

LA INICIATIVA LEADER. UN MODELO A EXAMEN

Antonio Guiberteau Cabanillas
Jefe de Sección de Coordinación de Desarrollo Rural
Consejería de Agricultura y Comercio. JUNTA DE EXTREMADURA

> **¿Programas de desarrollo rural = LEADER / PRODER?**

La designación de "programas de desarrollo rural", con la que se conocen habitualmente a la Iniciativa Comunitaria LEADER II en primera instancia, y al Programa de Desarrollo y Diversificación Económica de Zonas Rurales (PRODER) posteriormente, causa habitualmente cierta confusión, pues dan a entender que toda la responsabilidad del desarrollo del mundo rural recae en estos programas, cuando, como es bien conocido, los recursos de que disponen son insignificantes comparados con las necesidades del mundo rural, por un lado, y con la ingente cantidad de fondos que se destinan a las distintas políticas agrarias y rurales por otro. Además, en Comunidades Autónomas como la de Extremadura., donde el componente rural tiene un importantísimo peso específico, podría incluso decirse que probablemente el objetivo del desarrollo rural sea en gran medida el objetivo de buena parte de todo un programa de gobierno.

Así pues, conviene tener presente que estos programas deben entenderse como programas específicos cuya principal característica no es su orientación hacia el desarrollo del mundo rural, sino que la gestión y ejecución de los mismos está confiada a los Grupos de Acción Local, por un lado, y que se trata de programas con una extraordinaria versatilidad que les permite adaptarse a la infinita variabilidad de situaciones que los distintos territorios pueden presentar, por otro. Estas dos singularidades, su modo de ejecución y su maniobrabilidad, que les permiten adoptar una amplia gama de actuaciones, son las que los caracterizan, y en base a ellas debieran igualmente orientarse la evaluación de los mismos.

> **Las evaluaciones en marcha**

Por otra parte, nos encontramos en un momento especialmente importante pues, como es sabido, durante el año 1998 las administraciones regionales deben ocuparse de poner en marcha el proceso de evaluación intermedia de sus respectivos programas regionales LEADER II, evaluación que, siguiendo las indicaciones comunitarias, debe efectuarse utilizando los servicios de consultores especializados o bien, de instituciones ajenas a la propia administración.

En teoría al menos, esta evaluación es el segundo paso del proceso evaluatorio iniciado por la Administración General del Estado, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, con la evaluación preliminar, cuyas conclusiones han sido recibidas hace algunos meses, y en la que se analiza básicamente las características de los distintos programas regionales. A diferencia de ésta, la evaluación intermedia enfocará el análisis hacia los distintos programas comarcales, con el objetivo inmediato de reconducir la trayectoria de los mismos en lo que resta de ejecución de los mismos. En la práctica, cuando los resultados de las evaluaciones intermedias estén disponibles, lo más probable es que no quede tiempo material para aplicar grandes correcciones, puesto que nos quedara menos de un año para finalizar el programa, al menos en lo que respecta a la adopción de compromisos. Por esta razón, considero que se deberían marcar otros objetivos adicionales en esta evaluación intermedia, como podrían ser avanzar el grado de eficiencia y los resultados de la gestión de los distintos grupos, pensando ya en la futura iniciativa comunitaria o en los programas de desarrollo rural del horizonte 2000-2006, en los que habrá que tomar decisiones sobre los grupos y comarcas a los que se puede seguir confiando la gestión de los mismos.

Por tanto, el momento es adecuado para reflexionar sobre distintas cuestiones a tener presente a la hora de efectuar estas evaluaciones, y considerar las conclusiones del Seminario organizado por el

Observatorio Europeo el pasado mes de marzo en Escocia, sobre los indicadores que deben utilizarse para evaluar la Iniciativa LEADER II, y en el que participaron representantes de los Grupos locales, de las distintas Administraciones involucradas, y la Comisión Europea. Entre las conclusiones de dicho seminario, se citaba la conveniencia y necesidad de una determinación conjunta entre todos los sectores implicados, de los indicadores más adecuados, proponiéndose una amplia relación de los mismos, y haciendo un especial énfasis en aspectos como los de evaluación continua, y autoevaluación, como orientaciones del proceso de evaluación más útiles y eficaces. Sin embargo, en mi opinión, el objeto de todo proceso evaluatorio es el de obtener criterio para tomar decisiones. Si tenemos en cuenta que las decisiones que han de tomarse son distintas si se trata de las del propio grupo gestor, o de los entes cofinanciadores, evidentemente los criterios e indicadores que deben usarse son diferentes. Es posible que podamos compartir algunos, pero sin duda, la selección de esos indicadores debe realizarse desde esos distintos planos: grupos locales, administraciones regionales, administraciones nacionales y Comisión Europea, a quien compete en definitiva la principal de las decisiones: la continuidad de este modelo de desarrollo autogestionado.

> **¿Que debemos evaluar?**

Pero aunque las decisiones sean diferentes, lo que está claro es que, globalmente y con carácter general, la evaluación de estos programas debiera hacerse desde esa doble singularidad antes citada: la naturaleza de las actuaciones realizadas y la gestión del grupo local. Desde la perspectiva de los grupos locales, los aspectos que más interesan son los relacionados con la evaluación continua y la autoevaluación, entendiéndose siempre desde la perspectiva de la obtención de resultados prácticos que permitan una reconducción rápida del proceso. Desde la perspectiva de las administraciones involucradas, las cuestiones a evaluar estarán más relacionadas con la eficiencia del empleo de los recursos públicos y los efectos añadidos que se obtienen. Por otra parte, también ha de tenerse en cuenta que intencionalidad última puede subyacer en la propia Comisión Europea, cuando a comienzos de esta década puso en marcha LEADER I, y en 1994 decide continuar con LEADER II.

Debemos tener claras las cuestiones que de verdad caracterizan este modelo de desarrollo, porque sólo de esta manera podremos discernir que es lo que realmente se espera, y hacia donde deben los grupos gestores y las administraciones implicadas orientar sus esfuerzos. Como ya hemos dicho, los aspectos a considerar están relacionados por un lado con los proyectos puestos en marcha, y por otro, con el grupo gestor.

> **Las realizaciones del Programa**

Con respecto a las concreciones del programa, la cuestión fundamental es la eficiencia en el empleo de los recursos públicos. El reto para los grupos gestores debe ser el convencer a las distintas administraciones involucradas en la financiación de estos programas, empezando por la propia Comisión, que este modelo de gestión a cargo de los grupos locales, produce una más eficiente utilización de los recursos públicos, que se plasma en los siguientes resultados:

- Mayor número de proyectos auxiliados, o lo que es lo mismo, mayor captación de financiación privada.
- Mayor pervivencia de los proyectos auxiliados
- Mayor efecto añadido de esos proyectos auxiliados sobre el entramado económico comarcal.

Es decir, hemos de determinar si de verdad se consigue un efecto añadido; si con los mismos recursos financieros públicos somos capaces de realizar más actuaciones., si estas actuaciones son a

su vez más eficientes, por estar contempladas en su conjunto en una estrategia global; si se aboga y defiende realmente un proceso de desarrollo sostenible, sin hipotecar el medio y propiciando su conservación y recuperación hasta donde sea posible; y si, en definitiva, son proyectos más coherentes y que perduran en el tiempo.

Naturalmente que el tema del empleo tiene una especial importancia, dada su trascendencia, y que por ello deba prestarse especial interés a esta cuestión, valorando si mediante estos modelos, y a igualdad de recursos invertidos, se consigue mayor eficiencia en la creación de empleo.

> **El Grupo como gestor y protagonista.**

Pero es en relación con la segunda de las singularidades, con la gestión del grupo local, donde están los aspectos más relevantes y donde las preguntas y respuestas tienen mayor trascendencia. Para empezar y en mi opinión, LEADER tiene una clara intencionalidad de fomentar la articulación social a nivel comarcal. Con la excusa de gestionar unos recursos públicos, se propicia la creación de esa plataforma de encuentro donde debieran estar representados de manera equilibrada y proporcional, todos los intereses y sensibilidades del tejido social de la comarca: el sector institucional, (las administraciones locales), el sector económico (los colectivos empresariales), y el sector social (los colectivos socio-culturales). Ese lugar común de encuentro, de debate y discusión, donde es obligada la necesidad del acuerdo entre sectores es, la cuestión clave de la Iniciativa.

Este modelo de trabajo tiene unas evidentes consecuencias extrapolables a amplios escenarios. En la medida que el grupo sea capaz de obtener resultados concretos estará obteniendo una mayor legitimación social de su gestión, y obtendrá un mayor respaldo y aprobación general de su gestión. Naturalmente que los mecanismos democráticos de nuestro estado de derecho ya prevén una representación de la opinión de los ciudadanos, pero en mi opinión, la gestión de recursos y la ordenación de prioridades en un proceso de desarrollo requiere además de la participación social en su más amplia concepción.

> **¿Y la población local?**

Otro aspecto interesante, es valorar la percepción que la población local tiene de la gestión del grupo de acción local. En que medida consideran útil la existencia de este ente y de su ceder, que servicios les depara y, lo que es más importante, si se sienten representados por él. En la medida en que esto sea así, el grupo estará defendiendo su papel y su continuidad, de ahí que deba insistirse en la importancia de una adecuada representatividad de todos los sectores, y un correcto equilibrio en la composición de sus órganos de gobierno y decisión. Todo intento de protagonismo por parte de cualquiera de estos tres sectores tendrá efectos indeseables, ya que los hipotéticos éxitos iniciales que pudieran obtenerse como consecuencia de la uniformidad de criterios, rápidamente se verán cuestionados por la falta de respaldo del tejido social comarcal.

Por esta razón, la distinta naturaleza jurídica que pueden adoptar los grupos puede resultar de lo más trascendente para los resultados futuros. En mi opinión, la fórmula que probablemente mejor recoja estas funciones sea la de la asociación civil, aún cuando pueden resultar igualmente válidas otras fórmulas. Por el momento, no puede decirse que hayamos encontrado una comprensión general por parte de los responsables de los grupos locales de cual es el papel que se les asigna, las funciones a desarrollar y la trascendencia de la oportunidad. Por ello, hay que llamar la atención de que este modelo de gestión no entraña solamente ventajas, sino que por el contrario, existen unos riesgos muy importantes, pues una gestión equivocada por parte del grupo local puede tener, y de hecho tiene, efectos muy negativos sobre la población local, que responde con una grave muestra de desaliento ante estos intentos fallidos de autogestión.

> **El grupo de Acción local como interlocutor**

La consolidación del grupo comarcal y su papel como interlocutor con las administraciones es otra cuestión de gran interés. En mi opinión, la Administración también debe valorar el efecto añadido que supone disponer, a nivel comarcal., de un interlocutor válido, que trasciende el plano puramente político de la Administración local, y en el que estén representados los intereses económicos, culturales y sociales de un territorio, en la tarea y gestión pública de priorización de las actuaciones a iniciativa pública, como pudiera ser la ordenación de los recursos, preservación del medio y desarrollo sostenible, e incluso, la colaboración concreta en la gestión conjunta de programas determinados relacionados con las infraestructuras, la ordenación del territorio, y los servicios a la población local.

> **Conclusiones**

Por tanto, los aspectos fundamentales de la evaluación, y a título de resumen, pudieran ser los de determinar en que medida la existencia de ese órgano gestor ha supuesto un efecto positivo en el proceso de desarrollo y mejora de las condiciones de vida de las poblaciones y territorios rurales. Por ello, ganarse la confianza y el apoyo de las poblaciones locales debe ser la preocupación básica en la gestión de los grupos locales de sus programas de desarrollo, y transmitir a la población que representan sus intereses, que son capaces de ponerse de acuerdo y priorizar las actuaciones. A las Administraciones involucradas, particularmente a la Administración Autónoma, los grupos deben convencer que hacen un empleo eficiente de los recursos públicos que se les confían, que existe transparencia de gestión y que pueden constituirse como un interlocutor válido que colabore en su gestión.

Naturalmente que todo esto será difícil de cuantificar, y que probablemente el riesgo sea perderse en un complejo abanico de datos y diagramas, que no posibiliten ver la cuestión con la suficiente perspectiva como para disponer del criterio que se busca. Por ello, y con carácter general, se debe dar prioridad a aquellos aspectos más globales, que permitan evaluar los grupos y la gestión realizada, pues en la medida en que hayan estado a la altura de las expectativas generadas, así serán las posibilidades de estos colectivos de seguir avanzado por el camino de la autogestión, y de protagonizar las poblaciones locales una parte sustancial de su propio proceso de desarrollo.