

DESARROLLO RURAL E INICIATIVAS COMUNITARIAS. INCIDENCIA EN LA MONTAÑA DEL SURESTE ESPAÑOL

*Aurélio Cebrián Abellán**
*Wanderleia E. Brinckmann***

Resumen

El desarrollo rural europeo se orienta al equilibrio territorial, con la iniciativa LEADER convertida en un mecanismo de ejecución y que considera al medio como un recurso para corregir desequilibrios, aunque ni se ha convertido en una herramienta de ordenación ni ha cubierto todas las expectativas. El presente análisis parte de los fundamentos de este desarrollo rural con el objeto de desentramar los avances generados a través de sus tres fases, si bien en adelante es preciso contemplar las nuevas perspectivas que se abren a corto plazo con la ampliación comunitaria, y que limitan las posibilidades financieras para la evolución de actuaciones y aplicación de las correcciones pertinentes. Y todo ello reflejado en un área desfavorecida como es una porción de la montaña subbética española.

Palabras-clave: desarrollo rural, iniciativas comunitarias, sostenibilidad, subsidiaridad, multifuncionalidad, Grupos de Acción Local, áreas de montaña

Resumo

DESENVOLVIMENTO RURAL E INICIATIVAS COMUNITARIAS. INCIDENCIA NA MONTANHA DO SUDESTE ESPANHOL - O desenvolvimento rural europeu se orienta para a busca de um equilíbrio territorial renovado, a través da iniciativa LEADER convertida em um mecanismo de execução, que considera o meio como um recurso para corrigir os desequilibrios, ainda que a iniciativa LEADER, não seja uma ferramenta de ordenação nem possa cobrir todas as expectativas. Na presente análise se parte dos fundamentos deste desenvolvimento rural, objetivando entender e explicar os avanços gerados a partir da consolidação do Programa LEADER, em suas três fases. Desde este momento em diante, será

* Universidad de Murcia (España)

** Universidad de Santa Cruz do Sul (RS, Brasil)

preciso contemplar as novas perspectivas que se abrem a curto prazo, com a ampliação comunitária, fator que limitará as possibilidades financeiras para a evolução das atuações e para a aplicação das correções necessárias. Estes reflexos vemos cristalizados numa área desfavorecida: a porção da Montanha Subbética Española, área de aplicação da iniciativa LEADER.

Palabras-chave: desenvolvimento rural, iniciativas comunitárias, sustentabilidade, subsidiariedade, multifuncionalidade, grupos de ação local, áreas de montanha.

1 LA CONCEPCIÓN DEL DESARROLLO RURAL EN LA UNIÓN EUROPEA

En la UE ha ganado viabilidad la referencia ambiental, sostenible y participativa de los actores a un nivel de microescala (un parámetro del *Desarrollo Local*), organizados en redes para revalorizar el mundo rural desde la subsidiariedad. La actividad central continúa siendo la agrícola, pero ahora contempla más los componentes biológico, ambiental..., y al agricultor como preservador de los valores patrimoniales y paisajísticos (CARVALHO, P. y FERNÁNDEZ, J. L. 2001). La agricultura asume ahora un papel multifuncional, con el turismo incluido, para revalorizar también el autoconcepto de las poblaciones locales (REIS, J. 1998), y constituirse en un modelo alternativo plasmado en políticas muy contrastadas (MOLINERO HERNANDO, F. 2002), que teóricamente afecta a los municipios con menos de 10.000 habitantes acuciados por el éxodo rural¹, crecimiento negativo y baja densidad de población, aunque en realidad se orienta a tipos de territorios rurales europeos (JOUEN, M. 2000-2001):

- *Donde la agricultura ocupa a gran parte de la población*, caracterizados por: alta población en actividades agropecuarias, trabajo no asalariado, dominio del tiempo parcial, sistemas cooperativistas, consorcios de comercialización, capacidad de innovación en la calidad, de organización colectiva y de coordinación entre productores, etc.

- *De agricultura rica pero con poca mano de obra*, definidos por: excedente de mano de obra femenina, dimensión elevada de las explotaciones, orientación al monocultivo, alta mecanización, escasa interrelación empresarial, búsqueda de nuevas funciones agrícolas para evitar la emigración, fuerte adhesión a sindicatos agrarios, actuación pública condicionada por la Política Agraria Común, etc.

- *Con latifundios*, y: alta presencia de asalariados agrícolas, absentismo de los propietarios, bajo índice empresarial, limitación técnica en la transformación de productos, hábitat concentrado, etc.

¹ Las áreas rurales pierden población, como norma general con una media del 3% en la última década, y el doble en España.

- *Dominados por espacios naturales o protegidos*, con: proporción notable de población en la explotación silvícola o ganadería extensiva, diversificación hacia productos biológicos o naturales de calidad, estructuración del turismo en función de la naturaleza y la conservación ambiental, conflicto en el uso de los recursos, organización en red y cooperación interterritorial, dispersión del hábitat; etc.

- *Con orientación hacia el turismo*, y: estructuras de pequeña dimensión, gestión familiar, identidad social consolidada, elevada proporción de activos a tiempo parcial en el sector turístico, relación estrecha entre los sectores de actividad, PYMEs, fuerte uso del hábitat, etc.

- *Dominados por las residencias secundarias o estructuras de acogida*, con: escasa actividad turística fuera de temporada, servicios temporales, etc.

- *Con economía dominada por pequeñas empresas locales*, y PYMEs sin relación entre ellas, complementarias entre sí o especializadas en una rama única.

- *Suburbanos*, que adolecen de: servicios afectados por la competencia urbana, insuficiente creación de empresas, dificultades para la prestación de servicios, hábitat residencial dominante, etc.

- *Con población mayoritaria de la tercera edad*, y: alto índice de dependencia, bajos ingresos y empleo, envejecimiento, dificultades para garantizar la continuidad de las empresas agrarias, abandono de infraestructuras y patrimonios, nivel de servicios insuficiente, estructura productiva dispersa, pluriempleo, dificultades de organización, etc.

