

Capítulo 18: Balance y perspectivas de las Iniciativas Comunitarias LEADER en las regiones de objetivo 2 y otros



Jordi Blay y Santiago Roquer *
Fernando Lampre **

* Unidad Española del Observatorio Europeo Leader. Universitat Rovira i Virgili-Tarragona.

** Unidad Española del Observatorio Europeo Leader. Universidad de Zaragoza.

1. INTRODUCCIÓN

El presente texto pretende ser una contribución que aborde los retos que la nueva iniciativa conocida por LEADER + plantea, a través tanto de la consideración de los aspectos más interesantes o más problemáticos de las experiencias anteriores de los programas LEADER I y II, como de lo que hasta el momento presente se conoce de la nueva iniciativa, a través del documento preliminar de la Comisión sobre la misma¹ y de las novedades aportadas durante el desarrollo de las jornadas de Córdoba, en especial la ponencia de J. M. SILVA².

Para la elaboración de este texto se han tenido en cuenta de manera especial las ideas surgidas en el taller 1D de los II Encuentros Internacionales de Primavera de Desarrollo Rural³, así como otros documentos sobre el tema, especialmente los realizados por las redes de desarrollo rural, y también ideas propias de los autores del texto. El resultado puede interpretarse como un balance –incompleto, sin duda– sobre la iniciativa LEADER II y también, evidentemente, como una exposición de las dudas que las directrices de la iniciativa LEADER + suscitan en los grupos ya constituidos. La información manejada y el número y calidad de los presentes en los Encuentros de Primavera otorgan a los mismos el carácter de amplio foro de debate sobre la futura iniciativa LEADER +, por lo que creemos que la exposición de los temas discutidos ha de ser de

¹ COMMISSION EUROPÉENNE, 1999.

² SILVA, 1999.

³ El taller iba dirigido a la discusión de temas relacionados con programas locales en regiones de objetivo 2 y otros, es decir, las comunidades autónomas de Aragón, Baleares, Cataluña, Madrid, País Vasco y la Rioja. Estas comunidades reúnen a un total de 37 grupos de acción local que comprenden la mayoría de zonas objetivo 5b de las mismas. La mesa estuvo formada por Jordi Blay, que actuó de moderador, Julio Conde (grupo Leader Prepirineo, de Aragón), Francisco Blasco (grupo Leader Serra de Tramuntana, de Baleares), Julián Rodríguez (MAPA), Miguel Ángel Agudo (Comunidad de Madrid) y los relatores Fernando Lampre y Santiago Roquer.

gran interés tanto para los mismos grupos como para las administraciones responsables y, en general, para todos los que trabajan o investigan sobre desarrollo rural.

La exposición se estructura a través de los 7 grandes temas siguientes: (a) el enfoque territorial, (b) el enfoque ascendente, (c) el partenariado local, (d) el carácter innovador de las acciones, (e) la multisectorialidad de las acciones y sus interrelaciones, (f) la cooperación y trabajo en red, y (g) el sistema de financiación⁴.

2. SOBRE EL TERRITORIO OBJETO DE ACTUACIÓN Y SU DELIMITACIÓN

Un primer elemento de debate es el tipo de territorio que debe servir de base a la aplicación de los programas Leader. Debate importante, puesto que LEADER + se define como una iniciativa de desarrollo rural **territorial**, vinculada a un espacio concreto. Sin embargo, hay varios tipos de territorio, tales como áreas adecuadas para organizar agentes, áreas adecuadas para la cooperación territorial, áreas adecuadas para la competitividad territorial o áreas adecuadas para la gestión administrativa externa, por ejemplo⁵. El territorio LEADER debería responder a estas necesidades.

Sin embargo, parece que no existe unanimidad entre los implicados acerca de esta cuestión, salvo en el hecho de que debe ser la coherencia del programa la que defina el territorio. Esta discrepancia en la idea y tamaño del territorio resulta lógica, puesto que existen grupos LEADER de pequeña o gran extensión, vinculados a comarcas naturales, administrativas o de otro tipo, homogéneas o heterogéneas, e incluso hay un programa definido por un eje temático⁶. Más lógico aún si pensamos en los casos de municipios que se presentaron en varios proyectos LEADER II de ámbitos territoriales diferentes para asegurar su inclusión en alguno de ellos; este hecho demuestra la dificultad de establecer comarcas homogéneas como patrón general, bien sean de carácter natural –como demanda-

⁴ Este esquema responde al seguido en el taller a partir de las propuestas hechas anteriormente por Yves Champetier.

