

1. Esparcia, J., Buciega, A. (1998): **Reflexiones sobre el LEADER. Elementos para el debate.** *Ruralia*, 1: 13-18.

JAVIER ESPARCIA y ALMUDENA BUCIEGA
UDERVAL (Unidad de Desarrollo Rural y Evaluación de Políticas Públicas)
Dpto. de Geografía, Universitat de València

Reflexiones sobre el LEADER

ELEMENTOS PARA EL DEBATE

AUNQUE CON UNA GRAN CONFUSION sobre su significado, prácticamente todos en las zonas rurales desfavorecidas han oído hablar de LEADER alguna vez, y muchos son también los que en algún momento se han acercado a alguna de las oficinas para preguntar si esta o aquella idea es susceptible de ser financiada y en qué condiciones. Efectivamente esta es la concepción más extendida en las zonas rurales desfavorecidas sobre la Iniciativa Comunitaria LEADER: un instrumento que ayuda a financiar determinadas inversiones.

En un intento de contribuir a un proceso de clarificación de qué es LEADER, cuáles son sus funciones, y cuáles son sus elementos clave, en este breve artículo vamos a introducir algunas ideas, con un objetivo claro: que sirvan como elemento de información y, sobre todo, de reflexión y debate, para la población rural. En primer lugar, el origen de LEADER, destacando que este tiene una visión global e integrada de la economía rural y de la sociedad local, necesaria para asegurar la eficacia de las diferentes acciones; en segundo lugar, el significado real de LEADER, que va mucho más allá de un simple instrumento económico; en tercer lugar, las dificultades de implementación de LEADER, en especial, todo lo referido a su dimensión social y ambiental.

En cuarto lugar se introducen algunos elementos de reflexión, sobre todo en relación a las funciones y responsabilidad que tanto los gerentes como, especialmente, los Grupos de Acción Local, tienen de liderar una estrategia clara de cambio y de desarrollo económico y social para sus áreas.

HACIA UNA VISIÓN GLOBAL DEL DESARROLLO RURAL

Tradicionalmente, muchos expertos y, sobre todo, la población rural, se han quejado -con razón- de la escasa atención que han recibido las zonas rurales por parte de los poderes públicos. Esto es especialmente válido si nos referimos a las zonas desfavorecidas, en las que las políticas diseñadas para el sector agrario han sido de difícil y poco eficaz aplicación; otras políticas sectoriales, como la de transportes, de sanidad o educación, entre otras, sólo han conseguido paliar los tradicionales desequilibrios respecto de otras áreas y, también hay que reconocerlo, la situación de injusticia social en la que han vivido y aún vive parte de la población de las zonas rurales desfavorecidas.

Pero también son muchos los expertos que ya desde los años 70 y 80 han venido coincidiendo en que el mundo rural al que nos referimos, el de la emigración, la pobreza, la insuficiencia de equipamientos, el sentimiento de aislamiento, etc., constituye un problema global, y por tanto requiere también soluciones "globales". Tales soluciones globales o, mejor habría que señalar, intentos de soluciones globales- han tomado la forma de lo que se ha denominado desarrollo rural. El desarrollo rural se ha concebido así como un conjunto de acciones interrelacionadas y con una fuerte componente local (capital, recursos físicos, recursos humanos, etc), todo ello atendiendo a dos componentes básicas del desarrollo: la componente económica (creación de riqueza y empleo), y la social (estructuración del tejido social, participación y mayor protagonismo de la población local y de los actores sociales, etc).

Sin embargo, a efectos prácticos, el desarrollo rural no empieza a ser una realidad hasta finales de los años 80. Puede decirse que es con la reforma de los Fondos Estructurales de 1988 cuando en la U. E. se toma conciencia de la necesidad de abordar la especificidad de los problemas de las áreas rurales desfavorecidas mediante un instrumento, verdaderamente operativo. A ello hay que añadir la insuficiencia por un lado de las políticas e instrumentos nacionales, y por otro de la escasa eficacia de las también limitadas medidas que, a escala de la U. E., se habían puesto en marcha hasta esos momentos (Directiva 2681/75, Indemnización Compensatoria de Montaña, e tc.). Es por tanto a partir de la confluencia de todos estos factores que nace LEADER como -una Iniciativa Comunitaria orientada a formentar el desarrollo rural en las zonas más atrasadas de la U. E. (zonas Objetivo 1 6 Sb de los Fondos Estructurales).

¿QUE ES REALMENTE LEADER?

A estas alturas, es posible que para muchos de los lectores esta pregunta puede resultar una simpleza, porque todos creemos tener claro qué es y para qué sirve. Sin embargo aquí se entremezclan visiones y concepciones muy diferentes, desde las que han sido tildadas por algunos como excesivamente teóricas, hasta las puramente operativas. Cada uno de los agentes y actores del medio rural ponen el acento en unos u otros aspectos, lícitos y altruistas algunos, y también los hay otros que son menos éticos y menos altruistas.

