

LA ACCIÓN LEADER II EN LAS SERRANÍAS DE MURCIA Y ALBACETE

Aurelio Cebrián Abellán
Universidad de Murcia

RESUMEN

El mantenimiento de la mayor parte de las debilidades y urgencias tras la intervención de LEADER plantea la cuestión de su aportación real. Sus acciones han sido múltiples y sus repercusiones variables según líneas de actuación, aunque sus impactos más lógicos de lo esperado. Sin embargo ha faltado la acción territorial y la fusión más regional de esfuerzos, que la Iniciativa actual tampoco contempla, con la derivación del enquistamiento de los problemas territoriales, y cuando, además, la vigencia de los programas se encontrará limitada a corto plazo.

Palabras clave: desarrollo rural, desarrollo local, líneas de acción, índices de impacto, actuaciones y tendencias

ABSTRACT

The continuity of most of the weaknesses and urgencies after the intervention of LEADER raises the question of its real contribution. Its actions have been multiple, and its repercussions have been variable according to courses of action., although its impacts have been more logical than the expected. Nevertheless it has lacked territorial action and the huge fusion of efforts –more regional-, that the present initiative does not contemplate either, with the derivation of territorial problem's stagnation and when, in addition, the use of programmes is limited in the short term.

Key words: Rural development, local development, course of action, impact rates, actions and tendencies.

1. INTRODUCCIÓN

LEADER, atendiendo a los parámetros comunitarios de construcción territorial, lleva a cabo la configuración de comarcas nuevas. Así, la de Alcaraz-Campo de Montiel albacetense (SACAM) está integrada por veinticinco municipios, con la ciudad de Alcaraz como centro tradicional, aunque compartido con Munera, el núcleo más poblado con más del doble de la población del primero; con todo los 35.147 habitantes repartidos en 3.674 km² continúan dependiendo funcionalmente de la ciudad de Albacete. La también comarca albaceteña de la Sierra del Segura, a pesar de su homogeneidad, es a partir de la creación de la Mancomunidad de Municipios en el año 1.989 cuando se organiza como unidad administrativa; supera los 2.676 Km² y está más despoblada que la precedente, con poco más de 21.000 habitantes y población más dispersa al disponer de 87 entidades asociadas. Y la comarca del NO de Murcia cuenta con 4.233 km² (más de la tercera parte de la Comunidad de Murcia) y más de 91.000 habitantes (el 8% de la población regional), con mucho el sector más poblado de la región considerada, y ello contando con el hecho de que las tierras altas del sur comarcal apenas superan las 6.000 personas (Alhama de Murcia 530, Totana 580 y las correspondientes a Lorca 4.910) (Ilustración 1).

2. LA INTERVENCIÓN COMUNITARIA

La Sierra de Alcaraz dispuso de un PROPOM (con 11.268 millones de pesetas) y de un PRODER I (unos 1.800 millones reales), que configuró el *Campo de Montiel y Sierra de Alcaraz*, con la *Fundación SACAM* (gestora de la *Asociación Comarcal de Turismo*). Luego, de un segundo programa LEADER (2.290 millones de pesetas, con dominio de la inversión privada y del turismo rural). Actualmente dispone de un LEADER + (11,4 millones de euros, con la relevancia del turismo rural en líneas tangenciales). Por tanto la comarca ha dispuesto en los diferentes programas ejecutados de un total teórico superior a los 17.700 millones de pesetas, que le convierte en la primera de las analizadas, aunque no obsta para que se mantenga como la más deprimida.

En la Sierra del Segura se entra directamente en LEADER II, (que superó los 1.500 millones de pesetas, y en el que resaltó la clara relevancia del gasto público (casi triplicó al correspondiente nacional), y por líneas otra clara primacía del turismo rural. Hoy LEADER + pretende incidir en el cambio de la tendencia de algunos indicadores, con una distribución por líneas indicativa de un dominio de las estrategias de desarrollo sostenible, integradas y de calidad (para lo que cuenta con un presupuesto de diez millones de euros, sustentado básicamente en fondos europeos).

Al NO de Murcia LEADER I le convirtió en la única comarca beneficiaria de la Comunidad, aunque los promotores de acciones fueron en gran medida los propios ayuntamientos. Se dispuso de 1.368 millones de pesetas (con un 71% destinado a turismo rural, más incluso que en las comarcas precedentes). En el proceso de transición a LEADER II se amplió la comarca, y la inversión total prevista superó los 2.500 millones de pesetas (en el origen de la pública se comprueba el abrumador dominio de los fondos comunitarios). Entre tanto dispuso de las ventajas inherentes al *Programa Operativo de Agricultura y Desarrollo Rural del Eje 4 de la Región de Murcia*. En la actualidad



LEADER + fomenta la valorización del patrimonio natural y cultural con el objetivo de mejorar el entorno económico, favorecer la creación de empleo e incrementar la organización de las comunidades rurales.

Así pues, desde la década de los años ochenta la región analizada ha dispuesto de inversiones para desarrollo rural por valor de casi 26.000 millones de pesetas (sin contar los fondos del citado *Programa Operativo de Agricultura* desarrollado en Murcia), concentrados en cerca de tres cuartas partes en el área más deprimida, la serranía de

Alcaraz. El resto se ha gestionado mediante el sistema de *Desarrollo Rural con Enfoque Local*, que ha implantado una organización no muy diferente, si bien resalta la complejidad en la Sierra del Segura y en el NO de Murcia (con la gestión inicial del *Instituto de Fomento*, que ha aportado el nacimiento de asociaciones, como NORATUR o ASSO - integrada por jóvenes interesados en el futuro de la comarca-). En programas propios y concertados SACAM es también la menos representativa de las comarcas en la realización de los primeros, mientras solo disfrutó de algún concertado; en la *Sierra del Segura*, además de prolíficos los ejecutó la Mancomunidad, junto con un amplio conjunto de actividades relacionadas con el desarrollo rural; y el NO desarrolló numerosas actividades y gestionó programas ADAPT e INTERREG (el Proyecto *INTERREG IIC Regli degli Spazi Fragili* le vinculó a comarcas italianas), rasgos que unidos al esfuerzo por el desarrollo de las nuevas tecnologías le convirtieron en el programa más consolidado de la región.

