

LEADER plus: apuesta por la innovación y retos para los actores locales

Actualidad
Leader

8

EN PORTADA

NO HABRÁ CAFÉ PARA TODOS

Javier Esparcia*

La nueva política de desarrollo rural va a tener dos vertientes instrumentales claramente definidas, la referida a la aplicación del Reglamento de ayuda al desarrollo rural por un lado, y la nueva Iniciativa Comunitaria LEADER+ por otro. El punto de partida ha sido la experiencia adquirida en LEADER I y II, a partir de la cual ha quedado demostrado que las estrategias –integradas– de desarrollo territorial son muy adecuadas para abordar la revitalización social y económica de las zonas rurales.

Sin embargo, esta nueva Iniciativa no se concibe como una mera continuación de LEADER II, aunque sí aprovecha los aspectos más positivos del enfoque LEADER (asociaciones locales, método ascendente, etc.); desde la Comisión se insiste en que LEADER+ habrá de “ser un laboratorio para el desarrollo rural que propicie la concepción y experimentación de estrategias de desarrollo integrado y sostenible” (Discurso del Comisario Fishler ante el Parlamento Europeo, octubre 1998). Hay una intención clara de que LEADER+ no sea “café para todos”; por ello se señala que “el objetivo es concentrarse sólo en las áreas [y los grupos] que demuestren una voluntad y una capacidad real de experimentar métodos novedosos de desarrollo territorial” (“Iniciativa para fomentar el desarrollo rural: LEADER”).

Documento provisional de trabajo -no oficial- elaborado por los servicios de la Comisión).

La Comisión pretende que los territorios rurales apliquen enfoques globales e integrados basados en la interacción de los actores, sectores y proyectos

LEADER+ tendrá una dotación aproximada de unos 3.000 millones de Euros (superior a LEADER II), de los cuales entre un 20 y un 25 % irían a España. Por tanto, queda claro que desde la Comisión Europea no sólo se mantiene sino que se incrementa el apoyo al desarrollo rural, tanto por el mantenimiento de una Iniciativa específicamente orientada a este tema como por el aumento de la financiación. En términos relativos, esta dotación no sigue siendo más que una parte muy pequeña del esfuerzo presupuestario de la Comisión y permite abordar una muy pequeña parte de los problemas de las áreas rurales. Pero lo importante es que permita generar o dar continuidad a procesos de desarrollo sólidos.

El objetivo básico de LEADER+ es continuar manteniendo el apoyo a esas

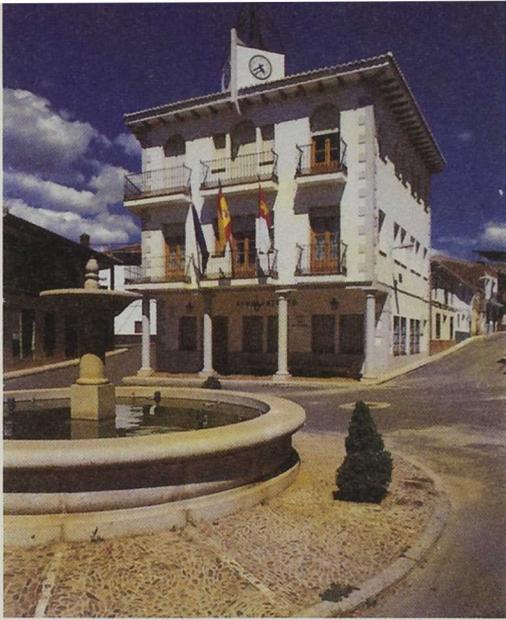
estrategias de desarrollo rural territorial, contribuyendo de la manera más eficaz posible a esa revitalización y desarrollo de las áreas rurales. Hasta aquí no hay grandes novedades respecto de lo que se conoce de LEADER I y II. Sin embargo, otra cuestión diferente es el cómo se lleva a cabo ese objetivo básico, y es aquí donde empiezan las diferencias entre LEADER+ y sus predecesores. LEADER+ se fundamenta en tres pilares: las estrategias de desarrollo y los Grupos, la cooperación entre áreas, y la interconexión de actores. Las principales características, en su mayor parte novedosas, giran en torno a los aspectos siguientes:

- Aplicación en todo el territorio rural europeo y fuerte reducción del número de Grupos beneficiarios;
- Estrategias de desarrollo integradas e innovadoras en cuanto a los métodos de desarrollo territorial, con una nueva estructura temática;
- Grupos de Acción Local con capacidad y calidad demostrada o demostrable y realmente re-

*UDERVAL (Unidad de Investigación de Desarrollo Rural y Evaluación de Políticas Públicas), Univ. de Valencia. Unidad Española del Observatorio LEADER. Agradezco a mis compañeros de UDERVAL sus aportaciones a este artículo

Los proyectos deberán ser coherentes con las necesidades específicas de la comarca





La mejora de la calidad de vida de las áreas rurales es uno de los temas en torno al que deberán girar la estrategias de los Grupos

presentativos de la sociedad local;

- Cooperación territorial, tanto transnacional como interregional y de proximidad, aunando recursos humanos y financieros para planes conjuntos;

- Interconexión entre los actores y trabajo en red, incluyendo otras áreas y agentes no necesariamente beneficiarios del Programa;

- Instrumento de apoyo a la cooperación, interconexión de actores y de transferencia de información que tomará la forma de un Observatorio europeo;

- Implementación flexible y más simple (financiación única del FEOGA-Orientación), con una mayor responsabilidad por parte de los Estados miembros.

■ Territorio y número de Grupos

En LEADER I y II, los Grupos candidatos debían pertenecer o bien a regiones Objetivo 1 o bien a áreas 5b. Esta condición desaparece en LEADER+, con lo que la nueva Iniciativa será aplicable en todo el territorio rural europeo. Esto no significa sin embargo que habrá una mayor dispersión de recursos, antes al contrario; significa que se va a dar la oportunidad a todos los territorios rurales de que puedan participar en la Iniciativa. Por otro lado, la gestión de unos 900 Grupos se ha demostrado muy compleja y difícil; la reducción del número de Grupos, que probablemente será importante, permitirá concentrar los esfuerzos en aquellos que estén mejor preparados, que tengan mayor calidad y que presenten estrategias más coherentes, viables y novedosas. Por ello, pese a que el ámbito será todo el territorio europeo, la concentración de ayudas en un menor número de Grupos permitirá dotar a éstos de más recursos para que puedan ser más eficaces en su labor.

En relación a la amplitud de las áreas, hasta la fecha no se han planteado grandes modificaciones respecto de la situación previa. Para garantizar el carácter local de las estrategias de desarrollo, se continúa hablando de un límite superior de 100.000 habitantes en áreas de alta densidad (en torno a los 100 habitantes por km²), y un límite inferior de unos 8.000 habitantes en áreas de baja densidad (en torno a 8 habitantes por km²). Sin embargo, atendiendo

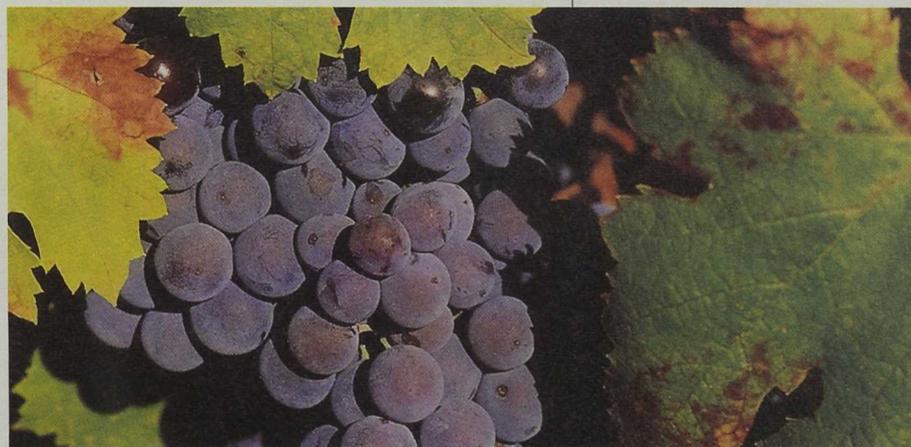
a condiciones especiales, podrían haber excepciones (especialmente en lo que respecta al límite inferior) que, en cualquier caso, habrían de ser convenientemente justificadas y analizadas.

■ Estrategias

Dado que éstas han de tener un carácter piloto y demostrativo (aspecto que con más frecuencia de la deseada se ha olvidado en LEADER II), los esfuerzos van a concentrarse en aquellas que supongan métodos realmente novedosos de desarrollo territorial. Sin embargo, ¿qué significa esto de "métodos novedosos"?

Enfoques globales e integrados. La primera novedad respecto de las estrategias es que la Comisión pretende que se trate efectivamente de eso, de estrategias, y por tanto que los territorios rurales apliquen enfoques globales e integrados basados en la interacción de los actores, sectores y proyectos.

