

# **EL ASOCIACIONISMO E INNOVACIÓN COMO EJES DE DESARROLLO: LA INICIATIVA LEADER EN EL ÁMBITO RURAL**

por  
JOSE ÁLVAREZ GÓMEZ\*

1. En aplicación del Reglamento UE de coordinación de los Fondos Estructurales, la Comisión adoptó en junio de 1994 la Iniciativa Comunitaria de Desarrollo Rural LEADER II, por la que se concedían ayudas a los agentes locales que llevasen a la práctica programas de innovación rural. Estos programas se articulan en varias medidas: adquisición de capacidades; innovación rural; apoyo técnico al desarrollo rural; turismo rural; pequeñas empresas, artesanía y servicios de aproximación; valorización *in situ* y comercialización de la producción agraria, silvícola y forestal y pesquera local; conservación del medio ambiente y del entorno, y cooperación transnacional.

2. En junio de 1995 la Comisión aprobó mediante las correspondientes Decisiones las subvenciones globales a favor de las zonas objetivo 1 y 5b, que es la base de la aplicación del LEADER II a través de 132 grupos de acción local y un agente colectivo, entendiéndose por tales un conjunto de interlocutores públicos y privados que definen en común una estrategia y medidas innovadoras para el desarrollo de un territorio rural de dimensión local. En estas subvenciones globales intervienen el FEOGA-Orientación, FEDER, FSE y las Administraciones Central, Autonómica y Local.

Estos grupos se han constituido fundamentalmente mediante Fundaciones, Mancomunidades, Consorcios, Sociedades Mercantiles y, en su mayor parte, por Asociaciones creadas al amparo de la Ley 191/64. La articulación jurídica de esta iniciativa se basa en los con-

---

\* Jefe de Área de Iniciativas Comunitarias.

venios suscritos entre la Comisión de la UE —Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación— las Comunidades Autónomas y, por otra parte, los convenios firmados por el Ministerio —las Comunidades Autónomas —y los grupos de acción local.

3. En resumen, se puede afirmar que la iniciativa LEADER II pretende promover un desarrollo rural basado en unos criterios básicos de enfoque integrado (valoración en conjunto de los problemas que afectan a una zona determinada), dimensión comarcal o local, valor demostrativo (que sea trasladable a otras zonas similares) y realización con participación de la población. Los proyectos han de tener un carácter innovador como respuesta a los grandes cambios que están operando en el medio rural.

4. La inversión programada en LEADER II se acerca a los 180.000 millones de pesetas (95-99), siendo las acciones que más inversión conllevan el turismo rural (30%), las pequeñas empresas, artesanía y servicios (24%) y la valorización y comercialización de la producción agraria silvícola y forestal y pesca (17%).

El LEADER II ampara el 40% de los municipios españoles y el 45% de la superficie nacional. Una población de 4,7 millones de personas está afectada por la iniciativa y la densidad media es de 21 habitantes/km<sup>2</sup>.

5. Con base a la experiencia LEADER y considerando que las expectativas generadas por el LEADER II no podían ser cubiertas por dicha iniciativa comunitaria, el MAPA y las Consejerías de Agricultura de las Comunidades Autónomas del Objetivo 1 decidieron dedicar una parte de los recursos presupuestados para el desarrollo rural a un programa plurirregional denominado Programa de Desarrollo y Diversificación Económica de las Zonas Rurales del Objetivo 1 (PRODER). Este Programa fue aprobado también por Decisión de la Comisión en junio de 1996 y cuenta con la contribución del FEOGA-Orientación, FEDER, Administración Central, Autónoma y Local. La aplicación del Programa a nivel comarcal se instrumenta mediante convenios entre el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Comunidades Autónomas y grupos de acción local. Excepto en Canarias y Asturias, en las que el PRODER se desarrolla por medio de los Cabildos y las oficinas comarcales, en el resto del Objetivo 1 se lleva a cabo por medio de 97 grupos de acción local.

El PRODER tienen unas características similares al LEADER II y sólo se aplica en España. Las medidas que contiene son similares y están encaminadas a fomentar el desarrollo rural. Ambos programas tienen una misión en relación con el desarrollo rural, y es movilizar ciertas potencialidades a través de un desarrollo endógeno diseñado de abajo a arriba, es decir, pensado y puesto en marcha por iniciati-

vas pública-privadas representativas de las comarcas que son conocedoras de sus problemas y posibles soluciones.

El PRODER dispone de una inversión programada de 100.000 millones de pesetas (96-99) y se aplica al 21% de los municipios españoles y al 24% de la superficie nacional. Una población de 4,2 millones de personas está afectada por este programa. La densidad demográfica media de las zonas del PRODER es de 36 habitantes/km<sup>2</sup>.

Las medidas más importantes del PRODER son: revalorización del potencial productivo agrario y forestal (26%); turismo rural y agroturismo (25%); valorización del patrimonio rural (18%), y pequeñas empresas, servicios y artesanía (17%).

6. El LEADER II y PRODER tienen como misión, según se ha dicho, movilizar el potencial endógeno de las zonas rurales que sufren una serie de problemáticas de carácter interno y externo. La regresión demográfica, el envejecimiento, el déficit de infraestructuras y la pérdida de peso relativo de la agricultura en las economías rurales están presentes, por una parte. Por otra, la reforma de la PAC, la modernización de los mercados y la futura integración de los PECOS llevará a las zonas rurales a un escenario de mayor competencia.

El LEADER y PRODER son programas específicos dentro de un conjunto general de programas que disponen de ejes de desarrollo rural que están recogidos en los Reglamentos comunitarios que en definitiva tratan de:

- Estructurar un territorio atractivo para los habitantes de las zonas rurales.
- Establecer los instrumentos necesarios para la formación.
- Desarrollar el sistema agroalimentario y la diversificación.
- Mejora del medio ambiente.

El nuevo Reglamento CEE 1.257/99 sobre ayudas al desarrollo rural a cargo del FEOGA-Orientación, que representa un gran esfuerzo de simplificación, ha pormenorizado dichos objetivos según las siguientes medidas de desarrollo rural:

- Mejora de las estructuras de las explotaciones agrarias y de transformación y comercialización.
- Reconversión y reorientación productiva, nuevas tecnologías y mejora de la calidad de los productos.
- Fomento de la producción no alimentaria.
- Fomento sostenible de los bosques.
- Diversificación con creación de obras de carácter complementario o alternativo.

- Establecimiento de un tejido social viable.
- Mejora de las condiciones de trabajo y vida.
- Establecimiento de sistemas agrícolas de bajos insumos.
- Conservación de la Naturaleza de alta calidad una agricultura sostenible a las exigencias medioambientales.
- Igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

El LEADER II y el PRODER son, por consiguiente, unos programas que forman parte de un conjunto general de medidas en favor del desarrollo rural.

7. Desde el punto de vista del asociacionismo, tanto el LEADER II como el PRODER presentan diversas manifestaciones. En primer lugar, articulan y dinamizan la sociedad rural mediante los grupos de acción local que están amparados por diversas fórmulas jurídicas (consorcio, fundaciones, sociedades mercantiles, mancomunidades y asociaciones). Esta articulación supone la primera vertiente asociativa de estos programas al lograr el establecimiento del partenariado local.

En segundo lugar, los propios grupos de acción local se asocian mediante la creación de redes de carácter representativo y reivindicativo para la defensa de los intereses de la sociedad rural. En España existen redes de carácter autonómico (Aragón, Andalucía, Extremadura, etc.) y dos redes de carácter nacional: Red Española de Desarrollo Rural (REDR) y Red Estatal de Desarrollo Rural (REDER).

Otras maneras de asociación se manifiestan en las cooperaciones interterritoriales y transnacionales, donde los grupos de acción local intercambian conocimientos y realizan proyectos comunes para su puesta en práctica en el medio rural.

Al margen de lo anterior y desde la perspectiva de la participación de las diversas fórmulas asociativas en ambos programas, es preciso señalar que las cooperativas agrarias forman parte como socios de muchos grupos de acción local. Asimismo forman parte de los grupos: SAT, SAL y diversos tipos de asociaciones (ecologistas, amas de casa, deportistas, etc.). La presencia más importante dentro de las cooperativas se manifiesta en el sector agrícola y textil.

Finalmente, las cooperativas son, a su vez, beneficiarias en muchas ocasiones de estos programas, donde pueden percibir una subvención mayor que otras figuras jurídicas o personas físicas. No obstante lo anterior y por la propia concepción y diseño de estos programas, que van dirigidos a actuaciones de pequeña dimensión, el sistema cooperativo no puede acceder en ciertos casos a las referidas ayudas, sobre todo cuando las cooperativas de primer grado o segundo grado tienen una cierta dimensión económica. En efecto, para las

actividades productivas el volumen de negocios de las entidades asociativas beneficiarias no pueden superar los 7 millones de euros ni el balance los 5 millones de euros. Por otra parte, el número de trabajadores no puede superar los 50.

En resumen, las entidades asociativas se encuentran presentes en LEADER y PRODER mediante diversas manifestaciones que tienden a articular y estructurar la sociedad rural.

8. Desde la vertiente de la innovación, es de señalar en primer lugar la exigencia de este carácter a los proyectos que se llevan a cabo en LEADER II. La normativa sólo exige la innovación en PRODER a los proyectos de producción y valorización agraria.

La innovación puede estar presente no sólo en el método, sino en el producto: método de fabricación, método de comercialización y alcanza a otros aspectos de carácter de carácter cultural, de inserción social, etc. El carácter innovador de una acción se define en relación al contexto local en el cual esta acción se inscribe, de tal manera que lo que puede ser innovador en una comarca en otra puede que no lo sea. El Observatorio Nacional, dependiente del Observatorio Europeo (AIDL), dispone de información vía Internet de ejemplos de proyectos innovadores que pueden ser objeto de consulta. Así se puede consultar una innumerable lista de proyectos que pueden ser punto de referencia para el diseño de acciones en diversas zonas rurales: comercialización de productos ecológicos, apoyo al teletrabajo, empresas alternativas, diversificación, valorización de plantas medicinales, reciclaje de residuos, productos artesanales, ecomuseos, centros de interpretación, reinserción social, etc.

La innovación no sólo es un aspecto ligado al LEADER II, sino que se ha integrado en otras medidas de desarrollo rural. Así, el nuevo Reglamento de Desarrollo Rural contempla, dentro de las medidas de transformación y comercialización, entre otras, las nuevas tecnologías, el favorecimiento de las actividades innovadoras, la mejora y control de la calidad y el medio ambiente.

9. El futuro de estos programas está asegurado en el nuevo período de programación (2000-2006). De las 13 iniciativas comunitarias existentes en la actualidad sólo quedarán cuatro: LEADER +, INTERREG, EQUAL y URBAN. El LEADER II dispone de una ayuda para la UE de 2.020 millones de euros y de 467 millones de euros para España.

La Comisión de la UE ha valorado en orden a la continuidad del LEADER que se ha constatado que esta estrategia de desarrollo rural proporciona una mayor vitalidad a las zonas rurales, creando nuevas actividades, estimando a su vez que los proyectos LEADER han tenido efectos beneficiosos para las zonas rurales. Asimismo, la Comisión

ha considerado que la práctica del LEADER puede tener una influencia en los modelos de desarrollo a aplicar. Las experiencias LEADER han valorizado en definitiva a los actores locales y sus territorios con unas potencialidades que se habían subestimado.

Tanto los proyectos LEADER como PRODER tienen un perfil específico: están concebidos y realizados por un partenariado a escala local y en su mayoría son de pequeña dimensión y con un carácter «fuera de las normas clásicas» que los diferencian de los programas operativos, suscitando sinergias entre los sectores con el fin de fomentar el desarrollo de los territorios mediante la coordinación de las diferentes acciones.

Las ideas centrales de LEADER + son las siguientes:

- El LEADER + no es una simple continuación del LEADER II, sino que supone una nueva experiencia de desarrollo propuesta por la Comisión de la UE. Una de las ideas más importantes del proyecto de Comunicación a los Estados Miembros (en consonancia con el concepto de iniciativa comunitaria) es que el LEADER + es un instrumento de experimentación de nuevas estrategias de desarrollo rural de carácter piloto, basado sobre el partenariado local.
- La nueva iniciativa se articula sobre tres medidas:
  - a) Apoyo a estrategias de desarrollo rural territoriales integradas, de carácter piloto, basadas en el enfoque ascendente y partenariado horizontal.
  - b) Apoyo a las cooperaciones territoriales: cooperación interterritorial y cooperación transnacional.
  - c) Puesta en red de los actores y de un Observatorio Europeo.

En la medida A, la Comisión propone cuatro temas a elegir por los grupos de acción local:

- Utilización de nuevos conocimientos y tecnologías a fin de incrementar la competitividad de los productos y servicios de los territorios.
- Mejora de la calidad 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 la red NATURA 2000.

Cada plan de desarrollo deberá demostrar que la estrategia propuesta se articula en torno a uno de los temas mencionados. Cuando ésta gire en torno a varios temas habrá que probar que guarda coherencia y que no consiste en una acumulación de proyectos o una nueva yuxtaposición de intervenciones sectoriales. Tendrán un apoyo prioritario las estrategias que tengan por objeto un incremento de oportunidades de empleo y/o de las actividades de las mujeres y los jóvenes.

Para tener en cuenta las situaciones específicas de cada territorio, los Estados Miembros podrán ampliar la lista de los temas propuestos por la Comisión.

El LEADER + se aplicará sobre territorios de dimensión reducida con la masa crítica necesaria en los recursos humanos, económicos y financieros. A tal fin, y en el plano de los recursos humanos, el proyecto de Comunicación propone que los habitantes de territorios seleccionados no excedan de los 100.000 habitantes ni queden por debajo de los 20.000 habitantes.

Entre los requisitos que se exigirán a los grupos de acción local se encuentra la necesidad de constituir un conjunto equilibrado y representativo del partenariado de los diferentes medios socioeconómicos del territorio, incluido el sector público. El sector público y los representantes políticos no deberán representar más del 50% de los agentes locales. Lo anterior debe conllevar una reflexión por una parte, sobre las formas de toma de decisión de las distintas personas jurídicas que sustentan los grupos de acción local. En España, por ejemplo, tendrán dificultad para obtener el reconocimiento como grupos de acción local las mancomunidades.

En diversas intervenciones de seminarios, jornadas, etc., la Comisión de la UE ha dejado ver que desea una reducción del número de grupos a nivel comunitario. Por parte del MAPA se tiene en proyecto instrumentar un PRODER-2, que podrá regirse en principios:

- Aplicación voluntaria por las CCAA.
- Implementación por grupos de acción local.
- Acciones presididas por el concepto de innovación y claramente diferenciadas de la aplicación de los proyectos clásicos de los programas operativos.
- Una dimensión económica mayor de los grupos de acción local.
- El PRODER-2 podría aplicarse a Objetivo 1 y fuera de Objetivo 1.

Con vistas a la nueva programación, se considera importante la pervivencia de este tipo de programa, y en el caso del PRODER-2 de-

bería contar con un contenido que necesariamente debe singularizarse respecto a las intervenciones clásicas. Las acciones del PRODER-2 se podrían enmarcar en el nuevo Reglamento de Desarrollo Rural y podrían alcanzar, entre otras, a acciones como inversiones en explotaciones agrarias, formación, comercialización de productos agrícolas de calidad, renovación y desarrollo de los pueblos, conservación del patrimonio rural, turismo, artesanía, protección del medio ambiente y del paisaje y diversificación.