

# Estrategias para la dinamización de los agentes locales en los procesos de planificación y desarrollo turístico en zonas rurales desfavorecidas<sup>1</sup>

Rafael López Monné y Salvador Anton Clavé

*Grup d'Estudis Turístics*

Unitat de Geografia. Universitat Rovira i Virgili. Tarragona

## El Priorat y la Fase A del LEADER II

La comarca del Priorat (496 km<sup>2</sup>) ilustra de manera paradigmática la dinámica de marginalización y de declive socioeconómico que ha caracterizado las zonas rurales de montaña del arco mediterráneo ibérico durante el último siglo (Anton Clavé y López Monné, 1996). En 1887, en el momento de mayor auge del cultivo de la vid -justo antes de la crisis de la filoxera-, la comarca contaba con 27.226 habitantes. Más de un siglo después, en 1994, su población ha descendido hasta las 9.366 personas censadas, de las cuales más de una cuarta parte superan los 65 años<sup>2</sup>. A pesar que la superficie cultivada se ha ido reduciendo año tras año, la agricultura sigue siendo la actividad económica predominante en la comarca. Por otra parte, la excelente calidad de algunos de sus productos -vino y aceite principalmente- no han logrado compensar la escasa productividad de la tierra, las dificultades de mecanización impuestas por la orografía o la necesaria adaptación de la producción agrícola a las leyes del mercado. La escasa industrialización y la ausencia o el fracaso de políticas de desarrollo en el marco de una inexistente ordenación del territorio constituyen otros factores que han acentuado su progresivo declive en términos productivos, sociales e, incluso, ambientales.

Teniendo en cuenta la favorable opinión generada por la primera edición del programa LEADER<sup>3</sup> y siendo considerada zona 5b por la Unión Europea (UE),

---

<sup>1</sup> La presente comunicación tiene como base los trabajos de asesoramiento llevados a cabo por el *Grup d'Estudis Turístics* de la Unitat de Geografia de la Universitat Rovira i Virgili durante de la Fase A del programa LEADER II en la comarca catalana del Priorat.

<sup>2</sup> La comarca del Priorat tiene la tasa de natalidad más baja de Cataluña (0,5%) y una tasa de fecundidad de 0,84; mientras que la renta per cápita no supera el millón de pesetas por habitante/año.

<sup>3</sup> El LEADER es un programa de la Comisión Europea iniciado el año 1991 con la finalidad de potenciar el desarrollo rural en los espacios comunitarios menos favorecidos, concretamente las zonas Objetivo 1 (regiones rurales menos desarrolladas) y Objetivo 5b

la comarca del Priorat presentó una solicitud para optar a ser elegida en su segunda edición<sup>4</sup>. Una vez seleccionada para el desarrollo de la Fase A -etapa previa a la implementación efectiva del programa- en diciembre de 1995 se constituyó el Grupo de Acción Local que debía actuar, siguiendo los requerimientos del LEADER, como impulsor de la iniciativa. El grupo tomó la forma jurídica de consorcio -“Consorti pel Desenvolupament del Priorat” (CDP)- y constituye, de hecho, el órgano decisorio del programa a nivel comarcal. Su función es aprobar las estrategias, establecer los criterios, las medidas y las acciones a desarrollar y, en definitiva, seleccionar los proyectos que finalmente deben ser presentados a la UE. En el caso del Priorat, el CDP ha estado abierto a cualquier persona o entidad, con NIF vigente, que aportara la cuota acordada de cien mil pesetas<sup>5</sup>. También durante la Fase A -que finalizó el 31 de agosto de 1996- se crearon los denominados “grupos consultores” con la intención de generar foros abiertos al debate de ideas e iniciativas que enriquecieran el análisis de la situación y de las necesidades de la comarca<sup>6</sup>.

Atendiendo a los criterios establecidos por la Unión Europea, el desarrollo del programa por fases debía significar para las zonas aplicantes el diseño y la planificación -previa a su definitiva selección<sup>7</sup>- de propuestas concretas de desarrollo que pudieran aportar soluciones a sus problemas socioeconómicos y territoriales. Siguiendo la filosofía del programa, estas propuestas debían obtenerse a partir de un análisis preciso de la realidad y de un trabajo reflexivo y participativo con las diferentes entidades y población de la zona. El Plan de actuaciones resultante de los trabajos realizados durante la Fase A debería constituir el marco de asentimiento de la trayectoria de la Fase B del LEADER.

---

(regiones rurales fragilizadas). Pretende demostrar la importancia del apoyo directo a las iniciativas colectivas de desarrollo de las comunidades locales y enfatiza el hecho de que los fondos que pone a disposición sean gestionados directamente por los grupos que realizan los proyectos. En la primera edición del programa se aprobaron 217 proyectos que significaron una inversión comunitaria de 442 millones de ecus financiados por tres Fondos Estructurales. Sumados a la inversión procedente de otras administraciones y a la de la iniciativa privada, el programa implicó una inversión de cerca de 1.155 millones de ecus. Partiendo de una valoración fundamentalmente exitosa del programa, la Comisión lanzó una nueva edición -LEADER II- para los años 1995 y 1999 con una dotación de 1.400 millones de ecus.

