

INTRODUCCIÓN

El Siglo XXI se inicia con una especial preocupación de las Administraciones públicas por el futuro de las zonas rurales de la Unión europea y, en particular, de Andalucía.

La lógica aspiración de la población rural por alcanzar mayores cotas de calidad de vida, el máximo acceso a los recursos de todo tipo (educativos, sanitarios, asistenciales, culturales, lúdicos, comerciales, etc.), el disfrute de las comodidades que están al alcance de los habitantes de los núcleos urbanos, la equiparación, en definitiva, entre las condiciones de vida de las poblaciones rurales con las metropolitanas, así como los problemas intrínsecos de dichas comunidades, como son el envejecimiento de la población, el éxodo rural, la reducción de la actividad económica, la pérdida de empleos y el progresivo deterioro ambiental, han provocado que la preocupación por el desarrollo de las zonas rurales se haya convertido en un objetivo prioritario de las Administraciones y, muy en especial, de la propia Comisión de las Comunidades Europeas.

La última década del Siglo XX ha vivido la aplicación en el mundo rural andaluz, en gran medida con carácter experimental, de un modelo de intervención articulado sobre la base de estructuras participativas, formadas a partir del propio tejido socioeconómico y público del territorio, gestoras de programas públicos de apoyo al desarrollo socioeconómico, tuteladas y apoyadas por la Administración, y organizadas específicamente para el aprovechamiento de las posibilidades ofrecidas por la Iniciativa Comunitaria Leader II y por el Programa Operativo de Desarrollo y Diversificación Económica de zonas Rurales (PRODER).

La experiencia desarrollada ha sido exitosa, si bien, como ocurre siempre con todas estas actuaciones, los recursos económicos han sido insuficientes para resolver, definitivamente, las deficiencias estructurales del mundo rural. Ahora bien, el camino iniciado, el procedimiento aplicado, la movilización social conseguida, permiten mantener una actitud optimista sobre la utilidad de esta forma de proceder y estimulan a las Administraciones públicas a continuar en la línea trazada, abandonando en gran medida el carácter experimental y consolidando las estrategias de desarrollo aplicadas hasta la fecha.

Por esa razón, la Comunidad Autónoma de Andalucía se ha propuesto, y así se detalla en el Programa Regional presentado para su ejecución en el Marco de Apoyo Comunitario 2000-2006, continuar con la estrategia de desarrollo rural basada en la actuación de Grupos de acción local, abiertos y participativos que, contando con el apoyo de las distintas Administraciones públicas, aplican en sus territorios un programa de innovación rural, una política de dinamización social y un conjunto de medidas de fomento económico. En definitiva, una estrategia integral de desarrollo.

Pues bien, la Comunicación 2000/C 139/05 de la Comisión a los Estados miembros por la que se fijan orientaciones sobre la Iniciativa Comunitaria de desarrollo rural (Leader+) incorpora un nuevo valor a la estrategia señalada, ya que posibilita la aplicación de una metodología suficientemente contrastada y unos recursos financieros adicionales que enriquecerán, con una aplicación correcta, la estrategia global de desarrollo en nuestras zonas rurales.

La propia Comisión declara como objetivo esencial de la Iniciativa *“complementar los programas generales, impulsando actividades integradas concebidas y aplicadas por grupos de cooperación que operen a escala local.”* Precisamente esa es la intención de la Comunidad autónoma andaluza. Complementar su propia estrategia de desarrollo rural, planteada en su propuesta de Programa Regional mediante la actuación de Grupos de acción local, que actúan como entidades colaboradoras de la Administración en la ejecución de su política de desarrollo rural, con la incorporación del potencial innovador y estimulante que ofrece la Comisión con su Iniciativa.



La Comisión también quiere *“fomentar la aplicación 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 mejora del entorno económico a fin de contribuir a la creación de empleo, y de mejora de la capacidad de organización de las respectivas comunidades”*.

Este objetivo se yuxtapone perfectamente con el objetivo del Gobierno andaluz, para el cual la estrategia de desarrollo rural implica la búsqueda permanente de nuevas estrategias, nuevas aproximaciones, que permitan al mundo rural su despertar y su continuidad en el desarrollo, el aprovechamiento de sus posibilidades y potencialidades, en definitiva, una actitud innovadora ante la diversidad de problemas y dificultades que caracterizan el devenir del mundo rural.

Por tanto, tal y como desea la Comisión, y así declara en su Comunicación (*“... sería deseable que los Estados miembros participasen en este esfuerzo de experimentación con las propuestas que vayan a presentar”*) la propuesta de Programa Regional que presenta Andalucía para la aplicación de la Iniciativa se caracteriza por la búsqueda de esos nuevos enfoques de desarrollo, integrados y sostenibles, que enriquezcan y diversifiquen la política de desarrollo rural que se viene ejecutando en la región.

Pero, además, la Comisión diseña su Iniciativa dando especial énfasis a su carácter temático, a la articulación de las distintas estrategias que puedan ponerse en marcha en cada territorio en torno a un motivo, un argumento, un tema básico, que *“resulte característico de la identidad”* del mismo, que permita la diferenciación y, a la vez, la búsqueda de sinergias entre ellos, que enriquezca, en definitiva, la actuación de la Comisión y de las distintas Administraciones públicas en el mundo rural de la Unión.

La Comisión alumbró algunas ideas sobre los temas que, en su opinión, revisten particular interés a escala comunitaria, y detalla los siguientes:

- “· La utilización de nuevos conocimientos y tecnologías a fin de incrementar la competitividad de los productos y servicios de los territorios.*
- La mejora de la calidad de vida en las zonas rurales.*
- La valorización de los productos locales, en particular, facilitando el acceso al mercado de las pequeñas estructuras de producción mediante actuaciones de tipo colectivo.*
- La valorización de los recursos naturales y culturales, incluida la de las áreas de interés comunitario en el marco de NATURA 2000.”*

Y si bien podría entenderse que, tal y como expresa la Comunicación, estos temas son una propuesta que formula la Comisión, *“al margen de los específicos de cada región”*, aceptando incluso que *“los Estados miembros podrán ampliar la lista de aspectos aglutinantes”*, más adelante los convierte en una exigencia puesto que todas las estrategias de desarrollo que se formulen deben articularse en torno a alguno o a varios de los aspectos citados, guardando la necesaria coherencia.

El Gobierno andaluz ha tomado en cuenta esa propuesta de la Comisión y ha pulsado, a la vez, la opinión de los Grupos de desarrollo rural existentes en Andalucía, recogiendo las sugerencias de temas que, según ellos, pudieran ser característicos y definitorios de una aproximación más apropiada al desarrollo de sus territorios. Esa búsqueda de los aspectos identificadores de las comarcas andaluzas, ese esfuerzo de reflexión de las poblaciones afectadas en su marco de participación actual, ha posibilitado disponer de una extensa panoplia de aspectos y temas que responden a las preocupaciones de nuestros territorios rurales y pueden ser representativos de su interés.

Así pues, además de los cuatro grandes aspectos temáticos que *“en opinión de la Comisión revisten particular interés a escala comunitaria”*, en nuestro Programa Regional incorporamos un grupo de seis aspectos *“específicos”* de nuestra región, que responden a las propuestas formuladas por los Grupos y a la decisión política del Gobierno andaluz de orientar las actuaciones de desarrollo en aquellos aspectos que, bajo su responsabilidad, considera más interesantes para la región y de mayor utilidad para su desarrollo.

Por tanto, el Programa Regional de Andalucía declara, en su Capítulo Segundo, un conjunto de seis temas que, relacionados con los cuatro grandes aspectos planteados por la Comisión, dan respuesta a las necesidades singulares de los territorios andaluces, de sus poblaciones, de sus sistemas económicos y productivos.

Ese conjunto de diez temas aglutinantes permitirá que, en el momento procesal oportuno en el que se oferte a la sociedad civil andaluza la participación en la gestión de la Iniciativa Comunitaria, los distintos Grupos de acción local planteen su propuesta de estrategia de desarrollo articulándola en torno a uno de los aspectos que tanto el Gobierno andaluz como la propia Comisión han considerado de interés para la región.

Por otra parte, el Programa Regional de Andalucía pone un énfasis especial en la preocupación, planteada por la Comisión en su Comunicación, por la igualdad de oportunidades y por la participación de las mujeres y los jóvenes en el impulso al desarrollo de las zonas rurales.

Tal y como desea la Comisión, las estrategias que tengan por objeto el incremento de las actividades de estos grupos, denominados *“grupos objetivo”*, y de sus oportunidades de empleo, se considerarán prioritarias, tanto en la fase de selección de las candidaturas a incorporarse a la sistemática “Leader” como en la propia ejecución, día a día, de los programas de cada Grupo de acción local.

Pero, además, dado que la Comisión permite la ampliación de la lista de grupos objetivo, se ha considerado la oportunidad de incorporar la sensibilidad específica de nuestra región y nuestras comarcas sobre la discriminación o desigualdad de oportunidades que afecta a otros grupos de población, bien sea por razones étnicas, o bien sea por circunstancias sobrevenidas, de carácter social o económico, que puedan justificar una intervención diferencial a favor de dichos colectivos.

La propuesta de criterios de evaluación de las solicitudes para participar en la ejecución de Leader+ que se formula en este Programa Regional de Andalucía, toma en especial consideración tanto el enfoque temático que la Comisión confiere a la Iniciativa, primando la valoración del diseño estratégico formulada sobre la base de un aspecto característico del territorio sobre cualquier otra consideración territorial, como la prioridad básica a las propuestas que pongan más énfasis sobre la preocupación por esos grupos desfavorecidos.

Pero, a esos dos aspectos de especial relevancia, el componente temático y la preocupación por los desfavorecidos, es necesario añadir uno nuevo, explicitado asimismo en la Comunicación, y de especial interés.

Como ya se ha explicado, la estrategia del Gobierno andaluz en la ejecución de la política de desarrollo rural se fundamenta en la colaboración de los Grupos de desarrollo rural ya existentes en Andalucía, suficientemente definidos y consolidados, y cuya configuración como entidades colaboradoras posibilita una estabilidad en su intervención en el mundo rural.

Sin embargo, la irrupción en el escenario del desarrollo rural de la Iniciativa Comunitaria Leader+ permite intensificar, de forma significativa, un objetivo de especial trascendencia en esa política: La cooperación.

En varios apartados de la Comunicación se refiere la Comisión a la necesidad de aplicar y reforzar un compromiso de cooperación entre todos los agentes intervinientes en las zonas rurales. Así, *“el compromiso de apoyar a los territorios que demuestren capacidad y voluntad para crear y aplicar una estrategia de desarrollo”* se supedita, no sólo a *“la presentación de un plan de desarrollo”* articulado *“en torno a un aspecto predominante que resulte característico de la identidad de un territorio”* sino que, además, *“dicha estrategia se basará en una cooperación representativa”*.



Cabe entender que en ese apartado la Comisión se refiere a la necesaria cooperación entre los agentes intervinientes en el propio Grupo de acción local. Pero es que más adelante, al referirse la Comunicación al *“Apoyo a la cooperación entre territorios rurales”*, se evidencia un sentido más amplio de esa cooperación, ya que la Comisión se refiere a la necesidad de realizar una *“puesta en común de conocimientos técnicos y recursos humanos y financieros dispersos en cada uno de los territorios en cuestión”*, y plantea que esas actuaciones de cooperación *“se inscribirán en orientaciones temáticas claramente definidas por los Grupos de acción local en sus planes de desarrollo”*.

Es más, la Comisión insiste en que *“la cooperación no se limitará a un simple intercambio de experiencias, sino que deberá consistir en la realización de una acción común e integrada, cuando sea posible, en una misma estructura”*.

Por tanto, el planteamiento que se formula en el Programa Regional de Andalucía intenta recoger, de la forma más acorde con los deseos de la Comisión, esa propuesta.

Según ello, la aplicación de la Iniciativa Comunitaria en los territorios rurales de Andalucía se realizará, necesariamente, no sólo a través de los Grupos de acción local, que constituyen la estructura básica de la intervención sino, asimismo, a través de Grupos de cooperación, estructuras constituidas mediante acuerdos estables de colaboración entre los Grupos de acción local interesados, beneficiarios o no del Leader+, que designarán a uno de ellos como Coordinador de la Cooperación, dando así satisfacción al deseo expresado por la Comisión.