LEADER es, en primer lugar, el acrónimo de la expresión francesa Liasons Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale (conexiones entre las acciones de desarrollo de la economía rural). Según esta expresión, podría decirse que el objetivo de LEADER es la promoción de interconexiones entre las diferentes actividades económicas que tienen o pueden tener lugar en las zonas rurales. Es, por tanto, un instrumento de desarrollo económico que pone el acento en unas estrategias en las que la economía rural se concibe como algo plural (en la que tienen cabida desde las actividades agrícolas hasta la artesanía, la comercialización de productos agrarios, el turismo rural, etc), y a la vez como un conjunto de acciones coordinadas e interconectadas entre sí.

No obstante lo anterior, para la propia Comisión Europea, LEADER va mucho más allá de lo que sería un simple instrumento de promoción económica. Cuando se habla de "Actions de Développement" (Acciones de Desarrollo) se está pensando en todo aquello que tiene como resultados; desarrollo de un área, es decir, atendiendo a la doble dimensión del desarrollo, económica por un lado, y social por otro.

Es evidente que dimensión social y dimensión económica están íntimamente unidas y que buena parte del éxito de LEADER depende, en la concepción de la Comisión Europea, de que la dinamización económica esté apoyada o sea paralela al fortalecimiento del tejido social. Por tanto, desde este punto de vista, LEADER es un instrumento de promoción económica a la vez que de movilización y dinamización social, entendida ésta como un proceso de cooperación entre agentes sociales y económicos, así como de la puesta en marcha de mecanismos de participación de la población local y, en definitiva, de articulación del tejido socioeconómico de las zonas rurales desfavorecidas. A todo ello habría que añadir la dimensión ambiental.

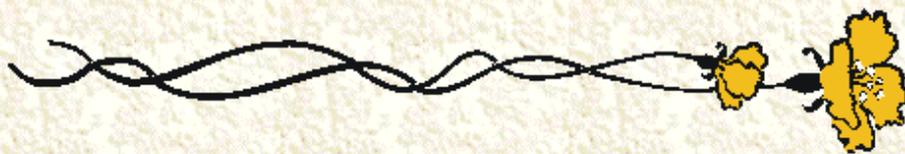
Efectivamente, desde la reforma de la Política Agraria Común en clave ambiental (como se señala en otro artículo), la atención a los aspectos ambientales ha pasado a considerarse como un aspecto prioritario en las políticas de desarrollo rural en general, y en LEADER 11 en particular ello es así porque, entre otras razones, el medio ambiente constituye una de las principales fuentes de recursos, directos o indirectos, para las zonas rurales desfavorecidas. Sin embargo, lícito es reconocer que en el marco de LEADER 11 es aún escaso el número de iniciativas centradas en aspectos ambientales, síntoma tanto de las dificultades de articular este tipo de proyectos, pero también de una insuficiente concienciación ambiental.

LA DIFICULTAD DE IMPLEMENTAR LA FILOSOFÍA LEADER

Aplicar el significado real y completo de LEADER es, para muchos, prácticamente una ficción, muy alejada de la realidad, o al menos de la operatividad práctica de LEADER. Algunos de los agentes implicados directa o indirectamente en LEADER ponen el acento en que si bien es correcto y acertado su diseño teórico-conceptual, son tantas las dificultades de llevarlo a la práctica en su globalidad que es inevitable la pérdida de ciertas características. El resultado es que en nuestras zonas rurales nos encontramos con al menos dos tipos de actitudes: la de aquellos que aún creen que es posible esa combinación de dimensión económica y dimensión social (y, en su caso, también dimensión ambiental), y la de aquellos que "de facto" prácticamente han renunciado a concebir a LEADER como un instrumento de participación de la población local y de articulación social. Las razones por las que se ha producido esta renuncia son diversas y variadas, y van desde la creencia o convencimiento de que LEADER

no pasa de ser un instrumento de promoción económica para las zonas rurales, hasta un contexto socio-político que dificulta o hace inviable cualquier intento de este tipo, pasando por la incapacidad de articular los mecanismos necesarios y movilizar a los agentes sociales para avanzar en la dimensión social de LEADER.

Es en este contexto en el que, si hiciésemos un breve sondeo entre la población que vive y trabaja en las áreas LEADER, una de las definiciones que nos encontraríamos es la de "una oficina donde es posible solicitar ayudas a fondo perdido para hacer inversiones, es decir, una manera de obtener dinero de Bruselas". En el mejor de los casos, se nos diría que estamos ante un "programa de apoyo a algunas actividades económicas en las zonas rurales". Por tanto, poco o nada sobre la participación de la población, sobre la articulación de la sociedad local, sobre la coordinación y cooperación de los agentes económicos y sociales, o sobre una estrategia de desarrollo sostenible en relación a los recursos y valores ambientales.



