

# Las iniciativas de desarrollo rural en áreas deprimidas: El caso de la iniciativa LEADER II en la Sierra Norte de Madrid

Jesús López, Juan Quintana <sup>1</sup>

## 1. Introducción

La crisis del empleo y de la actividad agraria, el despoblamiento y la emigración de los jóvenes, el aislamiento y desaparición de servicios básicos a la población, la degradación del patrimonio histórico y cultural de los municipios son problemas que afectan en gran medida al mundo rural. Como consecuencia, se produce una disminución de la calidad de vida de los habitantes de esas zonas, materializándose fundamentalmente en la pérdida de nivel de renta y en las condiciones de vida y trabajo

Según se puso de manifiesto en la Conferencia Europea sobre Desarrollo Rural de Cork (Irlanda) se debe llevar a cabo una política de desarrollo rural que además de presentar una dimensión clara, debe ser multidisciplinaria en su concepción y multisectorial en su aplicación<sup>2</sup>. Conforme a esto, se debe lograr el desarrollo rural mediante esquemas de actividad económica de base territorial, por los que se potencie la dinamización de los recursos existentes en la misma (Etxezarreta, 1995).

El objetivo de esta comunicación es mostrar como están apareciendo soluciones a los problemas anteriores a través de acciones que mejoran y fomentan los sectores económicos del medio rural.

## 2. La iniciativa comunitaria LEADER II

La Comisión Europea, conocedora de la problemática que sufren sus regiones rurales, creó la iniciativa LEADER (Relación entre Actividades de Desarrollo de la Economía Rural) en 1991, según lo establecido en el Reglamento (CEE) N° 4253/88. Con ella se intentaba promover el desarrollo de dichas regiones con un enfoque "bottom up", es decir, mediante la participación de los agentes afectados (Cazorla, 1997) (ver Figura 1). Como dice Cernea, hay que "poner a la gente primero en los proyectos rurales" (Cernea, 1992).

Para articular esta idea se definen dos posibles tipos de beneficiarios. Así, si la estrategia de desarrollo es multisectorial se constituyen los grupos de acción local; por el contrario, si tiene un carácter temático o sectorial se gestiona a través de algún agente colectivo público o privado.

---

<sup>1</sup> **Jesús López Santiago**

Ingeniero Agrónomo. Técnico de la Iniciativa Comunitaria LEADER II en la Sierra Norte de Madrid

**Juan Quintana Cavanillas**

Dr. Ingeniero Agrónomo. Gerente de la Iniciativa Comunitaria LEADER II en la Sierra Norte de Madrid

<sup>2</sup> Conferencia Europea sobre Desarrollo Rural. 1996. "Declaración de Cork: Un medio rural vivo". LEADER II magazine. nº13. A.E.I.D.L. Observatorio Europeo LEADER. A.E.I.D.L. Bruselas

Los resultados obtenidos en el período comprendido entre el 1991 y el 1994 fueron positivos en casi todas las zonas rurales europeas donde se implantó. La inversión total pública y privada en el LEADER I alcanzó los 1.155 Mecus. y desarrolló un total de 217 programas, de los cuales 52 correspondieron a comarcas españolas. Por lo cual, se optó por la continuidad del programa creando la iniciativa LEADER II el 15 de Junio de 1994.



**Figura 1: Características del desarrollo de abajo-arriba**

El nivel de inversión en LEADER II en toda Europa es de 2.800 Mecus. localizándose más de 800 grupos de acción local. España representa el 24'93% del conjunto de la iniciativa con 141 programas aprobados. (Agudo,1996)