⁵ Así lo señaló Javier Esparcia en otra de las mesas de los Encuentros.

⁶ Se trata de un programa Leader temático: "Culturas del vino", aprobado recientemente en La Rioja.

daba el documento de la REDER sobre la nueva iniciativa⁷ – o de otro tipo.

A nuestro entender, la existencia de problemáticas comunes por solucionar o bien de recursos comunes a potenciar, además, con ciertas condiciones, de la definición de identidad colectiva, parecen los elementos esenciales que pueden dar coherencia a los programas y, por tanto, caracterizar territorios adecuados para la aplicación de programas. Pero esto provoca o puede provocar disfunciones, por ejemplo, en relación a la organización administrativa. Así, la aplicación del programa a través de las comunidades autónomas impide la creación de grupos LEADER a caballo de dos o más de ellas, como podría plantearse en el Sistema Central entre municipios de la comunidad de Madrid y municipios de Castilla y León, o bien en el área de los *Ports*, que afecta zonas de la Comunidad Valenciana, Cataluña y Aragón. A otro nivel, la organización comarcal catalana, que despierta un lógico interés entre personas implicadas en el desarrollo rural en otras comunidades, puede no resultar útil para aplicar programas coherentes puesto que no siempre las comarcas, definidas en su momento como áreas de influencia de ciudades-mercado, coinciden con territorios definidos por identidad, recursos o problemáticas comunes; baste citar cualquier macizo montañoso, área que suele cumplir este último requisito, para darse cuenta de ello⁸. Una posibilidad interesante sería la de vehicular la solución de este problema a través de mecanismos de cooperación interterritorial como los que propone el documento de la Comisión sobre LEADER +, que se comentarán en el apartado dedicado a cooperación.

También el criterio de coherencia en el programa definido por recursos o problemáticas comunes puede resultar contradictorio con la misma identidad local o comarcal, cuya valoración como elemento diferenciador de territorios puede constituir un elemento de apoyo al desarrollo⁹. Sin embargo, esto último puede conseguirse a través de la identidad nueva o al menos diferente que confiere al territorio la pertenencia a una zona LEADER determinada; existen variados ejemplos de creación de identidad –y asunción de la misma

⁷ REDER, 1999.

⁸ Sin embargo, la existencia de equipos e infraestructuras técnicas en los consejos comarciales es evidentemente un factor positivo, así como el reconocimiento que tienen en la mayoría del territorio por parte de la población.

⁹ Así se apuntó en el taller y así lo recoge el documento de la REDER (1999).

por parte de la población– a partir de programas de desarrollo rural. Tampoco parece imposible la conservación de una identidad histórica diferente al mismo tiempo que la nueva, en el caso de que los dos ámbitos no coincidan.

Entre los problemas que las directrices de la nueva normativa sobre LEADER +, aparecidas en el documento de trabajo de la Comisión comentado anteriormente, provocan en la delimitación de territorio cabe destacar esencialmente dos. El primero, la extensión de la iniciativa a todas las zonas rurales europeas sin aportar, de entrada, ninguna diferenciación territorial. Lo cierto es que si la iniciativa debe contribuir al desarrollo de zonas rurales es porque buena parte de éstas se encuentran en una situación de inferioridad con respecto a las áreas urbanas en nivel y calidad de vida, por lo que parece lógico algún tipo de discriminación positiva de las áreas con unos indicadores socio-económicos que demuestren esta inferioridad, como las actuales zonas objetivo 1 ó 5b. También es cierto que el carácter experimental de la iniciativa parece invitar a la inclusión de programas de innovación en áreas rurales de zonas más desarrolladas, donde las posibilidades de proyectos innovadores pueden ser incluso más altas; pero sin duda alguna debe existir algún límite de carácter presupuestario, territorial o de otro tipo para el alcance de estas iniciativas. Como indica el documento de la REDR sobre la futura iniciativa LEADER, teniendo en cuenta que ésta emana de la política europea de cohesión económica y social, debe haber criterios selectivos en función del grado de desarrollo del territorio¹⁰.