Esta cooperación, configurada de forma estructurada, que requerirá la formulación de una estrategia articulada en torno a un tema nuclear similar para todos los Grupos participantes, representará una plusvalía para todos los territorios asociados y posibilitará *“el logro de la masa crítica necesaria para la viabilidad del proyecto común y el encuentro de complementariedades”* entre los Grupos y las comarcas involucradas.

Ahora bien, esta fórmula estructurada de cooperación se hará compatible con una opción más flexible, articulada a través de convocatorias periódicas, singulares, de apoyo financiero a acciones conjuntas propuestas por diversos Grupos que realizarán acciones concretas en cooperación y que permitirán *“la puesta en común de conocimientos técnicos y recursos humanos y financieros dispersos en cada uno de los territorios en cuestión”*.

En definitiva, el modelo de aplicación de la Iniciativa Comunitaria Leader+ en Andalucía por el que opta el Gobierno de la Comunidad Autónoma y que así se formula en el Programa Regional que se presenta, consiste en ofrecer a cualquier entidad asociativa que cumpla los requisitos establecidos en el mismo, así como a los actuales Grupos de desarrollo rural, entidades colaboradoras de la Administración en la ejecución de las medidas de Desarrollo Rural contempladas en su Programa Regional, la posibilidad de aplicar una estrategia de desarrollo complementaria de carácter piloto, integrada y sostenible, articulada en torno a un aspecto predominante característico de la identidad de su territorio.

A tal efecto a los Grupos ya existentes se les exigirá el cumplimiento de los requisitos formales definidos en la Comunicación, en el sentido de que engloben un territorio rural de poca extensión, homogéneo, coherente y con masa crítica suficiente para hacer viable el mantenimiento de su estrategia de desarrollo.

El Gobierno andaluz considera que todo el territorio rural de Andalucía puede y debe ser susceptible de beneficiarse de las políticas de desarrollo rural, si bien entiende que los grandes núcleos urbanos, de más de cincuenta mil habitantes deben de excluirse de los beneficios de estos programas, aunque los términos municipales de estas poblaciones si pudiesen estar incorporados a los ámbitos territoriales de actuación de los Grupos de acción local, siempre que cumpliesen los requisitos fijados por la Comunicación.



Con similar criterio, el Gobierno andaluz entiende que los municipios con un desarrollo turístico intensivo y los territorios de agricultura intensiva, cuyo elevado nivel económico podría hacer innecesario destinarle los siempre escasos recursos específicos del desarrollo rural, más necesarios en las zonas rurales de corte más tradicional, tampoco deben participar en esta estrategia de desarrollo rural.

Por supuesto que muchas de las acciones contempladas en estos programas podrían beneficiar a esos espacios excluidos, pero la limitación de recursos financieros condiciona la posibilidad de incorporar la totalidad del espacio rural andaluz a esta estrategia de desarrollo rural.

Lógicamente tan sólo un número limitado de Grupos de desarrollo, de territorios rurales, podrá acogerse a los beneficios de la Iniciativa Comunitaria. Pero, habida cuenta que el planteamiento que se realiza consiste en buscar su complementariedad con el Programa Operativo Regional, en poner especial énfasis en la articulación de estrategias de desarrollo temáticas, y en articular estructuras de cooperación que permitan el intercambio de experiencias y la realización de acciones conjuntas en mayor escala, el número de grupos que finalmente se beneficien de la Iniciativa será lógicamente mayor que si se optase por una reproducción del modelo seguido en la anterior Iniciativa Comunitaria Leader II.

En el modelo anterior los Grupos acogidos a la Iniciativa Leader no participaban de las posibilidades ofertadas por el Programa Operativo PRODER, y viceversa, por lo que se precisaba una mayor concentración de los recursos disponibles. Pero en el modelo que se propone en el Programa Regional de Andalucía todos los Grupos de desarrollo rural participarán en la ejecución del Programa operativo andaluz, posibilitando un mejor reparto de las posibilidades financieras de la Iniciativa Comunitaria Leader+.

Por tanto, es intención del Gobierno andaluz, tras la realización de la correspondiente Convocatoria pública de la Iniciativa Comunitaria Leader+, seleccionar alrededor de unos veinte Grupos de acción local para participar del capítulo 1 de Leader+. Igualmente, se seleccionarán en torno a unos diez Grupos de cooperación, en razón al número de aspectos aglutinantes que se declaran en este Programa, posibilitando la generación de un entramado de cooperación extremadamente interesante.

El número de Grupos que finalmente se seleccionen va a depender de diversas circunstancias, entre las que se encuentra la aplicación del Programa Operativo Integrado de Andalucía, aún no puesto en marcha, con el que ha de guardar una necesaria coherencia y complementariedad, y en el que también van a participar estos Grupos. Por tanto, el número indicado ha de interpretarse de forma flexible en función del desarrollo de éste y otros programas de desarrollo rural.

El Programa Regional que se presenta es, por otra parte, un programa abierto, en el que la definición de los temas y de los territorios que finalmente van a definir la ejecución de la Iniciativa Leader en Andalucía no puede ser concretada nada más que al nivel de la oferta. Hasta que no se proceda a realizar la convocatoria pública, y se conozcan los Programas comarcales propuestos por los Grupos candidatos, no podrán concretarse ni los aspectos aglutinantes que definitivamente conformarán el desarrollo de la Iniciativa, ni los territorios que se beneficiarán de la misma, ni las estrategias concretas de desarrollo.

Igualmente, los Grupos de cooperación surgirán de las propuestas de los Grupos de acción local formuladas en la Convocatoria citada, de las orientaciones temáticas que se propongan, de sus propuestas de configuración, y de la formulación de escenarios de cooperación.

Por tanto, es lógico comprender que el Programa Regional no pueda detallar ni precisar los objetivos mucho más allá de lo que la propia Comisión ha precisado en el epígrafe octavo de la Comunicación, si bien a los objetivos generales allí indicados se añaden los que, tras el oportuno proceso de análisis y reflexión, se consideran específicos para Andalucía.



Sin embargo, una vez que todos los programas comarcales hayan sido seleccionados y la totalidad de las estrategias de desarrollo se conozcan con precisión será factible definir, con la máxima precisión, los objetivos definitivos que se pretenden con la aplicación de la Iniciativa en Andalucía.

En la aplicación de la Iniciativa Comunitaria Leader+ se pondrá, por tanto, especial énfasis sobre estos aspectos:

- El carácter complementario de la aplicación de la Iniciativa Comunitaria con los programas generales de desarrollo rural.
- La participación en la ejecución de la Iniciativa de Grupos consolidados, que vienen aplicando su propia estrategia de diversificación en el seno de otros programas de desarrollo rural.
- La priorización de las estrategias dirigidas a mejorar la participación de las mujeres y jóvenes en el desarrollo de sus territorios y sus oportunidades de empleo. Igualmente se tomarán en consideración otros grupos objetivo que, razonadamente, se propongan por los Grupos solicitantes.
- La articulación de una estrategia de desarrollo complementaria, integrada, sostenible y de carácter piloto, en torno a un tema o aspecto característico de la identidad del territorio.
- La cooperación estable entre Grupos titulares de esas estrategias de desarrollo, inscrita en una orientación temática nucleadora, constituyendo Grupos de cooperación.
- La mejora de la capacidad de organización de las respectivas comunidades.
- La mejora del entorno económico y la creación de empleo.

En definitiva, la mejora de la calidad de vida en las zonas rurales de Andalucía.

Por último, es preciso hacer una referencia al proceso de elaboración de este Programa Regional. En el mismo se han tenido en cuenta las observaciones planteadas, en las fases preliminares de diseño y redacción de los primeros borradores, por la Evaluación previa realizada, de conformidad con lo establecido en el apartado 2 del artículo 41 del Reglamento (CE) 1260/1999 de 21 de junio, por la Empresa Pública para el Desarrollo Agrario y Pesquero de Andalucía, S.A. (D-a-p).

La Evaluación previa definitiva, realizada asimismo por la empresa citada, se incorpora a este Programa como un Capítulo final del mismo.