

15. ENFOQUE LEADER: UNA APUESTA POR EL DESARROLLO RURAL DE EXTREMADURA

*M^a Teresa Toro Arroyo
Clara Álvarez Fernández
Julián Durán López*

1. MARCO LEGISLATIVO, ACTUACIONES BÁSICAS Y OBJETIVOS.

El Reglamento (CE) 1698/2005 del Consejo, de 20 de septiembre de 2005, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y el Reglamento (CE) n.º 1974/2006 de la Comisión, de 15 de diciembre de 2006, que establece las disposiciones de aplicación del citado Reglamento (CE) n.º 1698/2005, constituyen el marco jurídico básico de las acciones comunitarias a favor de un desarrollo rural sostenible.

La Decisión 2006/144/CE del Consejo, de 20 de febrero de 2006, modificada por la Decisión del Consejo 2009/61/CE de 19 de enero, establece las directrices estratégicas comunitarias de desarrollo rural en el periodo de programación 2007-2013, de acuerdo con lo establecido en el artículo 9.1 del Reglamento (CE) n.º 1698/2005, que prevé adoptar a escala comunitaria directrices estratégicas de desarrollo rural para el periodo de programación que comprende desde el 1 de enero de 2007 hasta el 31 de diciembre de 2013, con la finalidad de fijar prioridades de desarrollo rural.

El Reglamento 1975/2006, de la Comisión de 7 de diciembre, dicta las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n.º 1698/2005 del Consejo en lo que respecta a la aplicación de los procedimientos de control y la condicionalidad, en relación con las medidas de ayuda al desarrollo rural.

Asimismo, el Real Decreto 1852/2009, de 4 de diciembre establece las normas básicas relativas a la subvencionabilidad de los gastos aplicables a los Programas de Desarrollo Rural 2007-2013, en virtud de lo dispuesto en el artículo 71.3 del Reglamento (CE) n.º 1698/2005 del Consejo, de 20 de septiembre de 2005, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER).

El Programa de Desarrollo Rural de Extremadura 2007-2013, aprobada su última modificación mediante Decisión de la Comisión C (2010) 1729, de 18 de marzo, presenta como estrategia global la transposición de las directrices comunitarias al marco de las prioridades regionales y establece que, en este periodo, la gestión de las medidas de desarrollo rural corresponderá íntegramente a la Comunidad Autónoma, articulándose, dichas medidas en tres ejes temáticos fundamentales y un cuarto eje metodológico:

Eje 1: Mejora de la competitividad del sector agrario y silvícola, orientado a que el sector agroalimentario europeo sea un sector fuerte y dinámico, centrándose en las prioridades de transferencia de conocimientos, modernización e innovación en la cadena alimentaria y en los sectores prioritarios de inversión en capital físico y humano.

Eje 2: Mejora del medio ambiente y del entorno natural, los recursos que se asignen a este eje deben utilizarse en tres ámbitos comunitarios prioritarios: biodiversidad y preservación y desarrollo de los sistemas agrarios y forestales de gran valor medioambiental, agua, y cambio climático. Las medidas que se arbitren en este eje deben servir para integrar esos objetivos medioambientales y contribuir a la realización de la red agraria y forestal de Natura 2000, al compromiso de Gotemburgo de frenar el declive de la biodiversidad de aquí a 2010 y a los objetivos de la Directiva marco del agua y del Protocolo de Kioto (lucha contra el cambio climático).

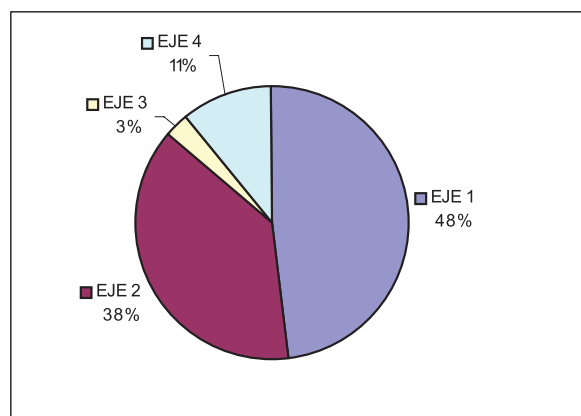
Eje 3: Fomento de la diversificación económica del medio rural y mejora de la calidad de vida de sus habitantes, los recursos que se asignen a este eje deben contribuir a la prioridad básica de crear oportunidades de empleo en el mundo rural. El abanico de medidas posibles con arreglo a este eje debe ir encaminado principalmente a fomentar la capacitación, la adquisición de cualificaciones y la organización, con miras a la implementación de estrategias locales, y a conseguir que las zonas rurales sigan siendo atractivas para las generaciones futuras. Cuando se promueva la formación, la información y el espíritu empresarial, deberá prestarse especial atención a las necesidades específicas de las mujeres y de los jóvenes.