El segundo problema que el texto del documento de la Comisión introduce al hablar de territorios se refiere a la existencia de límites demográficos máximo y mínimo para la aprobación de los programas de LEADER +. Incluso en el caso de tener que aceptar criterios numéricos para seleccionar programas para la nueva iniciativa, se contempla como muy cuestionable el del número de habitantes o la densidad demográfica. Hay ejemplos de zonas Leader con densidades de población inferiores a los 8 hab/km² o con un escaso número de habitantes en donde se ha dado muestras de una capacidad de actuación y de movilización de la población muy importante. También los hay de zonas que, sobrepasando el límite máximo de habitantes requerido en LEADER II, vieron modificado su terri-

¹⁰ REDR, 1999.

torio natural o administrativo de manera que una parte de la comarca se quedó fuera, rompiendo la homogeneidad inicial¹¹. La promesa de flexibilidad en este sentido por parte de la Comisión no parece tranquilizar a los grupos que, no llegando al mínimo poblacional requerido o excediendo el máximo, tienen intención de acceder a la iniciativa LEADER +. Sea como fuere, parece lógica una adecuación de las características del programa a las dimensiones demográficas de la zona.

Una de las posibles soluciones apuntadas a problemas de delimitación de territorios pasaría por la concertación de los mismos entre los grupos y las CCAA previamente a realizar los programas. Claro que esta opción no está exenta a su vez de problemas, como por ejemplo las diferencias entre la concepción territorial de la administración autonómica, las de los grupos o bien la de los municipios¹². De todas maneras, es una aportación a considerar puesto que, como se ha visto, la definición del territorio de actuación presenta y continuará presentando en la futura iniciativa dificultades de delimitación e interpretaciones diferentes según los agentes considerados: grupos de acción local, administración local, administración autonómica.

3. SOBRE EL ENFOQUE ASCENDENTE Y EL PARTENARIADO LOCAL

Se analizan conjuntamente los puntos segundo y tercero ya que ambos giran alrededor de los grupos de acción local, sus características y sus funciones.

Son varios los puntos que suscitan interés en relación a estos temas. En primer lugar, el grado de representatividad, implicación y compromiso de los agentes locales presentes en los grupos de acción local. Aceptando que la representatividad de los grupos es en general alta, al implicar los principales agentes de cada zona, se

¹¹ Es el caso del grupo Lidebre, en el que falta la capital natural de la región, Tortosa, perteneciente a otro grupo (Ports). En Tortosa se ubica, paradójicamente, la sede del *Institut per al Desenvolupament de les Comarques de l'Ebre*, impulsor del grupo Lidebre, en la cual se encuentra la oficina técnica del mismo.

¹² Hay que recordar la existencia de municipios que, previamente a la aprobación de los proyectos por parte de las comunidades autónomas, se han incluido en más de un grupo, para asegurar su presencia en la iniciativa.

detectan, sin embargo, problemas tales como, por ejemplo, la disminución del grado de participación de algunos agentes a medida que avanza el programa, o bien el menor grado de compromiso que adquieran cuando se trata de apoyar determinadas acciones innovadoras, de éxito incierto, lo que lleva consigo dificultades de financiación, como se comentará en el apartado correspondiente.

Por otra parte, en zonas con problemas de grave despoblación y/o poca presencia o articulación de colectivos y empresas, el papel de los agentes privados es forzosamente secundario. Ello incluso se puede complicar en el caso en que se creen asociaciones culturales o de otro tipo que sirvan exclusivamente para obtener una rentabilidad política a través de su presencia en el grupo¹³, con lo que además se altera la representatividad que debe haber entre los agentes locales. Con estos presupuestos, la demanda de la Comisión para los futuros participantes en LEADER + según la cual los grupos deben tener una participación equilibrada entre agentes públicos y privados puede no ajustarse correctamente a la realidad en determinadas zonas, aunque se entiende que debe ser una condición necesaria allí donde la estructura social lo permita.

En relación a la forma legal que debe tomar el grupo, se acepta en general que la forma que mejor se adapta a la filosofía LEADER es la asociación sin ánimo de lucro, a pesar de las dificultades de funcionamiento que puedan presentar y teniendo en cuenta la existencia de grupos constituidos como sociedades limitadas o anónimas. En todo caso, se reconoce la necesidad, si es que se toma la forma de un consorcio con aportaciones económicas para su funcionamiento, de articular medidas para no excluir a ningún agente por falta de recursos económicos.

También tiene un gran interés para los grupos asumir funciones de gestión o aplicación de programas o normativas generados desde la administración; es decir, asumir un enfoque "descendente" en este caso, lo que sin duda implicaría, además, una posibilidad de rentabilizar las infraestructuras creadas a partir de LEADER. Hay que tener en cuenta, por ejemplo, que muchas veces los técnicos de programas LEADER han de orientar a promotores sobre la forma más adecuada de gestionar un proyecto o de conseguir una ayuda fuera del mismo programa. Ello no es tan evidente donde existen

¹³ Este ejemplo fue señalado por una de los participantes en el taller.

entidades administrativas de nivel local o supramunicipal que realizan estas funciones, como es el caso de las comarcas catalanas, pero sí parece una acción interesante en otras regiones, donde ya existe algún ejemplo¹⁴. Es evidente, pues, el importante papel que pueden jugar los grupos en la aplicación de las futuras programaciones regionales del desarrollo rural y más teniendo en cuenta el hecho de que la iniciativa tiene una duración concreta.

Un punto que suscita notables interrogantes es el relativo a la necesidad de demostrar capacidad de gestión de un programa LEADER para los grupos que desean acceder a la iniciativa LEADER +. Se entiende que ésta es una medida necesaria para los grupos de nueva creación a través de una fase A parecida a la de LEADER II, pero para los grupos ya existentes surge la duda en torno a los criterios a manejar para determinar si efectivamente existe o no esta capacidad, aceptando que debe realizarse esta medida de alguna manera. Los puntos esenciales que deberían comprobarse, de acuerdo con el parecer de los grupos, deberían ser la representatividad del grupo en el territorio, por una parte, y la correcta aplicación de las medidas, por otro, en el sentido de haber actuado, en LEADER II, tanto en el conjunto del territorio de forma equilibrada como en todos los sectores básicos de forma suficiente. Éstos son puntos que también aparecen en el documento de la REDR, además de la garantía de continuidad del proceso de desarrollo y la capacidad de transferencia, como criterios de selección posibles de programas. En términos similares aparecen, junto a otros, en el documento de la REDER. En todo caso, la falta de referencias claras en este punto dentro del documento de la Comisión y otras fuentes de información sobre LEADER + aconsejaban una demanda de información al respecto. Sea como fuere, es evidente la carga de subjetividad que tienen unos criterios definidos de forma tan general y es lógica la preocupación de los grupos en este sentido.

También nos parece de gran interés la propuesta de la REDR de definir tres fases del proceso de desarrollo rural (arranque, maduración y consolidación) y de incluir en la nueva iniciativa a aquellos grupos capaces de gestionar estrategias de desarrollo integrado tras haber pasado una primera fase de arranque que comprendería la

¹⁴ Este puede ser el caso de la colaboración entre la Red Aragonesa de Desarrollo Rural y el Instituto Aragonés de la Mujer.

implementación por parte del grupo de acción local de una serie de medidas de adaptación y desarrollo siguiendo el modelo de Leader, lo que limitaría la nueva iniciativa a grupos ya creados. Por nuestra parte entendemos que, aunque es claro que la capacidad de gestión se incrementa con el tiempo de funcionamiento, puede haber grupos nuevos que aporten experiencias interesantes aplicables en LEADER y también grupos que lleven tiempo funcionando, con amplia capacidad de gestión, pero cuyos programas adolezcan de poca innovación o de interrelación entre actuaciones, por ejemplo. En todo caso la idea de establecer fases del proceso de desarrollo rural de la zona como criterio de selección o de determinación de capacidad es desde luego interesante y debería tenerse en cuenta¹⁵.

4. SOBRE LAS ACCIONES: INNOVACIÓN Y MULTISECTORIALIDAD

La orientación de estrategias y acciones es otro punto de atención importante de los grupos. De acuerdo con las informaciones recibidas al respecto –esencialmente el documento de la Comisión– queda claro que la nueva iniciativa debe continuar contemplando el aspecto innovador y de experiencia piloto, por una parte, y profundizar los de multisectorialidad y de sinergias, por otro.

Estas cuestiones vuelven a plantear temas de discusión ya debatidos desde el surgimiento de la primera iniciativa Leader: ¿qué se entiende por innovación? y ¿cómo articular estas sinergias que se demandan? Es evidente que toda respuesta en este sentido será subjetiva en mayor o menor grado, por lo que pedir innovación y sinergias en un proyecto de programa lleva consigo un ejercicio forzoso de imaginación de los redactores del mismo para intentar interpretar correctamente qué significan estos conceptos. Y cuando estos elementos han de servir de criterios de selección de proyectos la preocupación es evidente entre los gestores de programas actuales que pretenden continuar con la nueva iniciativa.

A nuestro entender, en relación al carácter de experiencia piloto-innovación requerido al programa, hay una doble posición en torno al mismo. Por un lado, queda claro que desde la Comisión se

¹⁵ Ver REDR, 1999.

pretende mantener el carácter experimental de la iniciativa, su papel tan comentado de “laboratorio”, papel que de alguna manera se reconoce implícitamente desde los grupos cuando se reclama para LEADER + la articulación de estrategias y acciones que no encajen dentro de las futuras programaciones regionales, en la medida en que las soluciones “LEADER” a los problemas del desarrollo rural deben ser diferentes a las de los programas “convencionales”. Por otro lado, los grupos aspiran, en prácticamente todos los casos, a entrar dentro de la iniciativa LEADER + como continuación natural de LEADER II, atendiendo especialmente al limitado tiempo de implementación de este último, lo que dificulta apreciar correctamente los logros alcanzados o la aplicación de algunas medidas que finalmente requieren más tiempo del inicialmente programado.

Sin embargo, el elevado número de grupos actualmente existente –y no sólo en España– no parece casar con la concepción “experimental” de la iniciativa; además hay que reconocer que en algunas zonas la aplicación de innovación se ha limitado a algunas acciones puntuales y no se han estructurado estrategias o líneas de acción colectivas que realmente adoptasen un claro carácter innovador. Todo ello parece indicar que la nueva iniciativa podría ser más restrictiva en territorios que la anterior, lo que parece reafirmar el texto del documento de la Comisión cuando dice que “el objetivo [de Leader] es concentrarse sólo en las áreas que demuestren una voluntad y una capacidad real de experimentar novedosos métodos de desarrollo territorial”, o bien que “la estrategia de desarrollo deberá dar muestras de [...] su naturaleza piloto y sobre todo tener en cuenta su especificidad y originalidad respecto de las operaciones de los programas oficiales”¹⁶.

Como muy bien pone de manifiesto el documento de la REDR, una interpretación restrictiva en relación al modelo actual de LEADER II podría truncar las expectativas de consolidación de programas y grupos de desarrollo rural que necesitan una continuidad en su trabajo para poder llegar a los objetivos marcados¹⁷. Por lo que se plantea la disyuntiva de mantener LEADER + en forma extensiva, siguiendo el actual modelo de LEADER II con una continuidad de lo iniciado con éste, tal y como reclama el documento de la

¹⁶ COMMISSION EUROPÉENNE, 1999.

¹⁷ REDR, 1999.

REDR, o bien ofrecer una alternativa para los grupos que no se incluyan en la nueva iniciativa, en el supuesto de que existan restricciones¹⁸. En este último caso, la alternativa debe ser suficientemente interesante para los grupos, en el sentido de recoger los aspectos más innovadores y positivos que Leader ha aportado –como la estructuración de grupos de acción local como base del desarrollo rural– y de impedir la desaparición de equipos técnicos y resultados ya conseguidos.

En relación al carácter sinérgico y multisectorial del programa, hay unanimidad en reconocer que LEADER no debe ser una simple lista de acciones o poco más. El problema es cómo articular las interrelaciones entre sectores dentro del programa, cómo conseguir las tan anheladas sinergias y, sobre todo, cómo demostrar que se han alcanzado o se pueden alcanzar, si de ello depende la selección del proyecto para incluirlo en la nueva iniciativa. Para este último punto, se apunta la necesidad de tener en cuenta más aspectos cualitativos en las evaluaciones, que dieran una imagen más completa de los efectos logrados con las diferentes acciones, y también la posibilidad de realizar evaluaciones internas, no como elemento de control, lógicamente, sino de reflexión sobre si se alcanzan los objetivos planteados con el programa o no¹⁹. De todas maneras, quizás es más una cuestión de hacer ver los efectos sinérgicos de las acciones realizadas, de saber presentarlos.

En este contexto, la articulación de un programa a través de un ámbito de desarrollo, como se propugna desde la Comisión, crea escepticismo entre los grupos. En primer lugar, porque se puede confundir la tematización del programa con la excesiva atención prestada a un recurso o sector de la zona, lo que iría en detrimento de la multisectorialidad y dificultaría las sinergias. En segundo lugar, porque aunque se entienda que la estrategia temática es una idea alrededor de la cual se vinculan las estrategias de todos los ámbitos de actuación del programa, se reconoce la dificultad de llevar a cabo una aplicación suficientemente completa, es decir, que pueda llegar a todos los sectores y ámbitos de actividad del grupo, por una parte, y a todos los ámbitos territoriales, por otro. La deter-

¹⁸ Se ha hablado, por ejemplo, de extender la experiencia PRODER a todas las regiones para estos casos.

¹⁹ Así lo propone también A. GUIBERTEAU (1998) como elemento de interés para obtener resultados prácticos y reconducir el proceso de desarrollo.

minación, en el documento de la Comisión sobre Leader +, de una serie de grandes ámbitos de desarrollo, puede complicar la realización del proyecto de programa al acotar los temas²⁰.

De todas formas, creemos que algunas de las experiencias ya existentes se ajustan en buena parte a lo que se pretende, o al menos pueden contribuir a clarificar cómo operar en este campo, como por ejemplo los temas objeto de cooperación interterritorial o internacional entre grupos o algunas de las estrategias generales adoptadas en algunos de ellos²¹. En todo caso, no hay que perder de vista que el destinatario de LEADER es la población y que en función de sus características, capacidades, necesidades e iniciativas se debe articular el programa, orientando, lógicamente, los promotores hacia los objetivos que se marquen en el mismo.

5. SOBRE LA COOPERACIÓN Y EL TRABAJO EN RED

La cooperación merece una atención especial por diferentes motivos. En primer lugar, porque permite, y ésa es de hecho su función principal, la realización de proyectos entre diferentes grupos alrededor de temáticas comunes; efectivamente, existe coincidencia en subrayar el peso que debería tener la previsión de proyectos con otras zonas LEADER en cooperación, interterritorial o internacional, para valorar positivamente un proyecto de cara a la nueva iniciativa. En segundo lugar, porque, como se ha comentado en el apartado sobre territorio, una cooperación interterritorial bien articulada puede suplir problemas de delimitación de la zona LEADER a causa de dificultades de tipo administrativo. En tercer lugar, porque es una forma de llevar a cabo la transferencia de resultados del programa, elemento vital del mismo y que tiene dificultades de articulación en muchos casos. La importancia reconocida a este tema ha llevado a plantear la posibilidad de articular una medida de coo-

²⁰ Hay que recordar que el documento de la Comisión habla de cuatro ámbitos de desarrollo, consistentes en las nuevas tecnologías de la información, la mejora de la calidad de vida en las zonas rurales, el incremento del valor de los productos locales y el desarrollo de los recursos naturales y culturales; además, indica que puede articularse una estrategia al margen de los temas anteriores si está destinada a un grupo determinado que puede actuar de eje para el desarrollo, como jóvenes y mujeres.