Todos pueden ser condensados en dos categorías de espacios objetivos del desarrollo rural, periurbano y áreas rurales en declive. Resaltan estas últimas, que en España siguen perdiendo población, empleo, servicios y dinamismo, una situación que en la pasada década afectó a más de 8.000 municipios (la mitad menores de 2.000 habitantes), con más de 5.000 que perdieron casi 450.000 habitantes (ubicados mayoritariamente en el interior y en la montaña), de tal manera que hoy el mapa de densidad inferior a 10 hab/km² abarca ya el 40% del territorio nacional, afectado por vaciamiento demográfico, estrangulamiento de la pirámide de edades, aceleración del envejecimiento, descompensación del crecimiento vegetativo por altas tasas de mortalidad y bajas de natalidad, etc (GARCÍA SANZ, B. 2002). De ahí que la alternativa se haya encontrado en una actuación de la PAC mediante políticas de desarrollo rural hechas a la medida, con inversiones complementarias a las políticas estrictamente agrarias. Es así como desde 1991 la Iniciativa Comunitaria LEADER queda al servicio de las zonas rurales (hoy cubre a casi todo el territorio comunitario, aunque todavía con incidencia limitada) para corregir problemas acuciantes: sociales (poblaciones excluidas de los procesos de desarrollo por edad o formación), geográficos, de desarrollo de los sectores (predominio de producciones agrarias con reducido valor añadido), etc. Su pretensión es activar el potencial del medio rural y sus ventajas comparativas, dotar a los medios rurales de servicios, potenciar los programas dirigidos a una nueva vertebración territorial, apoyar a las nuevas actividades económicas para impulsar el desarrollo del campo con la

participación de la población local, etc. Trata, en suma, de: mantener un nivel demográfico adecuado, potenciar los recursos endógenos, diversificar la actividad económica, conservar el patrimonio, y fomentar el uso de las nuevas tecnologías. Los beneficiarios son los agricultores o las organizaciones de desarrollo rural, las asociaciones de consumidores y las volcadas en la conservación del medio (siempre que no sean gubernamentales y confirmen una actuación sin ánimo de lucro), los poderes públicos, etc. Puede decirse, por tanto, que los principios de la nueva política de *Desarrollo Rural* son comunes al resto de cuestiones abordadas por la Reforma de la PAC:

1) *Sostenibilidad*.

2) *Multifuncionalidad de la agricultura*.

3) *Pluriactividad* (con objeto de diversificar las actividades, crear nuevas fuentes de ingresos y empleo y proteger el patrimonio rural).

4) *Flexibilización de las ayudas al desarrollo rural* (que favorece la descentralización y la concertación).

Su ejecución desde LEADER ha permitido hablar de una innovación rural ajustada a siete componentes principales², con unos resultados que han abierto expectativas para otras iniciativas locales de desarrollo de cara al periodo 2000-2006, como los PRODER (de aplicación en España) y los *Pactos Locales por el Empleo* (LLOBERA SERRA, F. 2001).

2 LEADER Y OBJETIVOS: SOSTENIBILIDAD, TERRITORIALIDAD Y CAPITAL TERRITORIAL

LEADER es el nombre de las sucesivas iniciativas comunitarias de desarrollo rural de la UE³, aprobada la primera en 1991 para prestar apoyo a las inquietudes de las comunidades rurales, pero basado en experiencias innovadoras, de dimensión comarcal, con participación de la población, etc, y desde varias medidas (apoyo técnico al desarrollo rural; formación profesional y ayuda a la contratación; turismo rural; PYMEs, artesanía y servicios locales; valorización y comercialización de los productos agrarios locales; y otras) dirigidas a los habitantes rurales, a los GAL (Grupos de Acción Local), y a la creación de una red de grupos locales a escala comunitaria.

Pero LEADER era sólo una de las *Iniciativas Comunitarias*³, por lo que el presupuesto inicial representó exclusivamente el 1% del global, con cargo a tres Fondos

² La valorización del potencial autóctono local, el enfoque territorial estratégico, el enfoque ascendente, la gestión descentralizada y global de la financiación, el enfoque integrado o multisectorial, la asociación horizontal y público-privada, y la organización en red.

³ Las iniciativas fueron (1989-1993): STAR, VALOREM, RESIDER, RENEVAL, PRISMA, NOW, HORIZON, REGIS, TELEMATIQUE, RECHAR, REGEN, EUROFORM, STRIDE, LEADER, ENVIREG e INTERREG.

Estructurales: FEOGA (Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola), FEDER (Fondo Europeo de Desarrollo Regional) y FSE (Fondo Social Europeo). El total ascendió a 1.150 millones de ecus, y la gestión se realizó a través de una red de GAL para el desarrollo rural. Las ayudas se establecieron en razón de la superficie y características geográficas de las zonas, su cantidad de activos, el número de explotaciones agrarias y la baja densidad. Desde ese momento los programas se articulan en líneas ajustadas a los requerimientos rurales:

- *Formación e inserción en el medio rural*. La meta es la cualificación, destinada a reactivar las actividades agropecuarias y diversificar el empleo. De ahí la diversidad de frentes abarcada: labores agrícolas, empresas locales, formación profesional, etc. Pero los esfuerzos se volcaron en la empresa privada y la reinserción de personas excluidas (discapacitados).

- *Innovación*. La pretensión ha sido múltiple: mejora de la competitividad de los productos agrarios, asociacionismo agrícola, obtención de nuevos productos, diversificación de actividades, y complementación de las rentas agrarias.

- *Turismo rural*. El objetivo se ha centrado en convertir en protagonistas a los habitantes locales para conseguir un turismo de calidad compatible con la sostenibilidad, valorizar el patrimonio con la mejora de infraestructuras, lograr una estrategia turística para superar la estacionalidad; etc.

- *Servicios de proximidad*, a menudo ya compartidos entre diversos municipios.

Sin embargo, ni se han cubierto todas las expectativas generadas ni ha habido un control efectivo de todos los fondos y de la efectividad de todas las acciones (DUARTE, R. 2000). Aún así, desde el sistema de subvención sin incentivos se ha llegado a la colaboración con las personas y entidades locales para reducir disparidades socioeconómicas entre regiones y entre espacios rurales y urbanos, una labor establecida desde: FEDER (infraestructuras y desarrollo), FSE (desarrollo de los recursos humanos) y FEOGA (modernización de la agricultura, organización de mercados agrícolas y promoción de actividades rurales). Posteriormente, en la *Agenda 2000* se vincula la agricultura y territorio con tres metas: reforzar los sectores agrícola y silvícola, asegurar el empleo y la calidad de vida en el campo, y preservar el medio y el patrimonio. Así pues se ha buscado un modelo agrícola y rural europeo, y LEADER ha pasado a constituir un instrumento clave, definido por el interés comunitario, la amplia cobertura geográfica, el carácter experimental sobre zonas o áreas en declive, y la creación de redes y transferencia de conocimientos. Pero se trata de una acción territorial reflejada en tres fases: LEADER I (nuevo enfoque de desarrollo), de 1991 a 1994; LEADER II (generalización del enfoque), de 1994 a 1999; y LEADER + (profundización del método, estrategias piloto y unificación de temas), de 2000 a 2006.