ALGUNOS ELEMENTOS DE REFLEXION Y DEBATE

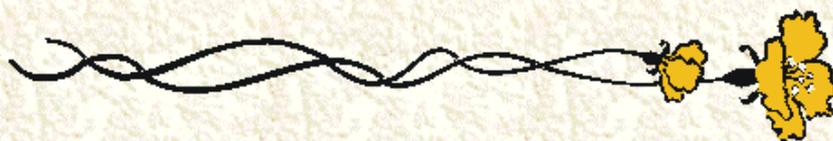
De cara al futuro la Agenda 2000 plantea dos aspectos portantes. En primer lugar, la política de desarrollo rural va a constituir uno de los pilares de la Política Agraria Común; en segundo lugar, parece claro que de las tres únicas Iniciativas para el periodo 2000-2006 una de ellas va a incorporar lo que hasta la fecha ha sido LEADER. Pese a los cambios en los criterios para acogerse a los objetivos prioritarios, parece ue LEADER (o la Iniciativa que lo sustituya, en su caso) drá continuar aplicándose en gran parte de nuestras zonas rurales desfavorecidas. Sin embargo, y dado que las Comunidades Autónomas también van a tener un protagonismo sensiblemente mayor en la definición de los programas de desarrollo rural, han de retenerse algunos elementos para la reflexión y el debate, referidos a esta escala "más doméstica".

En primer lugar, podemos preguntarnos si realmente es tan necesario que esas dos dimensiones, la social y la económica, aparezcan combinadas, sin olvidar que además ambas se insertan en un marco de respeto y uso racional de la dimensión ambiental. Hay partidarios de que LEADER sea un instrumento de promoción, y señalan que "cuando la población tenga trabajo ya podrán articularse socialmente". Creemos que esto es un grave error, especialmente por cuanto en las zonas rurales desfavorecidas no es sostenible un crecimiento económico a largo plazo sin una estructura social articulada

y cohesionada: las posibilidades de futuro de las comunidades rurales dependen en gran parte de una eficaz combinación de dinamización económica (sin atentar contra la base ambiental) y articulación social. De ahí la insistencia de LEADER en la dimensión social.

En segundo lugar, y en relación a esa dimensión económica, la tarea es aún muy seria en la Comunidad Valenciana. Es cierto que en LEADER 11 no puede hablarse de una falta de proyectos; antes al contrario, la respuesta ha sido masiva. Sin embargo, aún resulta preocupante, por un lado, la "calidad" de tales proyectos y su impacto en la economía local; or otro, la actitud de algunos sectores "económico-empresariales" que, aún contando con las ayudas de LEADER, apenas creen en el futuro de sus áreas y de sus p ropias iniciativas.

Esto último pone de relieve que hay que continuar mejorando y apoyando el débil tejido empresarial y particularmente los aspectos relacionados con la formación, la iniciativa empresarial y la capacidad de toma de decisiones; pero también pone de relieve que es necesaria una labor de sensibilización no sólo del significado real de LEADER, sino de la necesidad de implicarse con seriedad y con energía en el desarrollo global de las zonas rurales desfavorecidas. Y esta es una labor que, en gran parte, es responsabilidad de los a entes políticos, económicos y sociales, representados en los Grupos de Acción Local.



En tercer lugar, podemos preguntarnos hasta qué punto son eficaces los instrumentos de que se dispone en torno a LEADER, desde los propios Centros de Desarrollo Rural hasta los Grupos de Acción Local o Comarcal. Esto es especialmente importante en unos momentos en los que en Bruselas, en relación a los debates sobre un posible LEADER III, se discute abiertamente sobre la conveniencia de mantener a los Grupos de Acción Local, en un modelo que les otorga un gran poder pero que, pese a ello y con cierta frecuencia, no han cumplido todas las funciones para las que fueron concebidos.

Efectivamente, el Grupo de Acción Local no es una asamblea (o, en su delegación, una junta directiva) únicamente para discutir y aprobar proyectos; ni que decir tiene de que tampoco es un instrumento de intervención y control, ni de promoción personal o

política, ni un escenario para reproducir enfrentamientos políticos o personales, ni el foro en el que conseguir dinero cada uno para su pueblo o defender los proyectos que más benefician a cada una de nuestras zonas.

El Grupo de Acción Local es, ante todo, un instrumento de participación democrática y, sobre todo, el principal responsable de conseguir la cohesión de los agentes económicos y sociales en torno a lo que debe ser un proyecto de desarrollo socioeconómico para sus áreas, un proyecto de futuro, por utópico que esto parezca. En definitiva, los Grupos de Acción Local, y en la medida en que lo permitan las circunstancias, también las propias gerencias, son los llamados a ejercer un liderazgo formal en ese proceso de cambio social y económico al que modestamente pretende contribuir la Iniciativa LEADER.