

LA EXPERIENCIA LEADER EN CALABRIA

El programa Leader II es una iniciativa comunitaria en materia de desarrollo rural, aplicable a nivel local en las zonas rurales.

El objetivo de la iniciativa comunitaria es experimentar planteamientos endógenos y locales del desarrollo rural. Las principales características del Leader son:

- Enfoque basado sobre áreas limitadas, con una fuerte homogeneidad socioeconómica y identidad local;
- Involucramiento activo de la población local, de las asociaciones, de las empresas y autoridades publicas;
- Redacción de un Plan de Acción Local con estrategias de desarrollo integradas, basadas en un apropiado análisis territorial de los problemas, potencialidades y perspectivas;
- Red de relaciones e intercambios de información entre los grupos de desarrollo local a nivel europeo.

Otro aspecto importante, citado también en el acrónimo, es la conexión que une a los operadores de una misma zona para permitirles elaborar y ejecutar conjuntamente una estrategia de desarrollo. Esta conexión viene en un inicio formalizada en el ámbito del partenariado, a través de la constitución del Grupo de Acción Local, y sucesivamente en el Plan de Acción Local, mediante un enfoque integrado e intersectorial de las acciones de desarrollo. Al final, la conexión es identificada entre territorios a través de la creación de la red europea Leader y la cooperación internacional, gracias a las cuales entran en contacto grupos y sujetos pertenecientes a territorios diversos.

Respecto a las tradicionales políticas de desarrollo, el programa Leader ofrece a los operadores locales un mayor grado de participación en la fase de definición de las estrategias de cooperación y ofrece la posibilidad de proponer, confrontar y definir las acciones que mejor responden a las exigencias y a las prioridades del área rural en la cual operan.

Los Grupos de Acción Local (GAL), constituidos por un conjunto de *partners* públicos y privados, juegan el rol más importante como promotores del proceso de desarrollo en un territorio rural de dimensión local (con menos de 100,000 habitantes), y como ejecutores del programa a nivel territorial. La administración regional, mediante la elaboración del Programa Leader Regional (PLR), traza el cuadro de referencia del desarrollo rural.

El programa esta dividido en cuatro medidas:

Medida a) – *adquisición de capacidades*, que se refiere a las acciones de asistencia técnica a los GAL para realizarlas preliminarmente a la elaboración de proyectos del plan local y a las inversiones;

Medida b) – *programas de innovación rural*, elaborados por el conjunto de las acciones finalizadas para el desarrollo territorial integrado, propuestas a nivel local y presentadas por los GAL en sus Planos de Acción Local. Las cooperaciones previstas se encuentran dentro de las siguientes temáticas:

1. Asistencia técnica para el desarrollo rural;
2. Formación profesional y apoyo en la colocación laboral;
3. Turismo rural;
4. Pequeñas empresas, artesanías y servicios zonales;
5. Valorización in situ y comercialización de los productos locales;
6. Protección y mejoramiento del ambiente y de las condiciones de vida.

Medida c) – *Cooperación internacional*, que prevé acciones ya identificadas al interior de la medida b), pero en un contexto de colaboración entre GAL pertenecientes a al menos dos Estados miembros;

Medida d) – *Creación de una red Leader II*, que divulga las iniciativas y realiza actividades de animación en las áreas rurales europeas.

A nivel regional están operando 16 beneficiarios que desarrollan su propia actividad en un territorio limitado (con un promedio de más o menos 51,000 habitantes) que cubre casi el 58% de

todo el territorio de Calabria, afectando alrededor de 823,000 habitantes (equivalente al 40% de la población de Calabria).

Las áreas de Calabria beneficiadas por el programa Leader encierran realidades diferentes entre ellas y se desarrollan sobre una superficie de 8.790 Km² (58% de la entera región) sobre la cual todavía habita una población de alrededor 823,000 personas (equivalente al 40% de esa región) con una densidad de 93,5 habitantes/Km². El programa cubre 242 municipios de los 409 presentes en toda la región (59,2% de todos los de Calabria).