LEADER I marcó el inicio de una nueva concepción de la política de desarrollo rural basada en un enfoque territorial, integrado y participativo, y hasta disfrutó de una respuesta inversora muy favorable del sector privado. LEADER II se encargó de difundir

ese enfoque, pero concediendo importancia al carácter innovador de los proyectos realizados por los agentes locales en todos los sectores de la actividad rural, con varias medidas: apoyo técnico al desarrollo rural (destinada a financiar los gastos de funcionamiento del CEDER -Centro de Desarrollo Rural-, así como estudios técnicos, asistencias externas, etc), formación profesional y ayudas a la contratación (destinada a financiar proyectos de formación ocupacional, estudios de viabilidad de empresas, etc), turismo rural (a la promoción comarcal, creación de casas rurales, establecimientos tradicionales, etc), PYMEs, servicios y artesanía (a promocionar, mejorar y ampliar diversas empresas), valorización y comercialización de la producción agraria (a potenciar la comercialización de productos agrarios), conservación y mejora del medio y del entorno (a la recuperación de puntos negros dentro de la comarca, del patrimonio, etc), y cooperación transnacional (a potenciar la creación de redes para la realización y comercialización en común de productos o servicios).

Por su parte, LEADER +, la última de las tres iniciativas y actualmente en vigor, tiene como finalidad el fomento de las estrategias originales de desarrollo sostenible y de calidad, y se orienta a la experimentación de nuevas formas de valorización de patrimonio natural y cultural, la mejora de empleo y de la calidad de organización de las respectivas comunidades rurales, y pone énfasis especial en el desarrollo de temas aglutinantes (utilización de nuevos conocimientos y tecnologías, mejora de la calidad de vida, y valorización de los productos locales y de los recursos naturales y culturales), el carácter piloto, los partenariados (asociaciones) y en los proyectos interterritoriales y transnacionales. Además, introduce otras novedades: en los órganos de decisión de los GAL, los agentes económicos y las asociaciones deben representar, como mínimo, el 50% de los agentes locales; la prioridad hacia estrategias que tiendan al incremento de oportunidades de empleo y de las actividades de mujeres y jóvenes; la posibilidad de realizar proyectos de cooperación interterritorial, dentro de un Estado miembro, con territorios LEADER+, así como con otro tipo de programas rurales, como los PRODER; y la cooperación transnacional se amplía a grupos organizados con arreglo a las pautas LEADER y no pertenecientes a la UE. Sus objetivos son múltiples:

- Ayudar a los agentes del mundo rural a reflexionar sobre el potencial territorial.
- La experimentación de nuevas formas de valoración del patrimonio natural y cultural.
- La mejora del entorno económico a fin de contribuir a la creación de empleo, así como a la capacidad de organización de las comunidades rurales.

Adicionalmente, ahora, todos los territorios rurales podrán beneficiarse de la iniciativa, aunque únicamente un número limitado podrá acogerse a la ayuda financiera comunitaria. Los beneficiarios son los GAL, que actúan como transmisores de la estrategia de desarrollo y se encargan de su aplicación, mientras los perceptores de las ayudas son los promotores de los proyectos seleccionados por los GAL. Las medidas subvencionables se agrupan en ejes:

- *Estrategias de desarrollo*: asistencia técnica; servicios a la población; patrimonio; valorización de los productos locales y agrarios; PYMES y servicios; valorización del patrimonio natural y arquitectónico; turismo; formación y empleo.

- *Cooperación: interterritorial y transnacional.*
- *Puesta en red* (todos los grupos LEADER + y otros agentes locales).
- *Gestión, seguimiento y evaluación.*

La iniciativa se financia con aportaciones de fondos comunitarios (FEOGA, hoy único Fondo estructural colaborador con 2020 millones de euros), de las Administraciones estatales, de las regiones, de las entidades locales y de la inversión privada. Y se articula la financiación en torno a tres capítulos (además de la asistencia técnica): apoyo a estrategias territoriales de desarrollo rural integradas, piloto y basadas en el enfoque ascendente (con una dotación del 86,75% del presupuesto), apoyo a la cooperación interterritorial (10%), integración en red (1,36%) y asistencia técnica (1,89%). La puesta en práctica de la financiación se realiza a través de los GAL, atendiendo a los temas prioritarios fijados por la Comisión:

- *Valorización de los recursos naturales y culturales*, incluidos los de las áreas de interés comunitario.
- *Mejora de la calidad de vida en las zonas rurales.*
- *Valorización de los productos locales*, facilitando el acceso al mercado de pequeñas unidades de producción mediante actuaciones colectivas.
- *Utilización de nuevos conocimientos y tecnologías* para incrementar la competitividad de los productos y servicios de las áreas rurales (10%).

Las redes nacionales difunden información de un país a los GAL y actúan como foro para el intercambio de información sobre experiencias y conocimientos técnicos. También facilitan asistencia en el ámbito de la cooperación local y transnacional.

De manera que LEADER + es un complemento clave en la aplicación de las medidas comunitarias del desarrollo rural (inversiones en explotaciones agrarias, instalación de agricultores jóvenes, formación, cese anticipado de las actividades agrarias, medidas agroambientales, mejora de la transformación y comercialización de productos agrarios, silvicultura, fomento adaptación y desarrollo de zonas rurales -mejora de las tierras, de la parcelación, creación de servicios de sustitución y de explotaciones, comercialización de productos de calidad, servicios básicos de abastecimiento para la economía y población rural, renovación y desarrollo de pueblos y conservación del espacio rural, diversificación de la actividad agraria, gestión de recursos hidráulicos, mejora de estructuras relacionadas con la producción agraria, protección del medio, recuperación de la capacidad de producción dañada por desastres naturales y el establecimiento de medios de prevención, reingeniería financiera- y zonas desfavorecidas).