Las inversiones por líneas muestran el dominio general de algunas, como la de turismo rural, que baja en la Sierra de Alcaraz y Campo de Montiel, aunque en la del Segura despuntó sobremanera (52,7%), mientras en el NO (comparativamente con la media inversora regional) las medidas 1 y 4 han sido superiores, aunque el dominio volvió a corresponder al turismo rural (41,7%) y a las PYMEs, artesanía y servicios (32,2%). La Sierra del Segura ha acaparado el 35,1% de la inversión total regional, seguida del NO (33,6%), y ligeramente descolgada ha quedado SACAM (31,3%). También los municipios cabeceras comarcales han copado la mayor parte de los fondos LEADER o PRODER, con cifras tan llamativas (1.333 millones de pesetas) que han contribuido a agudizar los desequilibrios con el entorno, con el especial resalte de Alcaraz, cuando su comarca es la más deprimida. Hacia el sur ocurre lo propio en Elche de la Sierra (481 millones), como también en el NO de Murcia, donde la sede LEADER ha captado (404,7 millones), la inversión más alta de la comarca. De modo que el reparto inversor municipal en toda la región se define por la fuerte acumulación en las cabeceras o en el enclave (Bullas) que realiza esa función LEADER en el NO murciano. Incluso la inversión total en porcentaje sobre la total regional indica también el resalte de las cabeceras citadas, así como los escasos porcentajes recibidos en el sector deprimido central y oriental de la Sierra de Alcaraz y el Campo de Montiel.

Sobre el reparto de las inversiones analizadas puede decirse, en una primera aproximación, que poco ha contribuido al desarrollo del interior deprimido, y que además se ha concentrado en manos de pocos promotores. Asimismo, el análisis del número total de acciones por municipio vuelve a concentrarlas en las cabeceras comarcales o sede LEADER. La inversión media por habitante sobre la total realizada en cada municipio permite también comprobar las fuertes disparidades, y la inversión media por habitante sobre la total realizada en cada municipio es muy representativa por marcar amplias diferencias comarcales (en la Sierra de Alcaraz alcanza las 77.827 pesetas, mientras en la del Segura 26.562, cuando en el NO sube a 123.054). La resultante conjunta indica las fuertes concentraciones en pocas entidades, e incluso el número de acciones transforma en muy relativa la distribución inversora per cápita.

Por líneas el apoyo técnico al desarrollo rural se ha concentrado en las cabeceras o sedes LEADER. La atención a la formación profesional y ayudas a la contratación ha sido módica, con solo el 4,6% de los fondos invertidos (324,3 millones de pesetas) en toda la región, con el mayor peso en la Sierra de Alcaraz (135,6 millones), mientras por

municipios resalta la consabida fuerte concentración en la cabeceras o sede LEADER. Por número de acciones las disparidades vuelven a aparecer, aunque las ayudas a la contratación pasan desapercibidas. La inversión media por acción concentra la más elevada en cinco municipios, no coincidentes con las entidades de más alta población, con el consecuente abandono de los demográficamente más envejecidos. El porcentaje comarcal invertido por municipio confirma, una vez más, los desequilibrios de reparto presupuestario, con los más altas inversiones en las cabeceras o sedes mencionadas.

El turismo rural ha concentrado el 42,9% de los fondos totales regionales invertidos, con la menor incidencia en la Sierra de Alcaraz y Campo de Montiel (33,3%). En SACAM la inversión total ascendió a 733,5 millones de pesetas, pero con alta concentración en la cabecera (169,8 millones). En la Sierra del Segura las más amplias dotaciones inversoras han correspondido a los enclaves más turísticos. Y en el NO la cifra total de 989,7 millones ha quedado en la periferia comarcal. La concentración de inversiones ha sido, por tanto, alta en el centro-sur de la región. En el número total de acciones se corrobora lo ya confirmado, la concentración en los núcleos consabidos. Al analizar la inversión media por acción las disparidades son muy notorias, tanto a escala municipal como comarcal, con una región que muestra mayor actividad en el centro-norte y centro-sur, con márgenes más estáticos, y sectores no serranos donde el turismo rural ha pasado desapercibido, con inversiones que han servido para consolidar lo existente. El porcentaje comarcal invertido por municipio confirma datos adelantados, aunque ahora las tierras occidentales, nuevamente, y las septentrionales han sido las beneficiadas.

Las inversiones LEADER en construcción y mejora de casas rurales muestran un cierto reparto territorial en las sierras albacetenses, incluida el área deprimida, aunque vuelve a detectarse el mayor número de acciones en los municipios que ya resaltaban por la presencia de estas dotaciones (en buena parte de los casos se trata de acondicionamientos). Las dotaciones de hoteles se han localizado en el centro de las sierras albacetenses, con un centro-oeste regional mejor dotado, una situación que se vuelve a confirmar. En alojamientos de otras categorías y servicios el incremento de la capacidad de acogida es muy relativo y la irradiación territorial solo ha afectado a la serranía albacetense. En restaurantes las actuaciones se han correspondido con modificaciones que han mejorado la calidad, pero no la capacidad. La relación, por tanto, es estrecha con el turismo rural, y ha conseguido actuar sobre el reparto de la oferta en el espacio serrano, especialmente en la Sierra de Alcaraz y Campo de Montiel.

En PYMEs, artesanía y servicios la línea ha disfrutado del 25,3% (1.783,1 millones de pesetas) del total desembolsado en la región, la segunda más representativa. Por comarcas ha sido relevante en el NO con un 32,2% (763,6 millones), donde sobre el total regional invertido se ha acaparado el 10,8%, mientras SACAM el 7,8 y la Sierra del Segura el 6,7. Esta última presenta un desequilibrio más amplio que SACAM, pues casi la mitad de las inversiones se han centrado en la cabecera comarcal. En el NO la concentración espacial es hacia el norte y sur, y solo los pequeños enclaves del sureste quedan marginados, con un reparto por el resto del territorio más equilibrado. La inversión total constata un basculamiento hacia el sur regional y la concentración en dos sedes comarcales. Por número de acciones en SACAM despunta la concentración de la tercera parte en un único municipio, y relacionada con el turismo rural. En la Sierra del Segura se repite la situación, con otra tercera parte concentrada en la cabecera comarcal, como también ocurre en el NO.

Pero la inversión media por acción modifica el panorama descrito, pues de norte a sur se detecta en SACAM la concentración en dos municipios, con fuertes inversiones en pocas acciones; en la Sierra del Segura el reparto es más equilibrado. Con todo, en las inversiones medias por acción han salido beneficiados dos municipios en las serranías albacetenses, y en el interior deprimido se mantiene la tónica previa a la intervención LEADER. El porcentaje invertido por municipio del correspondiente a su comarca y medida confirma que en SACAM el sector norte es el más beneficiado; hacia el sur despunta el límite interprovincial.

La mayor parte de los desembolsos en el sector industrial han ido a las entidades de población más relevantes, con el NO, Sierra de Alcaraz y Sierra del Segura, por ese orden. Las intervenciones en actividades extractivas casi pasan desapercibidas, y la producción de energía eléctrica se da en tres enclaves no tradicionales. La distribución de otros combustibles coincide con los núcleos turísticos del sector, con cuya relación parece directa. La metalurgia y productos metálicos, y los minerales no metálicos casi no han sido contemplados, como también ha ocurrido con las maderas chapadas y contrachapadas. Cuero y calzado solo disponen de acciones puntuales, como acontecerá con textiles, aceites esenciales, construcción de equipo mecánico, etc. Resaltarán por número de acciones, la fabricación de mobiliario de madera (con notable difusión e incluso distribución territorial en las serranías albacetenses), y la carpintería-cerrajería artesanal (con la dotación en el NO).

El estudio de los servicios muestra cómo buena parte de los esfuerzos se ha volcado en la artesanía, casi exclusivamente en el NO, donde ha resaltado la creación de la *Ruta Artesanal de la región de Murcia*. Pero esta medida ha sido poco notoria en LEADER (aunque no su carácter innovador), como también el carácter irradiador de actividades; y en inversión total han salido reforzados municipios relevantes (las sierras septentrionales se descuelgan más). La valorización y comercialización de los productos agrarios se ha caracterizado por la módica relevancia, aunque la medida haya contado con 1.086,5 millones de pesetas (15,4% de la inversión regional). La inversión total muestra un predominio en el norte, centro y sur regional, con SACAM definida por disparidades notables; la Sierra del Segura con la cabecera comarcal que acaparó el mayor volumen inversor (86,4 millones), y con un reparto irregular concentrado en los municipios consolidados; y el NO repite la secuencia. El número de acciones confirma los amplios vacíos intermedios, y, entre tanto, la inversión media por acción constata la mayor concentración en menos lugares (al norte y sur de la región), con focos aislados en el interior de la Sierra del Segura y extensiones desde los nudos principales (con mayor concentración en el NO). Así pues todos los indicadores conducen a un reparto desigual y no coincidente con las mayores urgencias, y a que el sector primario no ha recibido la atención requerida. El reparto inversor por líneas específicas dentro de esta medida también constata que actividades bien representadas no han dispuesto de atención (como la comercialización de productos del campo). Contrariamente la industria panificadora y de bollería ha registrado actuaciones con alta conexión con el turismo rural, y concentración en el NO, como también ocurre con las cooperativas o fábricas con diversa orientación. Se está hablando de actuaciones puntuales y concentradas, que vuelven a reforzar a los municipios que disponían de tradición, aunque se introduce la adaptación de otros a nuevas demandas introducidas por el turismo rural.

La conservación y mejora del medio ha estado desatendida, pues la medida solo ha recibido 338,2 millones de pesetas, que la convierte en la tercera menos relevante en el conjunto regional (4,8%). Pero la actuación ha sido muy superior en las serranías albacetenses. La inversión total por municipios vuelve a marcar la concentración en las cabeceras comarcales, con un mayor reparto en la Sierra del Segura, donde se abarca a la totalidad de municipios. La inversión media por acción concentra los mejores resultados en el oeste regional, de forma aislada, con unas inversiones adicionales dirigidas a ordenaciones con fines turísticos. Se confirman resultados menos desequilibrantes por la menor disposición de fondos, con especial mención al NO, donde la atención ha sido muy escasa.

La cooperación transnacional es una medida de apoyo que solo ha dispuesto de 25,4 millones de pesetas, el 0,4% de la inversión regional, concentrada en las sierras albacetenses, si bien las cabeceras comarcales han quedado bien emplazadas. Todo indica que los sobrantes dinerarios han cubierto otras líneas, como ha ocurrido con el turismo rural.

El panorama inversor descrito encuentra su correspondencia en las ayudas que han representado el 45,12% (3.180,7 millones de pesetas) de los fondos del programa (7.048,6 millones), de las que el NO ha dispuesto de 1.287,9 (40,5%), SACAM de 1.012,7 (31,8%) y la Sierra del Segura de 880,1 (27,7%). Por medidas vuelve a dominar el turismo rural y las PYMEs, con las mayores subvenciones en las cabeceras comarcales o CEDER y entidades más grandes, lo que representa el mantenimiento de comarcas descolgadas al norte y ayudas volcadas hacia el sur. El porcentaje de la ayuda municipal recibida sobre la total regional indica la presencia de gran número de municipios ligeramente por encima del 1%, y casi irrelevante en el área más desfavorecida. La ayuda media por acción incide en las disparidades territoriales, sobre todo en el NO. Pero la ayuda media por habitante invierte términos, con la más alta comarcal ahora en la Sierra del Segura.

En apoyo técnico al desarrollo rural no varía la fórmula. En formación profesional y ayudas a la contratación son proporcionales a la inversión total, con notable concentración en las sierras albacetenses y el reforzamiento de los núcleos cabeceros. El porcentaje de ayuda sobre la inversión total regional asegura los rasgos precedentes, mientras la ayuda por habitante es muy inferior a los gastos de funcionamiento de los CEDER. En lo que se refiere al fin de las ayudas SACAM es la única comarca donde figura la ayuda al empleo, mientras en la Sierra del Segura las acciones relevantes se han concentrado en Elche de la Sierra, con un eje central inversor en la integración de la mujer. Y en el NO la formación en turismo ha primado en la sede LEADER.

El turismo rural es, como en inversiones, la pieza angular. En el NO la ayuda comunitaria ha alcanzado 558,5 millones de pesetas (43,4% de la comarcal), en la Sierra del Segura 362,5 (41,2%) y en SACAM 283,1 (28%). En la distribución municipal vuelve a repetirse la secuencia ya descrita. La concentración de la ayuda total en esta medida es mayoritaria en el sur regional, e incluso en el oeste, mientras el resto queda en otro plano. Por lo demás el NO pasa a conformar la comarca favorecida. La situación se confirma al contrastar las distribuciones de la inversión total en esta medida con la ayuda total, y el porcentaje de ayuda sobre la inversión total regional en la misma. La distribución de la ayuda por habitante se explica por el número de habitantes por municipio, aunque el cruce con la orientación económica de los municipios y con el nivel de renta confirma

situaciones ya descritas. El destino de las ayudas constata el dominio de la construcción o mejora de casas rurales, con paridad de los lugares receptores respecto a las inversiones totales en esta medida. En SACAM el 35% de las ayudas ha ido a casas rurales, la Sierra del Segura ha acaparado 113,4 millones (un 31,5% de la inversión realizada por este concepto), y en el NO 194,4 millones (un 37% de lo invertido), aunque ahora el objetivo se ha centrado en elevar los niveles de calidad.

Las PYMEs, artesanía y servicios constituyen la segunda medida receptora. El NO ha recibido 315,6 millones (24,5% de las comarcales), SACAM 182,1 (18,0%) y la Sierra del Segura 152,1 (17,3%). Con la excepción de Alcaraz la ayuda vuelve a quedar concentrada en la cabecera de la Sierra del Segura (66,5 millones) y en la sede CEDER del NO. El porcentaje de ayuda sobre la inversión total regional indica que el NO ha acaparado un 9,9%, seguido de SACAM con un 5,7% y de la Sierra del Segura con un 4,8, con datos intracomarcales que denotan agudas disparidades. La ayuda por habitante indica que las desigualdades entre municipios son agudas, con las más solventes en el centro-sur regional, con un centro-norte descolgado.

La valorización y comercialización agraria ha recibido escaso apoyo. Ha resaltado en la Sierra del Segura (14,4% de las regionales), e incluso en SACAM (12,3%), y muy módico en el NO (8,8%). La ayuda total por municipios marca tres sectores diferenciados, el Campo de Montiel, el centro de las serranías de Albacete, y muy significativamente el centro-sur, con el eterno resalte de las cabeceras y la sede CEDER del NO. El porcentaje de ayuda sobre la inversión total regional remarca a Elche de la Sierra y Bullas y la relegación del centro-este septentrional y sureste regional. La ayuda por habitante incide en posiciones anteriores. En SACAM las correspondientes a productos agropecuarios son las más difundidas; en la Sierra del Segura se repite la secuencia (con acaparamiento en Elche de la Sierra); y en el NO la relación productiva con el vino explica las altas ayudas (muy localizadas en Bullas). Se comprueba así una alta concentración en espacios y actividades, pero dentro de una escasa atención general a un sector clave regional.

La marginalidad de las ayudas a la conservación del medio se corresponde con la parca inversión analizada. En SACAM ha representado el 15% (153 millones) y en la Sierra del Segura un 10% (88 millones), valores elevados comparativamente con el 2,2% en el NO (menos de 29). El porcentaje de ayuda sobre la inversión total regional lo confirma, sobre todo en la Sierra del Segura y sus márgenes (con valores muy bajos) y en Alcaraz. La ayuda por habitante concentra los mejores resultados en los lugares de siempre.

La cooperación transnacional confirma en ayudas el postizo en inversiones, con un total de 12,8 millones de pesetas en las sierras albacetenses, que representan un 0,7 y 0,6% de las regionales, respectivamente en la Sierra del Segura y SACAM. Pero han existido acciones insertadas en la línea de turismo rural.

Por tanto LEADER se ha centrado en varios frentes: dinamización (en la Sierra de Alcaraz, y promotores en Nerpio, en la Sierra del Segura); formación (cursos de agricultura ecológica, aula de informática itinerante, y curso de formación de sistemas de calidad de casas rurales, en Sierra del Segura); turismo rural (estrategias de desarrollo turístico y cursos formativos en la Sierra de Alcaraz, plan de calidad de turismo rural, rehabilitación de casas y creación de actividades relacionadas con la naturaleza, rehabilitación de molinos harineros, y construcción de apartamentos en el NO, etc); artesanía (escuela

artesana, en la Sierra de Alcaraz, la *Ruta Artesanal de la Región de Murcia*, en el NO, etc); productos locales (desarrollo del tejido industrial agroalimentario y mejora de la calidad, en la Sierra de Alcaraz, diversificación de actividades de cooperativa agrícola y forestal de Nerpio, producción y comercialización de productos locales, etc); protección del medio (recogida selectiva de residuos en la Sierra de Alcaraz y Campo de Montiel, aula de naturaleza en la Sierra del Segura, ruta fluvial, centro de interpretación de arte rupestre en el NO, etc); patrimonio (feria de tradiciones populares en la Sierra del Segura); y servicios colectivos (proyectos de nuevas tecnologías en el NO). Pero resalta la alta dedicación al turismo rural, tanto de forma directa o indirecta.

Como resultado la aplicación financiera en la región difiere de la nacional, con un notable dominio de la medida 3. Por agentes cofinanciadores los grupos destinan alrededor de tres cuartas partes de la inversión prevista a las medidas productivas, con porcentajes que llegan al 85% en el NO. También surge la diversidad de acciones en la medida 2, con objetivos más variables en las comarcas septentrionales. En la 3 han primado las acciones de acondicionamiento, sobre todo en el NO, aunque al norte la diversificación ha sido mayor; la medida ha repercutido con mejores resultados debido a la complementariedad con otros proyectos. La mayoría de las inversiones en la 4 ha ido a acciones relacionadas con el apoyo a las PYMEs no agrarias (en las comarcas septentrionales también se ha orientado al apoyo a actividades diferenciadas). En la 5 ha resaltado al apoyo de actividades relacionadas con la producción agraria, especialmente en el NO, mientras en las sierras septentrionales los esfuerzos han ido a la promoción agroalimentaria (sobre todo en la Sierra del Segura). Y en la medida 6 se ha optado por acciones referentes a la conservación del patrimonio en el NO.

3. IMPACTOS LEADER Y SITUACIÓN DERIVADA

Los impactos territoriales del programa son precisos desde varios indicadores. Así la aplicación del *índice global de impacto físico* señala un mayor reflejo con los más altos índices, que se cumple especialmente en las cabeceras septentrionales, aunque han salido beneficiados algunos municipios que urgían de empujes. El *índice global de proporcionalidad de cobertura de proyectos* indica la marcada concentración territorial en los valores menores, que afecta a las áreas serranas septentrionales más desfavorecidas y entidades más necesitadas. De ese modo el centro-oeste de la serranía albaceteña se ha visto favorecido, mientras el NO pierde relevancia no tanto por el porcentaje de proyectos absorbidos como por el contingente demográfico concentrado. El *índice global de proporcionalidad de cobertura territorial de la inversión total* muestra que es más favorable en el área con más urgencias, el oeste serrano albaceteño. El *índice de eficacia en apoyo municipal plasmado en ayudas LEADER* constata dicha situación, aunque con resalte en las cabeceras comarcales o sedes de CEDER. Así pues, los citados indicadores muestran desde un cierto reparto territorial hasta una concentración de elementos favorables en entidades necesitadas, con una relativa tendencia al equilibrio territorial, rasgo que en los análisis globales por municipios pasaba desapercibido. Ahora bien, la traducción efectiva en número de empleos generados no ha sido la esperada, con bajo número en toda la región.

La situación derivada es que frente a los notables estrangulamientos las reacciones desde LEADER han sido modestas. Por ello no es de extrañar que el *índice de ruralidad* continúe en la misma situación, como también ocurre con los de *envejecimiento* y *despoblación*. Las tasas generales de dependencia se mantienen, las de desempleo continúan más elevadas que las provinciales y el porcentaje de población en el sector agrario sigue siendo casi el doble que el regional. Frente al problema orográfico LEADER poco aporta porque no es su función. E incluso las dificultades de equipamientos perduran en los sectores más deprimidos, con infradotaciones palpables. La vivienda poco se ha visto afectada, a pesar de la clara orientación de esfuerzos al turismo rural y del fenómeno de las segundas residencias. Con referencia al medio pocas han sido las acciones emprendidas, y relacionadas con el turismo rural. Por ello la extracción de áridos sigue actuaciones no suficientemente reguladas, es lenta la recuperación de áreas afectadas por incendios, es alto el estancamiento del uso recreativo del monte, etc. En patrimonio pervive la facilidad para eludir normas urbanísticas de protección y embellecimiento de pueblos y entornos, la escasa concienciación sobre la valoración patrimonial, etc. Sin embargo LEADER ha logrado presionar para la protección de atractivos naturales reconocidos, la concienciación sobre la recogida selectiva de residuos sólidos urbanos y la eliminación de los vertederos incontrolados, el apoyo a nuevas actividades relacionadas con la protección ambiental, el respaldo a la rehabilitación de enclaves ligados al turismo rural, la divulgación de las fiestas populares, costumbres y tradiciones, la recuperación del amplio patrimonio histórico, las actuaciones sobre edificios singulares, etc.

A pesar de las actuaciones aún pervive el despoblamiento y envejecimiento, la inexperiencia empresarial, la precariedad del empleo juvenil, la estacionalidad en el empleo del sector turístico, el desempleo femenino, la excesiva ligazón entre formación y subsidio, etc. Frente a esa problemática LEADER ha impulsado la formación del mercado laboral, apoyado (aunque no lo requerido por la situación) la generación de empleo, favorecido la creación de microempresas (sin los resultados esperados), etc.

