

INNOVAR, COOPERAR, INTEGRAR

José Álvarez Gómez
Jefe de Área de Iniciativas Comunitarias. Dirección General de Desarrollo Rural.
Fotos: Joaquín Guijarro

El pasado 24 de noviembre fue aprobado, en el Comité STAR, el proyecto de Comunicación a los Estados miembros por el que se fijan orientaciones sobre la iniciativa comunitaria de desarrollo rural LEADER +. Los próximos pasos del calendario establecido son la consulta al Comité de las Regiones, al Consejo Económico y Social y su elevación al Parlamento Europeo que emitirán informe y podrán incorporar alguna mejora o modificación en el texto

En el supuesto de que la iniciativa no pudiera ser aprobada por razones de calendario en la sesión plenaria de diciembre del Parlamento Europeo, la publicación en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas se efectuará en los primeros meses del próximo año. Considerando que las líneas esenciales de lo que será la nueva iniciativa se encuentran trazadas, es conveniente continuar los correspondientes trabajos para el desarrollo de su implementación en España.

El proyecto LEADER + presentado por la Comisión ha obtenido una valoración positiva de la mayoría de los Estados miembros y, en consecuencia, ha sido aprobado en el Comité STAR con el voto favorable de catorce países.

En el estado actual de cosas, se puede afirmar sobre la concepción y diseño del LEADER + que la Comisión ha tenido en consideración, entre otros muchos factores, la experiencia francesa y española en materia de desarrollo rural. En efecto, la trayectoria francesa, materializada en particular en su normativa sobre ordenación y desarrollo del territorio, así como la española, con sus condiciones particulares y experiencia llevada a cabo en LEADER I y LEADER II, se dibujan parcialmente en el proyecto LEADER +.

Una de las ideas centrales del documento, quizás en cierta consonancia con el concepto de la iniciativa comunitaria, es la de que el LEADER+ es un nuevo elemento de aplicación de nuevas estrategias de desarrollo rural, de carácter piloto, basado sobre la cooperación local. Se trata de reforzar la originalidad del

LEADER en relación con los programas clásicos, complementándolos y promoviendo una concentración a favor de las zonas que demuestran una voluntad real y capacidad para experimentar formas originales de desarrollo territorial local, bajo criterios de calidad y métodos de selección rigurosos.

La iniciativa se articula sobre tres capítulos:

- Apoyo a estrategias de desarrollo rural territorial integradas, de carácter piloto, basadas en el enfoque ascendente y la cooperación horizontal.
- Apoyo a la cooperación entre territorios rurales.
- Integración en una red de todos los territorios rurales de la Unión Europea, tengan o no acceso a LEADER +, así como todos los agentes de desarrollo rural.

En cuanto a las estrategias de desarrollo rural es conveniente señalar que deben centrarse alrededor de un aspecto dominante representativo de la identidad y/o los recursos y/o los conocimientos técnicos específicos desarrollados en el territorio en cuestión, capaz de aglutinar a todos los operadores y proyectos de diversos ámbitos en una misma estrategia de desarrollo. La Comisión propone

cuatro temas que pueden ampliarse por los Estados miembros:

- Utilización de nuevos conocimientos y tecnologías a fin de incrementar la competitividad de los productos y servicios de los territorios.
- Mejora de la calidad de vida en las zonas rurales.
- Valorización de los productos locales, en par-

Las estrategias de desarrollo rural deben centrarse en un aspecto representativo de la identidad, los recursos o los conocimientos técnicos desarrollados en el territorio



La población del territorio LEADER no debe ser inferior a 10.000 habitantes

particular facilitando el acceso al mercado de las pequeñas estructuras de producción mediante actuaciones de tipo colectivo.

■ Valorización de los recursos naturales y culturales, incluida la de áreas de interés comunitario en el marco de NATURA 2000.

Cuando la estrategia gire en torno a varios aspectos habrá de probar que, a pesar de todo, guardan coherencia entre sí y dejar claro que no consiste en una acumulación de proyectos o en una mera yuxtaposición de intervenciones sectoriales.

Los criterios de evaluación que se fijen para la selección de las estrategias piloto deben reflejar un apoyo prioritario al empleo y/o las actividades destinadas a las mujeres y a los jóvenes.

Sin querer desarrollar aquí todas las posibilidades que ofrecen los cuatro temas, que por generales ofrecen muchas vías de actuación, es preciso indicar que el primer tema alberga muchas acciones posibles, como son las nuevas tecnologías de la información, acciones colectivas de desarrollo tecnológico y desarrollo de la calidad; productos locales de calidad; operaciones concertadas de desarrollo del turismo; desarrollo del tejido industrial ligado a la tradición local, desarrollo de nuevos ámbitos de industrialización; viveros de empresas; artesanía y oficios, formación, etc.

Sobre el tema de la mejora de la calidad de vida en las zonas rurales, la lista de acciones puede ser muy amplia: acciones medioambientales; servicios de aproximación; actividades emergentes; rehabilitación del patrimonio arquitectónico; servicios inmobiliarios rurales; desarrollo inmaterial; oferta de servicios adaptados; restauración; guardería; acceso a servicios culturales; mejora de la oferta sanitaria, etc.

Los dos temas restantes que propone la Comisión ofrecen los suficientes ejemplos innovadores, llevados a cabo por los grupos LEADER españoles, que nos pueden eximir de cualquier referencia por somera que sea, salvo en el caso de la RED NATURA 2000 compuesta por lugares que albergan tipos de hábitats naturales y hábitats de especies así como zonas de protección especiales (Directivas de aves de 1977 y Directiva de Hábitats 1992).

Como ya se ha indicado, los temas pueden ser ampliados por el Estado miembro y de hecho existen propuestas concretas de las redes españolas.

La cooperación interterritorial forma parte de otro capítulo del LEADER +, donde en España ya se han realizado proyectos (Paralelo 40, productos de calidad, etc.) que han servido como punto de referencia para estas nuevas acciones. En cuanto a la cooperación transnacional, que ha tenido en nuestro país una escasa dedicación hablando en términos presupuestarios, también se contempla en LEADER +.

El trabajo en red tiene unas características similares al LEADER +, con la diferencia, al igual que en el caso de las cooperaciones interterritoriales y transnacionales, que podrá efectuarse además contando con territorios que no sean LEADER, a condición de que existan grupos concebidos bajo este enfoque.

Partiendo del hecho de que el texto LEADER + es conocido por la mayoría de los lectores de la revista Actualidad Leader, evitaremos en adelante, y en lo posible, describirlo y pasaremos a realizar sólo algunas consideraciones y reflexiones sobre el futuro desarrollo de la iniciativa en España. Este planteamiento se realiza, pese a sus limitaciones, en el conocimiento de que las consultas a las Comunidades Autónomas y a los interlocutores sociales y económicos no se han desarrollado todavía en su totalidad.

Cuestiones pendientes

Son muchos los elementos que componen el proceso y muchas las preguntas y problemas a los que hay que dar solución: ¿Cómo serán los programas? ¿Cómo se hará la selección de los territorios y Grupos de Acción Local? ¿Cuántos grupos serán seleccionados? ¿Cuáles son los presupuestos? ¿Cuál será la articulación del LEADER + con el PRODER?. En definitiva, ¿Qué hay que hacer?

Conocido que el LEADER + será una iniciativa regionalizada en España, sabemos obviamente que tendremos 17 programas regionales. Una pieza de nuestro análisis figura en el Anexo

Un apoyo prioritario a las iniciativas orientadas a la promoción de la mujer



del proyecto LEADER +. Un examen de los trece requisitos exigidos en dicho Anexo nos lleva a la primera conclusión, que en ellos se encuentran algunos que necesitan una acción especialmente coordinada entre la Administración Central y las Administraciones de las Comunidades Autónomas.

Esta acción debería cristalizar en una norma de rango adecuado, en razón del principio de igualdad; de la ordenación general de la economía; de cooperación entre las Administraciones en el marco competencial -como no podría ser de otra manera- de cada una de ellas; de la necesidad de la coordinación general y, en definitiva, de una estrategia global de planteamiento. Si a estos aspectos añadimos la necesidad de que LEADER + y PRODER-2 discurren en un proceso paralelo, el planteamiento de esta norma evitaría asistir a una "ceremonia de la confusión", máxime si además se tiene en cuenta que simultáneamente a la implementación de estos programas se producirá el cierre progresivo de LEADER II y del PRODER, lo que no estará exento de alguna dificultad.

Volviendo a nuestros trece requisitos, es claro que el análisis de situación de las zonas, los objetivos, la articulación con otros programas de desarrollo rural, los temas aglutinantes y otros requisitos, son aspectos a desarrollar en el ámbito regional. Otros, sin embargo, necesitarán de la coordinación aludida y requerirán una coherencia y uniformidad a nivel de todas las regiones, que se podría conseguir, para algunos requisitos, en reuniones de concertación y otros reservarlos para la norma que se propone. Aspectos ligados al diseño administrativo, presupuestario, publicidad, control, articulación

LEADER + y PRODER y otros serían recogidos en la misma.

Establecida la necesidad de un marco normativo que, en definitiva, recogiera las bases generales de aplicación de LEADER + y PRODER en España, nos vamos a referir sólo a algunos aspectos que merecen una atención particular y a la vez responder,

en alguna medida, a las preguntas que nos hemos formulado.

Respecto a las zonas de aplicación del LEADER +, criterios de selección, proceso de selección y número de grupos seleccionados, se pueden hacer algunas consideraciones. En principio la Comisión recoge que todas las zonas rurales pueden ser objeto de LEADER +. Es necesario contar con todas las zonas ru-

rales españolas que puedan aportar ideas, con independencia de su situación socioeconómica. No se debe excluir ninguna zona entre las cuales podemos ver hoy algunas con escasez de recursos relativos que no tuvieron acceso ni a LEADER I, ni a LEADER II, ni a PRODER.

La Comisión recoge en su proyecto de Comunicación que sólo algunos territorios podrán acceder a LEADER + y señala que la aplicación de LEADER II ha adolecido de una dispersión de los recursos financieros entre un número muy elevado de Grupos de Acción Local que ha restado eficacia a la iniciativa. Es necesario, por consiguiente, concentrar los recursos comunitarios en la financiación de las propuestas más prometedoras y desarrollar, en la mayor medida posible, el efecto impulsor del LEADER + únicamente en algunos territorios. A tal efecto considera necesario establecer unos criterios de selección que garanticen una auténtica competencia entre los Grupos de Acción Local.

Desde el aspecto territorial, se recoge en el proyecto que los mismos deberán disponer de una masa crítica suficiente en materia de recursos humanos, financieros y económicos para mantener una estrategia de desarrollo viable. En cuanto a los recursos humanos, la población del territorio no debe superar como *regla general* los 100.000 habitantes para las zonas con alta densidad de población (120 hab./km²) sin ser inferior, como *regla general*, a alrededor de 10.000 habitantes. Sin embargo, para las zonas con *baja densidad de población*, incluidas las zonas nórdicas, se pueden exceptuar estos criterios. Si nos referimos a los recursos económicos y financieros, debemos sin duda contemplar la base económica del territorio y la vinculación, en este aspecto, al programa de las Administraciones y el sector privado.

Los agentes económicos y sociales, así como las asociaciones deben representar al menos el 50% de los votos de los miembros de los órganos de decisión

La valorización de los recursos naturales y culturales, una de las bases de la estrategias de desarrollo





La rehabilitación del patrimonio arquitectónico contribuirá a la mejora de la calidad de vida en las áreas rurales

En España existe un elemento favorable respecto al número de grupos, como es el simple hecho de considerar que en LEADER II existen en la UE alrededor de 1.000 Grupos de Acción Local. En nuestro país se dispone del 23% de los fondos LEADER y de 133 grupos, lo que nos lleva a concluir que la reducción de grupos LEADER siendo importante no será drástica y, en todo caso, deberá ser proporcionalmente menor que en otros países. De cualquier forma, en los programas regionales podrá hacerse un avance orientativo sobre el número de Grupos a seleccionar, lo que será elemento de concertación entre las Comunidades Autónomas, el MAPA y la Comisión Europea.