²¹ Como por ejemplo la idea de Territorio-Museo, integrada en la red europea Terra Incógnita, que se desarrolla en el Prepirineo occidental y en el Somontano de Barbastro (Aragón), en Perelada y en El Garraf (Cataluña), y en la ciudad de Alghero (Cerdeña).

peración interterritorial similar a la actual medida C, de cooperación internacional.

Aún reconociendo este interés de la cooperación, lo cierto es que las experiencias de contacto y puesta en común de problemas o proyectos entre los grupos son muy diversas y se estructuran en diferentes niveles. A grandes rasgos, podemos distinguir:

- Un contacto frecuente con otros grupos próximos, generalmente de la misma comunidad, dirigido a solucionar pequeños problemas o a transmitir información diversa, la “cooperación invisible” que puede tener gran intensidad en algunos grupos pero que lógicamente es difícil de valorar.
- Las experiencias de trabajo sobre temas comunes entre grupos, que se manifiestan de diferentes maneras y que se han realizado en algún caso con resultados muy positivos²². En este ámbito, la cooperación internacional ha tenido una implantación diversa. En general ha tenido dificultades de realización debido a los problemas de interpretación de la normativa para articular el proyecto y también a la hora de seleccionar los grupos adecuados como *partenaires*, pero también ha habido experiencias que han alcanzado niveles de desarrollo interesantes²³.
- La inclusión en redes, que detentan un importante papel como transmisoras de información. Sin embargo, también se observa la necesidad de agilizar la salida de la gran cantidad de información existente sobre grupos y también un cierto proceso de descenso de implicación de los grupos a medida que crecen las dimensiones de las redes.

Hay que mencionar en este apartado también la oportunidad que representa el Observatorio Leader para aumentar los contactos entre los grupos, bien sea a través de la revista, jornadas o las recién creadas “antenas regionales”. Por otra parte, el papel de la administración en general y el de las comunidades autónomas en particular dentro de este campo debería ser el de facilitar los procesos de intercambio y cooperación entre grupos en general, sin limitarlos a los de la propia región, como puede pasar en algún caso.

²² Caso de la colaboración entre grupos en el tema del románico del Camino de Santiago.

²³ Como en el grupo Serra de Tramuntana y el proyecto de trabajo sobre la piedra en seco, por ejemplo.

6. SOBRE LA FINANCIACIÓN

También en este campo se hacen patentes varios elementos de preocupación. En primer lugar, los retrasos en el pago de las subvenciones que afectan buena parte de los proyectos, lo que influye sin duda alguna en la credibilidad del programa y sus gestores. Desde los grupos se considera necesario un procedimiento más simplificado, más acorde con el sistema seguido en Leader-I y que evite la burocracia excesiva de Leader-II, reconocida por la propia Comisión²⁴. Esta simplificación, según J. M. Silva, se puede conseguir con la aplicación de un solo fondo, el FEOGA-Orientación, para desarrollo rural²⁵.

Otro punto de vital importancia es el papel que los convenios con entidades financieras deben tener en la puesta en marcha de proyectos. Aquí hay que tener en cuenta que no todas las regiones tienen establecidos convenios generales con entidades de crédito, y que hay varios niveles de implicación de las mismas en los programas de desarrollo rural. Además, su papel puede ser contradictorio: en presencia de proyectos innovadores cuyo resultado es inseguro, la implicación de estas entidades –buena parte de las cuales se integra en los grupos de acción local– puede disminuir sensiblemente, bien sea dentro del grupo o bien a la hora de conceder facilidades financieras, sin asumir los riesgos que lógicamente ha de ofrecer cualquier actividad nueva en medio rural.

Frente a este problema, la actual normativa permite acogerse a créditos especiales, si bien no todas las regiones lo aplican, y en algunos casos esto puede resultar insuficiente. Una posibilidad consistiría en crear o subvencionar sociedades de capital riesgo como una forma de solucionar este tema, aunque se tiene conciencia de la dificultad de encajar este tipo de sociedades en la filosofía de LEADER y de las entidades sin ánimo de lucro que constituyen la mayoría de grupos. En todo caso, el problema continúa y se cree que necesita de un tratamiento específico en la futura normativa.