<sup>4</sup> En un primer momento se presentaron dos solicitudes paralelas, la primera defendida por el conjunto de municipios que forman la Denominación de Origen Vinícola Priorat (9 de los 23 municipios de la comarca). La segunda -enfrentada a la primera- defendida por el Consell Comarcal del Priorat. Fue aprobado el primer proyecto si bien la Generalitat hizo ampliar a toda la comarca el territorio donde se aplicaría el programa LEADER II.

<sup>5</sup> Más de 40 entidades forman el Consorcio, aproximadamente 50% privadas y 50% administraciones locales (el Consell Comarcal del Priorat y ayuntamientos) (BICCP, 1996b).

<sup>6</sup> Se definieron los siguientes grupos consultores: recursos humanos, medio ambiente, turismo, cooperativas y empresas agrarias y silvícolas, pequeña y mediana empresa, artesanía y servicios (BICCP, 1996a).

<sup>7</sup> En Cataluña, de los 35 territorios que solicitaron ser incluidos en el programa LEADER II fueron finalmente escogidos 10, entre los cuales el Priorat.

Para llevar adelante la Fase A, la dirección del LEADER del Priorat estableció un método de trabajo basado en la realización de: (1) una *diagnosis* territorial amplia que describiera la situación inicial y los posibles escenarios de futuro, (2) el diseño de *estrategias y medidas* para llegar a los escenarios deseables así como la elaboración de *baremos* para valorar y secuenciar los proyectos de actuación, (3) una *planificación* que secuenciara los diferentes programas de actuación y proyectos, que determinara competencias e implicaciones y que buscara los recursos materiales, económicos y humanos necesarios, y (4) una *evaluación* que analizara y valorara el proceso de realización de la Fase A.

### Propuesta de asesoramiento

En función del método de trabajo citado, la dirección del programa y el CDP consideraron necesario contratar los servicios de asesoramiento de equipos técnicos especializados según ámbitos concretos<sup>8</sup>. Estos profesionales debían tener como cometido general identificar los aspectos esenciales que debían ayudar a activar cada sector y definir las medidas y actuaciones que era preciso potenciar. Su labor debía realizarse a un doble nivel, por un lado trabajando directamente con la dirección y la gerencia del programa según el esquema arriba expuesto y, por otro lado, prestando el asesoramiento y la ayuda técnica especializada que el CDP ofrecía gratuitamente a cualquier agente local que tuviera la intención de elaborar y presentar propuestas al programa LEADER.

En octubre de 1995, la dirección del programa ofreció al *Grup d'Estudis Turístics* de la Universitat Rovira i Virgili (URV) la responsabilidad de realizar los trabajos de asesoramiento relacionados con el turismo; labor que se desarrolló fundamentalmente entre enero y julio de 1996. Los objetivos primordiales de nuestro trabajo como asesores debían consistir, pues, en: (1) orientar el proceso de desarrollo turístico en la comarca en el marco de la Fase A del programa LEADER, y (2) determinar los criterios iniciales con los que seleccionar las actuaciones propuestas por los diversos agentes.

Previamente al inicio de las tareas de asesoramiento que se describen en el apartado próximo se realizó una reunión con los miembros del CDP interesados en el sector turístico, a fin de presentar nuestros planteamientos en cuanto a las posibilidades de desarrollo turístico en la comarca y a fin de facilitar el conocimiento y un primer intercambio de impresiones con los agentes locales -elemento básico de acercamiento para la dinamización local-. En dicha reunión se presentaron de manera sintética y preliminar: (1) algunos apuntes sobre el potencial turístico del Priorat en el contexto de las actuales tendencias del mercado turístico -mostrando sumariamente los inconvenientes y las ventajas de

