

LAS CLAVES DEL ÉXITO

Actualidad
Leader

12

EN PORTADA

Manuel J. Prats y Ricardo Blanco.
Unidad Española del Observatorio Europeo LEADER

La Iniciativa Comunitaria LEADER establece como pilares básicos de su estrategia, la innovación, la integración, la demostrabilidad y la participación. En ésta última se concibe a la población local como agente activo que debe involucrarse en las decisiones sobre los asuntos que le afectan, y participar en el diseño, la planificación, la ejecución y la evaluación de los programas de desarrollo. No obstante, en diversas evaluaciones que se han llevado a cabo una vez finalizado el LEADER I, se ha puesto de manifiesto una clara carencia en este sentido

En nuestro país cerca de un centenar de Grupos de Acción Local participan en LEADER II por primera vez -no accedieron a LEADER I-. Sobre todo en estos casos, pero también para grupos más consolidados, es importante la información, la implicación, la sensibilización y la dinamización tanto de los responsables políticos y asociativos como de los técnicos con responsabilidad en el proceso de desarrollo, de los potenciales promotores de iniciativas novedosas o de la población local en general. Y este

proceso, que como se ha visto puede darse a distintos niveles, también puede darse en distintos momentos: en la fase de diseño del programa, de conformación del grupo de desarrollo, en la etapa de diagnóstico y elaboración de los proyectos, o en las fases de puesta en práctica y control. Lograr que la población se sienta implicada en un proceso local de desarrollo supone confiar en ella, alentándola a decidir por sí misma.

Las distintas dinámicas que conduzcan a una óptima participación son una condición necesaria, aunque no suficiente, para que emerjan los proyectos, una condición para que su puesta en marcha sea eficaz, y una condición, también, para que los resultados beneficien a todos en conjunto. La implicación de los distintos agentes protagonistas del desarrollo es, además de un desafío, una garantía para el éxito del programa. Pero existen muchas dudas sobre los métodos a emplear.

Se han identificado una serie de elementos que han influido en el grado de participación de la población en los distintos programas.

Algunos de estos elementos son estructurales (envejecimiento de la población; dependencia económica de sectores productivos concretos; deficientes infraestructuras de comunicación, tanto de transporte como de información; comarcas "artificiales", que puede derivar en procesos de rivalidad entre ellas; tejido asociativo poco desarrollado o poco participativo...). Por el contrario, otros elementos tienen matices distintos (desunión; falta de identidad comarcal; talante pesimista y desencanto de la población...) Por todo ello, es necesario adaptar la definición y la aplicación de la estrategia de participación en función de cada realidad local.

Por otro lado, no debe olvidarse que la responsabilidad en los procesos del fomento de la participación se reparte entre las distintas administraciones, el grupo de acción local, el centro de desarrollo rural, las asociaciones y grupos existentes, las redes y sistemas sociales (educativo, asistencial, económico-social...) y los expertos y líderes locales. Y se ha identificado claramente la escasa "cultura participativa" que, en general, impregna los modos de actuación de la mayoría de ellos.

La participación es, en definitiva, un elemento fundamental en los procesos de desarrollo. Aún más en el medio rural. Por ello, no resulta superfluo que dentro de la estructura en la que se organiza el grupo de desarrollo, se dediquen los medios suficientes para el diseño, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de las actuaciones que se realicen con el fin de fomentar la participación. Así lo han entendido algunos de los grupos, quienes han incorporado entre sus estructuras organizativas y de funcionamiento determinados elementos cuya función última era el garantizar la participación de la población. Ello ha derivado en el afianzamiento de algunos grupos como verdadera referencia para el desarrollo local.

El LEADER ha ofrecido, a la población local y a los agentes sociales y económicos, una buena oportunidad para el diseño y aplicación de un programa de desarrollo basado en una estrategia

Mesas sectoriales, foros cívicos, comités de ciudadanos, plataformas de iniciativas locales,...
fomentan la participación

Lograr que la población se sienta implicada en un proceso local de desarrollo supone confiar en ella, alentándola a decidir por sí misma.

