

19-21 de Octubre 2022 | Granada

INTERNATIONAL CONFERENCE ON REGIONAL SCIENCE

Challenges, policies and governance of the territories in the post-covid era

Desafíos, políticas y gobernanza de los territorios en la era post-covid

XI VII REUNIÓN DE ESTUDIOS REGIONALES



RESUMEN AMPLIADO

Título: Entre la propuesta y la realidad. Tentativas de proyectos en desarrollo rural. El caso de Andalucía

Autores y e-mail de todos ellos:

Francisco Navarro Valverde, Eugenio Cejudo García y José Antonio Cañete Pérez

Departamento:

Departamento de Geografía Humana

Universidad:

Universidad de Granada

Área Temática: *(indicar el área temática en la que se inscribe el contenido de la comunicación)*

12. Gobernanza e impacto de las políticas territoriales

Resumen: *(mínimo 1500 palabras)*

1. Introducción

El enfoque de desarrollo rural neo-endógeno LEADER, que apareció por primera vez en 1991, se ha convertido en una de las prácticas de desarrollo rural más emblemáticas adentro y fuera de la UE. El nombre proviene del acrónimo francés: Liaisons Entre Actions de Developpement de l'Economie Rurale, que se traduce como: "Vínculos entre la economía rural y las acciones de desarrollo". LEADER funciona como una "semilla", de la que brota y crece el desarrollo rural. Combina aspectos tanto de gobernanza como de gobierno y toma una forma práctica tangible en subvenciones para cofinanciar una variedad de proyectos en áreas rurales.

El enfoque LEADER tiene varias características específicas: creación de redes, perspectiva territorial, acción multisectorial integrada, toma de decisiones local, diversificación económica, enfoque ascendente, innovación, Grupos de Acción Local (GAL) y asociaciones público-privadas. Se ha implementado durante treinta años, inicialmente en la década de 1990 como una iniciativa a escala de la UE y, más recientemente, durante los últimos quince años, como acciones específicas dentro de los Programas de Desarrollo Rural (PDR) nacionales y regionales.

Para mejorar la implementación de esta práctica de desarrollo rural es necesario conocer los problemas que tienen los distintos potenciales emprendedores para acogerse a estas ayudas: los obstáculos de cara a la presentación de solicitudes de proyectos y las

razones por las que finalmente no se conceden las ayudas. Detrás de las causas oficiales, existen otra serie de motivos más estructurales y reales, que, abundando en su conocimiento, se podría contribuir a mejorar la aplicación de estas iniciativas.

2. Estado de la cuestión

Aparte de la investigación llevada a cabo por los autores (Navarro Valverde et al., 2018 y Navarro Valverde et al. 2020) que estudiaron los motivos reales a través de entrevistas en profundidad a los gerentes de los Grupos de Acción Local de la provincia de Granada, y la consulta de los expedientes de estos proyectos fallidos, es relevante mencionar a Bostworth et al. (2015), que resaltaba: la tendencia de los LAGS a evitar proyectos no elegibles; el papel de los técnicos como intermediarios entre las iniciativas/activos locales y las exigencias externas del programa; el irrelevante papel de las evaluaciones oficiales, que no consideraban la accesibilidad al programa por parte de los promotores, ciñéndose al mero gasto llevado a cabo; y la menor aversión al riesgo de LEADER, que limitaba el componente innovador.

3. Metodología

Se planteó una investigación cualitativa, desarrollada a través de entrevistas semiestructuradas llevadas a cabo en el año 2021, en la que las preguntas principales fueron: Obstáculos relevantes para la solicitud de subvenciones LEADER; Causas oficiales señaladas por los técnicos de los LAG; y causas reales y finales para fallar y/o rechazar.

Se llevaron a cabo 8 entrevistas a gerentes de Grupos de Acción Local de Andalucía (15%).

4. Resultados

Los principales obstáculos. Los gerentes señalaron dos problemas relevantes cuando los empresarios intentaron postularse. En primer lugar, la falta de prefinanciación, hándicap clave para llevar a cabo la inversión. Esto afectó, principalmente, a los pequeños/nuevos empresarios que necesitan este apoyo económico. Los bancos a veces les negaron el préstamo, a pesar de la aprobación inicial del LAG. Si una parte de esta subvención se entregara antes de la inversión, ayudaría a los emprendedores a ejecutar la iniciativa. La forma de otorgar el subsidio después de la inversión reduce el éxito del enfoque LEADER.

Y en segundo lugar, los trámites administrativos y burocráticos. Se reducen los conocimientos y solvencia de los empresarios para gestionar estos procedimientos, incluso de sus asesores. Además, los requisitos son los mismos para grandes y pequeños empresarios, para grandes y pequeñas inversiones.

Causas oficiales anotadas por los técnicos de los LAG. La renuncia del promotor es la causa principal. Sin embargo, esta causa genérica esconde: inviabilidad técnica y económica, imposibilidad de obtener apoyo financiero, irregularidades en la documentación a aplicar, imposibilidad de responder a los plazos de la iniciativa e inexistencia de fondos públicos al final del plazo. Otras causas están relacionadas con la inversión iniciada antes de la solicitud, el incumplimiento de los objetivos y la finalidad, el no encajar en las LDS de cada GAL, la incompatibilidad de las subvenciones (es decir, el caso de los tractores para agricultores), la búsqueda de otro tipo de subvención -de parques nacionales, es decir-, un informe de no legitimidad del gobierno regional, o la inexistencia de carácter innovador.