7. A MODO DE CONCLUSIÓN

No pretendemos llegar a conclusiones generales, que son difíciles en una temática tan compleja como la de la iniciativa de desa-

²⁴ AEIDL, 1997.

²⁵ SILVA, 1999.

rrollo rural, sino que tan sólo queremos remarcar aquellos aspectos que creemos de mayor interés para ser tenidos en cuenta en el futuro.

Primeramente, hay que reconocer que los puntos que mayor interés presentan entre los grupos de regiones de objetivo 2 y otros sobre la iniciativa Leader no son esencialmente diferentes de los que preocupan al resto de grupos. Sí que hay que notar las diferencias que entre comunidades autónomas del mismo grupo presenta la aplicación de la iniciativa en aspectos como las relaciones con entidades financieras, la relación entre grupos, etc., lo que puede llevar a desarrollar los programas a diferentes velocidades o con limitaciones. Por ello creemos que debería haber una mayor armonización de la aplicación de la iniciativa entre comunidades autónomas y también un aumento de los contactos y la cooperación entre grupos para solventar estos problemas.

En segundo lugar, hay que reafirmar en el futuro el papel que ya tienen los grupos de acción local en el momento actual. De una forma u otra deben ser la base de la articulación territorial de la política de desarrollo rural, bien sea a través de la nueva iniciativa o de los programas operativos. Es evidente que el enfoque ascendente que ha constituido, a nuestro entender, el elemento más innovador de las iniciativas realizadas hasta ahora, debe extenderse a otros programas para asegurar la difusión que se pedía al "experimento" Leader.

Finalmente, entendemos que, en relación a los puntos tratados, la consecución de un buen programa de desarrollo depende esencialmente sobre todo del aspecto de multisectorialidad e interrelación de acciones y del de cooperación con otros grupos, sin olvidar el resto. Sería deseable procurar la solución de los problemas actuales en estos temas, su definición y su correcta articulación en la normativa de LEADER +, superando las inconcreciones actuales, para orientar a los grupos en la elaboración de su futuro proyecto.

BIBLIOGRAFÍA

- AEIDL (1997). *Segundo informe sobre la realización de LEADER II*. Documento de trabajo.
- COMMISSION EUROPÉENNE (1999). *Les Initiatives Communautaires 2000-2006*. Document de travail des services de la Commission. 4/3/1999.

- FISCHLER, F. (1997). "Por una nueva Iniciativa comunitaria para el desarrollo del mundo rural". *LEADER magazine*, Nº 16, págs. 36-38.
- GUIBERTEAU, A. (1998). *La iniciativa Leader. Un modelo a examen*. Documento de trabajo.
- MARTÍNEZ DE BUJANDA, A. (1998). "Un modelo para el siglo que viene". *Actualidad Leader*, Nº 4, págs. 8-9.
- MEYER, H. von (1997). "La opinión de 800 LEADERes". *LEADER magazine*, Nº 16, págs. 32-35.
- MOYA MORENO, M. (1999). "Un instrumento para la vertebración del territorio". *Actualidad Leader*, Nº 5, págs. 8-9.
- REDER-FEDERACIÓN RED ESTATAL DE DESARROLLO RURAL (1999). *La nueva Iniciativa Comunitaria de Desarrollo Rural y otros instrumentos para el Desarrollo Rural*. Madrid. Documento de trabajo.
- REDER-RED ESPAÑOLA DE DESARROLLO RURAL (1999). *Documento de la red Española de Desarrollo Rural con respecto a la futura Iniciativa Comunitaria de Desarrollo Rural (2000-2006)*. Documento de trabajo.
- SILVA, J. M. (1999). *La política de Desarrollo Rural en la Agenda 2000. La nueva Iniciativa LEADER y Programas Operativos*. Ponencia presentada en los II Encuentros Internacionales de Primavera sobre Desarrollo Rural. Córdoba, 28-30 de abril de 1999.
- UNIDAD ESPAÑOLA DEL OBSERVATORIO EUROPEO LEADER (1999). *Coloquio europeo Leader "Hacia una nueva iniciativa comunitaria de desarrollo rural: la opinión de 800 líderes"*. Informe sobre los comentarios de los líderes españoles. Documento de trabajo.