Una estrategia de desarrollo implica que los agentes del área tienen claro donde está el área desde el punto de vista económico, social o cultural; con qué recursos se cuenta (físicos y humanos), y con qué capacidades y experiencia (tejido empresarial, espíritu emprendedor, capacidad de toma de decisiones, etc.); a dónde se quiere llegar (es decir, qué objetivos estratégicos, qué metas se tiene), y cómo se pretende llegar (es decir, qué objetivos operativos se tiene, de qué instrumentos se dispone o a través de qué programas o acciones se pretende conseguir). Aparentemente estas son cuestiones simples, pero la experiencia demuestra que con más frecuencia de la deseada ni la población del área, ni los agentes implicados, e incluso ni los mismos equipos, lo tienen suficientemente claro. Y esto explica que, también con más frecuencia de la deseada, desde los Grupos y desde los equipos técnicos se haya concebido LEADER como la gestión de unos fondos y no como la gestión de un proceso de desarrollo. Por todo ello desde LEADER+ debe insistirse más en estrategias claras, participadas por los agentes locales, y con



La valorización de los productos locales, uno de los temas clave en LEADER Plus.

un enfoque global e integrado.

Contenidos "temáticos". La segunda novedad, que es la que en estos momentos parece preocupar más a los grupos, es la referida a los contenidos en torno a los cuales pueden organizarse las diferentes estrategias. Los Grupos van a tener que "cambiar el chip" que hasta ahora tenían respecto del abanico de acciones elegibles. Para LEADER+ la Comisión plantea una serie de temas clave, de especial importancia a nivel europeo, pero que podrían completarse con otros temas también considerados como relevantes a escala nacional y que serían decididos por los organismos competentes en cada Estado miembro. A falta de que el Estado español pudiera ampliar o completar los núcleos temáticos que en estos momentos baraja la Comisión, las estrategias deberán:

- a) diseñarse en torno a algunos de los siguientes temas:
1. Las nuevas tecnologías de la información
 2. La mejora de la calidad de vida en las áreas rurales
 3. Valorización de los productos locales
 4. Desarrollo de los recursos naturales y culturales

b) o bien estar dirigidas a un grupo de población que pueda constituirse como eje central del proceso de desarrollo, y cuya permanencia en el área rural, consolidación o implicación en el proceso sea un factor crítico y esté entre las prioridades de la comunidad local. Este podría ser el caso de los jóvenes y/o las mujeres en las áreas rurales.

Otros aspectos importantes. Hay un tercer grupo de aspectos que han de ser inherentes a la estrategia de desarrollo, novedosos no tanto en sus contenidos como en el nivel de exigencia que sobre ellos se va a tener. Entre ellos pueden señalarse:

- a) la **coherencia con el territorio** (es decir, adecuación de la estrategia a las necesidades del área);
 b) viabilidad económica;
 c) **natuleza piloto** (no se persigue por tanto que la estrategia LE-

ADER+ sea la solución a "todos" los problemas de desarrollo del área);

d) carácter **sostenible en términos medioambientales** (aspecto en relación al cuál desde la Comisión y los estados miembros se va a ser especialmente cuidadoso, habida cuenta del fracaso de la vertiente medioambiental de la me-

didada B6 en LEADER II);

e) **originalidad respecto de otras medidas** de desarrollo en las zonas rurales (por ejemplo las derivadas de los programas operativos o de la aplicación del Reglamento de desarrollo rural);

f) **efectos demostrativos** reales que la estrategia pueda originar y grado de transferibilidad a otras áreas, basados evidentemente en ese elevado grado de originalidad e innovación señalado anteriormente.

La reducción del número de Grupos permitirá concentrar los esfuerzos en aquellos que estén mejor preparados y que presenten estrategias más coherentes, viables y novedosas

■ Grupos de Acción Local de elevada calidad y capacidad

LEADER+ quiere asegurar por un lado que unas buenas estrategias sean aplicadas de forma eficaz por los más capacitados, y por otro que LEADER sea también un instrumento real de articulación del tejido social y económico.

Capacidad y calidad de los Grupos. Efectivamente, se va a ser especialmente exigente con ambos aspectos, porque ésta es también una condición necesaria para que la estrategia tenga los efectos esperados y se aplique de la manera más adecuada en el territorio. Por ello se van a utilizar métodos muy rigurosos para la selección de los Grupos, basados en unos criterios que, si bien no se conocen con precisión, sí estarán basados en la calidad contrastada o demostrable de los Grupos. En algunos foros se apunta a que, entre otras fuentes de información para la selección, podrán utilizarse las valoraciones de los grupos derivadas de los procesos evaluativos en marcha o futuros.