Causas reales y finales. Las casuísticas son sumamente amplias y diversas. En primer lugar, la falta de prefinanciación bancaria fue una de las principales razones. A pesar de que contar con la aprobación inicial del GAL no garantizaba el financiamiento bancario. Algunos GAL tenían compromisos con entidades bancarias de facilitar fondos económicos para los proyectos y emprendedores tras la aprobación inicial de la subvención, intentando salir del “círculo vicioso” de la financiación. Además, los nuevos emprendedores que carecían de solvencia económica difícilmente obtenían este apoyo económico de los bancos. Para evitar este problema, señaló el gerente del GAL Altiplano de Granada, la mayoría de las empresas necesitaban financiación bancaria; por lo tanto, si los bancos se negaban a dar el préstamo, el proyecto se abandonaba.

En segundo lugar, los requisitos burocráticos y la lentitud del proceso (uno o dos años) contribuyen a eliminar la mitad de los proyectos de jóvenes y mujeres emprendedores. El gerente del GAL Vega-Sierra Elvira lo corroboró: “la ayuda hay que entenderla como un premio a su esfuerzo, pero no pueden dar cuenta de ella hasta uno o dos años después de la inversión”.

Algunos GAL hablaron de una involución del enfoque LEADER. La creciente cantidad de documentación necesaria y el tiempo para otorgar la subvención dificultan la empatía con la iniciativa. Además, la subvención es finalmente reducida en relación con la inversión y las exigencias requeridas. Por lo tanto, el efecto de incentivo se pierde totalmente por esta burocracia relacionada con el programa.

Otra verdadera razón es que algunos de los proyectos estaban deficientemente preparados y eran inmaduros. En ocasiones, se denegó la licencia de apertura para crear el nuevo negocio.

5. Conclusiones

Las causas del fracaso de las iniciativas LEADER podrían y deberían ser afrontadas por los GAL, los Gobiernos regionales y la Unión Europea: la falta de prefinanciación, los requisitos burocráticos y la lentitud del proceso, y los proyectos deficientemente elaborados e inmaduros.

Es relevante señalar también la extrema importancia del rol de los GAL, y sus técnicos, para tratar con los empresarios, y más aún, con las reglas/presupuesto/tiempos, actuando como intermediarios.

Por otra parte, es importante abundar en el bajo interés real y apoyo de la Unión Europea y los gobiernos regionales por el desarrollo de las áreas rurales.

No se puede dejar de lado tampoco que el procedimiento fomenta las desigualdades sociales y territoriales.

Es necesario, por tanto, formación por un lado (de emprendedores/GAL) y simplificación por otro (por parte de la administración regional y la Unión Europea. En definitiva, poner en práctica principios neoendógenos, las conexiones entre actores internos y externos.

Y por último, es necesario fomentar la autonomía económica de los GAL para hacer frente a diferentes plazos e incluso a la financiación de proyectos.

Para próximas investigaciones, es obligado abundar en los motivos reales y profundos del fracaso en las inversiones LEADER, mediante entrevistas a los emprendedores que han aplicado y que no han obtenido ayuda.

Agradecimientos

Investigación financiada por los proyectos de investigación: “Éxitos y fracasos en la práctica del desarrollo rural neo-endógeno en la UE (1991-2014), RURALWIN”

financiado por el Ministerio de Economía, CSO2017-89657-P; y “Los territorios rurales andaluces ante la despoblación y el envejecimiento: retos y oportunidades. FEDER. B-HUM-460-UGR20.

A los equipos técnicos y gerentes que amablemente respondieron a los cuestionarios: Grupos de Acción Local de Altiplano de Granada, Guadix, Montes de Granada, Pedroches, Poniente Granadino, Sierra Mágina, Subbética Cordobesa, Vega-Sierra Elvira, Valle de Lecrín-Temple y Vélez (Los).

Referencias bibliográficas

Bosworth, G., Annibal, I., Carroll, T., Price, L., Sellick, J., & Shepherd, J. (2016). Empowering Local Action through Neo-Endogenous Development; The Case of LEADER in England. *Sociologia Ruralis*, 56(3), 427-449.

Navarro Valverde, F. A., Cejudo García, E., & Cañete Pérez, J. A. (2018). Emprendedores y proyectos fallidos de LEADER y PRODER en Andalucía en el periodo 2000-2006. Perfil y motivos de desistimiento. *Estudios Geográficos*, 79(284), 141–166. <https://doi.org/10.3989/estgeogr.201806>

Navarro Valverde, F. A.; Nieto Masot, A.; Cejudo García, E.; Cárdenas Alonso, G. (2020). Tentativas e iniciativas de desarrollo neoendógeno para áreas rurales en el sur de España. En Albert, T., Lois, R., Martín-Lou, A., Mínguez, C., Valenzuela, M., y Zárate, A. (edits.): *España, puente entre continentes*. Madrid: AGE.

Palabras Clave: *(máximo 6 palabras): Desarrollo rural, enfoque LEADER, emprendimiento rural, proyectos fallidos*

Clasificación JEL: