

LEADER+, LA CONSOLIDACIÓN DE UN MODELO DE DESARROLLO PARTICIPATIVO

Intercambio, innovación, cooperación

Javier Esparcia
María Dolores Pitarch
UDERVAL - Unidad de Desarrollo Rural y
Evaluación de Políticas Públicas
(Universitat de València)

El pasado 14 de Abril la Comisión adoptó las orientaciones para la Iniciativa de Desarrollo Rural LEADER+ (D.O.C.E del 18 de mayo de 2000). La nueva iniciativa tiene como objetivo conseguir que los agentes del mundo rural sean capaces de actuar pensando en el largo plazo, desarrollando actuaciones de desarrollo sostenible, especialmente dirigidas a la valorización del patrimonio natural y cultural, la creación de empleo y la mejora de la capacidad organizativa de las comunidades locales.

El presupuesto final disponible para la Iniciativa es de 2020 Meuros, algo menos del 1% de los gastos destinados a las intervenciones estructurales durante el periodo 2000-2006. No obstante, supone un 19 % de los 10442 Meuros de las Iniciativas Comunitarias. España tiene asignados 467 Meuros, lo que supone el 23 % de los recursos totales que la Comisión pone a disposición de la Iniciativa, y un crecimiento del 15 % respecto de las cantidades aportadas por la Comisión Europea a España durante LEADER II. En general, la participación del FEOGA-Orientación (único Fondo que de manera directa financia la Iniciativa) será como máximo del 75% del coste total subvencionable en las regiones de Objetivo 1, y del 50% en el resto.

LEADER+ toma como punto de partida la buena imagen y la importante contribución que desde 1991 esta Iniciativa está teniendo en el fomento de la movilización de los agentes sociales locales en las áreas rurales europeas; en el desarrollo de un enfoque territorial descentralizado basado en un proceso ascendente de participación; en la apertura de estas zonas hacia otros territorios a partir de la constitución de redes. Por último, ha contribuido a la financiación de proyectos de pequeña envergadura tanto de tipo individual como colectivo, y con ello a la dinamización del tejido económico de estas áreas. Sobre estas realidades, y tratando de superar algunos de los problemas que se han detectado principalmente en la puesta en marcha de los programas y la gestión, aparece LEADER+.

TODOS LOS TERRITORIOS RURALES

A efectos prácticos, algunas de las características de LEADER + son:

- **Aplicación geográfica:** En principio, TODOS los territorios rurales podrán beneficiarse de la iniciativa LEADER+; no obstante lo anterior, los Estados podrán limitar la aplicación de la Iniciativa a determinadas áreas rurales, atendiendo a criterios de coherencia con los objetivos de su política de desarrollo rural. En cualquier caso, también se procurará evitar la dispersión

de recursos, concentrándose por tanto en las propuestas de programas de mayor calidad.

- **Beneficiarios:** podrán serlo únicamente los Grupos de Acción Local (GAL). Estos deben actuar como transmisores de la estrategia de desarrollo y encargarse de su aplicación. Los GAL deben estar compuestos por un grupo equilibrado de representantes sociales, económicos y públicos del territorio. En los órganos de decisión, los agentes económicos y sociales habrán de suponer al menos el 50% de sus miembros. Para la gestión de los programas, los GAL tendrán dos opciones: podrán o bien nombrar un director administrativo y financiero, o bien asociarse en una estructura común –con personalidad jurídica propia- cuyos estatutos garanticen el buen funcionamiento del grupo y su capacidad para gestionar las subvenciones.

- **LEADER+ en territorios antes no acogidos a la Iniciativa:** Los Estados han de establecer medidas y procedimientos específicos para garantizar la igualdad de oportunidades respecto de territorios que previamente han tenido LEADER I o II.

- **Procedimiento de selección y evaluación de propuestas:** A partir de algunos criterios básicos que se plantean en la Comunicación, son las autoridades nacionales las que tienen la responsabilidad de proponer los procedimientos y criterios de selección específicos. Estos criterios acompañarán la propuesta de áreas de cada Estado, y deberán ser aprobados por la Comisión. Además de las características del territorio (homogeneidad, problemáticas socioeconómicas, presencia de espacios naturales, etc.), y de la estrategia de desarrollo (programa), la calidad del grupo será un elemento fundamental a la hora de evaluar la conveniencia o no de seleccionar una propuesta. En particular, el grupo ha de demostrar que tiene mecanismos transparentes para la atribución de funciones y responsabilidades, mecanismos eficaces de funcionamiento interno y de toma de decisiones, así como demostrar que los diferentes interlocutores tienen plena capacidad para asumir las tareas encomendadas.

TRES PILARES BÁSICOS

LEADER+ se articula en torno a tres capítulos:

- Capítulo 1: Estrategias de desarrollo rural, integradas, de carácter piloto.
- Capítulo 2: Apoyo de la cooperación entre territorios rurales.
- Capítulo 3: Integración en red.

Para el primero de estos capítulos, el **objetivo** es apoyar a los territorios rurales para poner en marcha una estrategia de desarrollo basada en la cooperación representativa de agentes, así como en la interacción de sectores económicos y proyectos. Habrá de centrarse en un aspecto predominante que resulte característico de la identidad de ese territorio. Será imprescindible presentar un plan de desarrollo conteniendo tanto la estrategia prevista como los mecanismos de cooperación y apoyo.

El plan de desarrollo estará referido a **territorios** rurales de poca extensión que, preferiblemente, formen conjuntos homogéneos desde el punto de vista geográfico, social y económico (el grado de homogeneidad será un criterio

básico). La delimitación de estos territorios no necesariamente ha de coincidir con los límites administrativos. En cuanto a su dimensión demográfica, por regla general la población no deberá rebasar los 100.000 habitantes en las zonas de mayor densidad de población (en torno a 120 hab./km²), ni estar por debajo de los 10.000 habitantes. Excepcionalmente, determinados territorios podrán superar el límite máximo o no llegar al mínimo, siempre que se justifique claramente.

Las **estrategias** deben ser integradas, es decir, con un enfoque global, y basadas en uno de los siguientes aspectos aglutinantes señalados por la Comisión como de interés a escala europea:

- 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 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 las áreas de interés comunitario en el marco de NATURA 2000.

Cada uno de los cuatro aspectos aglutinantes son lo suficientemente amplios como para permitir estrategias eficaces de desarrollo endógeno centradas en elementos que o bien identifican al territorio o bien suponen un estrangulamiento básico para el desarrollo económico y social del área en cuestión. En casos excepcionales se podrán seleccionar dos aspectos aglutinantes, aunque demostrando que se mantiene la coherencia de la estrategia.

Hay cuatro **prioridades** a la hora de diseñar la estrategia. En primer lugar, el apoyo especial a los colectivos de mujeres y jóvenes, a través de acciones que incrementen sus posibilidades de empleo (ej. nuevos yacimientos de empleo). En segundo lugar, el carácter piloto de la estrategia, entendiéndose como tal el fomento de nuevos productos y servicios, nuevos métodos para combinar de manera más eficaz el potencial endógeno (recursos humanos, naturales y financieros), interrelación entre sectores económicos tradicionalmente poco conectados entre sí, y nuevas formas de organización e implicación de la población local en el proceso de toma de decisiones. En tercer lugar, en relación a esto último, también será considerado prioritario el mantenimiento de un enfoque ascendente-participativo tanto en la preparación como en la aplicación del programa, eficaz tanto por la implicación de la población como por su participación en la toma de decisiones. Por último, se considerará prioritaria la complementariedad y coherencia de la estrategia de desarrollo con otros programas vigentes en el área, así como la transferibilidad de su metodología y resultados.

COOPERACIÓN ENTRE TERRITORIOS RURALES

El **objetivo** es el fomento y apoyo a la cooperación entre territorios LEADER u otros organizados con un enfoque similar (aunque sólo el territorio seleccionado dentro de LEADER+ tendrá derecho a financiación para acciones de cooperación), a través de la puesta en común de conocimientos y/o recursos humanos y financieros. La cooperación no se entiende como un mero intercambio de experiencias, sino como la vía para alcanzar la masa crítica necesaria para la realización de proyectos comunes, y/o la búsqueda de complementariedades,

todo ello en relación a las orientaciones temáticas definidas en los planes de desarrollo.

La cooperación incluirá, como mínimo, territorios seleccionados en el Capítulo 1 y con un GAL como coordinador. En cuanto al **ámbito** de la cooperación ésta podrá ser de carácter interterritorial (entre GAL dentro del mismo estado), o transnacional (entre GAL pertenecientes a dos o más estados). En este segundo caso también será posible la cooperación con territorios rurales no pertenecientes a la UE, pero aquí sólo se financiará la parte correspondiente al territorio LEADER+.

Uno de los **objetivos** inmediatos que se persigue desde LEADER+ es fomentar el intercambio de logros, experiencias y conocimientos técnicos a través de la integración de todos los territorios rurales en una red, así como de las organizaciones y administraciones implicadas en este tema. Los territorios seleccionados bajo LEADER+ estarán obligados a participar activamente e integrarse en la red, poniendo a disposición de la misma su experiencia y resultados. Para cumplir este objetivo se crean o se refuerzan unas **estructuras de apoyo**, basada por un lado en un Observatorio de los territorios rurales, de ámbito europeo, así como células de animación nacionales. Además, podrán contribuir a la integración en red otras organizaciones, caso de los Centros Europeos de Información y Animación Rural. El Observatorio de los territorios rurales (dirigido por la Comisión) tendrá como misión recopilar, elaborar y difundir buenas prácticas, informar sobre las tendencias de evolución de las áreas rurales en el conjunto europeo, organizar encuentros a escala europea para fomentar la cooperación, ayudar a las administraciones nacionales y regionales, hacer un seguimiento del funcionamiento de LEADER+ e informar al respecto, etc. Por su parte, la célula de animación tiene funciones similares, pero a nivel nacional, ocupándose igualmente de la gestión de la red y de la ayuda técnica para la cooperación tanto interterritorial como transnacional.

Un último instrumento de control y seguimiento será el **Comité de Pilotaje**, que se creará con el objetivo de valorar los avances de la Iniciativa, y en particular para hacer un seguimiento del capítulo referido a cooperación (interterritorial y transnacional). Con una frecuencia mínima de una reunión anual, estará presidido por la Comisión, y en él participarán las administraciones y redes nacionales y regionales.