

El valor de la autogestión

Antonio Guiberteau Cabanillas*

La puesta en marcha en nuestra Comunidad Autónoma de los programas específicos de desarrollo rural, LEADER-II y PRODER, ha supuesto una interesante novedad en la dinámica de funcionamiento del tejido social de la región, más por el modo en que dichos programas están gestionados, que por los recursos financieros de que disponen, que aunque nada despreciables, no alcanzan, ni de lejos, para subsanar las todavía importantes deficiencias del territorio.

Aunque la realidad regional extremeña ha sufrido un cambio realmente espectacular en los últimos años, particularmente en la mejora de las infraestructuras de comunicación, lo cierto es que aún mantiene un puesto de cola en el ranking de regiones españolas en cuanto a niveles de renta. La situación del territorio todavía denota retraso con respecto a la media nacional, y la articulación y participación social no es una excepción.

lorar los resultados que se obtengan, tarea que las Administraciones involucradas deberán llevar a cabo y sobre lo que también podríamos hablar mucho.

De LEADER I a LEADER II

LEADER I puso en marcha en Extremadura a 4 grupos locales gestionando programas de desarrollo, con una inversión total de aproximadamente 2500 millones de pesetas. Los resultados obtenidos y la resonancia que estos programas obtuvieron fuera de las comarcas motivaron una respuesta masiva a la convocatoria de solicitudes de LEADER II. Se recibieron 18 candidaturas para la Medida A, y otras nueve para las Medidas B y C, lo que pone de manifiesto las expectativas despertadas y el cambio de tendencia de los colectivos sociales que empezaban a demostrar interés por la participación y el protagonismo de su propio proceso de desarrollo.

Tras el análisis de las propuestas, la Administración extremeña propuso aceptar todas las candidaturas de la Medida A, entendiendo que los modestos recursos financieros que ca-

Sin el ánimo de hacer un análisis detallado de las razones históricas, geográficas y sociales que expliquen esta situación, sí debemos recordar las que, si no justifican, sí pueden aportar algunas claves para entender la situación actual, y que, en mi opinión, son las siguientes: Su situación de región interior; su condición de región fronteriza, limítrofe con un territorio también de los más deprimidos de Portugal; su alejamiento de los centros de decisión y poder; la baja densidad de población; la estructura de la propiedad de la

tierra, con la presencia de grandes propiedades por un lado y minifundio por otro y el secular conformismo de la población y su desinterés participativo.

Si el Desarrollo con mayúsculas es el objetivo global de todas las actuaciones administrativas, la existencia de estos programas gestionados por los propios interesados supone colocar el remedio justamente en el meollo de ese problema participativo, y eso es precisamente lo que, en mi opinión, confiere a estos programas un valor añadido especial, y hace comprender ese comentario tantas veces escuchado que "LEADER (y también PRODER) es bastante más que el dinero que supone".

Este aspecto debiera ser, desde mi punto de vista, el referente más importante a la hora de va-



La repercusión del LEADER I provocó una avalancha de solicitudes para la segunda fase del Programa



Algunos grupos extremeños tienen ya comprometido más del 90% de los recursos

*Jefe de Sección de Coordinación de Desarrollo Rural
Consejería de Agricultura y Comercio
Junta de Extremadura