Dentro del Programa de Desarrollo Rural de Extremadura se incluye **un cuarto Eje metodológico, denominado “Eje Leader”**, basado esencialmente en la experiencia de la Iniciativa Comunitaria Leader y del programa PRODER en la región, y cuya novedad más destacada es que introduce la posibilidad de enfocar el desarrollo rural desde el potencial local, cuestión en la que la región extremeña presenta, como veremos a continuación, una dilatada experiencia desarrollada a lo largo de los últimos 20 años.

En este cuarto Eje: Eje LEADER, que será tratado con detalle en los siguientes apartados de este capítulo, se integran un conjunto de medidas de desarrollo rural, con las que se pretende contribuir a la consecución de los objetivos de los ejes 1, 2 y 3 (competitividad, medio ambiente y calidad de vida/diversificación), especialmente del 3, utilizando para ello fórmulas integradas en las que participen, como se detallará en el apartado 3 de este artículo, todos los actores socioeconómicos del medio rural, a través de la figura del Grupo de Acción Local.

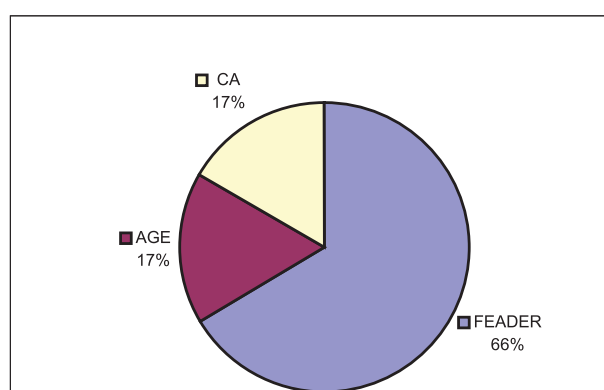
Por último, en cuanto a referencia normativa, es necesario mencionar el Decreto 82/2009, de 7 de abril, por el que se establecen las bases reguladoras y normas de aplicación del sistema de ayudas bajo la metodología Leader y el procedimiento de gestión, suponiendo su aprobación la puesta en marcha en el actual periodo de programación del Enfoque LEADER como instrumento para una política rural sostenible de base territorial.

GRÁFICO 1: Distribución de recursos financieros por Ejes en PDR Extremadura 2007-2013



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del PDR Extremadura 2007-2013

GRÁFICO 2: Distribución de recursos financieros por fuentes de financiación en PDR Extremadura 2007-2013



AGE: Administración General del Estado; CA; Comunidad Autónoma; FEADER: Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del PDR Extremadura 2007-2013

El régimen de ayudas gestionadas bajo el enfoque Leader se articula en una doble fase:

- Territorialización de las ayudas a conceder en ejecución de los objetivos desarrollados, a través de la metodología Leader, mediante la intervención de los Grupos de Acción Local, como entidades sin ánimo de lucro, independientes de las Administraciones Públicas concedentes de los fondos públicos, a los que se les atribuye la gestión de los programas comarcales de desarrollo rural en su territorio de actuación.
- Atribución final de las ayudas a los promotores de inversiones y proyectos, incluidos en los programas de desarrollo rural gestionados por aquellos Grupos de Acción Local seleccionados mediante Orden de 24 de mayo de 2007 y, que

hayan suscrito un Convenio con la Consejería de Agricultura y Desarrollo Rural de la Junta de Extremadura para la gestión de la ayuda Leader en sus respectivos ámbitos territoriales de actuación

2. EN QUÉ CONSISTE EL ENFOQUE 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 (CE) 1698/2005, 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 Acción Local.

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 de Acción Local, 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.

3. EL ENFOQUE LEADER: JUSTIFICACIÓN

El enfoque LEADER, es reconocido y consolidado por el Reglamento (CE) 1698/2005, como un método oficial de intervención específicamente dirigido al mundo rural, plasmándolo como un Eje específico del propio Reglamento, tal y como se ha mencionado en el apartado 1 de este artículo.

Según se manifiesta en su exposición de motivos (considerando nº 50):

“Transcurridos tres periodos 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 (CE) 1698/2005, 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.

4. EXPERIENCIA ACUMULADA POR LOS GRUPOS DE ACCIÓN LOCAL DE EXTREMADURA EN LA APLICACIÓN DEL ENFOQUE LEADER

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

En Extremadura existen en la actualidad 24 Grupos de Acción Local, integrados todos en la Red Extremeña de Desarrollo Rural (REDEX), que abarcan la práctica totalidad del territorio regional exceptuando las grandes ciudades: Badajoz, Cáceres, Mérida y Plasencia y auspiciando aproximadamente a un 77% de la población.

En el siguiente mapa se muestra el ámbito geográfico, denominación y localización geográfica de cada uno de ellos:



Fuente: Elaboración propia

Para mayor información acerca del ámbito geográfico y otros detalles de los Grupos de Acción Local extremeños, recomendamos consultar las páginas www.rurex.es o www.redex.org

Nuestra región posee una dilatada experiencia en la gestión de programas de desarrollo rural a través de la metodología LEADER, Así, Leader I (1991/93), a comienzos de la década de los 90, marcó el inicio de una nueva política de desarrollo rural basada en un enfoque territorial, integrado y participativo. Leader II (1994/99), cinco años después, mantuvo los rasgos esenciales del proceso y subrayó la importancia del carácter innovador de los proyectos (cuadro 1).

Como complemento y para esta segunda etapa, surge el programa PRODER I (1994/1999), (Programa de Desarrollo y Diversificación económica de zonas rurales), que puesto en funcionamiento solo en España, a diferencia de la Iniciativa Leader aplicada en todos los estados miembros de la UE, nace para dar respuesta a las numerosas expectativas generadas en muchas comarcas extremeñas a las que no se pudo atender por la escasez de recursos con los que contaba el programa Leader I.

Los programas anteriores se continúan con la puesta en marcha de la Iniciativa Comunitaria Leader (LEADER PLUS) y el Programa PRODER II, que harán especial hin-

CUADRO 1: Difusión Leader Plus y Proder II en Extremadura

Indicadores	Leader I (1991-93)	Leader II y Proder I (1994-99)	Leader Plus y Proder II (Actual)
Comarcas	4	22	24
Municipios	47	301	377
% población	9,20%	52,50%	77%
% superficie	4,50%	78,80%	90%
Densidad (hab/km ²)	17	18,9	18,9

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Consejería Agricultura y Desarrollo Rural

capié en el fomento de estrategias originales de desarrollo sostenible, integradas, de calidad y destinadas a la experimentación de nuevas formas de valorización del patrimonio natural y cultural de los pueblos, mejora del entorno económico y la creación y consolidación de empleo estable especialmente para jóvenes y mujeres.

En definitiva, desde 1991, con carácter piloto experimental, y desde 1994 con una clara apuesta extendida a la práctica totalidad del territorio, son ya casi 20 años de apuesta por parte del gobierno extremeño por los procesos de desarrollo rural gestionados de manera descentralizada y participativa.

A continuación, en los cuadros 2, 3 y 4, se muestran los recursos gestionados en anteriores periodos de programación, así como los principales indicadores de los resultados obtenidos:

CUADRO 2: Dotaciones financieras de los programas de Desarrollo Rural Leader y Proder (millones de euros).

	Leader I (1991-93)	Leader II y Proder (1994-99)	Leader + y Proder II (2000/06)	PDR Feader (2007/13)
Ayuda pública	11,0	70,0	86,5	120,6
Privado	6,7	59,3	70,5	63,5
Inversión Total	17,7	129,3	157,0	184,1

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Consejería Agricultura y Desarrollo Rural

CUADRO 3: Principales indicadores de resultados de los Programas de Desarrollo Rural Leader II – Proder I (1994/99).

Indicadores	Leader II	Proder	TOTAL
Creación empleo	1.583	1.062	2.645
Hombres	892	607	1.499
Mujeres	691	455	1.146
Consolidación	1.331	1.136	2.467
Hombres	910	714	1.624
Mujeres	421	422	843
Nuevas empresas	241	233	474
Nuevas asociaciones	41	25	66
Camas para turismo	1.415	2.181	3.596

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Consejería Agricultura y Desarrollo Rural

CUADRO 4: Principales indicadores de resultados de los Programas de Desarrollo Rural Leader plus – Proder II (2000/06)

	Empleo creado	Empleo consolidado
Hombres	772	2.244
Mujeres	649	1.055
Jóvenes	970	1.994
Total	2.391	5.293

Actividades formativas			
	Cursos	Jornadas/Seminarios	Totales
Número	972	267	1.239
Horas lectivas	44.798	2.181	46.979
Participantes	18.665	13.454	32.119
Hombres	7.903	5.867	13.770
Mujeres	10.762	7.587	18.349

Alojamientos turísticos			
Creados	Ampliados o Mejorados	Plazas creadas	Total
153	55	3.369	208

Fuente: Elaboración propia a partir del datos de la Consejería Agricultura y Desarrollo Rural

El favorable impacto cualitativo que muestran los resultados anteriores, especialmente si tenemos en cuenta los recursos financieros aplicados, se ve notablemente incrementado si el análisis toma en consideración aspectos cualitativos. En este sentido, destacamos la contribución del método LEADER a la consolidación de estructuras territoriales comarcales, a la recuperación de la imagen y la identidad de las zonas, a la puesta en valor de recursos económicos, sociales y naturales inexplorados, y particularmente, al aumento de la participación social en los proyectos de desarrollo y conservación del medio rural.

5. MEDIDAS DEL PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL DE EXTREMADURA 2007-2013 GESTIONADAS BAJO ENFOQUE LEADER.

En el momento actual, las medidas del Programa de Desarrollo Rural de Extremadura 2007-2013 que se incluyen para ser gestionadas por los Grupos de Acción Local mediante enfoque Leader, de acuerdo con lo indicado en el artículo 52 y siguientes del R (CE) 1698/2005 citado, son las que a continuación se indican:

Medida 411 Estrategias de desarrollo local sobre competitividad.

123. Aumento del valor añadido de los productos agrícolas y forestales

Medida 413. Estrategias de Desarrollo Local: Mejora de la calidad de vida y de la economía en las zonas rurales, que engloba las siguientes medidas del eje 3:

311. Diversificación hacia actividades no agrícolas.

312. Ayudas a la creación y al desarrollo de microempresas.

313. Fomento de actividades turísticas.

321. Servicios básicos para la economía y la población rural.

322. Renovación y desarrollo de poblaciones rurales.

323. Conservación y mejora del patrimonio rural.

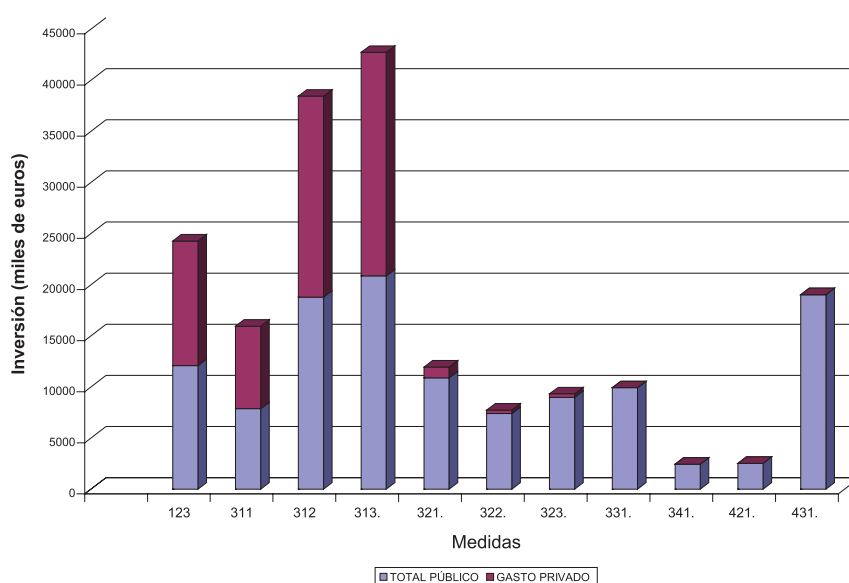
331. Formación e información de los agentes económicos que desarrollen sus actividades en los ámbitos cubiertos por el eje 3.

341. Adquisición de capacidades y promoción con vistas a la elaboración y aplicación de una estrategia de desarrollo local.

Medida 421. Cooperación transnacional e interterritorial.

Medida 431. Funcionamiento del Grupo de Acción Local, adquisición de capacidades y promoción territorial.

GRÁFICO 3: Distribución recursos financieros por medidas del Eje 4- Leader



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Consejería Agricultura y Desarrollo Rural

De cara al futuro el gran desafío consiste en integrar total y definitivamente el Enfoque LEADER como un instrumento para promover un enfoque territorial de todas las medidas de desarrollo rural.

Tras un análisis detallado de la aplicación del Enfoque LEADER, éste aparece claramente como un método que posee una elevada utilidad potencial para mejorar la apli-

cación de las medidas de política rural. La experiencia de regiones predominantemente rurales como Extremadura, pone en evidencia que este método, convenientemente mejorado y potenciado, es especialmente adecuado para llevar a cabo políticas rurales de base territorial que favorezcan un desarrollo rural sostenible.