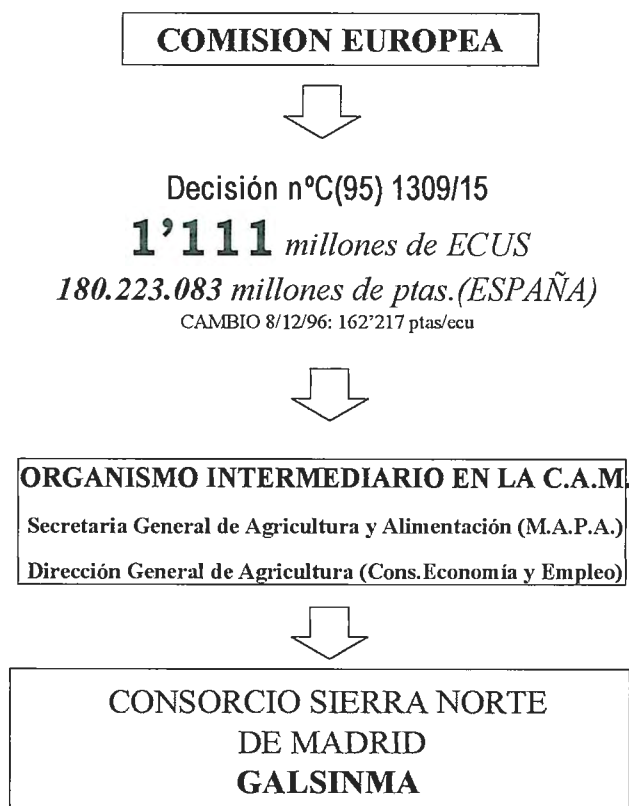
Las zonas rurales donde se aplica están localizadas en las regiones objetivo 1 (menos desarrolladas y con PIB inferiores al 75% de la media Comunitaria) y zonas rurales de objetivo 5b (zonas rurales frágiles donde predomina la actividad agraria, con un nivel de rentas y desarrollo socioeconómico bajo y que no estén catalogadas como objetivo 1.

Con LEADER II se busca el desarrollo integral del conjunto de las actividades económicas de territorios de características uniformes y con menos de 100.000 habitantes. Cuenta con la participación de los Representantes Locales y Agentes Económicos de la zona públicos o privados tanto en la elaboración del programa de desarrollo como en su gestión. Promueve nuevas acciones respecto a las características de la zona que sirvan de ejemplo y con capacidad para ser replicadas.

### 3. La iniciativa comunitaria LEADER II en la Comunidad de Madrid

La Decisión de la Comisión C(95) 1309/15 articuló la aplicación de la iniciativa LEADER II en la Comunidad de Madrid. Para llevarse a la práctica en la Sierra Norte de Madrid, se estableció un convenio entre el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación; la Dirección General de Agricultura y el Grupo de Acción Local denominado "Consortio para la Gestión del Grupo de Acción Local Sierra Norte de Madrid".

El Consorcio está integrado por entidades locales (ayuntamientos y mancomunidades), entidades regionales (administración regional, universidad, empresa) y asociaciones locales sin ánimo de lucro según el Acuerdo de 27 de Diciembre de 1995 donde se aprobaron sus Estatutos (B.O.C.M. 8 Enero 1996/Modificación.B.O.C.M. 4 Junio 1997). Por tanto, el Grupo de Acción Local de la Sierra Norte de Madrid (GALSINMA) es el órgano gestor de la iniciativa en la Sierra Norte encontrándose su sede social en el municipio de Cabanillas de la Sierra (ver Figura 2).



El GALSINMA aglutina a los agentes sociales implicados en el desarrollo de la comarca. Desde él, se intentan buscar nuevos horizontes que contribuyan a sostener el territorio. Una de sus actividades es apoyar a empresarios individuales, sociedades mercantiles, sociedades agrarias de transformación, cooperativas, sociedades anónimas laborales, entes públicos de carácter local o cualquier otra forma jurídica recogida en la legislación vigente en el desarrollo de nuevas iniciativas que mejoren la comarca.

Figura 2: Estructura del LEADER II en la Sierra Norte

#### 4. Líneas de desarrollo en la Sierra Norte de Madrid

La Sierra Norte de Madrid es un territorio con una superficie de 1255'8 km<sup>2</sup> y una población de 15.394 habitantes. Agrupa a 42 municipios entre ellos destacan Torrelaguna, La Cabrera, Buitrago del Lozoya o Rascafría. Posee un medio natural privilegiado con parajes como el Parque Natural de Peñalara o El Hayedo de Montejo de la Sierra. Existen municipios con un amplio patrimonio construido como Torrelaguna o Buitrago de Lozoya.

La iniciativa LEADER II en esta comarca apoya acciones con marcado carácter innovador. Dentro de las medidas subvencionables, en su fase correspondiente a programas de innovación, se contempla el apoyo al turismo rural, a las pequeñas y medianas empresas rurales, a la artesanía, a la mejora en la calidad y a la transformación "in situ" de la producción agraria; y a la conservación del medio natural y del entorno rural. De igual forma, apuesta por la formación de la población y el fomento del empleo local. (Comunicación a los Estados Miembros. 94/C 180/12 Anexo I).

La promoción de estas actividades trata de diversificar una economía basada en el sector agrario bajo la perspectiva de la pluriactividad de actividades económicas en el medio rural que impliquen fuentes de ingreso múltiples (Etxezarreta, 1995). El fin es conseguir el desarrollo tanto económico como social de los habitantes de esas zonas evitando el despoblamiento y la pérdida de calidad de vida.

Los objetivos globales que se pretenden cumplir son los siguientes:

- ❖ Promover soluciones innovadoras con carácter modélico
- ❖ Apoyar iniciativas de interés general para la comunidad
- ❖ Orientar las actividades económicas al fomento y conservación del empleo
- ❖ Suplir las deficiencias de organización y estímulo al desarrollo en el ámbito local
- ❖ Apoyar e impulsar medidas que preserven los recursos locales
- ❖ Favorecer la labor de los agentes implicados en el desarrollo rural.

Los fondos asignados al LEADER II de la Sierra Norte son 350.741.000 pts. El cuadro financiero prevé la distribución de estos de la siguiente forma: Apoyo técnico al desarrollo rural con 52.480.000 pts.; Formación y empleo con 20.392.000 pts.; Turismo rural con 131.600.000 pts.; PYMES, artesanía y servicios con 42.080.000 pts.; Valoración y comercialización agraria con 16.744.000 pts.; y Conservación del medio con 87.445.000 pts. Para ello, la Unión Europea (FEDER/FEOGA/FSE) aporta 175.360.000 pts., el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación 24.589.000 pts., la Comunidad Autónoma de Madrid 120.232.000 pts., la Administración Local 30.560.000 pts. y los inversores privados 350.800.000 pts.

Con mayor ámbito territorial, el Programa Operativo de la zona Objetivo 5b de la Comunidad Autónoma de Madrid incluye medidas semejantes a las de LEADER pero con una mayor provisión de fondos. Así, se ha previsto una inversión total de 18.058.660.000 pts para el periodo 1994-1999. Estos fondos provienen de la Unión Europea (FEDER/FEOGA/FSE), de la Administración Autonómica, del resto de administraciones públicas y de la empresa privada. Las cantidades son 3.894.400.000 pts., 2.113.660.000 pts., 1.873.500.000 pts., 5.410.460.000 pts., 2.471.360.000 pts., y 2.295.100.000 pts. respectivamente.<sup>4</sup>

Cualquier iniciativa acorde con estos objetivos tendrá que cumplir con las características de integración y racionalidad para tener una visión preventiva de posibles problemas ambientales (Orea, D.1992).

Para conseguirlos, se cofinancia con inversores privados o entidades locales proyectos con un marcado carácter innovador. El límite máximo de financiación es del 40% del total de la inversión para proyectos productivos y del 100% para proyectos no productivos. Cada proyecto es analizado individualmente aplicándose una serie de criterios para establecer el porcentaje final de ayuda.

Pero la labor del GALSINMA es más amplia. Entre sus actuaciones en favor del desarrollo comarcal destaca la creación de varios foros de debate donde participan agentes relacionados con los distintos sectores económicos de la Sierra Norte. Su objetivo es la búsqueda de alternativas conjuntas a los problemas que afectan a dichos sectores.

## 5. Acciones innovadoras en la Sierra Norte de Madrid

En *materia de turismo* destaca la construcción de alojamientos rurales a principios de los noventa. Fueron acometidos con anterioridad al LEADER II. Actualmente son gestionados por entes públicos o sociedades mercantiles. El ejemplo más claro aparece en la Sierra del Rincón donde la mayor parte de la infraestructura turística fue acometida por entidades locales a comienzos de esta década.<sup>5</sup>

Como experiencia de capital público relacionada con la promoción de actividades al aire libre se llevó a cabo en Garganta de Los Montes y Canencia (Valle del Lozoya) una serie de rutas para potenciar el turismo ecuestre (López,1996). Según comentaba Quintana estas debían ser completadas con otro tipo de actividades complementarias (Quintana,1994)

Actualmente, la zona dispone de grandes oportunidades ya que se ve favorecida por el auge del turismo rural a nivel nacional, posee importantes recursos naturales y culturales, existen ayudas al sector y se ha producido un aumento del interés por los temas ambientales. Como consecuencia se están desarrollando nuevas iniciativas a través de LEADER II. Así, desde que el programa comenzó a apoyar proyectos en Octubre de 1996 se están llevado a cabo diversas ideas entre las que destacan las siguientes:

- En Torrelaguna se ha apoyado un pequeño hotel denominado “Hospedería La Cueva del Pontón” y la valorización de una antigua bodega subterránea en el restaurante “Casa Patata”
- En La Serna del Monte se construirá un albergue promovido por la iniciativa privada

---

<sup>4</sup> Fuente: “El desarrollo rural en la Comunidad de Madrid”. Boletín Agrario nº4 Marzo 1997. Dirección General de Agricultura. Comunidad de Madrid. Madrid

<sup>5</sup> Fuente: “Estudio del sector turístico, artesanal y de las PYMES de la Sierra Norte de Madrid. Optimización de las líneas de desarrollo y de su localización” GALSINMA/E. T. S. Ingenieros Agrónomos. Madrid



De los proyectos realizados con anterioridad a LEADER II *en el sector artesanal de la comarca* destaca la elaboración de un catálogo comercial de artesanos y artistas clasificados por los productos que obtienen (PAMAM, 94).

En la actualidad, el sector cuenta con la Asociación de Artesanos y Creativos de la Sierra Norte que agrupa a un importante colectivo de artesanos. Esta asociación impulsa actividades globales buscando una mejora de la comercialización de sus productos. Así, se ha apoyado la preparación de la II Feria Itinerante de Artesanía de la Sierra de Madrid. De igual forma, se realizará un estudio de mercado para buscar la mejor alternativa de venta de sus productos.

*El sector agrario* es uno de los ejes vertebradores del desarrollo en las comarcas rurales. LEADER II busca la valoración “in situ” de las producciones locales, la diversificación hacia nuevas producciones no excedentarias ; y la mejora de la calidad y de la comercialización. Como resultado se ha creado un punto de venta de productos autóctonos en Montejo de La Sierra. Además, están en marcha las iniciativas siguientes:

- En Bustarviejo un grupo de mujeres producirán plantas aromáticas y destilarán sus aceites. Otra iniciativa desarrollará una granja escuela en una finca del municipio.
- En Prádena del Rincón se pretende crear un Centro de Investigación y perfeccionamiento del ganado bovino.
- En Alameda del Valle se esta rehabilitación un antiguo pajar y se transformará en granja cinegética (conejo de campo).

En la iniciativa LEADER II, la Unión Europea ha asumido la responsabilidad de potenciar proyectos ambientales como parte del tejido productivo (Quintana, López 1997). Por ello, se están generando alternativas productivas sobresaliendo entre otras:

- Un Aula de la Naturaleza en el Albergue de la finca “El Cañuelo” de Garganta de Los Montes.
- En ese mismo municipio se esta rehabilitando la Ermita de Ntra. Señora de los Prados.
- En Gascones se ha proyectado un parque de la naturaleza que mostrará diversos ecosistemas animales.

Finalmente, se recogen a continuación otras acciones interesantes:

- En La Hiruela se esta creando el centro de recursos telemáticos de la Sierra Norte que ofrecerá entre sus actividades información turística de la zona a través de INTERNET
- En Berzosa de Lozoya ha surgido un periódico comarcal denominado “Senda Norte”
- En Venturada se está rehabilitando un antiguo restaurante para crear un pequeño centro comercial

## 6. Conclusiones

Como se ha puesto de manifiesto, la Sierra Norte tiene un **importante potencial tanto físico como humano** que puede orientarse al desarrollo de actividades que generen empleo. No obstante, debe **evitarse la sobreexplotación de los recursos** respetando sus tasa de renovación y los ritmos e intensidades de uso. Esto no se cumple en el caso del sector turístico produciéndose la saturación puntual de los recursos más populares.

Cualquier actuación que se apoye debe ir acompañado de una serie de medidas destinadas a **evitar la urbanización del medio no controlada**.

No hay que olvidar que la dicotomía entre espacio rural y espacio urbano resulta poco ajustada a la realidad. En el sistema regional existe un continuum de variación entre uno y otro lado (Orea,1992). Aplicando esta teoría a nuestra zona, la ciudad de Madrid tiene una gran influencia sobre la comarca pudiendo rápidamente transferir sus características modificando en gran medida la idiosincrasia del entorno.

Se debe tender a la **promoción conjunta de la comarca homogeneizando productos** y agrupándolos bajo una misma imagen. De esta forma podrán buscarse nuevos mercados en otras comunidades autónomas e incluso en el extranjero.