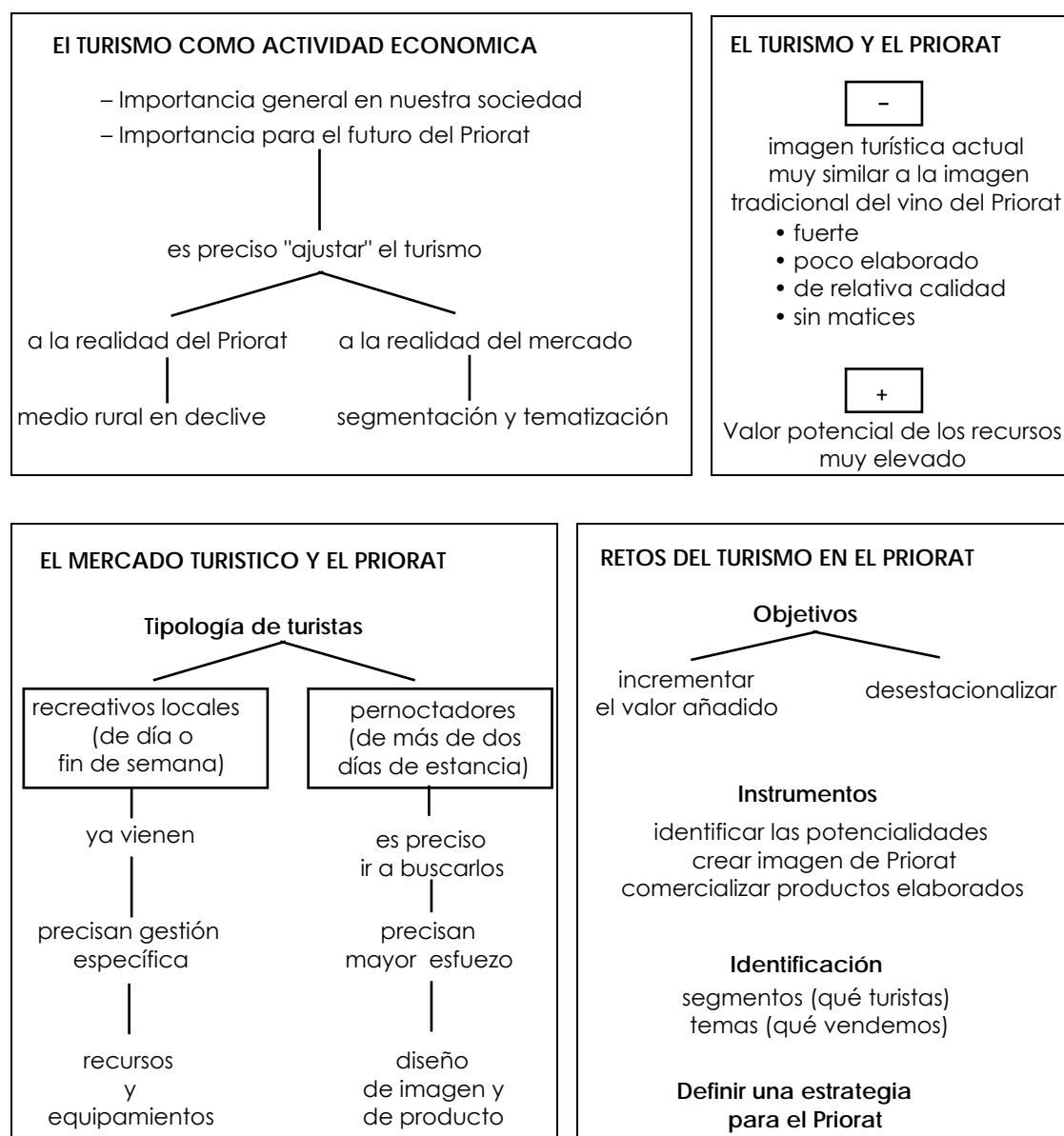
---

<sup>8</sup> Los temas o áreas objeto de asesoramiento fueron las siguientes: Creación y optimización de empresas, Iniciativas de turismo rural, Valorización y comercialización de vino y de aceite, y Formación y dinamización cultural.

la comarca-, y (2) las líneas generales del *modelo de desarrollo turístico* que proponíamos para ser potenciado a partir de la identificación de objetivos genéricos, mercados potenciales, necesidades e instrumentos. Dado el carácter preliminar del encuentro se insistió en la conveniencia de diseñar estrategias específicas (Fig. 1) y se remarcó la voluntad que este diseño contemplara las iniciativas de los agentes del área.

Se entendía que el programa de desarrollo debería, en todo caso, dotar de mayor coherencia y cohesión a las iniciativas existentes y, en determinados casos, ayudar a enfocarlas o a reorientarlas en función de objetivos y criterios comunes. De hecho, es en este sentido que debe entenderse como fundamental

**Figura 1.** Esquemas de la intervención en la reunión con el CDP



Fuente: Elaboración propia.

la realización de la fase de asesoramiento: desde la perspectiva de la inserción en el programa de propuestas ya elaboradas y desde el punto de vista de su uso como instrumento para la dinamización social y el cambio de mentalidades en relación a la actividad turística.

Por otra parte, el conocimiento de primera mano de la realidad constituyó, sin duda alguna, la mejor manera de adquirir información precisa sobre el funcionamiento de la prestación de servicios turísticos en la zona y, sobre todo, la forma más idónea de conocer las actitudes personales o institucionales que subyacen detrás de cada propuesta de actuación. En consecuencia, este aspecto resultó también fundamental para ajustar la diagnosis turística comarcal y diseñar con mayor convicción las estrategias que consideramos más adecuadas.

### **Labores de asesoramiento**

Contando con el beneplácito del CDP y la confianza de la dirección del programa se iniciaron los trabajos de asesoría directa a agentes privados y públicos a principios de 1996. Según se desprende de lo dicho, el objetivo concreto de esta labor consistió en: (1) ayudar a definir los proyectos presentados en función del enfoque general de desarrollo turístico expuesto al CDP y, (2) entrar en contacto directo con la realidad de los agentes turísticos motivados por el programa.

El asesoramiento se realizó solamente con agentes que tenían la intención de participar en el programa LEADER II y se llevó a cabo por medio de entrevistas personales y visitas de campo. Las entrevistas eran concertadas con anterioridad, habiéndose fijado un día concreto a la semana para realizarlas. Tenían lugar en las dependencias del Consell Comarcal en Falset. En total se realizaron 15 entrevistas, ocho de las cuales correspondieron a agentes privados y siete a representantes de instituciones públicas o asociaciones. La duración de estas entrevistas solía variar entre la hora y la hora y media. En muchos casos, el simple encuentro en una oficina no era suficiente para captar la dimensión y el sentido de las actuaciones propuestas ni para poder hacer una mínima valoración técnica de lo planteado. En estos casos se optaba por concertar una visita *in situ* que podía durar desde unas horas a un día completo. De esta forma se llevaron a cabo 8 visitas de campo correspondientes a 7 agentes, cinco de ellos privados y dos ayuntamientos (uno de los cuales requirió dos visitas). A continuación se especifican sumariamente las características de las iniciativas evaluadas.

### *Tipología de iniciativas presentadas a consideración*

Fueron presentadas un total de 21 iniciativas privadas por parte de un total de 11 agentes. La suma de los presupuestos de dichas iniciativas ascendió a 469.423.873 ptas. Es significativo observar, tal como se reproduce en el

Cuadro 1, que buena parte de ellas -promovidas tanto por empresas de carácter familiar como por pequeñas sociedades- provenían de agentes que ya tenían experiencia en la actividad turística (68,4%) y que podían considerarse, fundamentalmente, de origen local (63,1%).

**Cuadro 1. Iniciativas privadas según las características de los promotores**

|                      |    |                   |    |    |
|----------------------|----|-------------------|----|----|
| Del sector turístico | 13 | De otros sectores | 6  | 2* |
| De origen local      | 12 | De origen externo | 7  | 2* |
| Negocio familiar     | 9  | Sociedades        | 10 | 2* |

\* Iniciativas no valoradas

Aún así, a través del cuadro 2 se destaca el ligero predominio de las iniciativas que comportaban la apertura de un nuevo negocio frente a las que implicaban la mejora o reforma de uno ya existente. Debe señalarse como significativo, por otra parte, el hecho que 13 de las 19 propuestas valoradas se pensaban llevar a cabo con o sin ayudas. Dicho de otro modo, a pesar de las condiciones económicas y sociales de la comarca y de su relativa excentricidad en cuanto a la actual captación de flujos turísticos, las iniciativas presentadas ponían de manifiesto la confianza de los inversores privados con experiencia en el sector en el futuro de la actividad en la comarca. De hecho, queda dicho que para una buena parte de ellos el programa LEADER no constituía un factor decisivo para la materialización de sus iniciativas (sólo 6 casos dependían de la subvención derivada del programa). A partir de la valoración de sus implicaciones en relación a la creación de nuevos puestos de trabajo, se puso de manifiesto, finalmente, el carácter familiar y la escasa dimensión de las iniciativas propuestas.

**Cuadro 2. Iniciativas privadas según sus características**

|                              |    |                             |    |    |
|------------------------------|----|-----------------------------|----|----|
| Afectan un negocio existente | 8  | Nuevo negocio               | 11 | 2* |
| Crean nuevos empleos         | 10 | No crean nuevos empleos     | 9  | 2* |
| A realizar con o sin ayudas  | 13 | No se realizaran sin ayudas | 6  | 2* |

\* Iniciativas no valoradas

Por parte del sector público fueron presentadas un total de 19 iniciativas: 14 propuestas por 4 ayuntamientos y 5 por 2 asociaciones. Se trataba, fundamentalmente de iniciativas relativas a la dotación de equipamientos (7) e infraestructuras (5), a la promoción del destino (4) a la recuperación de patrimonio histórico (2) y a la solicitud de estudios (1). Las iniciativas de las

asociaciones no contaban con capacidad financiera propia para ser llevadas a cabo sin ayuda del programa. Por su parte, los presupuestos de las iniciativas presentadas por los ayuntamientos ascendían a 325.792.800 ptas. Uno solo de los ayuntamientos presentó 8 propuestas con un presupuesto global de 165 millones de ptas, es decir, más de la mitad del conjunto. Teniendo en cuenta que la segunda edición del programa LEADER contempla que, en el mejor de los casos, la subvención proveniente de Bruselas solo puede llegar al 30% de la inversión, fue observado como muy poco probable que las iniciativas presentadas por este pequeño ayuntamiento tuvieran una base sólida para ser llevadas a cabo, más aún cuando el conjunto del presupuesto municipal anual se situaba en torno a los ochenta millones de pesetas.

### *Consideraciones que se realizaron a las iniciativas presentadas*

Tal como se ha apuntado, una parte importante de la labor de asesoramiento llevada a cabo directamente con los particulares consistió en orientar sus propuestas de negocio hacia objetivos y planteamientos comunes o, cuando menos, compartidos entre los agentes y facilitar, de esta manera, procesos de desarrollo sinérgicos sin, por ello, alterar fundamentalmente sus expectativas de negocio sino, antes al contrario, potenciando aquellos aspectos que de positivo tenían en relación a otros proyectos y en aras de un mejor aprovechamiento de los recursos. Para ello se intentaba evaluar cada una de las propuestas en función de algunos criterios generales mas allá de los consabidos indicadores sobre creación de puestos de trabajo y renta.

Tal como se observa en el cuadro 3, la adecuación de las iniciativas privadas a tales criterios fue relativa. Así, si bien un elevado número de ellas combinaban en su planteamiento, de forma clara y manifiesta, criterios de desarrollo y conservación que las situaban en la órbita de lo sostenible y se caracterizaban por su dimensionamiento a pequeña escala y no concentrado -como no podía ser de otra manera dadas las características de los agentes implicados-, otras cuestiones como el carácter no convencional y estandarizado de los establecimientos de alojamiento fueron menos evidentes. En este caso, el rango de las iniciativas evaluadas fue muy diverso e incluía desde la finalización de un hotel escasamente integrado en el entorno -que se intentó reformular en términos de programación y diseño-, hasta la creación de un alojamiento de final de etapa específicamente pensado para senderistas a partir de la reforma y aprovechamiento de parte de un edificio que funciona como granja-escuela.

De todas maneras, dejando de lado los establecimientos hoteleros, la valoración de las iniciativas a partir del criterio de diferenciación y especialización de producto fue ciertamente positiva destacando actividades como la elaboración de paquetes rurales a partir de paseos en carros de época por caminos tradicionales (actividad vinculada, por otra parte, a la rehabilitación del patrimonio), o la construcción de un centro de recuperación de fauna asociado a

una oferta de tipo educativo en el marco de un espacio protegido como es el macizo del Montsant.

**Cuadro 3.** Iniciativas privadas según los criterios propuestos de valoración

|  | <b>5</b> | <b>4</b> | <b>3</b> | <b>2</b> | <b>1</b> | <b>N/P</b> | <b>N/V</b> |
|--|----------|----------|----------|----------|----------|------------|------------|
| Combinación desarrollo y conservación  | 6        | 6        | 1        | -        | 1        | 1          | 3          |
| Escala reducida y no concentrado       | 5        | <b>8</b> | -        | -        | 2        | -          | 3          |
| Diferenciación y especialización       | <b>6</b> | 2        | 3        | 2        | 2        | -          | 3          |
| Alojamiento alternativo                | 2        | 2        | 2        | 2        | 1        | 6          | 3          |
| Cooperación y asociacionismo turístico | -        | 3        | 3        | <b>4</b> | 2        | -          | 3          |
| Promoción y gestión con otros sectores | 4        | <b>6</b> | 2        | 1        | 2        | -          | 3          |

Escala de valoración de 5 a 1. N/P: iniciativas no pertinentes. N/V: iniciativas no valoradas

Tres de los proyectos presentados se basan en reformas y mejoras internas y no han sido valorados según estos criterios

Destaca, complementariamente, que las iniciativas propuestas fomentaban las sinergias entre los empresarios turísticos y los productores agrícolas de calidad. Esto es especialmente importante en una zona como el Priorat, con una fuerte imagen asociada al vino y que cuenta además con estrategias específicas asociadas al propio programa LEADER dirigidas a la consolidación de los productos agrícolas locales que suplan la baja productividad con la alta calidad (vino y aceite fundamentalmente). Aún así, estas externalidades no fueron buscadas explícitamente sino que fueron consecuencia de la propia realidad del lugar. Así se pone de manifiesto si se observa que, de hecho, el grado de cooperación y asociacionismo empresarial que subyacía a los proyectos propuestos era relativamente bajo. A partir de esta constatación y teniendo en cuenta la filosofía del programa y la necesidad de la concertación para el éxito de cualquier iniciativa de desarrollo -especialmente cuando los recursos disponibles son escasos- el aspecto asociativo se trató con especial atención en las reuniones de asesoramiento y en otras actividades con los agentes.

El análisis de las notas tomadas durante las sesiones de asesoramiento llevadas a cabo permite identificar, además de éste, los siguientes aspectos y conceptos entre los más relevantes que se pretendieron comunicar a efectos de orientar y dinamizar las iniciativas presentadas por los agentes locales.

*En relación a la captación de flujos de demanda:*

- necesidad de un mayor conocimiento de los mercados y de los sistemas de intermediación o comunicación directa;
- posibilidad y necesidad de abordar la desestacionalización de los flujos;
- coordinación de esfuerzos para establecer estrategias de comunicación claras, específicas y basadas en la calidad;
- gestión de reservas como estrategia para la ordenación de la oferta de alojamiento del área.



*En relación al uso sostenible de los recursos:*

- aprovechamiento de los valores intrínsecos que singularizan la comarca;
- potenciación de los elementos asociados a la ruralidad, la espiritualidad, la naturaleza y los productos agrícolas emblemáticos de alta calidad como el vino y el aceite;
- potenciación de pequeños alojamientos de calidad dirigidos a segmentos de demanda específicos con capacidad adquisitiva media-alta y alta;
- elaboración de productos específicos para segmentos concretos de demanda.

*En relación a la atmósfera productiva:*

- formación y asesoramiento continuo como estrategia para la profesionalización y competitividad del sector turístico;
- coordinación con agentes y actividades no turísticas (por ejemplo, bodegas y productores de vino y de aceite).

A ellas se debe añadir la observación de la necesidad de realizar actuaciones en materia de infraestructuras y equipamientos públicos a fin que el sector privado pudiera optimizar el aprovechamiento de los recursos turísticos y la constatación de la necesidad de dotar el tejido productivo del área de algún input inmaterial -gestión estratégica- que pudiera dinamizar el sector de forma profesional en estrecha relación con el sector privado. Lamentablemente, como se apuntara en el apartado de valoraciones, ambos requisitos están fuera del alcance de los planteamientos del programa LEADER cuanto menos tal como se ha materializado en el caso catalán.

*Otros instrumentos de acercamiento a los agentes locales*

Complementariamente a esta labor de asesoramiento, evaluación y orientación se utilizaron otros instrumentos para la dinamización del tejido productivo local. Así, se participo en un curso de formación sobre turismo rural y desarrollo que había programado con anterioridad a la propia Fase A del LEADER la “Federació de Cooperatives Agrícoles de Catalunya” pero que fue desarrollado coincidiendo con el inicio de los trabajos de asesoramiento. Dado que una parte de los agentes privados más dinámicos que participaron en el programa fueron también alumnos de este curso, fue posible reforzar y profundizar a través de conceptos y ejemplos de desarrollo turístico en el medio rural -a partir del estudio de casos y de análisis de escenarios potenciales- aspectos que de otra forma hubiera resultado muy difícil transmitir.

Especialmente interesante y provechosa fue también, en este mismo sentido, la excursión realizada como colofón del curso. Los responsables del mismo nos otorgaron su confianza para escoger y coordinar dicha salida, para lo cual contamos también con la colaboración del “Centre de Formació i Estudis” del

Departamento de Agricultura de la Generalitat de Catalunya (DARP). El destino escogido fue el departamento francés de Ariège. El programa previsto comenzó con una visita a la Cámara Agraria para conocer el sistema de organización y gestión de las actividades turísticas que se lleva a cabo en esta institución para dar apoyo a los agricultores de la zona comprometidos con el turismo rural y continuo durante el día con visitas in situ. Un responsable de dicha entidad nos acompañó durante toda la jornada para mostrarnos diferentes experiencias exitosas (campings de pequeñas dimensiones asociados a actividades de pesca y diversos tipos de casas rurales con explotaciones agropecuarias y venta de productos artesanales). Durante el transcurso de la salida se procuró poner especialmente de relieve conceptos como el de competencia entre destinos y no entre empresas de un mismo lugar, el de la necesidad de aumentar la calidad de los servicios y de tener presente la atmósfera y el contexto general donde se desarrolla la experiencia turística, y el de las facilidades que ofrece un sistema de gestión organizado y concertado.

Por otro lado, el propio programa LEADER organizó unas “Jornades de reflexió sobre el desenvolupament rural al Priorat” estructurada en base a mesas redondas correspondientes a los ámbitos siguientes: actividad agraria, medio ambiente, empresa, actividad artesanal, y turismo rural. La dirección del programa escogió los invitados a la mesa de turismo rural teniendo en cuenta nuestras sugerencias y finalmente quedó constituida por un técnico del Departamento de Turismo de la Generalitat, por un técnico de una oficina comarcal del DARP del prepirineo catalán con experiencia en un programa de desarrollo turístico, un propietario de una casa de payés y presidente de la “Federació d'Agroturisme i Turisme Rural de Lleida”, y el responsable de una empresa turística especializada en el segmento de pesca, con productos comercializados en el mercado europeo. La presentación de casos exitosos por parte de sus propios protagonistas según modelos de desarrollo de actividades en los que el turismo no era visto como algo residual o como una opción sin alternativa sino como un proyecto profesional para el cual se debía hacer un correcto posicionamiento del producto y su imagen en el mercado redundó, sin duda, en la progresiva transformación de mentalidades que ya ha sido apuntada.

## **Resultados**

A partir de la información adquirida con el trabajo de asesoramiento y las diferentes reuniones con el resto de equipos técnicos y dirección del programa, durante el mes de julio de 1996 se presentaron dos informes que apuntaban criterios de desarrollo para la Fase B del programa sobre la base de la experiencia de trabajo con los agentes locales realizada durante el medio año anterior. En primer lugar se elaboró el *Informe final de la Fase A del Sector Turismo*. El segundo documento, que ampliaba determinados aspectos del

primero, era una *Propuesta de líneas estratégicas para el desarrollo turístico del Priorat*.

### *Informe final de la Fase A del Sector Turismo*

El Informe final del Sector Turismo exponía sintéticamente la *situación actual* del sector, destacando puntos fuertes y débiles de la comarca en relación al desarrollo turístico y, a continuación, enunciaba las *actuaciones* que a nuestro juicio debían ser consideradas como prioritarias, distinguiendo entre las que afectarían básicamente a los agentes privados y de las cuales podían esperarse resultados directos en términos de renta familiar disponible (medidas “productivas” según la terminología LEADER) y las que debían ser asumidas fundamentalmente por las administraciones con objeto de facilitar el desarrollo de las primeras y, en definitiva, promover el modelo de desarrollo turístico propuesto para la comarca (medidas “no productivas” según el LEADER).

Entre las actuaciones no productivas, se propusieron:

- Formación de los agentes privados y públicos.
- Creación de centros de interpretación asociados a oficinas de turismo en función de las siguientes ideas fuerza: vino, naturaleza, espiritualidad y turismo activo.
- Creación de un Servicio de Gestión Turística en el Priorat, con funciones de promoción, formación, calificación y captación de demanda.
- Establecimiento de criterios de *labelling* del producto turístico del Priorat.
- Ordenación sostenible de los recursos en función de las ideas fuerza propuestas.

Además en el informe se hacía referencia a los *resultados* que cabría esperar del desarrollo de las iniciativas -en un sentido amplio-, se enunciaban los *criterios* sintéticos de valoración a aplicar a los proyectos presentados -los utilizados en el apartado de valoración de las iniciativas que se han presentado anteriormente- por los agentes locales y se proponían diversos *baremos* en los que podría basarse una cuantificación de dicha valoración.

### *Propuesta de líneas estratégicas para el desarrollo turístico del Priorat*

En el segundo documento -más extenso- se desarrollaron y justificaron las actuaciones escogidas como prioritarias en el Informe final del Sector Turismo y se estableció un marco estratégico guía para las actuaciones que sobre turismo pudieran realizarse dentro del programa LEADER II.

El informe planteaba las características del escenario turístico previsible a medio plazo partiendo de la base que el turismo no debe ser interpretado como un mero instrumento de captación de rentas sino que debía insertarse en la articulación productiva, social y territorial de la comarca y que debía potenciar,

fundamentalmente y a partir del desarrollo de actividades de ocio, las propias actividades económicas (agrícolas, agroalimentarias, etc.) que ahora se dan. Tomando principios fundamentales del compromiso para un desarrollo de carácter sostenible apuntaba que las actividades turísticas a promover deberían permitir, a partir de un uso consciente y responsable de los recursos, mantener la estructura social y territorial y contribuir a garantizar unos mínimos de bienestar para la población residente en la comarca.

Entre las líneas de actuación propuestas directamente relacionadas con la dinamización y asesoramiento de los agentes locales pueden destacarse las siguientes:

- Ayudas e incentivación de la formación y reciclaje de los profesionales del sector.
- Coordinación entre entidades públicas y los propios agentes privados para promocionar, de manera específica, las ofertas diferenciadas y especializadas de la comarca y la integración en redes de comercialización de productos turísticos.
- Articulación de medidas de comercialización, promoción y gestión conjunta entre los empresarios de hostelería y productores agrícolas de calidad.
- Asistencia a las empresas para facilitar el uso de los servicios técnicos de las instituciones y el acceso a líneas de financiación de inversión propuestas por instancias administrativas.
- Asesoramiento a las entidades municipales para promocionar la valorización, protección y recuperación de elementos patrimoniales, fundamentales para la imagen del Priorat, a fin de elaborar de productos turísticos diferenciados (por ejemplo aspectos materiales de la cultura popular como el antiguo viario tradicional o los elementos contruidos del paisaje agrícola, etc.).
- Convenios con asociaciones juveniles y de voluntariado locales para contribuir a la conservación y mantenimiento de determinados recursos turísticos.
- Asesoramiento y asistencia técnica a las entidades municipales para la dotación de equipamientos ligeros de carácter recreativo en áreas específicas que contribuyan a la promoción de formas de ocio alternativas (el Priorat es un espacio idóneo para la práctica de deportes de montaña, como el senderismo a pie, a caballo, en bicicleta, o la práctica de la escalada en roca).
- Análisis y evaluación de los proyectos de planeamiento urbanístico, parciales y generales, a desarrollar en el ámbito comarcal. Presentación de alegaciones en el caso que no se adecuen a los criterios de ordenación turística considerados preferibles.

## Valoración

La valoración general de los trabajos de asesoramiento turístico llevados a cabo durante la Fase A del programa LEADER II y su instrumentación como sistema para la dinamización local y la concreción de estrategias puede considerarse muy positiva. En nuestra opinión tanto la *diagnosis* sobre la situación inicial del sector como de los escenarios de futuro deseables presentados y las *estrategias* y *medidas* propuestas para alcanzarlos tuvieron un elevado nivel de acogida. El número de proyectos presentados por parte de los agentes privados y su orientación, y su reorientación según los casos, permiten corroborar esta conclusión. De todas maneras, debe destacarse como poco positiva la respuesta al programa por parte de los ayuntamientos a pesar de su participación en el CDP. Unicamente 4 de ellos presentaron iniciativas y el grado de coherencia de las mismas fue más bien escaso. Este hecho demuestra la inexistencia de una buena comunicación en relación al papel que podrían llegar a tener las iniciativas públicas en el programa.

El intenso, aunque limitado, trabajo de reflexión llevado a cabo con los diversos agentes implicados permitió reforzar algunos conceptos que consideramos clave para lograr un cambio de mentalidad respecto a la actividad turística. Entre los principales destacan el de pasar de considerar el número de turistas como el indicador principal del éxito turístico a pensar en términos de beneficios individuales y sociales aportados por el turismo, o bien el de analizar las actuaciones en términos de diferenciación, desconcentración, tematización y desestacionalización. Asimismo, se puso especial énfasis en destacar los elementos de ruralidad presentes en el territorio que constituían o podrían llegar a ser objetos centrales de la motivación y atracción de determinados tipos de visitantes, y se difundió la necesidad de protegerlos y potenciarlos según los casos.

Por otra parte, durante toda la primera fase del programa fue posible constatar la incertidumbre y el cierto grado de confusión provocadas por la falta de información de la UE y la Generalitat de Catalunya respecto a la futura existencia de fondos que permitieran llevar a cabo las iniciativas de apoyo que el programa considera como “no productivas”, es decir, de planificación, ordenación, apoyo, dinamización, etc, que deberían ser asumidas por el propio LEADER a partir de las administraciones públicas. Es preciso recordar, tal como ya se ha señalado, que el diseño de este tipo de propuestas es uno de los requerimientos que la propia UE demanda efectuar en la primera fase del Programa (Fase A) y que deben ser considerados fundamentales en cualquier programa de desarrollo.