Los Grupos de Acción Local como instrumento de articulación de la sociedad local. Para cumplir adecuadamente sus funciones, se va a exigir que sus miembros sean verdaderamente representativos de la sociedad local. Se pretende así evitar situaciones en las que un grupo de actores locales —públicos o privados— puedan actuar de manera excluyente, amparándose con frecuencia en la legalidad de ser a quienes se les ha aprobado el Programa en el área; o situaciones en las que instituciones públicas de ámbito regional, aprovechándose de su posición, puedan asumir o que tengan el control del proceso, sin dar una participación efectiva a los agentes locales o a algunos de tales grupos de agentes.

Para asegurar que los Grupos de Acción Local sean un instrumento de la sociedad local y al servicio de la sociedad local, desde la Comisión y los Estados miembros se va a ser muy exigente en que los socios sean representativos de los agentes públicos, privados y asociativos. Por ello, y siempre que exista masa crítica de cada uno de estos grupos, no se habrán de superar unos límites razonables, como podría ser que ninguno de



Las estrategias deberán dirigirse al desarrollo de los recursos naturales y culturales



La vertiente medioambiental será más valorada en LEADER Plus

estos grupos tuviesen más de la mitad de los socios o representantes.

En definitiva, se pretende que el Grupo de Acción Local sea verdaderamente un foro plural en el que tengan cabida todos aquellos que estén dispuestos a trabajar para y por las áreas rurales, sin exclusiones partidistas, territoriales, personales o de cualquier otro tipo.

COOPERACIÓN TERRITORIAL

Este será el segundo pilar de la Iniciativa; era una aspecto que ya estaba presente en las anteriores iniciativas, pero pese a la importancia teórica los logros han sido muy escasos. LEADER+ presenta la novedad de que la cooperación se va a poder plantear también dentro de un mismo país. De esta manera, si a la mayor importancia que se le da a la cooperación territorial, se le añaden las menores dificultades, es también de esperar que sus resultados y efectos sean muy positivos y que generen un verdadero valor añadido.

El planteamiento que subyace en lo anterior es que la cooperación territorial de proximidad o dentro de un mismo país puede constituir una primera fase, mientras que la cooperación transnacional formaría parte de una segunda fase para la que los Grupos dispondrían de una cierta experiencia y, en definitiva, de madurez en sus mecanismos de cooperación territorial.

La cooperación consistirá en aunar los recursos humanos y financieros de dos o más socios, con el objetivo de elaborar un plan conjunto a partir de las estrategias de desarrollo territorial de cada uno de ellos. Estas cooperaciones se realizarán en torno a uno de los temas prioritarios señalados anteriormente, o en torno a uno de los grupos de población clave para la estrategia de desarrollo. Desde este punto de vista, la cooperación se concibe como una forma de obtener y generar complementariedades entre territorios.

■ Interconexión entre actores y trabajo en red

Esta interconexión tiene varias vertientes. En primer lugar, se concibe como la cooperación o colaboración entre los actores de un mismo Grupo; esto no supone nada nuevo porque

se da por supuesto que esa colaboración existe, aunque es bien sabido que son muchos los casos en los que no ha estado suficientemente presente. Pero, la colaboración y articulación entre actores ha de ir mucho más allá. El Grupo de Acción Local es sólo una parte de todos los actores del mundo rural; y por eso es especialmente importante que desde el propio Grupo se tiendan puentes de conexión con esos otros actores que viven, trabajan o tienen responsabilidades en las políticas o materias que afectan al mundo rural. Esa interconexión de actores no ha de limitarse ni a los actores de la misma zona, ni a los de otras zonas LEADER. Es más, es fundamental que el Grupo de Acción Local sea el instrumento que fomente y establezca interconexiones también externas, favoreciendo el intercambio de ideas y experiencias, así como potenciando los mecanismos de apoyo para el proceso de desarrollo.

Finalmente, los Grupos van a tener en LEADER+ una gran responsabilidad e importantes funciones en la difusión e intercambio de experiencias. Por eso, dado que no todos los Grupos tienen en estos momentos la experiencia o las capacidades necesarias para afrontar esas funciones, desde la Comisión se está estudiando un sistema de patrocinio o apoyo directo entre Grupos. Esto permitiría que aquellos que tienen una mayor experiencia o que concentran mayores capacidades puedan "patrocinar" a otro Grupo, de nueva creación o con menor experiencia, para ayudar a éstos a desarrollar esos mecanismos de interconexión entre actores, puesta en marcha de cooperación territorial y, en definitiva, apoyarlos en la puesta en marcha de la estrategia.