La **mejora de los servicios existentes** y la implantación de otros nuevos favorecería la afluencia de población a las zonas rurales evitando el despoblamiento y abandono del medio.

La **variabilidad de la demanda de los productos locales es uno de los principales problemas** que afectan a la comarca. Así por ejemplo, en el caso del turismo deben realizarse análisis de la demanda tanto cuantitativos como cualitativos. En los primeros conviene diferenciar a los “turistas” de los “excursionistas”. En los segundos será adecuado realizar una encuesta a los clientes (Zimmer,1996). La oferta de paquetes turísticos conjuntos entre varias zonas de la Sierra Norte podría obligar al excursionista a pernoctar una o más noches en la comarca convirtiéndolo en turista.

El fin es **conseguir que cualquier actividad en la Sierra Norte de Madrid sea compatible con el entorno donde se sitúa**. Deben **potenciarse bajo la perspectiva de que no son más que medidas dentro del desarrollo rural**. Por ello, buscará una mejora general en el bienestar económico y social de los residentes rurales y en el entorno institucional y físico en el que estos viven”. (Jansma;Gamble;Madden;Warland, 1981).

## Bibliografía

- Agudo, M.; Magaña, M. 1996. “*Iniciativa Comunitaria LEADER II en la Comunidad de Madrid*”. Consejería de Economía y Empleo. Dirección General de Agricultura y Alimentación. Servicio de Estructuras, Producción y Desarrollo Agrario. Madrid
- Agudo, M.; Magaña, M. 1997 “*El desarrollo rural en la Comunidad de Madrid*”. Boletín Agrario nº4 Marzo 1997. Dirección General de Agricultura. Comunidad de Madrid. Madrid
- Cazorla, A. y otros. 1997. “*Experiencias de Desarrollo Rural en una iniciativa LEADER (2ª edición)*”. Consejería de Economía y Empleo. Dirección General de Agricultura y Alimentación. Madrid
- Cernea, M. 1992. “*Putting people first: sociological variables in rural development*” (2ª Edición). New York
- Conferencia Europea sobre Desarrollo Rural. 1996. “*Declaración de Cork: Un medio rural vivo*”. LEADER II magazine. nº13. A.E.I.D.L. Observatorio Europeo LEADER. A.E.I.D.L. Bruselas
- Etxezarreta, M. y otros. 1995. “*La agricultura familiar ante las nuevas políticas agrarias comunitarias*”. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid.
- Jansma, D.J.; Gamble, H.B.; Madden, J.P.; Warland, R.H. 1981. “*Rural development: a review of conceptual and empirical studies*”. En L.R. Martin (ed.) *Economics of Welfare, Rural Development and natural resources in Agriculture, 1940's to 1970's*. University of Minnesota Press. Minneapolis
- López, E.; Rico, A. 1996. “*Descubre tus cañadas. Rutas por el Valle Medio del Lozoya*”. Consejería de Economía y Empleo. D.G. Agricultura. Servicio de Estructuras. Madrid
- Orea D. 1992. “*Planificación Rural*”. Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación. Editorial Agrícola Española, S.A. Madrid
- Quintana J., López E. 1994. “*Experiencias de Desarrollo Rural en una iniciativa LEADER (1ª edición): El turismo ecuestre en la Comunidad de Madrid*”. En el libro “*Experiencias de Desarrollo Rural en una iniciativa LEADER (1ª edición)*”. Consejería de Economía y Empleo. Dirección General de Agricultura y Alimentación. Madrid
- Quintana J., López J. 1997. “*Iniciativas ambientales generadoras de empleo en el marco del LEADER II: el caso de la Sierra Norte de Madrid*”. Yacimientos de empleo en la gestión ambiental. Consorcio Red Local (Programa ADAPT). E.T.S.I. Agrónomos. Madrid



- López J., Quintana J. 1997. "*Estudio del sector turístico, artesanal y de las PYMES de la Sierra Norte de Madrid. Optimización de las líneas de desarrollo y de su localización*" GALSINMA/E. T. S. Ingenieros Agrónomos. Madrid
- PAMAM 1994. "*Catálogo de Artesanos y Artistas de la Sierra Norte de Madrid*. Consejería de Cooperación. Patronato Madrileño de Areas de Montaña. Madrid
- Zimmer,P.; Grassmann,S.(1996). "*Evaluar el potencial turístico de un territorio*". Observatorio Europeo LEADER. A.E.I.D.L. Bruselas