El programa Leader prevé un gasto total en el periodo 1994-99 de aproximadamente 54 millones de euros. Las inversiones medias para GAL equivalen a cerca de 3,4 millones de euros.

Las áreas objeto de un Plan de Acción Local tienen por la mayor parte una población entre 40,000 y 80,000 habitantes (cerca del 70%). Las áreas con menos de 40,000 habitantes son apenas 4 y solo en un caso superan los 80,000 habitantes.

Analizando la distribución porcentual de los Planes de Acción Local para tres clases (pequeños, medianos y grandes) de dimensión financiera, sobresale netamente el alto porcentual de PAL medianos-pequeños (hasta 5 millones de recursos financieros) equivalente a más del 90% del total.

Las áreas objeto de la cooperación Leader se caracterizan por: una tasa de despoblamiento elevada que afecta más del 43% de las áreas, una falta de un cambio generacional, un nivel de educación medio-bajo y una alta tasa de desempleo.

La mayor parte de las áreas consideradas presenta un grado de ruralidad [entendido como densidad < 100 habitantes/km² y como % de personas activas en la agricultura > de la media regional] bastante heterogéneo según la variable de despoblamiento y confirmando la acentuada variabilidad de los contextos locales.

Una primera reflexión que surge de la lectura de los resultados del territorio de Calabria pone en evidencia una realidad física y socio-económica muy compleja y diferenciada de las áreas de Calabria, debido a la acentuada variabilidad existente al interior del territorio de Calabria. De hecho, al lado de realidades rurales dinámicas y avanzadas, se encuentran territorios marginales y con un marcado atraso en su desarrollo. El análisis territorial confirma la existencia de contrastes entre las diversas áreas Leader de Calabria. Una segunda reflexión, que surge de la lectura de estos resultados, se relaciona a la existencia o ausencia de una oportunidad de lograr una *masa crítica* en los recursos financieros a disposición de cada uno de los GAL, capaz de iniciar un verdadero proceso de desarrollo en un territorio bien delimitado. Estrechamente dependiente de la primera reflexión, está la elección que la administración regional ha llevado a cabo en la selección de un tan elevado número de beneficiarios.

La iniciativa Leader está comenzando a mostrar sus efectos concretos en las áreas rurales de Calabria. Las cooperaciones locales activadas por Leader tienden ya sea a funcionar sobre factores inmateriales y culturales del desarrollo, como también a apoyar actividades directamente productivas. Ambos tipos de cooperación – material e inmaterial - buscan el mejoramiento del tejido social, valorizando al mismo tiempo el patrimonio económico, natural y cultural.

Los efectos del programa Leader se relacionan con factores internos y externos al territorio y solo algunos pueden ser medibles en términos cuantitativos. Otros aspectos son necesariamente el fruto de análisis cualitativos.

Entre los aspectos internos del área, medibles en términos cuantitativos, están:

- la ocupación;
- la creación de nuevas empresas o la recuperación de aquellas que ya existen;
- la creación de iniciativas innovadoras tanto en términos tecnológicos como en organizativos.

Respecto a los efectos cualitativos internos del área, es indudable la capacidad formativa del programa Leader. Estos efectos han incidido en:

- en el mejoramiento de los recursos humanos (capacidad de elaborar proyectos, *know-how*, etc.);
- en la participación y cooperación entre entidades económicas locales;
- en la consolidación del GAL como ente promotor de desarrollo.

El aspecto que merece profundizarse es el relacionado a la construcción del partenariado, que se está revelando como uno de los principales elementos de innovación del Leader. Se ha visto que la agrupación de intereses ha conducido a la formación de *partnership* mixtos, en los que las entidades públicas y privadas colaboran en conjunto. Detrás de la formación de dichos *partnership* ha sido organizado un trabajo a nivel local de preparación, de concertación y de participación que no surge todavía en su totalidad, pero que representa el primer paso hacia una reorganización del sistema social. Este esfuerzo parece mucho más importante si se considera que se ha logrado la formación *partnership* en zonas de fuerte grado social, caracterizadas de conflictividad interna, donde no hay una cultura de cooperación ni de asociacionismo, y hay una presencia de acentuados fenómenos de delincuencia.