El sector primario mantiene una agricultura de baja rentabilidad y mecanización, descapitalización, escaso asociacionismo, absentismo, mínima transformación de productos agropecuarios, abundancia de minifundios, desaparición de cultivos tradicionales, falta de mano de obra especializada, etc. Sobre esa problemática LEADER ha intervenido a través de sus medidas productivas apoyando a la agricultura-ganadería ecológica, a la mejora de la producción (aceite, vino...), a las innovaciones técnicas en las empresas, a la formación empresarial, a las políticas de calidad, al reforzamiento de los cultivos tradicionales, a la difusión de los productos locales a través del circuito de comercialización turístico, etc. Pero frente a la problemática los logros han sido escasos. En el sector industrial y artesano las debilidades conciernen a la gestión empresarial deficiente, a la falta de servicios complementarios a la industria, al bajo consumo interno, a la carencia de mano de obra cualificada, a la escasa integración del sector, a la concentración de la actividad en los núcleos cabecera, etc. LEADER, con sus medidas productivas, ha permitido la creación de nuevas vías de comercialización de la artesanía a través del sector turístico, el incremento de la participación y organización sectorial, la revalorización generalizada del producto artesanal, etc. Pero al margen de la artesanía las

actuaciones han sido más limitadas y hasta puntuales por sectores y municipios, con resultados similares a los precedentes.

El turismo rural presenta debilidades muy notables: carencia de estrategias para combatir la estacionalidad del sector y eliminar el intrusismo, falta de formación y de estabilidad en el empleo, deterioro del patrimonio rural, descompensaciones de la oferta a escala local, etc. Pero constituye la línea angular de LEADER, la básica entre las medidas productivas, centrada en el apoyo a la gestión concertada, al crecimiento de la oferta, a la formación del empleo y del empresariado, a la explotación del patrimonio, a la artesanía y gastronomía, a la valorización del patrimonio con la instalación de mercadillos de productos locales, a la organización mejorada del sector, a la recuperación de valores de vida rural, a la puesta en marcha de programas (mujer y jóvenes) orientados al sector, etc. Por fondos empleados, efecto arrastre de la iniciativa privada, esfuerzos en ordenación y actuaciones realizadas, etc. es el sector que más ha progresado con ayuda de las Iniciativas comunitarias. Se aprecia, incluso, una tendencia a la estructuración a través de asociaciones profesionales que favorece a la comercialización, y hay signos de transformación comercial en función de un flujo turístico en verano. En general, los cambios derivan de la instauración del nuevo modelo basado tanto en la consolidación como en la diversificación de la actividades. También se ha producido un grado medio de diversificación de actividades turísticas, un pequeño incremento de las rentas en ciertas actividades dentro del sector turístico, los beneficiarios se han ido asociando en esta materia, se han diversificado las actividades artesanales y de servicios, se ha potenciado la producción agrícola y artesanal, y se ha revalorizado el patrimonio edificado.

En la pretendida búsqueda del equilibrio territorial es relativamente bajo el impacto de la ejecución de proyectos, y débiles: el porcentaje de proyectos con empresas nuevas o consolidadas y de generación de empleo, el coste de empleo generado en PYMEs, y la revalorización de la producción agraria, más todo lo relacionado con la conservación ambiental. Y aún se requiere un reforzamiento mayor de la comercialización del turismo rural y de los productos agrarios de calidad mediante la promoción conjunta con otros LEADER del entorno, planificar de forma más regional.

4. LAS CORRECCIONES Y APORTACIONES

Los objetivos de LEADER + se centran en la aplicación de estrategias originales de desarrollo sostenible integradas, de calidad y destinadas a la experimentación de nuevas formas de valorización del patrimonio natural y cultural, la mejora del entorno económico a fin de contribuir a la creación de empleo, y la correspondiente a la capacidad de organización de las respectivas comunidades. Se trata de unas estrategias que requieren de la articulación en torno a todos los operadores y proyectos desde una fórmula integral que incentive proyectos no contemplados ni por otras instituciones ni por particulares, las nuevas tecnologías, la comercialización mediante sociedades de promoción conjunta, etc. Y sin olvidar la gestión conjunta del territorio, el incremento de servicios a la población local (tercera edad, mujeres y jóvenes), la creación de infraestructuras que generen empleo, la implantación de sistemas de calidad para las PYMES, la cooperación en intercambio de conocimientos, etc. De ello se deduce que el trabajo de asociación macrocomarcal es

clave, algo que el nuevo LEADER no contempla, con lo cual los problemas tenderán a enquistarse, especialmente los territoriales. Y al margen resta el no fácil problema de unos fondos disponibles que es preciso repartirlos entre más comarcas europeas tras la ampliación de la UE.

Es especialmente relevante que la actuación del *Desarrollo Rural con Enfoque Local* haya implantado una organización comarcal, así como el desarrollo de programas propios y concertados, aunque se ha contado con el abrumador dominio de los fondos comunitarios. El gran problema a corregir es que los municipios cabeceras comarcales o bien los enclaves que realizan la función LEADER han acaparado la mayor parte de los fondos (1.333 millones de pesetas), con un reparto de inversiones que ha perjudicado al interior serrano deprimido. Asimismo, el *Desarrollo Rural Integrado* ha aportado notables transferencias: la sostenibilidad ambiental, concebida como una doble función del agricultor, como participante económico y como gestor del medio rural, aunque dicha transferencia precisa de más empuje real; la puesta en valor de los recursos territoriales ociosos para aprovechar las ventajas comparativas, con idéntica situación a la precedente; y la flexibilización de las ayudas, aunque ha permitido transferencias difícilmente justificables. Se trata de herencias que han repercutido en varios frentes LEADER, entre los que resaltamos cuatro: las potencialidades endógenas, desde la aplicación comarcal y la participación de los agentes locales, aunque es más necesaria la macrocomarcal o subregional y una mayor implicación de la población afectada; el diseño de un modelo específico para cada comarca apoyado en dichas potencialidades, que ha coincidido en una línea dominante, el turismo rural; la distinción entre desarrollo económico y crecimiento, aunque realmente las medidas productivas se han centrado en el desarrollo económico; y la introducción del complejo agricultura-desarrollo rural-medio-ordenación del territorio, con el medio como substrato económico, la actividad rural como complemento, y la ordenación del territorio como nexo, aunque ésta última ha pasado desapercibida. Por ello aparece una incoherencia a la hora de aplicar dichos frentes, cuando el planteamiento debería haber consistido en dotar de coherencia de acción al mundo rural desde una sola política, la regional.

