

Marco 2007 - 2013 EL METODO LEADER EN EL REGLAMENTO FEADER

1. EN QUÉ CONSISTE EL MÉTODO LEADER

El enfoque LEADER es **un método diferente y alternativo de intervención** frente al método tradicional de las Administraciones públicas. El Consejo de la Unión Europea apuesta, con el Reglamento FEADER, por una intervención sobre el mundo rural a través de dos metodologías:

- Una intervención **tradicional de la Administración**, basada en la aplicación de una política de fomento, a favor de la población y el medio rural, desarrollada a través de la concesión de ayudas y subvenciones.
- Una intervención **peculiar, a través del método LEADER**, que contiene diferencias sustanciales respecto al método tradicional. A este método se le dedica un Eje completo del Reglamento, estableciendo las reglas y condiciones para su aplicación.

El enfoque LEADER consiste, fundamentalmente, en desarrollar un **conjunto de intervenciones sobre un ámbito** concreto, mediante la aplicación de una **“Estrategia de desarrollo territorial”** con un protagonista fundamental de su ejecución: el Grupo de Desarrollo Rural.

LEADER se resume en lo siguiente:

- Se define un **territorio de intervención**, claramente delimitado, que no puede solaparse con otros.
- Se selecciona en ese territorio una Entidad que **garantice la asociación** de los sectores públicos y privados, **la libre adhesión** y el **funcionamiento democrático** de sus órganos.
- La Entidad, denominada **Grupo**, elabora una **Estrategia de desarrollo rural**, con un **enfoque ascendente** (es decir, con la **participación** de toda la sociedad rural, social y económica, en la definición de la estrategia).
- El Grupo **ejecuta** la Estrategia de desarrollo con unos fondos públicos que le asigna la Administración para esa finalidad.
- El Grupo, tal y como establece el Reglamento, tiene un **“poder decisorio** sobre la **elaboración y aplicación** de una estrategia de desarrollo local”.
- La estrategia tiene una **concepción y aplicación multisectorial**, basada en la interacción entre los agentes y proyectos de los distintos sectores de la economía local, y aplica esencialmente enfoques innovadores.

2. EL MÉTODO LEADER: JUSTIFICACIÓN

El enfoque LEADER que acabo de describir, es reconocido y consolidado por el **Reglamento FEADER**, como un **método oficial de intervención** específicamente dirigido al mundo rural, plasmándolo como un Eje específico del propio Reglamento.

Según se manifiesta en su exposición de motivos (considerando nº 50): *“Transcurridos tres períodos de programación, la iniciativa Leader ha alcanzado un grado de madurez que permite a las zonas rurales **aplicar el enfoque propio de dicha iniciativa** en el contexto más amplio de la programación general del desarrollo rural”, por lo que “es preciso extender los principios básicos del enfoque Leader a los programas que integren un eje específico”.*

La aplicación del enfoque LEADER **no es una opción voluntaria** de los Estados miembros, sino que vienen obligados a ejecutar un porcentaje de la contribución del FEADER utilizando esa metodología. No en vano la exposición de motivos del **Reglamento FEADER** señala (punto 51): *“Dada la importancia del enfoque Leader, procede destinar **una parte importante de la contribución del FEADER** a este eje.”*

Igualmente, las **Directrices estratégicas comunitarias** de desarrollo rural, aprobadas por Decisión del Consejo de 20 de febrero de 2006, establecen que: *“Los recursos que se asignen al Eje LEADER deben contribuir a **mejorar la gobernanza y movilizar el potencial de desarrollo endógeno** de las zonas rurales. Así, se podrían combinar los tres objetivos (competitividad, medio ambiente y calidad de vida/diversificación). Mediante fórmulas integradas en las que participen los agricultores, los silvicultores y los demás agentes del mundo rural es posible salvaguardar y realzar el patrimonio natural y cultural local, sensibilizar a la población sobre la importancia del medio ambiente y promocionar los productos típicos locales, el turismo y los recursos y energías renovables”*

La **mejora de la gobernanza**, que las Directrices asocian, unívocamente, a la aplicación del Enfoque LEADER, es una **cuestión de máxima importancia** para la Unión Europea, tal y como se establece en la **Comunicación a los Estados Miembros COM (2004) 101** final, de 10 de febrero de 2004, titulada “Construir nuestro futuro común (Retos políticos y medios presupuestarios de la Unión ampliada (2007-2013))”.

En resumen, el enfoque LEADER es la única opción contemplada en el seno del FEADER para contribuir a la prioridad de **desarrollar mejores prácticas en materia de gobernanza y capacidades institucionales**. Siendo el Enfoque LEADER una **opción obligada** dentro de la aplicación del FEADER es, además, **la única que contribuye** al objetivo de mejorar la gobernanza, al menos en el ámbito subregional y local.

3. EXPERIENCIA ACUMULADA POR LOS GDR EN LA APLICACIÓN DEL MÉTODO LEADER

Antes de describir las posibilidades de intervención planteadas con el enfoque LEADER, resultaría oportuno hacer una reflexión sobre la experiencia andaluza en la aplicación de los Programas de Desarrollo Rural.

En Andalucía existen 50 Grupos de Desarrollo Rural, que cubren casi el 90% del territorio andaluz. Todos ellos participan en la ejecución del Programa de Desarrollo Rural denominado "PRODER de Andalucía". Por su parte, 22 Grupos participan, además, en la gestión del Programa Regional "Leader plus" de Andalucía. En conjunto, ambos programas están invirtiendo un total de 357.527.738 euros de inversión pública, de los que 246.771.042 (69%) euros corresponden a fondos estructurales.

A 31 de diciembre de 2006, los Grupos habían tramitado un total de 15.187 solicitudes, y concedido un total de 6.966 subvenciones, materializadas en otros tantos contratos. Con un total de gasto público comprometido de 319.101.948 euros hasta la fecha, se ha comprometido la inversión de 793.969.847 euros, siendo de esperar que cuando se haya ejecutado la totalidad del gasto público la inversión final se sitúe en torno a los 920.000.000 euros, es decir, 1,7 euros privados generados por cada euro público concedido.

La ejecución de los Programas PRODER y LEADER PLUS puede considerarse, sin lugar a dudas, como un precedente de la aplicación del método LEADER. Podemos decir, por lo tanto, que Andalucía se ha anticipado varios años a la decisión europea de integrar el enfoque LEADER en la programación general de Desarrollo Rural.

4. CONTENIDO DE LAS MEDIDAS

➤ El eje Leader: consideraciones de partida

El Reglamento FEADER contiene tres grandes Ejes de carácter temático:

- Eje 1: Aumento de la competitividad del sector agrícola y forestal
- Eje 2: Mejora del medio ambiente y del entorno rural
- Eje 3: Calidad de vida en las zonas rurales y diversificación de la economía rural

El Eje LEADER es un Eje metodológico: el enfoque LEADER **no se corresponde con un Eje concreto** de los tres citados, ni particularmente con el de Calidad de vida en las zonas rurales.

LEADER no es el Eje 3 del FEADER.

Ningún Eje se corresponde unívocamente con el Eje LEADER, ni viceversa.

Al contrario, la aplicación del método LEADER debe realizarse con **posibilidades de intervención extraídas de los tres Ejes** del FEADER.

Por lo tanto, es de suponer que todas las Medidas contempladas en los Ejes 1, 2 y 3 serán, fundamentalmente, **ejecutadas mediante el Método tradicional** de la Administración, es decir, bajo la responsabilidad de alguna Dirección General o Centro Directivo con competencia sobre la materia.

Por su parte, el Centro Directivo responsable de la aplicación del Enfoque LEADER (la Dirección General de Desarrollo Rural) será el competente para aplicar, **con un método totalmente diferente del tradicional** (el método LEADER), intervenciones amparadas en las posibilidades ofertadas por los Ejes 1, 2 y 3.

Los dos métodos (el tradicional y el Leader), son compatibles y complementarios, no son en absoluto excluyentes, ya que, las intervenciones correspondientes a los ejes 1, 2 y 3, que se lleven a cabo desde el enfoque Leader, **estarán integradas en una estrategia de desarrollo integral y territorial**, obedeciendo a un plan de intervención enmarcado en dicha estrategia, y desde la visión global de las necesidades del territorio de aplicación.

Además, en aquellos casos para los que existan **líneas abiertas en otros centros directivos**, sólo **se intervendrá excepcionalmente**, cuando las necesidades del territorio comarcal así lo requieran, y siempre que esté recogido en la estrategia local de desarrollo

➤ **La medida 41: ‘Estrategias de desarrollo local’.**

En la medida 41 **se describe el marco general de las intervenciones a ejecutar a través del Eje Leader.**

Concretamente, en esta medida **se contemplan todas aquellas actuaciones que contribuyan al diseño y la aplicación de estrategias de desarrollo local**, capaces de dar la respuesta adecuada a las necesidades y características de los territorios. Dado el carácter innovador y singular del método Leader, que define a todo el Eje 4, se incluyen acciones desarrolladas en otros Ejes, pero que en éste serán aplicadas con el enfoque Leader.

De este modo, las acciones comprendidas en la medida 4.1, son el conjunto de acciones que se realizarán en las medidas 4.1.1, 4.1.2, y 4.1.3. La ejecución de

la estrategia de desarrollo local constituye, por tanto, el compendio de todas ellas.

➤ **La medida 411: ‘Competitividad’.**

La actividad agraria y el desarrollo rural se encuentran íntimamente vinculados en los territorios andaluces. Y es por ello que, en la medida 411, se llevarán a cabo actuaciones amparadas en las posibilidades de intervención del Eje 1 del FEADER, destinadas, por tanto, a mejorar la competitividad del sector agrario, alimentario y forestal, **CON LA PECULIARIDAD** de estar enmarcadas en el contexto de una estrategia de desarrollo comarcal, adaptada a las necesidades y características del territorio hacia el que se dirigen, es decir, aplicadas con el enfoque LEADER. Esto **conlleva**, como **valor añadido**, que la estrategia se plantea con una concepción multisectorial y con enfoque ascendente, por lo que la intervención resultante es integral y pensada por la propia sociedad rural beneficiaria.

➤ **La medida 412: ‘Medio ambiente / utilización sostenible de tierras’.**

En la medida 412 se llevarán a cabo acciones amparadas en las posibilidades de intervención del Eje 2 del FEADER, destinadas a mejorar las zonas rurales y su medio ambiente a través del apoyo a la gestión del territorio, integradas en una estrategia de desarrollo comarcal.

➤ **La medida 413: ‘Calidad de vida / diversificación’.**

En la medida 413 se realizarán actuaciones vinculadas al Eje 3 del FEADER, con el objetivo de mejorar la calidad de vida en las zonas rurales y de diversificar la economía rural, amparadas en el contexto de una estrategia de desarrollo comarcal.

➤ **La medida 421: ‘Cooperación’.**

Como establece el Reglamento FEADER, los Estados miembros deben dar prioridad a determinadas actuaciones, entre ellas el fomento de la cooperación. La cooperación tendrá un papel fundamental en la difusión y transferencia de ideas y planteamientos innovadores a los territorios, extendiendo además el valor añadido del Método Leader, en tanto que se lleve a cabo en el Eje 4, esto es, en el marco de una estrategia diseñada y aplicada con enfoque Leader.

En este sentido, los Grupos concederán subvenciones para la realización de inversiones o actuaciones relacionadas con:

- Diseño y puesta en marcha de estrategias de cooperación adaptadas a las necesidades de territorios que compartan necesidades o características comunes.

- Elaboración, participación y/o ejecución de proyectos de cooperación.

➤ **La medida 431: 'Funcionamiento del Grupo de Acción Local'.**

Los Grupos de Desarrollo Rural son las entidades encargadas de ejecutar la estrategia de desarrollo local en el territorio, papel que es consolidado por el Reglamento FEADER por su representatividad de la sociedad y de los agentes pertenecientes a los distintos sectores socioeconómicos locales.

Para facilitar la labor de los Grupos de Desarrollo Rural en el territorio y asegurar que la ejecución de la estrategia se desarrolle adecuadamente, es preciso consolidar y mantener la red de Grupos de Andalucía, dotando a los Grupos de Desarrollo Rural de los medios necesarios para su funcionamiento.

En este sentido, los Grupos deberán contar con la capacitación técnica y económica para la aplicación de las respectivas Estrategias de desarrollo, así como desarrollar las funciones necesarias para la dinamización socioeconómica. Por ello, se realizarán actuaciones relacionadas con:

- Gastos de personal, y gastos generales de funcionamiento del Grupo de Desarrollo Rural.
- Gastos derivados de la aplicación del enfoque Leader, como actividades de dinamización de los ámbitos de actuación de los Grupos, actuaciones para la aplicación de la estrategia, etc.

5. LA APLICACIÓN DEL MÉTODO LEADER

➤ **Los Grupos de Desarrollo Rural.**

Como antes he adelantado, los actuales Grupos de Desarrollo Rural andaluces cuentan con una **dilatada experiencia** en el territorio, en la que han colaborado con la Administración pública en la gestión de los Programas de Desarrollo Rural. Esta amplia trayectoria evidencia el grado de consolidación de los Grupos de Desarrollo Rural, y justifica la conveniencia de aprovechar este bagaje.

En lo que se refiere a la **selección de operaciones** por los Grupos de Desarrollo, se establecerán criterios básicos de valoración de solicitudes para la concesión de subvenciones. Los Grupos, en función de las características socioeconómicas y medioambientales de su ámbito de actuación y de las previsiones realizadas en **su Plan Estratégico**, podrán establecer criterios adicionales de valoración de solicitudes.

➤ **La planificación estratégica comarcal.**

En cuanto al Plan Estratégico de los Grupos, me estoy refiriendo a las **Estrategias de Desarrollo Comarcales**, a través de las cuales se recogen:

- La situación actual del territorio: debilidades, necesidades y potencialidades.
- Los objetivos que se plantean para garantizar el desarrollo de la comarca.
- Las líneas estratégicas de actuación con las que se pretende lograr dichos objetivos.

Estas **Estrategias de Desarrollo** van a enmarcar las actuaciones llevadas a cabo por los Grupos, y constituyen **uno de los pilares del Enfoque Leader**, en la medida en que:

1. Responden a un **planteamiento integral**, considerando todos los sectores y ámbitos del territorio.
2. **Su diseño** se basa en el **enfoque ascendente**, contando con la **participación** de toda la sociedad rural.

En este sentido, la Consejería de Agricultura **impulsará de inmediato un amplio proceso de debate**, el **Proyecto N_era** (Nueva Estrategia Rural para Andalucía), ejecutado por los 50 Grupos de Desarrollo Rural.

A través de este proyecto, se propiciará la reflexión de la sociedad rural andaluza, garantizando la **participación de todos los colectivos**, sectores e intereses en la elaboración de las estrategias de desarrollo territoriales para el marco 2007-2013.

➤ **La intervención Leader: los Planes de desarrollo.**

La aplicación del Método Leader en el territorio se llevará a cabo, conforme al acuerdo del **Pleno del Parlamento andaluz** (24 de junio de 2005), mediante la ejecución de **planes de desarrollo rural** en los que se dé respuesta a las necesidades del medio rural andaluz, atendiendo las distintas realidades que lo conforman. En este sentido, se llevarán a cabo un conjunto de intervenciones ordenadas en **un plan de carácter general, denominado Plan Básico**, que será aplicado a todo el espacio rural andaluz.

Esta intervención será complementada con **planes de carácter específico**, integrados por actuaciones destinadas a responder a las necesidades propias de determinados contextos. Estas actuaciones pivotarán en torno a grandes líneas temáticas, que ordenarán las intervenciones en el marco de cada uno de los planes, según las características y necesidades de los territorios a los que estos planes irán destinados.

CONCLUSIÓN

Termino mi intervención recordando lo dicho al principio, sobre la oportunidad que supone para el territorio rural, la complementariedad de los dos métodos de intervención, el método tradicional y el método Leader, que no son antagónicos en absoluto, más bien al contrario, en la medida en que se trata de dos vías de aplicación de medidas que redundan en beneficio de las áreas rurales y del desarrollo de las mismas.