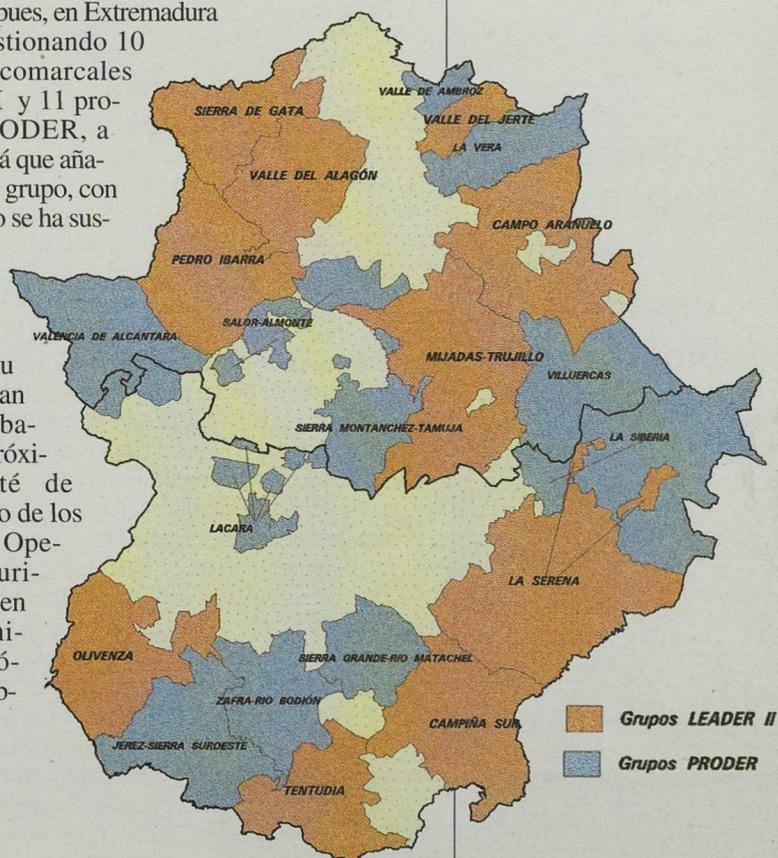
da grupo necesitaba para realizar las tareas propias de esta fase (constitución como grupo, dinamización de la participación social y formulación de un programa de desarrollo comarcal) no tenían ninguna incidencia sobre el conjunto del Programa, puesto que supondrían emplear aproximadamente el 3% de los recursos disponibles, y se permitía de esa manera dar una oportunidad de análisis y reflexión a todos los territorios interesados. Lamentablemente, no conseguimos transmitir este criterio a los responsables de la Comisión Europea, y finalmente tan sólo se aceptaron un total de 7 grupos, de entre los que posteriormente habría que seleccionar 4 como máximo que pasarían a gestionar su respectivos Programas de Innovación Rural (Medida B). Precisamente esta fórmula resultó bastante acertada, ya que el conocimiento por parte de estos 7 grupos de que tan sólo existían plazas para 3 o 4 en la Medida B, supuso un verdadero acicate durante el proceso, y el resultado final fue que la calidad de las tareas realizadas era muy notable, particularmente las propuestas formuladas en sus programas de innovación rural, siendo realmente difícil el proceso de selección. Con respecto a los grupos que optaron directamente por la Medida B, se seleccionaron 6 Grupos, entre los cuales estaban los 4 grupos gestores de LEADER I.

El proceso de selección de las distintas candidaturas LEADER fue necesario, pues sólo restringiendo el número de grupos gestores se pudo asegurar la disponibilidad de los recursos financieros suficientes para cada uno, de modo que al final del programa se pudieran observar resultados. Como es natural, este proceso de selección supuso una gran frustración para aquellas candidaturas a las que no se pudo atender. Por aquel momento se inició definitivamente el desarrollo del Programa Plurirregional PRODER, que fue instrumentado en esta Comunidad Autónoma, al igual que la práctica totalidad de

las de Objetivo 1, de la forma más parecida posible a LEADER.

Una vez puesta en marcha la convocatoria, se recibieron un total de 16 solicitudes, procediéndose a seleccionar 11, más un grupo de reserva, que dispondrían, una vez incorporado al plan financiero de Extremadura ciertos recursos, de unas cuantías de inversión final equivalente a la de los grupos LEADER, teniendo en cuenta la proporcionalidad de casi un año menos de duración del programa. Entre los 11 grupos seleccionados están los 3 grupos procedentes de la Medida A de LEADER descartados de la Medida B.

En total pues, en Extremadura se están gestionando 10 programas comarcales LEADER II y 11 programas PRODER, a los que habrá que añadir un nuevo grupo, con el que aún no se ha suscrito convenio, puesto que los recursos que dotan su programa han de ser aprobados por el próximo Comité de Seguimiento de los Programas Operativos Plurirregionales en las Comunidades Autónomas de Objetivo 1.



En cuanto al territorio y población afectada, los datos son los siguientes:

Grupos	Nº municipios	Superficie (km ²)	Población
LEADER 10	165	17.482	302.296
PRODER 12	136	12.813	274.559
TOTAL 22	301	30.295	576.855

Por tanto, más de la mitad de la población (54%), el 72% del territorio y casi el 80% de los municipios están afectados por estos programas de desarrollo. Del 46% de la población restante de Extremadura, si excluimos los términos municipales más extensos y poblados, como Badajoz,

Cáceres, Mérida y Plasencia, Almendralejo, Don Benito y Villanueva de la Serena, que reúnen más de 350.000 habitantes, tan sólo el 12% de la población rural no está en comarcas con programas de desarrollo.

Diez grupos LEADER y doce PRODER gestionan los programas de desarrollo rural



Más de la mitad de la población, el 72% del territorio y casi el 80% de los municipios están afectados por estos programas de desarrollo

Respecto a los volúmenes de inversión, las cifras, expresadas en millones de pesetas, son las siguientes:

	LEADER	PRODER	TOTAL
Aportación U. Europea	4.480	3.819	8.299
Administración Central	489	202	691
Junta de Extremadura	494	604	1.098
Administración Local	486	768	1.254
Aportación privada	4.320	4.089	8.409
INVERSIÓN TOTAL	10.269	9.482	19.751

Como se ve, y a pesar de que las cifras iniciales del programa PRODER eran sensiblemente diferentes, se han modificado los planes iniciales en el sentido de solicitar a estos grupos el mismo esfuerzo de captación de recursos privados que se preveía en LEADER II, evitándose así situaciones de agravio comparativo que podrían haberse producido en comarcas limítrofes con programas diferentes.

Situación y perspectivas

En estos momentos, a pocos meses del comienzo del que va a ser el último año de ejecución de estos programas, a menos en lo que a compromisos se refiere, la situación de la ejecución de ambos es muy diferente, encontrándose bastante más adelantado LEADER, debido evidentemente al adelanto en su inicio. Algunos grupos tienen comprometido más del 90% de los recursos, y la media a finales de 1998 estará probablemente alrededor del 80% del total del programa. En PRODER, por el contrario, la ejecución está más retrasada: alrededor del 50-55% de compromisos previsibles a finales de 1998, - por encima de la media nacional, por cierto -, pero sin que ello indique que no se van a alcanzar los resultados previstos, pues en la práctica los grupos llevan un año de ejecución efectiva, y el dinamismo y la inercia de funcionamiento alcanzada hacen pensar en que en el año que resta se comprometerá la diferencia.

Con respecto a las conclusiones que estos modelos de gestión puedan aportar, evidentemente es muy prematuro adelantarla, pues habrá que esperar, no sólo a las consideraciones que aporte la evaluación intermedia actualmente en marcha, sino al análisis final que se efectúe una vez concluidos los mismos. No obstante, y habida cuenta que el próximo año será trascendental en cuanto a la adopción de decisiones de futuro sobre la continuidad de estos programas y la modalidad de ejecución, quizás pueda resultar oportuno intentar ir concretando las ideas al respecto. En mi opinión, y en lo que

se refiere a Extremadura, deberíamos resaltar los siguientes aspectos:

A) Los grupos de acción local son, sin duda,

los colectivos más apropiados para la gestión de estos programas, pues representan un amplio abanico de intereses y sensibilidades, aún cuando su gestión y funcionamiento todavía es muy mejorable. En este sentido, quizás en el futuro se debiera regular mínimamente el funcionamiento interno del grupo, limitando la posibilidad de mayorías absolutas en la Junta Directiva por parte de cualquiera de los tres colectivos integrantes: Ayuntamientos, sector económico y sector social.

B) La incompatibilidad de acumulación de ayudas cofinanciadas por los Fondos Estructurales ha resultado un verdadero engorro, limitando seriamente la competitividad de las ayudas de los programas. Debemos las Administraciones involucradas hacer un esfuerzo de concreción y puesta a punto de la mecánica de control que garantice a la Comisión Europea la transparencia y el control en el caso de acumulación, y poder suprimir así esta restricción

C) La única fórmula financiera posible es el tramo único. Sin conocer con exactitud aún las consecuencias de la anualización en el PRODER, es muy probable que el sistema aboque a una situación de colapso financiero total de los grupos, que deberán recurrir a financiación externa, con el considerable gasto y limitación de resultados que ello conlleva, si no quieren verse paralizados. Hay que decirlo claramente: estos programas funcionarán si el flujo de dinero llega con la debida rapidez.

D) Es necesario clarificar el procedimiento y aliviarlo de una burocracia excesiva. Se impone una modificación del Régimen de ayudas, y una uniformación, al menos en lo básico, de los procedimientos de gestión de los grupos.

E) El procedimiento de pago adoptado por la Administración Central debe ser revisado, y posibilitar la transferencia directa a los Grupos. Hay que revisar el papel de las distintas Administraciones, particularmente en la Iniciativa Comunitaria, y confiar un mayor protagonismo a las Administraciones Autónomas.

Por último, hay que empezar a pensar en qué vamos a hacer después del horizonte del año 2006, y en qué van a quedar las expectativas despertadas, y cuál va a ser el papel futuro de los grupos locales. Tengamos en cuenta que si de verdad se trata de una apuesta de futuro, no podemos pensar en mantener la situación y margen de maniobra actual. El modelo puesto en marcha exigirá, si queremos que subsista, una adopción progresiva de atribuciones y de eficiencia. Este es, verdaderamente el reto planteado. ■