Puede decirse, por tanto, que en las tres fases (I, II y +) los principios de LEADER son: creación de los GAL; aplicación de Planes de Acción Local, con ejes de intervención

para acciones de desarrollo; intersectorialidad y ligación de acciones; cofinanciación; e integración en redes territoriales (con el mejor ejemplo en la cooperación transnacional). Y de ellos há surgido una innovación trascendente, pues los territorios LEADER no se ajustan a límites administrativos predeterminados. Y un funcionamiento peculiar y operativo que parte de los siguientes aspectos:

- *Planteamiento territorial* (una zona es una unidad territorial rural, con relativa homogeneidad y cohesión social interna).

- *Enfoque ascendente en etapas* (presupone la implicación de los agentes locales en las políticas de desarrollo).

- *Partenariado y GAL* (se trata de una asociación encargada de elaborar una estrategia y un plan de acción local).

- *Innovación de las acciones* (el objetivo es innovar los recursos locales y organizarlos en red).

- *Enfoque integrado* (la idea central es que los planes de acción local formen un conjunto).

- *Integración en red y cooperación entre territorios* (la cooperación se establece a varias bandas, pues puede afectar desde a territorios cercanos a ser transnacional).

- *Financiación y gestión de proximidad* (con la delegación al GAL de las decisiones y la gestión).

3 LA ALTERNATIVA DE PRODER

Algunos países han establecido programas similares a LEADER, como España con los PRODER, que aplican medidas de desarrollo endógeno bajo la forma específica del método LEADER. El primero se desarrolla entre 1996 y 1999 con el objetivo impulsar un desarrollo endógeno de carácter plurirregional y ejecución en zonas no beneficiarias de LEADER II. Y PRODER 2 (2000-2006), paralelo a LEADER +, aplicable en todo el país y con objetivos similares a LEADER: el desarrollo endógeno y sostenido del medio rural, el fortalecimiento y diversificación de la economía, el mantenimiento de la población, la elevación de las rentas y el bienestar social, y la conservación del espacio y de los recursos naturales. Los beneficiarios de las ayudas son dos: los GAL (cuando así lo decida la Comunidad Autónoma) y las Comunidades Autónomas o entidades locales, cuando las ayudas a proyectos sean concedidas (a propuesta de los GAL) por Administraciones locales, sociedades de promoción o Comunidades Autónomas.

Entre las medidas que pueden recibir subvención se incluyen las acciones siguientes (no muy diferentes a las LEADER): mejora de tierras, reparcelación, servicios de asistencia a la gestión de las explotaciones agrarias, comercialización de productos agrícolas de calidad, servicios de abastecimiento básicos para la economía y la población

rurales, renovación y desarrollo de pueblos y protección y conservación del patrimonio rural, diversificación de las actividades agrarias y afines, desarrollo y mejora de las infraestructuras relacionadas con el desarrollo de la producción agraria, fomento del turismo y artesanado, protección del medio en conexión con la conservación del paisaje y la economía agraria forestal, recuperación de la capacidad de producción agraria dañada por desastres naturales y establecimiento de medios de prevención adecuados, e ingeniería financiera. Adicionalmente los programas PRODER disponen de la capacidad de seleccionar otras, em razón directa de la situación específica de cada Comunidad Autónoma⁷. En el caso específico de este país las medidas se han centrado en aspectos concretos:

- Embellecimiento de pueblos, recuperación de rincones y espacios deteriorados, restauración arquitectónica y apoyo a la arquitectura tradicional como recurso turístico.

- Creación y difusión cultural.

- Protección, defensa y conservación de recursos naturales y del paisaje.

- Eliminación y reciclaje de residuos.

- Inventarios, restauración y recuperación de edificios de carácter histórico.

- Dotación de pequeñas infraestructuras y de servicios de apoyo a la actividad económica (red viaria, infraestructura hidráulica, telefonía rural, pequeñas redes de electrificación, polígonos, etc)

- Fomento de las inversiones turísticas en el espacio rural (inversiones individuales o colectivas dirigidas al desarrollo de una actividad turística, promoción de la oferta turística local, creación de plazas turísticas, actividades turísticas orientadas a temas culturales, gastronómicos, ecológicos, promoción de marcas y etiquetas para el desarrollo del turismo, aprovechamiento de masas forestales y espacios abiertos para actividades cinegéticas, etc).

- Fomento de pequeñas empresas, actividades de artesanía y servicios (servicios a las empresas, centros de fundación de empresas, restablecimiento de actividades artesanales o manufactureras tradicionales en desuso, creación de entidades de trabajo asociado, apoyo a la creación de instalaciones de tele-trabajo, ayuda financiera directa para la puesta en marcha o consolidación de pequeñas empresas).

- Servicios a las empresas en el medio rural (detección de iniciativas, estudios de viabilidad, asesorías técnicas, detección de mercados potenciales, acceso a la financiación, introducción de innovaciones, sensibilización de la población, campañas de difusión e información, etc).

- Revalorización del potencial productivo agrario y forestal (apoyo a la creación, mejora o modernización de empresas que transformen productos locales y tradicionales, ayudas a la comercialización de productos locales, estudio de los mercados, apoyo a la asistencia técnica y a la inversión para producir y mejorar especialidades locales, transferencia de nuevas tecnologías que mejoren la producción, tratamiento y

comercialización de productos locales, reorientación de la producción hacia productos de calidad, promoción de productos tradicionales que respeten normas de calidad, actividades agrarias que complementen y diversifiquen la explotación o el sector, utilización de recursos vegetales para producción de energías alternativas, creación de cooperativas de crédito o cualquier tipo de entidades que avalen solidariamente para facilitar acceso al crédito, etc).

- Mejora de la extensión agraria y forestal (acciones formativas y divulgativas dirigidas a agricultura y silvicultura, industria agroalimentaria, diversificación de actividades, expertos y animadores del desarrollo rural, conocimiento y aplicación de nuevas tecnologías, adquisición o renovación de medios informáticos y audiovisuales y demás material didático, y ayudas al intercambio de conocimientos y experiencias).

Significar, por último, que un PRODER se financia también mediante fondos de la UE (FEOGA y FEDER), Administración General del Estado, Comunidades Autónomas, entidades locales y sector privado. Pero una gran novedad es que mientras en LEADER + las acciones deben ser innovadoras, transferibles, con efecto demostrativo y basadas en una estrategia piloto, en PRODER 2 no tienen por qué cumplir estos requisitos.