Foto: Joaquín Guijarro





Jornadas sobre participación organizadas por la Unidad Española del Observatorio Europeo el pasado mes de mayo

propuesta por ellos mismos a través de sus grupos de acción local. Sobre todo cuando se ha propiciado la participación desde los primeros momentos como herramienta para mejorar la definición y ejecución de los programas.

En muchas comarcas la situación de partida era verdaderamente problemática: el tejido asociativo de la comarca no se encontraba, en el mejor de los casos, aceptablemente desarrollado. Al contrario, en la mayoría de las ocasiones se ponía de manifiesto una situación asociativa escasa, poco dinámica o, incluso, enfrentada.

Frente a esta situación, las distintas administraciones públicas -sobre todo la local- han tenido, en el LEADER I, bastante importancia tanto en la definición como en la gestión de los programas. La mitad de los grupos LEADER I estuvieron formados, en su mayor parte, por la administración local, mientras que, en sólo el 11% de los grupos, la participación de la iniciativa privada es superior a las tres cuartas partes de los componentes del grupo de acción. Como puede observarse, la participación de la población y de los agentes sociales y económicos fue mucho menor de lo deseable.

En algunos casos, y debido a una falta de participación en la fase de elaboración del programa, se ha llegado a una deficiente concepción del mismo, lo que ha motivado que la estrategia girase en torno a la preocupación por tratar de dar coherencia a un conjunto de líneas de actuación independientes -que, a veces, no encontraban respuesta positiva entre los potenciales beneficiarios-, cuando lo deseable hubiese sido todo lo contrario: una previa definición de la estrategia adecuada para solventar los problemas detectados, aprovechando las potencialidades y oportunidades del territorio y de sus recursos, para, de este modo, instrumentarse en una serie de proyectos con mayor aceptación entre los agentes sociales y económicos y más ade-

cuados a la realidad y los objetivos planteados.

El funcionamiento del grupo y de sus órganos de dirección y gestión debe ser un reflejo del entramado de intereses de los distintos colectivos que actúan en la zona. Además, los contenidos y conclusiones de dichas reuniones debieran trascender más allá de las paredes de la sala de reuniones, bien mediante la libre participación en los encuentros como en la publicación de las actas. La adecuada representación en el grupo de acción local debe entenderse no sólo como la participación en las asambleas, sino también en los órganos de decisión que se establezcan. Se han dado casos en los que algunos de los miembros del grupo han tenido un protagonismo desmesurado en los procesos de toma de decisiones.

Cuando se ha propiciado el encuentro y el debate -por medio de "mesas sectoriales", "foros cívicos", "comités de ciudadanos", "plataformas de iniciativas locales",...- se han obtenido buenos resultados. Sobre todo cuando se ha conseguido que en ellos participe el amplio crisol de opiniones que concurren en el territorio. Por otro lado, la rotación de la sede de reuniones del grupo de acción local facilita en gran medida el grado de integración y de relación de este nuevo elemento en la red social.

Finalmente, la valoración de los grupos de acción local, en cuanto a sus relaciones con la población, no han sido satisfactorias. Así, un 60% de los grupos obtuvieron, en la evaluación del LEADER I, una valoración de esta relación como "no adecuada", frente al restante 40% que obtuvo una valoración de "adecuada".