La composición de los Grupos

Al margen de estas bases posibles de selección, será necesario establecer concertadamente unos indicadores cuantitativos y cualitativos en concordancia con los objetivos que se quieren perseguir. Los criterios deben ser objeto de concertación y en todo caso presentados a la Comisión para su aprobación. Nos quedaría, sin embargo, resaltar un requisito importante a la hora de la selección y es el examen de la composición del Grupo de Acción Local, que debe estar constituido por un conjunto equilibrado y representativo de los interlocutores de los diferentes sectores socioeconómicos territoriales. En el ámbito de decisión, los agentes económicos y sociales, así como las asociaciones deben representar al menos el 50% de los votos de los miembros de los órganos de decisión. Este requisito debería ser objeto de una atención especial en la selección lo que conllevaría una reflexión sobre los métodos de votación y, en definitiva, la consideración de las formas jurídicas que pueden ser objeto de LEADER +.

Centrándonos ahora en los *programas locales*, conviene recordar la necesidad de establecer su complementariedad con los programas clásicos y la coherencia de sus objetivos con los medios empleados. Será necesario, en particular, garantizar la vinculación de todos los agentes financiadores incluidas las Administraciones Locales.

En relación con las *modalidades de información* a los beneficiarios finales y a la población, será preciso seguir garantizando una total transparencia y evitar cualquier opacidad. La información general a la población pasa también

por la propia transparencia en todos los mecanismos: procedimientos de gestión, publicidad de las normas, incluido el Régimen de Ayudas, e incluso la publicación por los grupos de acción local o por la Administración, de las ayudas otorgadas en uno o varios diarios de máxima circulación provincial. Estas actuaciones contribuyen a que las decisiones de los grupos de acción local se manifiesten presididas por los principios de imparcialidad, objetividad y transparencia, lo que a su vez les legitima como gestores de fondos públicos.

En cuanto al *plano administrativo*, los convenios y el Régimen de Ayudas serán realizados de acuerdo con la nueva normativa comunitaria y la nacional concurrente. La modificación de convenios supondrá mejoras, sobre todo en los cuadros financieros, donde se tratará de reflejar el verdadero ritmo de afluencia de fondos de las distintas Administraciones, lo que permitirá una mejor planificación. El nuevo Régimen de Ayudas contemplará, en particular, un mejor tratamiento de las acciones colectivas para la comercialización y servicios.

Finalizando con el plano administrativo, también pueden ser objeto de revisión los mecanismos de control. La experiencia actual debe ser evaluada, quizás mediante un grupo de trabajo designado al efecto, lo que puede llevar al establecimiento alternativo de otros instrumentos de seguimiento.

En resumen, se han querido considerar brevemente algunos instrumentos del trabajo futuro, con el convencimiento de que el método LEADER + va a conseguir unos efectos beneficiosos para las zonas rurales que ya han sido suficientemente constatados.

LEADER + y PRODER-2 serán valiosas herramientas de trabajo que van a revitalizar el mundo rural español y sentar unas bases y métodos que necesariamente han de superar el próximo período de programación. Conocemos muchos de los problemas internos y externos de nuestras comarcas, así como muchas de sus posibilidades y potencialidades. Habrá que desarrollar acciones de concertación, habrá que seleccionar, tendremos nuevo Régimen de Ayudas y fichas de elegibilidad modificadas, habrá un nuevo mapa de regionalización de ayudas, habrá que hacer muchas cosas en definitiva, pero habrá que hacerlo para sumar y no restar al confluir tantos vectores. ■