4 LA INCIDENCIA DE LEADER EN LA MONTAÑA MERIDIONAL. EL EJEMPLO DE LA COMUNIDAD DE MURCIA

En la Región de Murcia casi tres cuartas partes de la población vive en la tercera parte del territorio limítrofe con el mar, un desequilibrio que provoca otro de concentración de la renta per capita y una renta inferior a la media española, lo que explica su catalogación comunitaria como área desfavorecida (CEBRIÁN ABELLÁN, A. 2002). Y con la peor situación apace la comarca montañosa del Noroeste, que antes de la entrada en funcionamiento de LEADER únicamente alcanzaba el 82,4% de la renta familiar disponible de la Región y el 53,5% del correspondiente al PIB comunitario. Es un fiel exponente de una situación arrastrada desde 1950, reflejada desde entonces en un descenso del 12,6% en el número de habitantes. Como consecuencia la tasa de actividad siempre ha sido inferior a la media regional, con una población activa femenina mucho más baja que la masculina, y un nivel de desempleo que tradicionalmente ha superado mucho al regional. Además, la distribución del empleo es reflejo fiel de la actividad económica (Cuadro 1).

Cuadro 1: Distribución porcentual del empleo

Sectores	Zona	Región
Agricultura	32,49	18,07
Industria	20,51	18,48
Construcción	9,87	9,14
Servicios	37,13	54,31

Fuente: CEBRIÁN ABELLÁN, A. (2002).

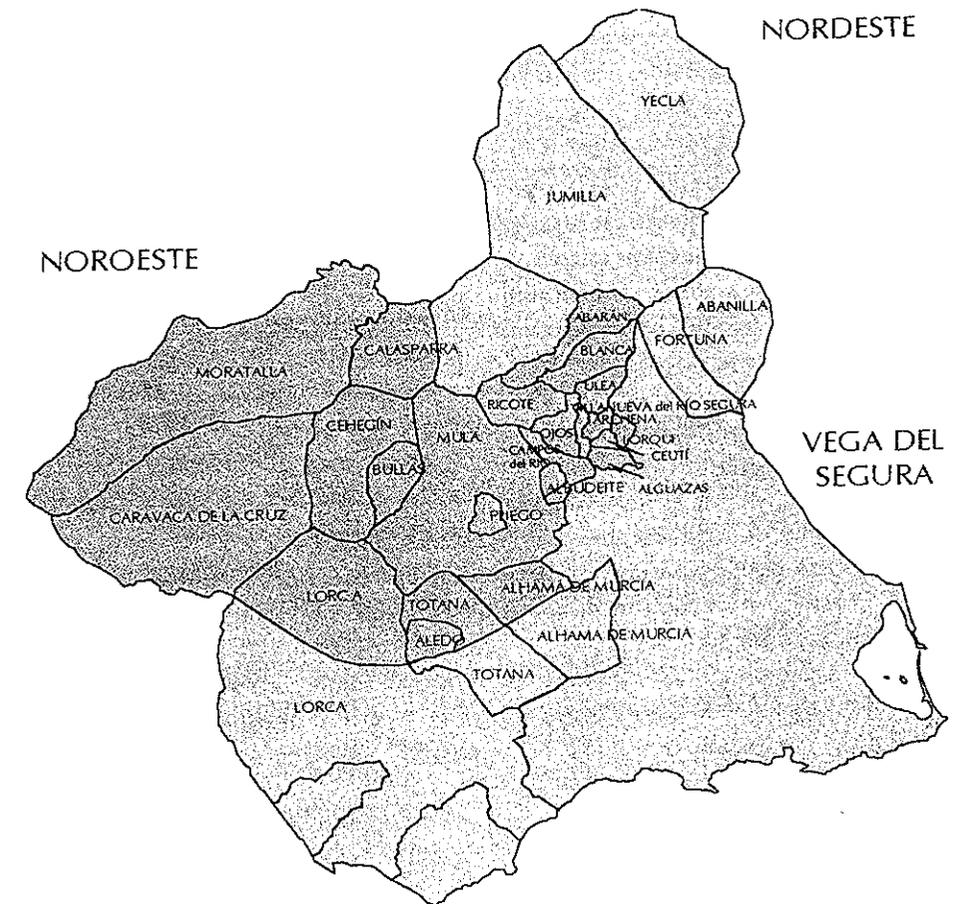


Ilustración 1: Comarcas leader II de la región de Murcia.

Fuente: ECOTONO, 2000 (T.1).

Es en este contexto entra el nuevo modelo de desarrollo rural con los LEADER I (tres em la región), uno en el área de montaña, sobre una densidad de 24 hab/Km² y una superficie de 3.300 Km² (la tercera parte del territorio regional), con la actividad económica centrada en un sector primario basado en el cereal de secano, con bajos rendimientos, una actividad industrial orientada a los mercados locales, y comparativamente un cada vez sector terciario más dinámico. El escaso dinamismo económico (notablemente inferior al regional) era quien conducía a la disminución de la población, aunque como contrapartida el territorio de serranía disfruta de una ventaja comparativa, los notables atractivos para el turismo de interior (ALARCÓN POMARES, H. 1993). LEADER I se centró em corrección de debilidades y em aprovechamiento de ventajas comparativas, desde ejes que permitieron el desarrollo de actuaciones muy diversas (Cuadro 2), exponente casi todas ellas (porque esta primera fase constituyó em todos los lugares una introducción, una especie de experimentación) de los objetivos últimos, la diversificación de actividades y la pluriactividad del mundo rural.

Cuadro 2 - Actuaciones LEADER I

Parajes naturales y educación ambiental
Adecuación para visitas turísticas de bosque Galería y paseo fluvial.
Visita turística de cueva cárstica.
Entornos históricos y monumentales
Itinerario turístico en castillo-santuario (Vera Cruz de Caravaca).
Protección de pinturas rupestres.
Ruta turístico-histórica.
Actividades deportivas
Creación de centros hípicas.
Promoción turística comarcal
Creación de una Central de Reservas comarcal.
Edición de una guía turística comarcal con base histórica y patrimonial.
Promoción y divulgación de la oferta de turismo rural.
Formación
Jornadas sobre rehabilitación de edificios tradicionales con destino turístico.
Jornadas sobre historia y patrimonio como recurso turístico en zonas rurales.
Curso de gestión de alojamientos rurales.
Asistencia técnica
Estudios y proyectos de parque ecológico recreativo.
Estudio espeleológico de adecuación turística de cueva cárstica.
Creación de equipo de arquitectura, para asistencia en rehabilitaciones.
Inventario de edificios rurales con potencial turístico.
Creación de plazas de alojamiento

Establecimientos hoteleros.
Casas de campo y casas en cascos antiguos (Alojamientos Turísticos Albergues.
Otras Actuaciones
Auditorio..
Creación de un archivo videográfico de las realizaciones turísticas Leader. 2.