También el *Desarrollo Local Integrado* incorpora a LEADER tres herencias: la concepción del territorio como un espacio económico, como bien lo muestra la primacía de las medidas productivas; unas estrategias microeconómicas que descartan la cohesión territorial, como lo constata el desentendimiento del territorio; y una actuación, como en el desarrollo rural integrado, sobre los recursos endógenos, apoyada en otros exógenos complementarios, en la pequeña y mediana empresa, etc, con dominio de los recursos externos (cuando el objetivo básico es la movilización de los internos). Estas herencias se centran en un doble frente: la diversificación de las economías rurales desde la industria rural, y el fortalecimiento de los servicios. Pero esa atención a dos sectores económicos clave exige de un pacto territorial, que LEADER intenta sin conseguirlo. Estas herencias solo transmiten responsabilidades económicas y sociales a los municipios, pero desde la dispersión, pues se aplican a través de las Iniciativas nacionales (Programas Operativos Territoriales, Sectoriales y Locales, Programas Operativos de Incentivos Regionales, los Proyectos Experimentales y las Iniciativas Locales de Empleo), y de LEADER (de lo que se deducen problemas similares a los citados para el *Desarrollo Rural Integrado*).

La tercera herencia LEADER es de la política regional comunitaria aplicada al mundo rural, identificada con la línea de turismo rural, la más difundida, la mejor dotada y la orientada a recuperar el patrimonio rural y a ampliar los servicios y la calidad. Ahora la meta es el equilibrio territorial, que LEADER olvida. Y el abrumador apoyo se ha desarrollado consolidando la desatención a la concienciación local sobre el recurso turístico, el desentendimiento de la satisfacción del turista, etc.

De las herencias y frentes antedichos se deduce que LEADER es un modelo que parte de un principio básico del *Desarrollo Rural Integrado*, las necesidades territoriales (para lograr una distribución más adecuada de las actividades en el espacio), que se contradice con otro principio también básico del *Desarrollo Local Integrado*, la consideración netamente económica del espacio, como producto, descartando la distribución y cohesión territorial. Pero sobre esas herencias y frentes dominan los principios de la política regional europea aplicada al mundo rural, cuando conjunta territorio y competitividad en el turismo rural desde una planificación tangencial a la específica de las CCAA. La resultante es que LEADER pretende planificar, sin lograrlo, y además internamente es contradictorio porque la PAC (a través del FEOGA-Garantía) se ha encargado de frenar el espíritu empresarial, mientras LEADER (desde el FEOGA-Orientación) de fomentarlo aceptando cualquier iniciativa. Y si todo ello fuera poco la región aporta un modelo serrano sustentado en los factores de competitividad ambiental ante la debilidad de otros, concentrado y fuertemente incidido por el turismo rural, que a nuestro entender explica el continuismo de LEADER, aunque dicho modelo no conforma una alternativa para los prolíficos municipios con reducida competitividad ambiental o débil dotación de servicios.

Ahora bien los impactos sectoriales y territoriales de LEADER sí prueban la validez real del modelo, que conducen al acercamiento entre la teoría y la práctica, al aportar un relativo acoplamiento a las necesidades de la región desde: unos resultados territoriales no muy desequilibrantes ya que ha existido un cierto reparto de proyectos hacia los municipios menores y entidades medianas, y unos programas que han destinado tres cuartas partes de la inversión a medidas productivas relacionadas con las urgencias regionales más generales. De forma que de dichos indicadores se deduce una tendencia al cumplimiento del modelo LEADER desde una doble vertiente: equilibradora territorialmente desde la acción territorial, y el dominio de las medidas productivas, favorables a los promotores de menor potencial inversor.

Aún así LEADER ha dedicado escasos esfuerzos a determinadas urgencias. De ahí que la mayor parte de las dificultades regionales sigan vigentes, a nuestro entender por tres razones clave: la disposición limitada de fondos LEADER, no haber superado los planteamientos municipales en favor de otros comarcales o regionales, y un protagonismo de los GAL limitado en las funciones más claramente comarcales y regionales. Estimamos que hubiera resultado más rentable la coordinación de recursos y la complementariedad de actuaciones intercomarcales, un trabajo de asociación clave porque en la actual reforma de la PAC el desarrollo rural, entendido en su sentido más amplio, dejará de tener el protagonismo actual, como bien remarca el informe Sapir.