En nuestra región, la construcción de los grupos ha representado y está representando probablemente uno de los retos más difíciles con los cuales se están enfrentando los territorios de Calabria involucrados en la Iniciativa. Para la mayoría de los actores locales, la *partnership* ha significado una verdadera novedad, respecto a la cual no siempre estaban adecuadamente preparados. En consecuencia, su constitución ha requerido tiempos de negociación y concertación bastante largos, que frecuentemente han atrasado el inicio de las actividades de los Planes de Acción Local. A pesar de esta indudable “pesantez” en la ejecución de la iniciativa, por otro lado, la experiencia en sí representa un útil precedente para mantener relaciones de colaboración que, a la larga, deberían representar un recurso y un patrimonio de gran importancia para las áreas rurales de Calabria, para utilizarlas no solo en la elaboración de nuevos instrumentos de programación, sino sobretodo para una mejor organización y gestión de los recursos endógenos de los territorios.

En el curso de de la ejecución de Leader otros elementos han aflorado como efectos externos positivos. Nos referimos en primer lugar al funcionamiento del sistema red y a la capacidad de este último para reducir el aislamiento de las áreas rurales. La apertura hacia el exterior con la cooperación internacional o en todo caso el contacto entre grupos, ha permitido a estos territorios de confrontarse con un sistema más amplio en relación al local. El proceso no es evidente y permite dar voz a un mundo menos “visible”. Esto constituye una enorme oportunidad de crecimiento si se piensa que el contacto se da entre contextos territoriales tradicionalmente caracterizados por: una menor apertura - económica y social - hacia el exterior, una baja propensión a la innovación tecnológica, una escasa representación dentro de las diferentes instituciones y, por consecuencia, una reducida capacidad decisoria.

Los elementos descritos permiten definir un esquema para la clasificación de los métodos innovadores del programa Leader, que se basa en cuatro tipos diferentes:

1. innovación institucional y política, que hace referencia a los nuevos métodos (enfoque desde la base, enfoque integrado, enfoque endógeno, etc.) mediante los cuales poder formular y definir políticas de desarrollo en las áreas rurales;
2. innovación social, que concierne al partenariado, su composición interna y por lo tanto la base social que apoya al Plan de Acción Local;
3. innovación organizativa, que está representada por el modo en que está estructurado el Plan, los instrumentos y los procedimientos seguidos en la elaboración del Plan, las relaciones con los otros programas que afectan el área;
4. innovación de contenido, que concierne a las acciones individuales que componen el Plan.

El Leader representa un punto de ruptura con las políticas rurales conducidas hasta hoy. En Calabria, salvo algunas excepciones, nunca ha existido una política para las áreas rurales¹. Recorriendo los últimos 40 años de la oferta de políticas a favor del desarrollo de las áreas rurales

¹ Una importante experiencia de programación territorial y de reflexión sobre las áreas rurales, aunque con resultados modestos, puede estar representada por la adopción del Reglamento (CEE) n. 2088/85 relativo a los Programas Integrados Mediterráneos (PIM) y a la publicación del documento de la Comisión “El futuro del mundo rural” (1988). Además, no faltaron significativas experiencias de planificación agrícola (bonificación integrada y reorganización territorial) o de algunos territorios rurales, en particular los de montañas (L. n. 991/52; L. n. 1102/71 sobre la institución y funciones de las Comunidades de Montaña y recientemente la L. 97/94 sobre nuevas disposiciones para las zonas de montaña), y las áreas protegidas (L. n. 394/91).

en Calabria, emerge claramente que la cultura de planificación predominante ha sido sobretodo de tipo urbanístico, de infraestructura, y también sectorial (reforzamiento de las estructuras productivas agrícolas y apoyo en las políticas de precios).

El Leader representa un choque para el sistema regional, aunque también para el nacional, por diversos motivos:

- es la primera verdadera política orgánica de desarrollo rural;
- adopta enfoques innovadores, como el territorial y el de desarrollo endógeno;
- asegura la participación de los actores locales en el proceso de desarrollo.

Respecto a las políticas tradicionales, el Leader asume una fuerte caracterización ya que se basa en los siguientes 4 pilares fundamentales:

- la integración de políticas e instrumentos diversos dentro de un determinado territorio con dimensiones tales que pueda configurarse un contexto local (entre 5,000 y 100,000 habitantes);
- la introducción de un sujeto intermedio, como el GAL, que por diversos aspectos (partenariado publico/privado, elaboración de proyectos y gestión de la cooperación, etc.) es completamente atípico en el panorama institucional y administrativo;
- la concertación sobre el proyecto de desarrollo sobre el territorio, entre las principales fuerzas sociales, económicas y también institucionales, que serán llamadas a realizarlo concretamente;
- la particular connotación de las acciones realizadas en el cuadro del Leader que respecto a los programas estructurales tradicionales (POP, POM Agricultura, etc.) concentra los esfuerzos en cooperaciones de carácter immaterial.

La iniciativa comunitaria Leader ha ofrecido una oportunidad en términos de métodos e instrumentos para conducir una política real de desarrollo para las áreas rurales. A través de Leader se comienza a hablar de enfoque integrado y territorio, y de conceptos claves como el partenariado y el enfoque "desde la base". Existe hoy, aunque todavía a nivel teórico y poco traducido en practica, una mayor atención hacia el desarrollo integrado y la diversificación económica de las áreas rurales, hacia la responsabilidad de los sujetos locales, hacia la participación de la población en las decisiones políticas y en las decisiones estratégicas de cooperación para el desarrollo rural. El programa propone consistentes novedades para cooperar, así como venía delineándose en Bruselas, el enfoque de las políticas nacionales (principalmente de tipo tradicional, desde lo alto y sectorial).

El programa Leader representa hoy en Calabria un tipo de cooperación al cual se le ha atribuido una gran relevancia política bajo dos perfiles, de contenido y de valor. Bajo el perfil de contenido, LEADER representa, mucho más que los otros programas estructurales, un instrumento para garantizar la intersectorialidad e interdisciplinariedad de las cooperaciones que está a la base de cualquier política de desarrollo rural. Este es talvez el desafío más difícil para la administración nacional y regional, que tanto en nuestro como en otros países frecuentemente presentan competencias verticales consistentes y demasiado rígidas. Bajo el perfil de valor, en cambio, el LEADER constituye una importante ocasión de elaboración de proyectos desde la base de las políticas rurales, realizadas mediante formas de concertación o de partenariado entre entidades públicas y privadas a nivel local. Bajo este perfil, el Leader ha también la virtud de realizar una elaboración de proyectos a escala territorial, invirtiendo así la tradición de política agrícola hecha de tantas operaciones desorganizadas y dispersas sobre el territorio.

En lo que se refiere al partenariado, su composición y transformación en el curso del ciclo entero del proyecto de desarrollo, representan hoy aspectos de gran interés y debate difundido para las políticas de desarrollo puestas en marcha por la programación 2000-2006 (Proyectos Integrados Territoriales, Proyectos Integrados Sectoriales, Pactos Territoriales, etc.). El Leader puede ofrecer interesantes lecciones a todos aquellos que están trabajando, en diferentes niveles, en las políticas de desarrollo. Las experiencias más innovadoras y consolidadas aparecen donde las *partnership* están basadas en la adhesión de diversas entidades representativas de la realidad local y de las acciones del plan y han estado constituidas en contextos sociales difíciles.

Bajo el perfil organizativo, los casos de éxito parecen aquellos donde se ha logrado formar una estructura técnica y de animación, capaz por un lado de interactuar con el territorio y por el otro, en grado de apoyar las decisiones del consejo de administración en todas sus fases. La

capacidad organizativa interna de la estructura logra hacer frente a las dificultades de varios tipos que un sujeto, atípico como el GAL, encuentra constantemente sobre el territorio regional. Otro elemento de éxito se necesita buscarlo en las crecientes relaciones que se van estableciendo entre el programa Leader y otros programas de cooperación de origen diverso.

