RED ESTATAL DE DESARROLLO RURAL

REDER

AÑO 2017

BOLETÍN MENSUAL

Julio

LA PARTICIPACIÓN DE LA POBLACIÓN LOCAL ESENCIA DEL ENFOQUE LEADER

El enfoque LEADER y los Grupos de Acción Local ante la nueva programación estratégica

Artículo de opinión para el anuario UPA de D. José Luis Peralta Pascua. Jefe del Servicio Técnico de la Subdirección General de Programación y Coordinación de la DG de DR y PF del MAPAMA.

Este es un buen momento para hablar de LEADER, una propuesta de participación ciudadana que cumple ahora más de un cuarto de siglo. A esta iniciativa europea se le asignó una pequeña parte de los fondos europeos y, en origen, se orientó a revitalizar el medio rural y a remediar la despoblación cuando a nadie le importaban estos asuntos, integrando las actividades agrarias y el resto de actividades económicas, con innovación y cooperación, cuando nadie hablaba de estas cosas. Y es un buen momento porque ahora se empieza a discutir la nueva programación de la Política Agraria Común (PAC), junto con la del resto de los fondos europeos comunitarios, para 2021-2027.

Cuando escribo esto, la Comisión UE ha presentado el Libro Blanco sobre el futuro de Europa y ha lanzado una encuesta pública en Internet sobre el futuro de la PAC.

Se está celebrando el 60 aniversario del Tratado de Roma y los 55 años de funcionamiento de la PAC, y en Madrid tiene lugar la Conferencia "Construyendo la PAC del futuro pos-2020".

El debate general sobre los futuros retos del medio rural se inició en Cork en septiembre de 2016. En noviembre, la Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural del Parlamento Europeo presentó el documento de reflexión sobre la nueva PAC 2021-2027 , y, por su parte, la Comisión UE ha asumido el compromiso de presentar su propuesta PAC definitiva en noviembre de 2017.

Sin embargo, el nuevo periodo de programación nace lleno de incertidumbres políticas y económicas.

El Reino Unido ha presentado la carta para iniciar la despedida de la UE y se están celebrando elecciones en varios EEMM con el concurso de partidos decididamente antieuropeos.

Es difícil cerrar el presupuesto común europeo, la gran recesión parece que se queda a vivir y los recortes para alcanzar los objetivos de déficit (públicos nacionales) y del propio Brexit complican cualquier planificación.

En el mejor de los supuestos, salvo catástrofes, los expertos no prevén cambios notables, y desde luego no a mejor.

Por tanto, lo más previsible es que la propuesta sea mantener varios fondos europeos separados, incluidos los dos fondos agrícolas, los dos pilares de la PAC: uno, el FEAGA, para financiar las ayudas directas, y otro, el FEADER, para financiar las acciones de desarrollo rural, donde, desde 2007, se encuentran las de

LEADER I fue un experimento de la Comisión Europea dirigido a territorios desfavorecidos

diversificación de actividades aplicadas según el enfoque LEADER.

Simultáneamente a este proceso, y por sorpresa, la despoblación rural ha entrado en la agenda política española. El 17 de enero de 2017, la VI Conferencia de Presidentes, que reúne a los presidentes de las CCAA y del Gobierno, acordó elaborar una Estrategia Nacional para el reto demográfico en este año." Por fin se reconoce al más alto nivel que existe un problema serio en el medio rural y hay que felicitarse por ello, pero ahora falta admitir que el problema de España es especial. Aunque no es el objeto de este trabajo, hay que dejar dicho que nuestra distribución territorial de la población presenta características de desierto demográfico. Y en este momento y en esta situación, la pregunta que hay que responder es si tiene futuro el enfoque LEADER y si tiene algo que aportar al desarrollo rural.

Un poco de historia

LEADER se ha replanteado cinco veces en los veintiséis años que lleva funcionando. Según la habitual mecánica comunitaria, el periodo 2021- 2027 sería la sexta programación. Las tres pri-eras programaciones fueron, como se sabe, "iniciativas comunitarias" (LEADER I, II y Plus) con fondos específicos asignados por la Comisión Europea a cada EEMM. Desde 2007, las acciones con enfoque LEADER se integran en la programación del FEADER (Fondo Europeo Agrícola y de Desarrollo Rural) de forma obligatoria y con un mínimo de un 5% del fondo.

En 1991, LEADER I fue un experimento de la Comisión Europea dirigido a territorios desfavorecidos a modo de exploración de posibles actuaciones; LEADER II fue la consolidación que puso énfasis en la innovación y la cooperación, y LEADER Plus fue la mayoría de edad de esta metodología, y supuso su extensión a todo el medio rural europeo. Siempre se mantuvieron las características esenciales del enfoque: ascendente (bottom-up); colaboración de socios públicos y privados, y desarrollo integral del territorio .

A partir de 2007 se produce la integración de las acciones con enfoque LEADER en el fondo FEADER.

Es la confirmación del éxito del método, pero supone su pérdida de autonomía a cambio de una mejor coherencia con el resto de medidas de desarrollo rural. La experiencia no fue positiva, y a partir de 2014 se produce un intento de recuperar los principios y extender el método incluso a zonas urbanas, con la posibilidad de volver a la financiación multifondo,

bajo la denominación Desarrollo Local Participativo (DLCL).
Las cantidades asignadas pueden parecer enormes, pero para tener una visión realista hay que dividirlas entre el número de grupos y entre los siete años que dura la programación, resultando que la media es de 550.000 euros grupo/año y territorio. En el gráfico de España (ver cuadro 4) se puede comprobar el entusiasmo que genera esta iniciativa hasta 2006, y el corte que supone su integración
en el segundo pilar de la PAC y su financiación por el FEADER. Las cifras serían menores si considerásemos el gasto realmente ejecutado.
La baja ejecución se debió fundamentalmente a la crisis económica, pero también a las dificultades administrativas que ha supuesto la citada integración en el FEADER.
Actualmente, en España las cifras no son aún definitivas. De los 264 grupos precedentes, hay ya 251 Grupos de Acción Local (GAL) con cuantías asignadas ligeramente inferiores a la media europea, y que cubren el 89% del territorio nacional y el 27% de la población. Las comarcas de actuación del LEADER se componen de algo menos de 30 municipios de media. Los grupos se distribuyen en los 17 Programas (regionales) de Desarrollo Rural, debido a la programación regionalizada por CCAA que rige en España desde 2007, con financiación exclusivamente FEADER, a pesar de que podrían financiarse también con los demás fondos estructurales.
El método LEADER consiste en dejar la decisión del gasto en manos de las poblaciones locales, que son las que deben organizarse en Grupos de Acción Local. Los grupos son asociaciones que tienen dos tipos de socios: los públicos y los privados, y, en ellos, la regla de funcionamiento es que las decisiones se deben adoptar con un 51% mínimo de voto privado.
Los grupos aprueban un programa plurianual, que se denomina "estrategia de desarrollo local", al que destinan entre un 70% y un 75% del gasto total.
Estas cantidades financian proyectos. El resto se destina a los gastos de animación, funcionamiento y cooperación.
Los proyectos pueden ser inversiones privadas o públicas, apoyo a emprendedores, pequeñas infraestructuras, servicios sociales, formación o cualquier otra forma de gasto admisible.
En España se emplea en las acciones con enfoque LEADER casi el 10% del FEADER, que es el doble del mínimo obligatorio, y supone el 3% de los fondos europeos y de inversión.
Sería demasiado largo hablar de los resultados de la aplicación LEADER, pero al menos dejar dicho que sin LEADER el turismo rural no sería hoy el que es, que el apoyo a microempresas ha creado decenas de miles de puestos de trabajo, que la promoción de productos locales y otros recursos naturales y culturales ha revitalizado comarcas y que todo ello ha influido positivamente en la imagen que de los pueblos tienen los urbanos.

Qué es LEADER

Hay una definición poética de LEADER que dice que es "una tradición de siglos convertida en herencia de generaciones que ha dado lugar a una forma de ser. Una forma de ser transformada en cultura. Una cultura que ha dado personalidad a valles, pueblos y comarcas. Tradición, herencia, forma de ser, cultura. Vosotros".
Y otra definición, muy académica, que indica que el LEADER es "una metodología de desarrollo local de enfoque territorial, ascendente, integrado y multisectorial, que se organiza en partenariados público-privados dirigidos a la dinamización e innovación social, mediante el trabajo en red y la cooperación".

Esas definiciones dejan la impresión de no saber muy bien de qué estamos hablando, pero queda claro que no estamos ante una cosa normal.
Y es verdad. En cualquier descripción del LEADER al uso se encuentran los elementos de un territorio y una población organizada, autónoma, que define una estrategia de desarrollo y la aplica por sí misma. Pero para muchos es demasiado intangible.
En su formulación original, que es la que aquí se va a defender, LEADER es un instrumento para actuar sobre la sociedad. LEADER es, sobre todo, una política pública dirigida a mejorar la convivencia en las poblaciones y el clima social, aprovechar la creatividad de las personas y facilitar las relaciones entre las Administraciones públicas y los ciudadanos. Es el único instrumento que disponemos de su clase. Inicialmente se dirigió al medio rural, y no es un error, porque probablemente es el lugar que más lo necesitaba. ¿Qué política convencional, qué ayudas públicas, qué desarrollo puede funcionar, si no existen personas suficientes que formen una comunidad de verdad, que crea en sí misma, que tengan confianza, que estén dispuestas a unir esfuerzos, a relacionarse, a formar cooperativas, a colaborar, a buscar soluciones, a abrirse al resto de la sociedad? Esto no es poesía, es economía.

La Comisión Europea tuvo un gran acierto con esta iniciativa de 1991

La Comisión Europea tuvo un gran acierto con esta iniciativa de 1991, pero fue una aplicación de conocimientos ya existentes, que procedían de una reflexión desde la universidad de por lo menos treinta años antes, de economistas que pusieron de manifiesto que para el crecimiento es necesaria la inversión material, sí, pero que también hay que tener en cuenta el factor hu mano, que puede potenciar o neutralizar a inversión en capital físico.
El método de trabajo LEADER se basa en que los vecinos de las comunidades locales debatan, se pongan de acuerdo y ejecuten proyectos comunes.
El procedimiento no solo consigue ejecutar proyectos consensuados y que responden a necesidades reales, sino que termina actuando sobre la propia comunidad y las personas que la forman, modificando aptitudes y actitudes hasta lograr mejorar otras medidas y políticas públicas.
Todos los procesos sociales son lentos. ¿Y por qué no pueden hacer lo mismo las Administraciones públicas? Las Administraciones están obligadas por principios legales imperativos, de objetividad, de igualdad, de imparcialidad y libre concurrencia, que les impide diseñar trajes a medida. Una de las ventajas de LEADER consiste en la posibilidad de dirigir el gasto a proyectos concretos, a personas concretas,

a ayudar a una persona a hacer su proyecto, a acompañarle en la ejecución. La lógica de las Administraciones no permite ese acercamiento a los ciudadanos.
Un funcionario puede ayudar a rellenar un formulario, pero si va más allá, puede ser un trato de favor y ser sospechoso de tener otros intereses.
Pero la diferencia fundamental de este método es que los fondos públicos destinados a financiar las acciones con enfoque LEADER se confían directamente a la sociedad, y eso supone una legitimidad distinta del resto de ayudas públicas, que, como sabemos, son ayudas que se deciden por representantes políticos y son aplicadas por funcionarios. La metodología LEADER es radicalmente distinta. Es la sociedad la que establece criterios y toma decisiones: no gestiona, no se atiene a instrucciones y no rinde cuentas, porque el origen de la legitimidad es ella misma.
Las acciones con enfoque LEADER son el 5% del presupuesto del segundo pilar (desarrollo rural) y por sí solo sirve para poco, pero el 95% restante tampoco vale para mucho si no cuenta con la sociedad.

¿Qué no es LEADER?

La falta de acuerdo en los objetivos de la metodología LEADER es origen de muchas confusiones, dando lugar a enfoques diferentes y expectativas desmedidas. El enfoque LEADER no es la solución al despoblamiento del medio rural, ni la salvación financiera de los pequeños municipios, ni la varita de crear empleo rural. En la modesta iniciativa LEADER, el protagonismo es de la comunidad local organizada en grupos. El protagonismo de los Grupos de Acción Local debe ser real, decisorio, con capacidades ejecutivas.
Las acciones con metodología LEADER no son como las consultas ciudadanas o como la Agenda 21 o como los presupuestos participativos. Tampoco son consejos vecinales comarcales, ni entidades colaboradoras de las Administraciones públicas, aunque los grupos pueden realizar esas funciones. Los Grupos de Acción Local son organizaciones privadas, no entidades públicas, aunque integre a los ayuntamientos y aunque se financien con presupuestos públicos.

Aunque las acciones con enfoque LEADER puedan abordar inversiones, infraestructuras, proyectos de creación de empleo, o cualquier otra iniciativa, no son ni un programa de creación de empleo, ni un programa de inversiones, ni de infraestructuras. Es verdad que las acciones con enfoque LEADER pueden hacer todo eso, pero no son solo eso y no deben ser evaluadas solo por sus resultados, ya que sería una evaluación parcial. Y la rendición de cuentas de las acciones del LEADER, que, sin duda, debe hacerse, debe basarse en el valor añadido que representan, en su especificidad, que no es otra cosa que la participación de la población local.
La dificultad que entraña la puesta en marcha y el correcto funcionamiento de los Grupos de Acción Local, más allá de los problemas de dinamizar determinadas zonas, es la necesidad

de poner de acuerdo a todos los agentes implicados para que sepan de lo que se trata, para que no tengan objetivos distintos.

En las Administraciones públicas, los representantes políticos, acostumbrados a ser los únicos depositarios de la legitimidad democrática, deben comprender y aceptar que dicha legitimidad la comparten con las organizaciones de la sociedad civil, lo que no es fácil. Acostumbrados a tratar con administrados sujetos a los procedimientos,

los funcionarios se encuentran, en sus relaciones con los Grupos de Acción Local, con beneficiarios independientes que no encajan en los rígidos procedimientos administrativos.

Dentro de los grupos también existen disonancias.

Por ejemplo, los alcaldes, socios de los grupos, suelen comportarse más como alcaldes que como socios. Los equipos técnicos de los grupos, que deberían ser mediadores, asesores y expertos, son más directores de proyectos que dinamizadores sociales. Las propias asociaciones que se forman dentro de los grupos, tienen a menudo objetivos sectoriales o gremiales o incluso políticos.

Ponerse de acuerdo en qué es el enfoque LEADER, en qué no es, en para qué sirve, en qué se puede conseguir con él y qué no se puede, en qué papel desempeña en la política de desarrollo rural, es una condición imprescindible.

Si logramos ponernos de acuerdo sobre estas cuestiones, se eliminarían muchas reticencias y objeciones que entorpecen su aplicación.

¿Cómo se puede revitalizar el enfoque LEADER?

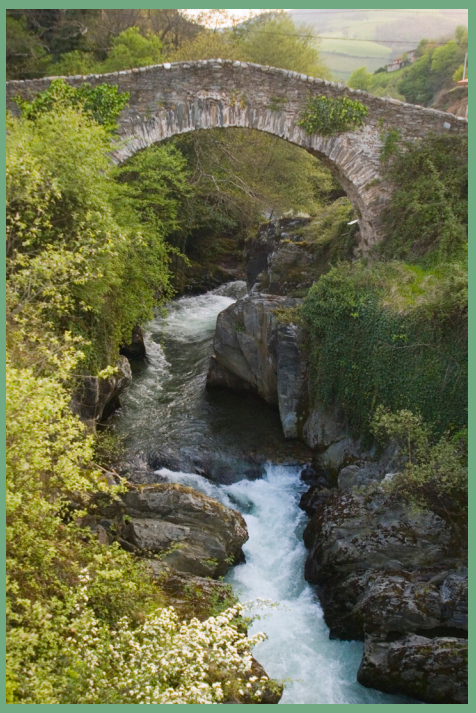
Si la participación de la población local es la esencia del enfoque LEADER, su valor añadido y su auténtica innovación como método de trabajo en el ámbito del desarrollo rural, cualquier traba a la participación, cualquier interferencia administrativa o cualquier intromisión política, abuso de grupos de interés, influencia de socios extractivos y otros males de las organizaciones democráticas, limitan o neutralizan la eficacia del método.