BIBLIOGRAFÍA

- BELTRÁN FERNÁNDEZ, C. (1994) “El desarrollo rural y la iniciativa comunitaria LEADER España”. *Papeles de Economía Española*, Nº 60-61; pp. 226-233.
- BERGA MONGE, A. (2000) “Sistemas rurales y desarrollo sostenible”. *Revista de Desarrollo Rural y Cooperativismo Agrario*, Nº 1. Universidad de Zaragoza, Zaragoza.
- CÁCERES, D. (2002) “Modernización tecnológica y desarrollo rural”. *Revista de Desarrollo Rural y Cooperativismo Agrario*, Nº 4. Universidad de Zaragoza, Zaragoza.
- CÁCERES MORA, A. (2000) “El entorno económico del desarrollo local”. En PÉREZ RAMÍREZ, B. y CARRILLO BENITO, E. *Desarrollo local: manual de uso*. Federación Andaluza de Municipios y Provincias-ESIC, Madrid; pp. 653-675.
- CASTILLO VALERO, J. S. (2001) “Breve incursión a los nuevos paradigmas del desarrollo territorial”. *Lecciones de desarrollo rural*. Universidad de Castilla la Mancha-CEDERCAM. Ciudad Real; pp. 31-40.
- COBO MAYORAL, R. (1993) “Desarrollo regional y desarrollo local: repercusiones de los Fondos Estructurales”. *I Jornadas de desarrollo estratégico Provincial*. Cuenca. Diputación provincial de Cuenca; pp. 179-198.
- COLOM, A.; SABATÉ, P.; ARQUÉ, J.; y FAUS, S. (2000) “Enfoque estratégico y plan de promoción en entornos rurales desfavorecidos”. *Revista de Desarrollo Rural y Cooperativismo Agrario*, Nº 1. Universidad de Zaragoza, Zaragoza.
- COLOM GORGUES, A.; SÁEZ OLIVITO, E.; MOR GARCÍA, A. y BLASCO TURMO, E. (2000) “A la búsqueda de la sostenibilidad y perdurabilidad socioeconómico y medioambiental. Desarrollo rural integral, pluriactividad y competitividad empresarial”. *Revista de Desarrollo Rural y Cooperativismo Agrario*, Nº 1. Universidad de Zaragoza, Zaragoza.
- COLOM GORGES, A. et al (2001) “Algunas reflexiones ante la evolución rural en el nuevo milenio. Desarrollo rural y nuevas políticas estructurales”. *Revista de Desarrollo Rural y Cooperativismo Agrario*, Nº 2. Universidad de Zaragoza, Zaragoza.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1994) *LEADER II (94/C 180/12)*.
- COMISIÓN EUROPEA (1988) *El futuro del mundo rural*. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo (29-07-88).
- CUENCA GARCÍA, E. (2000) “Corolario de los Programas de Desarrollo llevados a cabo por la Unión Europea”. En PÉREZ RAMÍREZ, B. y CARRILLO BENITO, E. *Desarrollo local: manual de uso*. Federación Andaluza de Municipios y Provincias-ESIC, Madrid; pp. Anexo 1 al Cap. V.
- DUARTE, R. (2000) “Los programas europeos LEADER: una apuesta por el desarrollo rural”. *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas*. Universidad de

- Zaragoza, Año IV, Nº 14; pp. 149-158.
- ETXEZARRETA, M. (1998) «¿Hacia dónde va el desarrollo rural?». *Ponencia presentada en el Simposio sobre el futuro del mundo rural español*. El Escorial (Madrid).
- FARREL, G. y THIRION, S. (2001) “La competitividad de los territorios rurales a escala global. Construir una estrategia de desarrollo territorial con base en la experiencia de LEADER”. *Cuaderno de Innovación*, Nº 6, Fascículo 5. Observatorio Europeo LEADER, Bruselas.
- FLORENCIO CALDERÓN, A. (2000) “Desarrollo local y desarrollo rural: el papel de los pequeños municipios”. En PÉREZ RAMÍREZ, B. y CARRILLO BENITO, E. *Desarrollo local: manual de uso*. Federación Andaluza de Municipios y provincias-ESIC, Madrid; pp. 529-554.
- FONTELA MONTES, E. (1993) “Metodología para la planificación estratégica del desarrollo microrregional”. En VVAA. *Primeras jornadas de desarrollo estratégico provincial de Cuenca*. Diputación provincial de Cuenca, Cuenca.
- GARCÍA SANZ, B. (2002) “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; pp. 1-7.
- GÓMEZ GIL, J. L. (2001) “Tendencias de los programas de desarrollo rural europeos. Fondos estructurales y aspectos medioambientales”. *Revista de Desarrollo Rural y Cooperativismo Agrario*, Nº 1, Universidad de Zaragoza.
- HOUEN, M. (2000-2001) “El Modelo rural europeo”. *Leader Magazine*, Nº 5. Bruselas.
- LACAMBRA GAMBAU, V. M. (2000) “Los planes de desarrollo. Creación y recreación del desarrollo local”. *Revista de Desarrollo Rural y Cooperativismo Agrario*, Nº 1. Universidad de Zaragoza, Zaragoza.
- LEADER II (2000) Sierra de Alcaraz y Campo de Montiel, Sierra del Segura, y NO de Murcia. CEDER respectivos.
- LÓPEZ CARRASCO, F. (1993) “El mundo rural en el contexto del desarrollo regional”. *I Jornadas de desarrollo estratégico Provincial*. Cuenca. Diputación provincial de Cuenca; pp. 199-208.
- LLOBERA SERRA, F. (2001) “Conceptos clave, dinamización y asistencia en programas de desarrollo rural”. *Lecciones de desarrollo rural*. Universidad de Castilla la Mancha-CEDERCAM. Ciudad Real; pp. 51-70.
- MOLINERO HERNANDO, F. (2002) “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).
- PANADERO MOYA, M. (2001) “Los territorios homogéneos como base del desarrollo rural”. *Lecciones de desarrollo rural*. Universidad de Castilla la Mancha-CEDERCAM. Ciudad Real; pp.179-182.

- RAMÓN VALDERAS, O (1997) "Economía y desarrollo rural". *Anales de la Universidad de Chile*, 6º serie, Nº 5.
- REIS, J. (1998) "Interior, desenvolvimiento e território". *Perspectivas de desenvolvimento do interior*, INCM, Lisboa.
- RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ, F. (2001) "El desarrollo rural. El enfoque territorial en la nueva política pública. La iniciativa LEADER". *Lecciones de desarrollo rural*. Universidad de Castilla la Mancha-CEDERCAM. Ciudad Real; pp.41-46.

Fecha de Recepción: 23 de Mayo de 2004. Fecha de aceptación: 1 de Septiembre de 2004.