Artanía

Tierra cocida
Exposición de artesanía y actividades paralelas a la exposición.
Mejora de tejeras.
Jarapas y artesanía textil
Exposición de artesanía textil *Jarapas*, con jornadas y mesas redondas.
Mejora de talleres de jarapas.
Transformados agrarios
Instalación de una quesería de cabra.
Obrador de repostería artesanal.
Ampliación de colmenas para apicultura.
Regulación de riegos y construcción de embalse para cultivos biológicos a gran altitud.
Ampliación de bodega.
Otras actuaciones
Exposición comarcal de productos agrarios tradicionales

Fuente: LEADER I. Comarca del oroeste, Murcia.

Com LEADER II ya se trató de confirmar y desarrollar, de ahí que se incluyeran líneas más amplias y actuaciones más definidas. Entre las primeras resaltaron (Cuadro 3).
Cuadro 3: Líneas principales LEADER II

Rehabilitación de viviendas para uso turístico
Hospederías
Rehabilitación de monasterio como hospedería rural.
Creación de hospedería y mesón-restaurante en casco antiguo.
Albergues
Ampliación y creación de albergues juveniles.
Equipamiento de albergue *Centro de Iniciativas Ecológicas*.
Otras rehabilitaciones y ampliaciones
Edificio museo.
Ampliación de complejo turístico.
Mejora de infraestructuras para realizar paseos fluviales por el Río Segura.
Mejora de iluminación y accesos al castillo de Caravaca.

Acondicionamiento de zona de acampada.
 Promoción turística comarcal
 Creación de un centro hípico.
 Otras actividades
 Edición y publicación de una *Guía de alojamientos turísticos y actividades de interior*.
 Edición y publicación de una *Guía de Bicicleta de Montaña*.
 Edición y publicación de callejeros.
 Edición de folleto, vídeo y carteles divulgativos de Sierra Espuña.
 Creación de museo etnológico y zona de exposiciones.
 Estudio sobre la *Marca de denominación geoturística del turismo de interior en la Región de Murcia*.
 Apoyo y asesoramiento para la implantación del *Sistema de Calidad para alojamientos rurales*.
 Mercadillos de artesanía
 Creación de cinco mercados artesanos en otros tantos municipios.
 Empresas que recuperan tradiciones
 Creación de empresas de restauración: comidas tradicionales, mesón tradicional y restaurante en una antigua almazara..
 Creación de una nueva bodega.
 Creación de panaderías artesanales y mejoras en panadería artesanal.
 Creación de un comercio de productos de artesanía.
 Construcción de instalaciones para la producción de jarapas.
 Construcción de instalaciones y maquinaria para forja y cerrajería.
 Creación de taller artesanal de carpintería.
 Creación y ampliación de industria artesanal de producción de aceite.
 Proyectos innovadores
 Creación del Centro de Formación.
 Creación del Centro de Reproducción del Asno Hispano.
 Mejoras en instalaciones de producción de algas espirulinas.
 Mejoras en maquinaria para empresa de producción de carne mechada.
 Creación de la enoteca *Mundo Enológico*, con aula de formación y catas.
 Adecuación de bodega de cooperativa para visitas turísticas.
 Ampliación y mejora de instalaciones en empresa de productos lácteos de cabra.
 Mejoras de maquinaria en quesería de leche de cabra.
 Adquisición de equipo automático para el ordeño mecánico de cabras.
 Creación de un centro reproductor de la cabra murciano-granadina.
 Organización de dos exposiciones de cabras, *Expocabra*.
 Creación de una empresa de investigación, producción y comercialización del higo chumbo.

Mejoras en las instalaciones de *Cooperativa Canaraflor*, de flor cortada.
 Conservación y mejora del medio ambiente
 Acondicionamiento de infraestructuras turísticas en Parque Natural.
 Construcción de un mirador.
 Mejoras en condiciones y paisajes de zonas de afluencia turística.
 Otros proyectos
 Instalación de horno para tejas.
 Creación de empresa de producción de manualidades.
 Construcción de nuevas instalaciones para el traslado de alfarería tradicional.
 Adquisición de maquinaria para modernización de alfarería.
 Creación de empresa de fisioterapeutas.
 Creación de empresa de diseño, patronaje y escalado para la industria del calzado.
 Ampliación y modernización de instalaciones de fábrica de producción de colchones.
 Creación de empresa de artesanía del mármol.
 Adquisición de maquinaria para taller artesanal de carpentería y encuadernación.
 Creación de cooperativa de producción de colmenas.
 Creación de empresa de producción de pimentón.
 Ampliación de instalaciones y maquinaria para producción de laterales de cajas de madera.
 Centro reproductor de avestruces.
 Formación
 Curso de *Guías turísticos*.
 Curso de *Desarrollo y planificación turística* para los Agentes de Desarrollo de la comarca.
 Curso de *Conservación de Ermitas*.
 Formación para expertos en *Confección de prendas deportivas*.
 Cursos de *Conservación, restauración y catalogación de pintura*.
 Curso de *Encaje de bolillos*.
 Charlas formativas sobre la nueva política agraria comunitaria en la comarca LEADER II.
 Viajes formativos para emprendedores turísticos y para Pymes relacionadas con la comercialización agraria.
 Curso de *Internet para Agentes de desarrollo rural*.

Fuente: LEADER II INTEGRAL, Murcia.

Entre las acciones concretas más relevantes cabe mencionar:

1) TURISMO:

- *Plan de calidad de turismo rural*. En LEADER I el turismo rural de calidad ya era una estrategia definida, que tendrá continuidad en LEADER II mediante la concienciación de los promotores y empresarios sobre la necesidad de adoptar criterios de calidad para competir en un mercado con oferta creciente. El proyecto consistió en la difusión entre los promotores de la importancia de autoevaluarse y asimilar criterios de calidad, aprovechando que la *Secretaría General de Turismo* había gestado la marca de calidad (Q) para alojamientos de turismo rural, tratando de preparar a los empresarios del área para ser los primeros en cumplir los requisitos y criterios para dicho distintivo.

- *Construcción de alojamientos para turismo en edificios singulares y rehabilitación de históricos en desuso*. La primera fórmula se identifica con la conservación de molinos, en un paraje con abundancia de almazaras, batanes, herrerías, martinets y molinos de harina movidos por el paso de agua, actividades ya abandonadas y de las que restaba algún testimonio residual. El primero data del siglo XVI y era el último en funcionamiento en España, de modo que el planteamiento consistió en la recuperación y dotación de viabilidad económica desde la creación de una hospedería en las antiguas dependencias. La acción ha permitido continuar la molienda diaria y artesana de harinas naturales, que además ejerce de reclamo turístico y facilita la consolidación del establecimiento hotelero anexo. El carácter demostrativo y transferible de esta acción se ha puesto de manifiesto al ser realizarse posteriormente seis proyectos comarcales sobre antiguos molinos reconvertidos en establecimientos hosteleros. Otra acción es la regeneración de casares para alojamiento rural.

- Por lo que se refiere a la *rehabilitación de edificios históricos* con ese mismo fin, surge como iniciativa municipal para dar solución al abandono de viviendas y de la actividad económica y social. El resultado es la creación de un establecimiento turístico con categoría de tres estrellas, que ofrece adecuados niveles de ocupación, y que se ha transformado en acción transferible a municipios con edificios en proceso de deterioro y falta de uso.

2) ARTESANÍA:

- *Ruta Artesanal de la Región de Murcia*, relacionada con oficios y productos de la tierra que antaño constituyeron pilares fundamentales de la actividad económica en distintos municipios. El primer mercadillo de productos locales se celebra desde el 1992, y constituyó una iniciativa pionera en la Región de Murcia, promovida por LEADER I, y con LEADER II la acción se traslada a tres municipios más. Entre todos constituyen la citada *Ruta Artesanal*, que pretende también coordinar acciones y recursos para conseguir la rehabilitación de los cascos antiguos de los municipios (escenarios que albergan a los mercados), y lograr la dinamización de los sectores tradicionales de artesanía y productos agroalimentarios en cada localidad. Se diseña un modelo de mercadillo para cada lugar,

y se ubica en las plazas y soportales de cada municipio. Asociada a la venta de productos se crean elementos comunes de animación, y se cuida la imagen con la pretensión de ofrecer una oferta especializada y de calidad y un itinerario turístico de interés regional. La acción constituye un interesante modelo susceptible de ser transferido a otros territorios.

3) PRODUCTOS LOCALES:

- *Bodegas de calidad, cultura del vino y producción artesanal*. En el relanzamiento de bodegas se ha contado con ventajas: una amplia historia vitivinícola, una denominación de origen propia, y unos promotores deseosos de sacar mayor rendimiento con la elaboración propia de vinos tintos de calidad. El proyecto consistió en la construcción de instalaciones para un tratamiento cuidadoso de la vendimia y en el diseño de una recolección cuidadosa de la uva, con un proceso secuencial desde el principio. Como resultado esta bodega comercializa ahora dos vinos jóvenes tintos, uno de vinificación tradicional (Monastrell-Tempranillo) y otro de fermentación carbónica (100% Monastrell), y otros dos tintos con reposo en bodega. La calidad obtenida, unida a una cuidada y selectiva campaña de comercialización, ha permitido que algunos de ellos ya estén recogidos en publicaciones especializadas.

- *Cultura del vino*. La acción combina la venta de vinos de calidad con la organización de catas para educar.

- *Artesanía*. La producción y comercialización se engloba bajo la marca *Productos Artesanos del Sol*, dado que la variada y rica oferta gastronómica se limitaba a un conocimiento comarcal o local. Pero ante la demanda y aceptación de algunos productos (lomo mechado) se plantea la elaboración con fines comerciales, y tras cuatro años distintos establecimientos comerciales ya lo ofrecen. De modo que la acción es transferible a productos locales de características similares, y no requiere de importantes inversiones o instalaciones. Igualmente, aprovechando las aguas saladas de una fuente se están produciendo algas espirulinas, de alto contenido vitamínico y proteínico, en cápsulas que ya se exportan al extranjero, y con unos promotores que controlan todo el proceso (producción y distribución).

LEADER + profundiza actualmente en el proceso de desarrollo rural a través de una estrategia (*HACIA UNA MARCA DE CALIDAD TERRITORIAL*) que persigue la mejora de calidad de vida, en especial de la población joven y femenina, a través de varias acciones.

- *Servicios a la población*, con actuaciones en el desarrollo de proyectos de aplicación de la marca de calidad territorial.

- *Formación y empleo*, con actividades formativas especializadas en materia de calidad, gestión y promoción de proyectos innovadores, y con apoyo a las acciones que generen empleo para jóvenes, mujeres...

- *Valorización de productos locales agrarios*, con acciones dirigidas a valorizar la

producción local agraria ligada a los recursos (artesanal agroalimentaria y no alimentaria, forestal y silvícola), y apoyo al desarrollo de estos subsectores en calidad, comercialización colectiva, promoción y marketing, y diversificación y cooperación entre productores.

- *PYMES y servicios*, con iniciativas innovadoras que faciliten la diversificación y la innovación, y que supongan un valor añadido para el empleo.

- *Turismo*, con asistencia a la organización turística, consolidación del sistema de calidad, creación de productos turísticos culturales y de naturaleza, y organización de redes de recursos y productos que permitan la cooperación entre los sectores implicados.

- *Patrimonio natural*, con acciones destinadas a desarrollar una gestión prudente de la naturaleza, combinando protección, recuperación, valorización y enriquecimiento del medio.

- *Patrimonio cultural y arquitectónico*, con iniciativas destinadas a la valorización y la promoción cultural del territorio.

5 OTROS PROGRAMAS COMUNITARIOS DE COMPLEMENTO

ADAPT, es un programa del FSE (un instrumento de la Unión Europea para fomentar los recursos humanos y la mejora del mercado laboral), cuyo objetivo es facilitar el acceso al mercado laboral, promoviendo la igualdad de oportunidades, patrocinando la creación de puestos de trabajo e impulsando la formación profesional. El programa comarcal tiene como objetivos:

- Afianzar mediante formación las infraestructuras y apoyo técnico, y los puestos de trabajo generados por el tejido industrial, dotándolos de la flexibilidad y estabilidad para que se adapten al mercado.

- Promover sectores con oportunidades de empleo.

- Mejorar el servicio de las administraciones locales en materia de *desarrollo*.

- Estimular la difusión de oportunidades de empleo y la aparición de emprendedores.