Información, sensibilización y difusión

Es conveniente que la difusión se plantee -aunque depende de las circunstancias- desde fases tempranas del proceso, incluso desde la constitución del grupo de acción local o de elaborar un determinado programa de actuaciones. Este

proceso debe estar convenientemente planificado, es decir, que los objetivos, los métodos, los contenidos, los tiempos y los canales sean los adecuados para cada caso. Los medios de difusión más utilizados en LEADER I han sido: me-

UNA FEDERACIÓN DE ASOCIACIONES Y UNA ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN PARTICIPATIVA

La Federación ADEMPA (Asociación para el Desarrollo de la Montaña Palentina) está constituida como asociación de asociaciones. Está conformada por cinco entidades: la Asociación para el Desarrollo y el Estudio del Alto Carrión, el Centro de Estudios del Románico, el Fondo Patrimonio Natural Europeo, la Unión de Campesinos de Palencia-UPA, y la Universidad Popular de Palencia Rey Alfonso VIII. La Federación ADEMPA mantiene relación o apoya en sus actividades a otras entidades que, no integradas en ella, sí trabajan en la zona. La forma de gestión del grupo se sustenta sobre dos figuras: el Comité Consultivo y el Comité Ejecutivo. El primero es un órgano de participación pública y privada, con una estructura abierta para el desarrollo. En él participan los ayuntamientos de la comarca, las aso-

ciaciones, los grupos, y otros agentes sociales. En cuanto al Comité Ejecutivo, es un órgano decisivo con una estructura mixta de participación pública y privada. Sus integrantes son ADEMPA y los ayuntamientos cabecera de comarca. Como acciones más relevantes del grupo hay que mencionar la creación de los Servicios Integrados para el Desarrollo (creación de una estructura de información y gestión que facilite la difusión); la creación de Nuevos Servicios Comunitarios (fondo de recursos para las asociaciones y grupos comarcales); y el Plan de Formación de Agentes Sociales (con el objetivo de conseguir un grupo de profesionales con formación adecuada para la animación y la sensibilización).



Días de la comarca, ferias, fiestas ... han sido instrumentos de difusión del LEADER. Foto: Joaquín Guijarro

dios de comunicación de masas (prensa, radio, TV,...) boletines y publicaciones periódicas específicas del grupo, difusión indiscriminada (carteles, folletos, videos,...), reuniones informativas, contacto personal (cartas, visitas,...), eventos (ferias, cursos, fiestas, premios, días de la comarca...).

Los procesos de difusión, sensibilización o información deben ser, como no, lo más participativos posibles. Así, algunos grupos han incor-

porado y fomentado la participación de la población local y los agentes sociales y económicos en la elaboración tanto de materiales divulgativos como promocionales. La comunicación debe ser asequible para los grupos a quienes vaya dirigida, entendiéndolo tanto por el lenguaje utilizado como por los mensajes y medios utilizados. Algunos grupos han optado, acertadamente, por recurrir al "Apoyo Técnico al Desarrollo Rural" a la hora de encargar el diseño de la estrategia de animación e implicación de la población en el programa de desarrollo. Otra buena actuación es, como han hecho algunos grupos, divulgar los resultados de los estudios técnicos elaborados en la medida 1.

Generalmente, la labor de difusión ha sido alta, lo que no es sinónimo de eficaz. Es decir, que aunque no se hayan escatimado esfuer-

zos en ejecutar campañas de comunicación cuantitativamente importantes, en buen número de casos estas campañas no han llegado a determinados sectores de población potencialmente susceptibles de haberse incorporado a la ejecución del programa. O, si han llegado, no han conectado con ellos. Este podría ser el caso de los jóvenes, a los que quizás podría haberse implicado en mayor grado con el diseño de adecuadas estrategias de motivación para ser desarrolladas, junto a sus profesores, en los centros educativos.

Sin embargo, en algunos casos se ha realizado, predominantemente, una difusión "dirigi-

da", cuyo objetivo era movilizar a grupos concretos de la colectividad. Aquí, aunque se haya conseguido la participación de esos colectivos, no se ha dado a conocer a toda la población la existencia del programa y del grupo que lo ejecuta, con lo que se ha perdido una buena oportunidad para crear una cultura participativa entre la sociedad. Al contrario, el resultado obtenido fue el de proporcionar mayores recursos a aquellos colectivos con un mayor poder socioeconómico frente a los que partían en desventaja. En cuanto al resultado, hay una clara diferencia en el grado de conocimiento que sobre el Programa de Desarrollo de cada comarca tienen, por una lado, los beneficiarios y, por otro, la población que no ha accedido a estas ayudas. En estos casos puede decirse que la estrategia de información y de animación ha estado demasiado centrada en los promotores.

Se ha valorado positivamente la realización de los llamados "días de la comarca" donde, de forma anual, se convoca a todos los vecinos y vecinas de la zona para, en definitiva, fomentar la identidad de la comarca -de sus gentes y de los valores y posibilidades de sus recursos-. No hay que olvidar que un factor importante que ayuda al éxito de un programa de desarrollo es que exista cierto "espíritu de comarca", que integre a todos en un proyecto común. En algunos casos se ha recurrido a la interesante idea de realizar exposiciones itinerantes por la comarca, facilitando la accesibilidad de la población a este elemento movilizador.

Como valoración final, se manifiesta que los programas participantes en LEADER I realizaron una difusión entre "alta" y "media" (7% "muy alto"; 40% "alto"; 34% "medio"; 13% "bajo"; 6% "muy bajo").

No parece muy atrevido asegurar que, cuando el grupo ha sido capaz de crear unas estructuras y una dinámica de animación, ha conseguido emerger como un verdadero punto de referencia en la comarca. La existencia de una estructura de información y dinamización y de la correspondiente red de agentes de animación y desarrollo rural parece, en todo caso, imprescindible. Incluso, han sido numerosos los grupos que han optado por medidas facilitadoras al territorializar la actividad del CEDER, abriendo oficinas en puntos estratégicos de la comarca, o

Cuando el grupo ha sido capaz de crear unas estructuras y una dinámica de animación, se ha convertido en un punto de referencia en la comarca

UN INSTRUMENTO DE DESARROLLO PARTICIPADO Y PARTICIPATIVO

El proceso seguido durante la fase de Adquisición de Capacidades por la Asociación Centro de Desarrollo Comarcal de Tentudía estuvo dirigido a generar la participación de los agentes sociales y económicos de la zona. La participación de la población en el proyecto se contempló tanto desde el punto de vista de la elaboración del Programa de Innovación Rural como en la incitación a la participación en la Asociación Centro de Desarrollo Comarcal de Tentudía. De esta manera, la candidatura presentada a la fase B del LEADER II intentó ser una síntesis de la visión de los técnicos y de las gentes de los distintos pueblos. La apuesta estratégica fue la de utilizar técnicas basadas en los efectos multiplicadores de las actividades realizadas, aprovechando el fuerte sistema de redes sociales y relaciones personalizadas y primarias que caracterizan a las comunidades locales de la comarca. Se desarrollaron 52 actividades colectivas, concentradas en cinco meses, en las que han participado dos mil asistentes. Como resultado de todo ello se consolidó la Asociación Centro de Desarrollo Comarcal de Tentudía; se elaboró de forma participativa y participada el Programa de Innovación Rural; y se sensibilizó a la población acerca del desarrollo local y del programa LEADER II.

La institución responsable de la aplicación de la Iniciativa Comunitaria LEADER II en la Comarca de La Manchuela es la Asociación para el Desarrollo de la Manchuela (ADM), en la que participan, además de los ayuntamientos implicados, todos los agentes socioeconómicos de la comarca, ofrece una plataforma de participación a la población local mediante siete Mesas Sectoriales en las que se tratan los temas y problemas que afectan a cada sector que tenga alguna relevancia en la actividad económica, social o cultural de la comarca: Industria,

Medio Ambiente, Turismo, Formación, Dinamización, Vino, y Comercialización Agraria. Las Mesas Sectoriales se han convertido en un medio de animación e integración de un mayor número de agentes y estrategias de análisis de las necesidades locales y de puesta en marcha de proyectos para dar satisfacción a dichas demandas. Todas las Mesas son abiertas y pretenden integrar al máximo número posible de personas interesadas en el desarrollo de su comarca.

adaptando su estructura en torno a "núcleos de acción local" o "unidades territoriales de intervención".

Además de la eficacia en la difusión, puede reforzarse el papel de la participación creándose una red de dinamizadores locales. Esta red es más efectiva cuanto mayor es el grado de coordinación, motivación y formación de todos y cada uno de los agentes que trabajan en la comarca. Y es que, la dinamización pasa por ser uno de los procesos clave en todo programa de desarrollo. Se entiende que es una tarea que deberá realizarse de forma continuada, a lo largo de la ejecución de todo el programa y que, incluso, debe sobrepasar los límites de éste, para así asegurar su continuidad de un proceso de desarrollo no ligado a una subvención global.

El diseño y la estrategia de los propios proyectos ha incidido poco sobre el tema de la participación. Así, no han sido muchos -en realidad han sido muy pocos- los proyectos que, bajo el "paraguas" del LEADER, han tenido como objetivo -no ya principal, si no tan siquiera tangencial-, el fomento de la participación. Estamos hablando de los llamados "proyectos o acciones no productivas" con un marcado matiz de animación social y cultural, de proyectos de comunicación y difusión, o de proyectos de integración social o de fomento del asociacionismo.

En numerosas ocasiones, los criterios de elegibilidad de los proyectos finalmente subvencionados no fueron diseñados de forma participativa. Además, una correcta participación tam-

bién se consigue cuando el reparto de los fondos para la ejecución de los proyectos se ha realizado de forma adecuada a las necesidades, tanto entre sectores económicos, como entre colectivos y entre los distintos municipios del territorio. No en vano, en algunos programas se ha detectado un manifiesto desequilibrio en la distribución de proyectos -ya fuera desde el punto de vista geográfico, entre sectores económicos beneficiados, entre colectivos sociales, entre proyectos productivos y no productivos o, incluso, entre grupos de edades-

La comunicación periódica, a la población, de los resultados obtenidos ha sido admitida de forma generalizada como una estrategia adecuada e, incluso, indispensable. Con ello se abordan nuevas dimensiones. Por un lado, se extiende el carácter demostrativo del programa y sus logros y, por otro, se promueve la animación de potenciales promotores que presentan una actitud dudosa ante la posibilidad de realizar una inversión. Al mismo tiempo, se dota a la gestión del grupo de un adecuado grado de transparencia que, sin duda, será bien valorado por la población en su conjunto. ■

LOS PROYECTOS CONCRETOS-COLECTIVOS

La Asociación para el Desarrollo Rural de la Comarca del Condado de Jaén desarrolló una metodología para validar, de una forma participada, el diagnóstico y la estrategia realizada por los técnicos de la Diputación, que era producto del análisis cuantitativo. Esta validación se hizo por medio de reuniones generales abiertas; reuniones sectoriales; creación de Comités Sectoriales (artesanos, aceite, porcino, comerciantes, caza, pesca, forestal, asistentes sociales, educadores de adultos, centros educativos, asociaciones de mujeres); entrevistas personales a cada empresa; entrevistas individualizadas con cada asociación. El resultado de este proceso fue un cambio sustancial de la estrategia de desarrollo planteada en un primer momento. Con el objetivo de articular la comarca, se consiguió firmar un "Pacto para El Condado de Jaén", por medio de una Carta General de Calidad. Se han realizado varios inventarios en los que han participado cerca de 500 personas. En las Mesas Sectoriales participan unas 35 personas de forma habitual. Los "viajes formativos participativos" han conseguido crear un buen espíritu de cohesión y cooperación entre un determinado grupo de personas de la comarca. Una de las claves para realizar la articulación social del territorio pasa por los "proyectos colectivos". Estos abarcan una amplia gama de objetivos: la denominación de origen del aceite de oliva, la creación de una marca colectiva, el Museo de la Memoria, un proyecto transnacional LEADER, la Red Descubrimiento del Medio Rural, la Asociación de Mujeres Empresarias, el periódico "La Voz del Condado"...