Es pertinente insistir al respecto sobre el hecho que cualquier programa o intervención estratégica destinada a conseguir el desarrollo turístico debe empezar por considerar las posibilidades de la zona donde se ha de aplicar. En el caso que su potencial no tenga la masa crítica suficiente -como es el caso del Priorat-, resulta prácticamente imprescindible contemplar una etapa preparatoria

-de adquisición del *know how* para el desarrollo-, destinada a aprender a iniciar proyectos y emprender actividades que faciliten la creación de condiciones de competitividad. Esta etapa conlleva acciones prioritarias tales como: la creación de organismos locales para el desarrollo; la realización de actividades de animación y demostración; la implementación de proyectos demostrativos; la promoción del espíritu empresarial; además del asesoramiento y formación de los agentes implicados. Lógicamente, se trata de acciones que deberían ser asumidas por el propio programa de desarrollo. De hecho, los propios informes elaborados por la iniciativa LEADER coinciden en considerar que ciertos tipos de acciones deben ser iniciadas y conducidas exclusivamente o en cooperación por los propios promotores del programa de desarrollo (Charnad, 1994: 26).

La no realización de este tipo de acciones cuestiona, a nuestro entender, el propio espíritu de la iniciativa LEADER, definida en su día por la Comisión de UE como programa para potenciar el desarrollo rural en las zonas menos favorecidas, además de limitar las propias posibilidades de desarrollo de la iniciativa en la comarca. Las carencias del enfoque actual pueden llegar a convertir el programa en una simple línea de subvenciones que no se diferenciaría de las demás si no fuera por el hecho de que las bases que la rigen han sido fruto de un más o menos amplio proceso de reflexión por parte de los agentes locales y técnicos (Fase A del programa). Si bien esta reflexión ya es de por sí muy importante, mas significativo es el hecho que las expectativas que ha generado el programa chocan violentamente con la imposibilidad de llevar a cabo actuaciones estratégicas que vayan más allá del negocio individual y que permitan superar los déficits estructurales que en zonas desfavorecidas limitan un desarrollo turístico avanzado, con repercusiones económicas significativas y comprometido ambiental y socialmente con el territorio.

En todo caso, esta percepción no es compartida por la administración catalana que, aparentemente, considera el LEADER como un simple fondo de subvenciones, tal como se desprende de su línea de actuaciones y de las propias palabras del Director General de Estructuras Agrarias del DARP: “Hemos depositado una gran confianza en el desarrollo de la iniciativa LEADER II, teniendo muy presente la experiencia acumulada en el LEADER I y siempre que seamos capaces de hacer entender qué es una iniciativa LEADER II, con la finalidad de convertirlo en otro fondo de ayudas subvencionado” (Juanola, 1997: 10).

## **Bibliografía**

- Anton Clavé, S. (1995): “Le tourisme: un outil pour le développement local.” *Tarraco. Cuadernos de Geografía*, 8: 65-71.
- Anton Clavé, S. y López Monné, R. (1996): “Turismo rural, desarrollo local y preservación del ambiente. Elementos para un desarrollo sostenible del

- turismo en la zona de montaña Prades-Montsant, Cataluña”, *Eria. Revista de Geografia* 41: 227-238.
- BICCP (Butlletí d'informació del Consell Comarcal del Priorat) (1996a): “El programa LEADER demana la participació de tothom”, *BICCP*, 1: 4.
- BICCP (Butlletí d'informació del Consell Comarcal del Priorat) (1996b): “Qui és qui al programa LEADER al Priorat”, *BICCP*, 2: 6.
- BICCP (Butlletí d'informació del Consell Comarcal del Priorat) (1996c): “El Pla LEADER inicia les definició de les estratègies”, *BICCP*, 3: 5.
- Charnad, A. (coord.) (1994): *El diagnóstico de territorio y la constitución de un proyecto de desarrollo*. Cuadernos LEADER. AEIDL Centro de Animación LEADER.
- Juanola, A. (1997): “El desenvolupament rural: criteris d'integrabilitat, sostenibilitat i potenciació socio-econòmica”, *Programes integrats de desenvolupament rural*. La Seu d'Urgell: Seminari de la XI Universitat Tècnica d'Estiu de Catalunya UTEC (policopiat).
- Lanaspèze, J.B. (s.a.): *El turismo al servicio del desarrollo rural*. Cuadernos LEADER. AEIDL Centro de Animación LEADER.
- Matarredona, E. e Ivars, J. (1995): “El turismo rural: una alternativa para el desarrollo integrado de los municipios rurales de la montaña alicantina.” *Investigaciones Geográficas*, 14: 59-76.
- Moseley, M. y Cherrett (s.a.): *Implicar a la población local en el desarrollo local*. Cuadernos LEADER. AEIDL Centro de Animación LEADER.
- Vera, F.; López Palomeque, F.; Marchena, M. y Anton, S. (1997): *Análisis Territorial del Turismo*, Barcelona: Ariel Geografía.