Los beneficiarios directos del programa son los trabajadores y empresarios de sectores afectados por la rápida evolución técnica, y los desempleados jóvenes en busca de primer empleo. Las medidas y acciones del proyecto se centran en:

- *Estudios e investigaciones*. Con esta acción se realizan censos para conocer las carencias de las empresas en innovación tecnológica, gestión y formación de recursos humanos, y se catalogan las profesiones demandadas por empresas de sectores emergentes.

- *Orientación de los trabajadores y empresarios para la adaptación a las transformaciones tecnológicas y metodológicas*. Ahora se orienta a empresarios y trabajadores en el manejo de sistemas informáticos, comunicaciones y organización de recursos humanos.

- *Formación*, con la realización de cursos dirigidos a trabajadores y empresarios sobre Seguridad e Higiene, Prevención de Riesgos, Fiscalidad, Gestión, Comercialización, etc, y otros que emanan de las empresas y trabajadores para abordar técnicas e instrumentos relacionados con el desempeño de profesiones y demandas.

- *Apoyo al desarrollo empresarial*, para dotar a los municipios de medios dirigidos a impulsar el desarrollo tecnológico y la gestión de empresas.

- *Creación de la infraestructura del proyecto*, para integrar servicios y acciones tendentes al desarrollo económico y coordinar las actuaciones del proyecto.

- *Intercambio de experiencias*, para integrar servicios y acciones tendentes al desarrollo económico y coordinar las actuaciones del proyecto.

INTERREG IIC (*Regli degli Spazi Fragili*) es otro proyecto a desarrollar por socios (regiones de Umbria, Basilicata, Lazio, Cerdeña, Sicilia, Valle D'Aosta y Murcia), con acciones como la creación de una base de datos para integrar los aspectos relevantes de la oferta local de cada socio (turismo rural, artesanía, etc). Y, sobre todo, el Tele-trabajo, una solución para la creación de nuevas empresas y para la formación en nuevas tecnologías de los recursos humanos y su incorporación al mundo laboral. Las actuaciones han encontrado reflejo en:

- La construcción de un *Centro de Tele-trabajo*, que proporciona apoyo a los planes de desarrollo local y aporta la infraestructura para una formación tecnológica acorde a las demandas, proporcionando puestos de trabajo, equipamiento, *software* y asesoramiento.

- El *Centro Virtual de Artesanía*, con un conjunto de estrategias complementarias (diseño de una Aplicación Informática Multimedia, basada en Tecnología *Web*, que promociona la artesanía local en Internet y en varios idiomas; diseño de una plan de promoción con actividades de difusión, demostraciones, seminarios y jornadas; e intercambio de experiencias con otros centros de promoción relacionados con la artesanía).

6 A MODO DE SÍNTESIS

Los logros conseguidos por las iniciativas comunitarias son innegables, pero todo parece indicar que el LEADER+ no puede ser una solución definitiva al quedar fundado en estrategias piloto y de unificación temática. Y luego está el problema de los fondos disponibles, que también afecta a otros programas alternativos. Pero el gran problema vendrá una vez finalizado, cuando se limite la vía financiera comunitaria con la ampliación de la UE, cuando el problema residirá en repartir cada vez menos entre cada vez más, pues para el año 2006 quedarán reducidos los presupuestos al nivel de 1992 (CEBRIÁN ABELLÁN, A. y ANDÚGAR MIÑARRO, A. 2002). Sin embargo, la comarca analizada cuenta con dos ventajas: que las recomendaciones comunitarias indican la primacía de las inversiones en capital físico y humano; y que se primará también a la diversificación de las

zonas rurales y a las definidas por grandes desventajas geográficas naturales (como la montaña). De modo que será evidente la existencia de unos recursos cada vez más limitados, pero también que se concentrarán en zonas geográficas con problemas de interés comunitario, como la presente comarca subbética.

REFERÊNCIAS

- ALARCÓN POMARES, H. "Experiencia de turismo interior en la Región de Murcia". *Desarrollo local, turismo y medio ambiente*. Diputación Provincial de Cuenca, Cuenca; p. 219-230, 1993.
- CARVALHO, P. y FERNANDES, J. L. "Iniciativas de desenvolvimiento local no espaço rural português". En CAETANO, L. *Território, inovação e trajetórias de desenvolvimento*. Centro de Estudios Geográficos da Fluc, Coimbra; p. 241-272, 2001.
- CEBRIÁN ABELLÁN, A. "LEADER de montaña y turismo rural. La Sierra el Segura (Murcia) ante los nuevos retos". *XXVIII Reunión de Ciencia Regional*, Murcia (formato electrónico), 2002.
- CEBRIÁN ABELLÁN, A. y ANDÚGAR MIÑARRO, A. "La reivindicación española frente a las repercusiones de la ETE sobre los países de la cohesión". *Papeles de Geografía*, Nº 35; p. 55-74, 2002.
- DUARTE, R. "Los programas europeos LEADER: una apuesta por el desarrollo rural". *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas*. Universidad de Zaragoza, Año IV, Nº 14; p. 149-158, 2000.
- ECOTONO *Informe de evaluación final de la subvención global concedida al amparo de la iniciativa comunitaria LEADER II en la Región de Murcia (Vol. I y II)*. Madrid, 2000.
- GARCÍASANZ, B. "Apuntes para un libro blanco para el desarrollo rural". *Libro Blanco de la Agricultura y Desarrollo Rural. La agricultura del futuro: un compromiso de todos*. Madrid; p. 1-7, 2002.
- JOUEN, M. "El Modelo rural europeo". *Leader Magazine*, Nº 5. Bruselas, 200-2001.
- LEADER INTEGRAL (varios años) *Comarca del Noroeste*. Bullas, Murcia.
- LLOBERASERRA, F. "Conceptos clave, dinamización y asistencia en programas de desarrollo rural". *Lecciones de desarrollo rural*. Universidad de Castilla la Mancha-CEDERCAM. Ciudad Real; p. 51-70, 2001.
- MOLINERO HERNANDO, F. "El desarrollo rural en los territorios de la Unión Europea". *Jornada Temática El Mundo Rural. Libro Blanco de la Agricultura y Desarrollo Rural*. Madrid (Mayo), 2002.
- REIS, J. "Interior, desenvolvimiento e território". *Perspectivas de desenvolvimento do interior*, I.N.C.M, Lisboa, 1998.

Recebido para publicação em 15/08/03

Aceito para publicação em 02/12/03