Bajo el perfil de las actividades realizadas, los PAL han introducido interesantes novedades mediante las siguientes acciones:

- cubierto una esfera de operaciones escasamente activadas en las áreas rurales con los fondos estructurales;
- previsto acciones que aunque inseridas en otros programas tienen en el Leader una dimensión local o abarcan beneficiarios que hubieran sido excluidos por los otros programas;
- introducido soluciones tecnológicas u organizativas nuevas (redes informáticas de telecomunicación, creación de nuevos productos, valorización de productos típicos, procesos formativos, asistencia técnica, proyectos integrados para algunas cadenas productivas, etc.).

El Leader ha determinado que algunas problemáticas de importancia, ya establecidas en la literatura científica, fueran tomadas en consideración:

- la existencia de muchas *Calabrias*, algunas de las cuales con su propia especificidad y con un contenido de originalidad por ambientes, producciones y cultura, merece de ser identificada y valorizada. La promoción del desarrollo rural identifica tales especificidades, de recursos, de ambientes, de personas, básicamente del potencial endógeno, y reorienta el todo hacia un proyecto integrado de desarrollo;
- los usuarios de la tradicional oferta de política para las zonas rurales eran constituidos por los agricultores y por sus estructuras profesionales, mientras la nueva política para el desarrollo rural, al contrario, comienza a prestar atención a todas las empresas vitales del territorio local prescindiendo del sector económico-productivo de referencia.

Por otro lado, el Leader ejecuta las siguientes acciones:

- pone en las áreas rurales (algunas fuertemente marginales), el problema no solo de comprender la complejidad del concepto de desarrollo, sino también de crear y utilizar los métodos innovadores para ejecutarlo;
- ofrece la posibilidad de definir las áreas rurales en función de sus valores positivos y ya no a través de la comparación negativa con las áreas urbanas;
- invierte los términos del debate entre identidad y especificidad local y globalización².

Leader es una iniciativa creada para apoyar la innovación que ha abierto al mundo rural un nuevo horizonte de experimentación y de soluciones a varios niveles (la movilización de la población y de los recursos, la identidad y la imagen del territorio, la experimentación de nuevas tecnologías, la puesta en marcha de nuevas modalidades de gestión del espacio y de los recursos naturales).

Ante todo surge la reflexión sobre como extender o difundir las buenas prácticas del enfoque Leader en su totalidad también a las políticas estructurales del periodo 2000-2006. A este respecto un intenso debate se está desarrollando sobre las posibilidades y los modos de “incluir” el enfoque Leader en la nueva programación de los Fondos estructurales regionales 2000-2006. En el curso de la nueva fase de ejecución de los programas estructurales, además, se está desarrollando también un partenariado, por así decir vertical, en el cual se encuentran momentos de confrontación entre entidades locales y administraciones centrales. También en este caso el inicio del dialogo no se da sin conflictos, pero representa un etapa de un crecimiento que afecta entes y sujetos en diferentes niveles.

Las mismas administraciones regionales han debido hacer diligencias para administrar las peticiones, interpretar el decreto comunitario, abastecerse de una estructura intersectorial, con el resultado de un crecimiento profesional de los mismos funcionarios regionales. El inicio de este proceso, sin embargo, si no viene acompañado de una reorganización técnica de la Administración

² No se trata aquí de afrontar el debate bipolar local/global, sino de estructurar el sentido de pertenencia, de identidad y de especificidad local (cultura, patrimonio, historia, saber hacer, etc.) como medio moderno de integración activa.

regional y de una mayor coordinación en la programación, se quedaría como una experiencia aislada, cuyo valor logrado corre el riesgo de perderse en la gestión práctica de los instrumentos disponibles.

En segundo lugar, es oportuno definir en modo más claro y preciso los criterios en grado de recoger y representar más eficazmente la innovación en el área de la elaboración de proyectos. Esto permitiría también responder a una orientación de la comisión, dirigido a concentrar mayormente los recursos y a evitar la fragmentación de iniciativas que son ahora observables en Calabria.

A dichas ventajas se contraponen algunos inconvenientes que, a pesar de los esfuerzos continúan caracterizando la aplicación de la iniciativa, como los procedimientos y los tiempos empleados en la ejecución de Leader en Calabria. Emerge un cuadro complejo en el cual los procedimientos adoptados hacen “rígido” al programa. Lo largo de los tiempos de ejecución y los trayectos administrativos utilizados han efectivamente anulado la flexibilidad con la cual el programa había sido pensado. Desde este punto de vista, las responsabilidades van repartidas entre los diversos sujetos involucrados y estos éstos deberán encontrar una solución en el futuro.

Más allá de las consideraciones sobre la potencial eficiencia del aparato burocrático-administrativo con el cual el Leader se ha llevado adelante, son dos los elementos que podrán afectar negativamente la eficacia de la iniciativa. El primero, anteriormente subrayado, se relaciona con la *masa crítica* de recursos para el inicio de una nueva dinámica local; el segundo, es el factor *tiempo* que condiciona el trabajo y la participación a nivel local.

Si se conecta la “masa crítica” con el “tiempo” a disposición de los grupos para que inicien un proceso de reorganización económica y social de los territorios rurales, se comprende como las dificultades en los procedimientos, pueden incidir fuertemente sobre la posibilidad de que tal enfoque se revele triunfador en poco tiempo, ya que han reducido el tiempo disponible de los grupos a solo dos años.

No es necesario esconder, que la puesta en marcha de este nuevo sistema se encuentra con algunos problemas de orden organizativo y metodológico. En primer lugar, se hace referencia a la dispersión de recursos que se da en el panorama regional. Los grupos que tienen a disposición un plan financiero con más de 5 millones representan apenas el 6% del total. Si bien es cierto que de este modo se ha permitido a diversas áreas difundir el enfoque Leader, también es cierto que la fragmentación de las inversiones trae consigo una serie de problemas unidos, por un lado, a las economías de escala (por ejemplo de carácter organizativo y territorial) y, por el otro, a la capacidad de las inversiones de generar efectos duraderos. Reflexionar sobre el concepto de “masa crítica” se vuelve por lo tanto una prioridad en la agenda de la programación futura. Uno de los posibles caminos es el de privilegiar determinados tipos de área y orientar así la acción hacia territorios específicos. Secundariamente, la inmaterialidad de las inversiones, que representa un punto de fuerza de Leader, puede convertirse en una debilidad si no se encuentran sinergias, conexiones y mecanismos de procedimientos con otros programas.

Es necesario además, reforzar la asistencia técnica en aquellas realidades donde mayores son los atrasos. Desde este punto de vista se debería incentivar un mayor diálogo entre los grupos y, entre ellos y las Administraciones regionales para encontrar soluciones comunes. El intercambio de experiencias y de buenas acciones entre grupos podría estimular el efecto de imitación de las realidades más dinámicas a aquellas más marginales. La difusión de las informaciones y de las soluciones innovadoras se vuelve un imperativo para todos los grupos.

Las áreas rurales dan señales de dinamismo que, si oportunamente incentivadas y sobretodo integradas, pueden constituir la *masa crítica* mínima para activar procesos de desarrollo autónomos y duraderos, de tipo “ofensivo” volcados a eliminar la verdadera disparidad existente en las áreas rurales, en lugar de continuar con las tradicionales mentalidades “defensivas”, fruto de los estados de emergencia.

La iniciativa Leader ha trazado nuevas vías de desarrollo que constituyen una posible respuesta a la necesidad de relanzar el potencial de las áreas rurales de Calabria. El aspecto que se propone es de analizar hasta que punto los caminos trazados por Leader pueden ser consolidados y permitir a los territorios rurales de obtener una real y propia competitividad territorial. Este

interrogativo es de enorme actualidad y particularmente crucial en esta fase en la cual se ayuda a la nueva programación de fondos estructurales 2000-2006.

Figura 1 – Áreas de Operación de los Planes de Acción Local