■ Observatorio europeo

Se ha señalado que la cooperación territorial y la interconexión de actores son dos de los tres pilares fundamentales de la nueva Iniciativa. Es evidente que desde la escala local resulta lento y complejo conseguir niveles de eficacia elevados si no se cuenta con un apoyo externo. Por esta razón desde la Comisión se considera que los Grupos han de contar con ese apoyo externo, que podrá tomar la forma de un Observatorio europeo. Aunque no es una novedad de LEADER+, aquí se pretende hacer de éste un instrumento más operativo, al servicio de los Grupos, con responsabilidades y funciones de apoyo en la cooperación territorial y en la interconexión de actores, pero tam-

bién en la distribución eficaz de información, así como de orientaciones y recomendaciones para el diseño y/o implementación de la estrategia.

■ Implementación más flexible y responsable

Vale la pena recordar en primer lugar que los Estados Miembros y, en su caso, los gobiernos regionales, han de **cofinanciar** la Iniciativa, con lo que se ha de ser consciente de cuál es el esfuerzo real que en cada caso se está dispuesto a realizar. De esta manera se evitaría que desde la administración nacional, regional o local únicamente se hayan cumplido, en algunos casos, porcentajes muy bajos, prácticamente irrisorios, de los compromisos de inversión adquiridos en su día. Las administraciones públicas quedan muy bien ante los Grupos candidatos al adquirir compromisos en los Programas; pero causan un grave perjuicio a los Grupos cuando no cumplen tales compromisos.

La cooperación territorial y el trabajo en red serán pilares fundamentales de la nueva Iniciativa

Al margen de lo anterior, la implementación de LEADER+ va a ser más **flexible** que en los casos precedentes. Esta flexibilidad se va a derivar del mantenimiento por parte de la Comisión de la concesión global como forma de intervención y, especialmente, de que ahora será la sección del FEOGA-Orientación el único fondo que financiará la Iniciativa, asumiendo así la financiación de acciones que típicamente correspondían al FEDER o al FSE. Esta flexibilidad se va a traducir en una mayor

simplicidad a la hora de la gestión de los fondos por parte de los Grupos.

Por otra parte, una implementación más eficaz va a ser el resultado de una mayor **responsabilidad** por parte de los Estados miembros a la hora de definir y precisar criterios de selección, objetivos de las estrategias y de los Grupos, implementación geográfica de la estrategia y de las acciones, prioridades temáticas (posibilidad de ampliar la lista ya disponible), y organización administrativa. Los Estados miembros también van a tener una importante responsabilidad en la selección de los Grupos, para lo cual habrán de presentar a la Comisión los criterios que serán de aplicación.

La implementación de la Iniciativa comunitaria, a diferencia de sus precedentes, se hará probablemente por un **período inferior a los dos años**. De esta forma se condiciona a los Grupos a trabajar con estrategias muy claras, objetivos muy precisos, e instrumentos eficaces.

Finalmente, si LEADER I hubo de evaluarse al final de su implementación, y LEADER II ha tenido una evaluación intermedia y tendrá en breve una evaluación final, LEADER+ va a requerir una **evaluación previa**, que permita analizar adecuadamente la viabilidad de las estrategias propuestas, de los recursos a emplear, de la implicación de los actores, etc. En definitiva, lo que se plantea desde la Comisión es la necesidad de asegurarse de que los recursos que van a emplearse tienen muchas posibilidades de ser verdaderamente productivos.

Como conclusión, son muchas las novedades de LEADER+ respecto de lo que hasta ahora ha habido en LEADER I y II. Lo que sí parece evidente es que el nivel de exigencia va a ser muy alto, tanto para los Grupos como para las estrategias que éstos presenten, y que habrán de introducirse mecanismos de trabajo más novedosos sobre unos temas también más novedosos; todo ello va a requerir una importante dosis de imaginación por parte de los actores locales.

Por otro lado, si bien parece que los fondos disponibles van a aumentar, parece también que todo apunta a una reducción drástica del número de Grupos. En la medida en la que todos los Grupos actuales quieran participar en la nueva Iniciativa, la presión va a ser muy alta en los próximos meses. Por todo ello, la reflexión que desde aquí queremos trasladar tanto a los Grupos como a los responsables del desarrollo rural, surgirá de la respuesta de cada uno a la pregunta de, situados ante el nuevo marco de LEADER+ y a los retos que éste supone, ¿qué capacidades, recursos y experiencia tenemos, en qué situación estamos y cómo podemos afrontar tales retos para el desarrollo de nuestras zonas rurales? ■

El objetivo básico de LEADER+ es contribuir de la manera más eficaz a la revitalización de las zonas rurales