La capacidad de decisión de los Grupos de Acción Local es una cuestión central. ¿Para qué sino se propone a las poblaciones locales organizarse de forma autónoma y al margen de las instituciones públicas, y se les impulsa a crear asociaciones territoriales democráticas, a debatir y aprobar en asambleas una estrategia de desarrollo, a convocar y seleccionar proyectos tomando ellas mismas todas las decisiones y cumpliendo con los porcentajes de voto? Si se les ofrece esas posibilidades de participación, los acuerdos que adopten en el marco de sus instancias de decisión, tienen que servir para algo, tienen que ser útiles. Deben ser reconocidas por las Administraciones públicas, deben tener efectos.

Como he señalado, la participación es lo que le da legitimidad al enfoque LEADER para justificar una forma distinta de Entender la gestión de las ayudas públicas, pero la falta de participación puede ser la causa de su deslegitimación.

La experiencia de los Grupos de Acción Local en las buenas (y malas) prácticas durante todo este cuarto de siglo de aplicación de la iniciativa LEADER permite aportar algunas reflexiones, que podrían mejorar la participación y revitalizar este enfoque de desarrollo rural.

a) La participación necesita de organización y procedimientos. La organización debe ser democrática y abierta, y los socios deben conocer sus derechos. Y el primer



La participación de la población local es la esencia del enfoque LEADER

derecho es el de participar.
Todos los residentes en el territorio de aplicación de la estrategia LEADER deben tener derecho de asociación en el correspondiente
Grupo de Acción Local sin ningún tipo de traba ni exigencia (como exigir que constituyan asociaciones previas). Dentro del grupo todos los socios deben tener el mismo valor (un voto) y se deben adoptar los acuerdos por mayoría. Como ejemplo de acuerdos relevantes, se puede citar la aprobación de la estrategia de desarrollo o el nombramiento del presidente del grupo.
b) Las disposiciones europeas comunitarias exigen que la selección de proyectos se adopte por mayoría de un tipo de socios (los privados).
Normalmente, esto implica la creación de un órgano específico, que debe ser representativo de la asociación, y nadie mejor que los socios para decidir quiénes son los representantes.
Nadie debería interferir en esa decisión, ni dirigirla o imponer la representación de determinadas profesiones o actividades.
Los estatutos de los grupos deben reconocer el derecho de autoorganización de los socios.
Tal derecho debe incluir la facultad de decidir el peso (en porcentaje de voto) de cada representante en el órgano específico de selección
de proyectos, ya que en este órgano no rige el principio de un socio un voto.
c) Los derechos de libre asociación a los grupos y de autoorganización, con facultades claras y con poder de decisión real, deben revitalizar
la participación ciudadana, implicando a la población destinataria del programa, que es la única protagonista del grupo. Se evitaría que
determinados grupos de interés tuvieran una representación excesiva en el grupo o que los jóvenes o las mujeres estén infrarrepresentados, incluso por debajo de su presencia real en el territorio, como se ha reconocido recientemente en varios estudios (REDR, 2016; Sacristán et al., 2016).
d) En el caso de las mujeres es especialmente preocupante que existan obstáculos estatutarios para ser representantes en los grupos,
cuando todos los análisis coinciden en la necesidad de empoderar a las mujeres y en su importancia para la supervivencia del medio
rural.
La solución que se ha encontrado en algunos programas es imponer una representación mínima de mujeres, siguiendo los criterios de ocupación de cargos políticos de la Ley 3/2009, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres. Sin embargo, esta posible solución tiene dos problemas: 1) no ataca el origen de la discriminación, que es la imposición a que sean necesariamente miembros de los grupos determinadas asociaciones, que pueden designar mujeres o no; y 2) que los representantes de los socios de los grupos no son cargos públicos ni políticos, ni lo deben ser.
e) Los representantes sociales en los grupos no son una profesión, ni un cargo. En otras épocas puede que fuera necesaria la presencia de representantes "oficiales", que no eran siquiera residentes y que asistían a las reuniones de varios Grupos de Acción Local. Pero con el grado de madurez alcanzado por los grupos, esos representantes "oficiales" deben ser sustituidos por vecinos y vecinas designados por sus iguales, no por sexo, sino por confianza.

Reflexiones finales: ¿Tiene futuro el enfoque LEADER?

La respuesta, con toda seguridad, es afirmativa.

El enfoque LEADER, con ese nombre o como Desarrollo Local Participativo (DLCL) o con otro, va a continuar estando en los fondos europeos comunitarios. No tendría ningún sentido que cuando la sociedad demanda más participación en todos los aspectos de la vida política, renunciáramos a la experiencia conocida más ambiciosa de cooperación público-privada en el medio rural; que cuando la propia Comisión Europea promueve la cooperación en otras áreas de la programación, aquí retroceda.

Ahora, que cada vez se implantan más formas de economía colaborativa, que la sociedad busca soluciones que no encuentra en la política tradicional, que la gente presta trabajo voluntario y se asocia espontáneamente al margen de las instituciones en las que no cree, que los ciudadanos no están cómodos ni con su condición de ciudadanos porque se sienten más súbditos que integrantes de una sociedad democrática, los poderes públicos harían mal en retroceder a las maneras autoritarias.

El enfoque LEADER, entendido como un movimiento social democrático, de base territorial, para la cooperación en proyectos comunes que buscan mejorar la calidad de vida, mediante la implicación y el compromiso de las personas y sus asociaciones y las entidades públicas locales, por supuesto que tiene futuro, pero a cambio de profundizar de verdad y decididamente en sus principios, en su método.

Si se quiere recuperar la filosofía original del enfoque LEADER, incluso extenderla más allá del medio rural y a otros fondos, hay que hacer cambios.

La coexistencia del FEADER con cualquier otro fondo es muy difícil si no se reconocen las diferencias.

La Comisión Europea tiene que abandonar sus dudas y excluir al enfoque LEADER de los sistemas homogéneos de gestión, control y pagos, y tiene para ello la mejor inspiración en sus propias propuestas; por ejemplo en las que está haciendo en los llamados "instrumentos financieros", donde propone la exclusión de los bancos de los sistemas de control. En este sentido, la Comisión Europea tiene que decidir si confía más en la banca que en la sociedad.

Las autoridades nacionales de gestión, por su parte, deben darse cuenta de que no son tutores de sujetos incapaces. Deben renunciar a su actitud paternalista y delegar las funciones a los Grupos de Acción Local lealmente y sin reservas. Las definiciones que les competen sobre qué es zona rural y qué no es, sobre los tipos de zonas rurales y sobre las condiciones objetivas para acceder a los fondos, deben estar establecidas al máximo rango legal y antes de la concesión de las ayudas.

El primer objetivo de los Grupos de Acción Local en esta nueva etapa de programación debe ser abrir la participación a las poblaciones locales. Si todas las partes implicadas se ponen de acuerdo en los objetivos comunes del desarrollo, y no hay malos entendidos, el enfoque LEADER todavía tiene mucho que aportar, ya que, por unas cosas o por otras, nunca ha desplegado todo su potencial. Ya sea mediante un solo fondo o varios fondos (multifondo) debe encontrarse una fórmula que permita la coexistencia pacífica entre los "guardianes" de los fondos europeos comunitarios y la sociedad a la que supuestamente sirven.

RED ESTATAL DE DESARROLLO RURAL REDER
Calle Pasión 13
47001 Valladolid
Tel: 983117176

RED ESTATAL DE DESARROLLO RURAL
Unión Europea
Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural
GOBIERNO DE ESPAÑA
MINISTERIO DE AGRICULTURA Y PESCA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE