

# PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL EN LA UNIÓN EUROPEA: LA INICIATIVA COMUNITARIA LEADER

JORDI ROSELL\*

## INTRODUCCIÓN

La puesta en marcha de una política de desarrollo rural por parte de la Unión Europea fue, en buena medida, la consecuencia de la coincidencia, a finales de la década de los ochenta, de dos factores. Por un lado, la crisis de la Política Agraria Común (PAC) "clásica" y la necesidad de reorientar las medidas y recursos financieros de la misma, lo que llevó a prestar una creciente atención al "mundo rural", en detrimento de la "modernización agraria" y, por lo tanto, a "ruralizar" una parte de la PAC. De otro lado, la creciente atención prestada a la llamada "cohesión económica y social" en un momento en que la Unión se había ampliado (España y Portugal entraron en 1986), la integración se estaba reforzando (el "mercado único" para 1992) y se estaba en las vísperas de la unificación monetaria. En este contexto, los territorios rurales debían ser objeto de atención, pues muchos de ellos continuaban perdiendo población y presentaban estructuras productivas muy poco diversificadas.

Dentro de la política de desarrollo rural comunitaria, la Iniciativa Comunitaria LEADER merece especial atención, por cuando trata de plasmar los nuevos enfoques del desarrollo rural. En efecto, la Comisión dotó al LEADER<sup>1</sup> de características originales e innovadoras: el "enfoque LEADER" o los "principios LEADER", con el objetivo de afrontar la complejidad de las zonas rurales

---

\* Dpto. Economía Aplicada, Universitat Autònoma de Barcelona (jordi.rosell@uab.es)

1 Nombre surgido de las siglas de "Liaisons Entre Actions de Developpement de l'Economie Rurale".

europas y sentar las bases de su desarrollo. Ello, en coherencia con el documento de la Comisión Europea de 1988, "El futuro del mundo rural", donde se destacaba la necesidad de experimentar nuevos enfoques de desarrollo rural y de implicar a las comunidades rurales en la búsqueda de soluciones (Comisión Europea 1998).

El LEADER se define como Iniciativa Comunitaria, toda vez que se financia con aquella parte de los fondos estructurales<sup>2</sup>, que la Comisión se reservó para poner en marcha programas de apoyo a la cohesión económica y social, que se caracterizan por:

- Abordar problemáticas de interés comunitario como el desarrollo rural, la regeneración urbana, la igualdad de oportunidades.
- Tener carácter de experimentación, es decir, tienen el objetivo de fomentar experiencias piloto o innovadoras.
- Potenciar el intercambio de experiencias, la cooperación y la creación de redes.

Además, la Comisión se reservó un mayor poder de control y seguimiento de estas iniciativas, con relación a los programas surgidos de los objetivos de los fondos estructurales.

Hasta hoy, el LEADER ha vivido tres fases (LEADER I, LEADER II Y LEADER), en concordancia con los períodos de programación de los fondos estructurales comunitarios.

**CUADRO 12.**  
**Rasgos básicos de la aplicación de la I.C. LEADER.**

Fase	Período	Número de Grupos	Presupuesto (millones de Euros)
LEADER I	1991-1994	217	417
LEADER II	1994-1999	1.005	1.755
LEADER	2000-2006	?	2.020

Fuente: Comisión Europea, 1994.

2 Los llamados "fondos estructurales" de la UE son el Fondo Social Europeo (FSE), encargado de financiar actuaciones en el ámbito de la formación y la creación de empleo, la sección "Orientación" del Fondo Europeo Orientación y Garantía Agraria (FEOGA), encargada de financiar la mejora de las estructuras agrarias, y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), cuya misión es apoyar medidas de fomento del desarrollo de las regiones menos desarrolladas.

Centrado en la Iniciativa LEADER, este trabajo tiene como objetivos:

- Presentar las principales características de la I.C. LEADER, con énfasis en aquellos elementos que pretende plasmar los enfoques más innovadores del desarrollo rural;
- Explicar hasta qué punto la implementación de LEADER en las zonas rurales ha respondido al enfoque innovador que se pretendía, es decir, en que medida los principios de LEADER han sido alcanzados.

La parte valorativa de este papel se basa, en buena medida, en la experiencia española y especialmente en la catalana. Del trabajo como miembro del equipo responsable de la evaluación continuada de LEADER II en Cataluña (Rosell, Viladomiu y Etxezarreta, 2002) se desprenden un buen número de las valoraciones que se incluyen en este documento. Por lo demás, el hecho de que LEADER se plasme en su segunda fase, significa que más de mil programas territoriales (territorios y grupos LEADER) en los quince países de la UE, justifica que en el análisis de la experiencia la aplicación práctica del programa sea tributaria de una experiencia parcial. Con todo, la participación en Seminarios y Jornadas Observatorio europeo LEADER como de su Unidad Española, así como también el intercambio con otros expertos e investigadores, permite una cierta generalización de las valoraciones.

### **Enfoque ascendente: el grupo de acción local, la adquisición de competencias y la elaboración del plan de acción local**

La I.C. LEADER se propone recoger el enfoque ascendente (*bottom-up*) propuesto para las políticas de desarrollo. Este enfoque, en síntesis, pretende en primer término que la política implementada sea el resultado de las capacidades, recursos, aspiraciones y planes de los agentes que viven en el territorio y no el resultado de una imposición desde la Administración (enfoque descendente o *top-down*). Con todo, más allá de involucrar a la población local en el diseño y gestión de la intervención, se aspira a que la propia intervención sea un instrumento de toma de conciencia y movilización de esa población.

Para alcanzar este objetivo, la programación del LEADER contempla tres elementos clave:

- La creación, para impulsar y gestionar la intervención, de un grupo formado por agentes económicos y sociales locales, llamado "Grupo de Acción Local" o Grupo LEADER;

- La participación de la población local a lo largo de todo el proceso de la intervención;
- La puesta en marcha de un proceso de "adquisición de capacidades", a partir del cual sale una propuesta de programa de actuaciones, un "Plan de innovación rural";
- La movilización y animación de la población local.

El primer elemento, el Grupo de Acción Local (GAL), resulta de especial interés, pues debe integrar a interlocutores, o si se prefiere agentes no públicos, es decir distintos de las Administraciones de cualquier nivel. Esto nos lleva al llamado "enfoque participativo" en el desarrollo rural que consideramos bajo el epígrafe de "enfoque ascendente", por entender que lo "participativo" es un aspecto o dimensión de lo "ascendente". Estos interlocutores privados, que se integran en los Grupos de Acción Local junto a las administraciones son en su mayoría cooperativas, sindicatos agrarios o de otro tipo, asociaciones patronales de ámbito local y/o sectorial, cajas de ahorros, instituciones gestoras de D.O. pero también pueden ser personas a título personal y empresas. Los Grupos pueden incluir también a grupos ecologistas, organizaciones culturales, ONG, etc.

En el caso español, y también en muchos países y regiones de Europa, la puesta en marcha de los GAL, la participación de agentes privados en el diseño y gestión de las intervenciones públicas, fue novedoso, pues lo habitual era una planificación administrativa donde, a lo sumo, los interlocutores privados eran consultados en el proceso de identificación de necesidades. También resulta novedoso en el marco de actuación de los fondos estructurales comunitarios (Rosell y Viladomiu 1992).

La implicación de los interlocutores económicos y sociales en la planificación del desarrollo, lo que a veces se conoce como "partenariado", no se reduce a la presencia de éstos en el Grupo de Acción Local. La participación debería abarcar a la mayor parte de la población local más allá de los agentes que formen parte del GAL. Esta participación ampliada se entiende a tres niveles: información, consulta y elaboración conjunta. La información a la población se presenta como un requisito a lo largo de toda la actuación, desde la presentación del programa hasta la evaluación final, pasando por las fases de detección de proyectos, la elaboración del programa de desarrollo rural y el lanzamiento de proyectos. La consulta implica el recurso a métodos de auditoría, diagnóstico participativo, *focus groups*, entrevistas y encuestas, etc., a lo largo de la actuación. La elaboración conjunta se refiere a la participación de la población en grupos de trabajo espe-

cializados, en el diseño y lanzamiento de proyectos, en actividades formativas o en la evaluación parcial o global del programa.

El tercer elemento del enfoque ascendente, la "adquisición de capacidades", resulta particularmente interesante. El GAL seleccionado para la I.C. LEADER dispone de un período (la llamada Fase A en el LEADER II) para poner en marcha un programa de desarrollo para su zona (llamado "Plan de Innovación Rural"). Este programa debe ser el resultado de un diagnóstico del territorio de actuación, de sus carencias y potencialidades, pero también de las aspiraciones y proyectos de los propios agentes sociales.

La adquisición de competencias no se piensa, sin embargo, como un mero ejercicio de despacho sino como un medio de sensibilización y movilización de la población, un ejercicio de animación que debe estar presente a lo largo de toda la intervención. Esta animación del territorio, la presión sobre los agentes, el soporte técnico y su orientación, en suma, el apoyo creativo y activo potenciando y enriqueciendo los proyectos, y la eventual coordinación de los mismos forma parte de las tareas del Grupos de Acción Local. La animación como vertiente del enfoque ascendente se diferencia de la mera administración (recepción de peticiones, estudio y eventual concesión) de una línea de ayudas y su contenido no debe limitarse solamente al ámbito de lo inmaterial (hacer surgir ideas, devolver la confianza...) sino que también debe implicar la redefinición de proyectos, dotándolos de mayor ambición (por ejemplo, orientándolos hacia la calidad o a la "identidad local") y su articulación (buscando sinergias).

La Iniciativa LEADER contiene la previsión de los recursos financieros necesarios para que los Grupos de Acción Local puedan desarrollar estas funciones mediante el apoyo a medidas como el apoyo técnico, la formación de los animadores, la información y difusión, etc.

El enfoque participativo en LEADER no significa empero que la Administración no desempeñe ningún papel en esta iniciativa. Cabe considerar que la Administración en sus distintos niveles (comunitario, estatal, regional y local), además de definir las reglas de juego (el reglamento o orientaciones del LEADER), selecciona los Grupos de Acción Local beneficiarios del LEADER, forma parte de los mismos (normalmente la Administración local), aprueba su programa de actuaciones, fiscaliza sus cuentas (un interventor público lo es del Grupo) y hace el seguimiento y evaluación de las actuaciones.

## Enfoque territorial y multisectorial: integración y sinergias

### *Territorios LEADER*

La iniciativa LEADER no es un programa sectorial sino territorial. El documento anteriormente citado de la Comisión, "El futuro del mundo rural", enfatizaba la gran diversidad de los territorios rurales europeos. Para poder afrontar esta diversidad de situaciones y de problemáticas, la I.C. LEADER se construye a partir de la elección de un territorio de actuación. Este territorio LEADER se entiende que corresponde a una determinada identidad natural y/o cultural, presentando unos rasgos socioeconómicos relativamente homogéneos, sin que necesariamente coincida con una división administrativa. El territorio no puede ser ni muy pequeño (ausencia de "masa crítica", costos operativos muy elevados) ni muy grande (ausencia de homogeneidad). Idealmente debe estar dotado de identidad local; los habitantes tienen que reconocerse como formando parte del mismo y los foráneos deben poder identificarlo. Grosso modo, los territorios elegidos tienen entre 5 000 y 100 000 habitantes y extensiones entre 250 y 3 000 km<sup>2</sup>. Al diseñar las directrices para LEADER, la Comisión precisó que los territorios de actuación deberían situarse entre los 10 000 y los 100 000 habitantes, excepto en zonas de baja densidad demográfica (Comisión Europea 2000).

Muchos de los territorios LEADER en España han sido y son lo que llamamos comarcas o subcomarcas naturales (Alpujarras, Manchuela, Garrotxa, Sierra de Córdoba...). Algunas veces se han definido en función de características patrimoniales (ADRI-Palomares). Todos estos territorios son partes de provincias y comprenden varios municipios.

### *Integración de actuaciones*

LEADER responde a un enfoque multisectorial lo que significa que implica actuaciones en varios sectores en un determinado territorio. En concreto, LEADER II contempla medidas en los ámbitos de:

- Formación y apoyo a la contratación (la Medida B.2).
- Turismo Rural (la Medida B.3).
- Pequeñas y medianas empresas y servicios de proximidad (Medida B.4).
- Comercialización y valorización de productos agrarios y pesqueros (Medida B.5).
- Mejora y restauración del medio ambiente y el entorno (Medida B.6).

Debe destacarse que LEADER II amplió el ámbito de actuación en relación a LEADER I al introducir como novedad la Medida B.6.

Obviamente, los ámbitos de actuación de LEADER no agotan todas las intervenciones públicas; medidas como la creación y mejora de grandes infraestructuras o medidas sociales quedan al margen de LEADER. De hecho LEADER no es "el" programa de desarrollo sino "un" programa de desarrollo.

La multisectorialidad va asociada a la búsqueda de las célebres sinergias entre actuaciones. Así, por ejemplo, se intenta que las acciones formativas complementen y, de hecho, potencien actuaciones en otros ámbitos. O que los restaurantes del territorio LEADER incluyan en sus cartas los productos alimentarios típicos de la zona. Hay muchos otros ejemplos a considerar, pero todos ellos residen en la idea de articular actuaciones al objeto de ofrecer una estrategia global y un programa integrado. De hecho, el nombre de LEADER corresponde al acrónimo en francés de "Relaciones entre Acciones de Desarrollo de la Economía Rural".

La idea de la actuación integrada responde también a la idea de alcanzar la masa crítica necesaria para generar un proceso de desarrollo en un territorio estancado o en regresión, lo que se conoce en la teoría del desarrollo como el *big push* o gran impulso (Rosenstein-Rodan 1934). La multisectorialidad y el enfoque integrado se relacionan también con la animación del desarrollo a la que nos referíamos anteriormente. En efecto, uno de los objetivos de la animación es articular proyectos con el objetivo no sólo de alcanzar una masa crítica, sino también de beneficiarse de las sinergias generadas por los proyectos colectivos.

La Comisión pretende, además, que el enfoque multisectorial pueda responder mejor a las nuevas demandas del mundo rural y a la mejora de la competitividad de los territorios. Lo primero, porque la complejidad de estas nuevas demandas (protección de los recursos, acogida de nuevas poblaciones...) motiva que no puedan ser abordadas desde los instrumentos sectoriales clásicos (modernización de estructuras agrarias, ayudas a la inversión, espacios protegidos). Lo segundo, si se define la competitividad territorial como la capacidad de los agentes de conservar el máximo valor añadido en el territorio, se llevaría a cabo mediante la valorización de los recursos locales con intervenciones en toda cadena del producto.

Este carácter multisectorial e integrado de LEADER no es de hecho un rasgo novedoso en la actuación de los fondos estructurales comunitarios. Ya en los años ochenta, la Comisión Europea puso en marcha una serie de programas piloto de

desarrollo, llamadas Operaciones Integradas de Desarrollo (Rosell y Viladomiu 1989), en el que intervenían todos los fondos estructurales; se intentaba así romper con el sistema de funcionamiento aislado de cada fondo.

### ***La integración en red y la cooperación entre territorios***

De acuerdo con la creciente atención prestada en la economía y especialmente en el desarrollo rural a las redes (Cook y Morgan 1993; Murdoch 1998), la iniciativa LEADER pretende potenciar las redes y, a través de éstas, el intercambio de experiencias y, en suma, la cooperación entre territorios rurales. Especial atención se presta a la transferibilidad de experiencias de un territorio rural a otro. Las redes se conciben tanto entre actores en el interior del territorio rural como entre estos actores y otros situados en otras zonas. En concreto, la cooperación se piensa básicamente en los siguientes ámbitos:

- Intercambio de experiencias,
- Formación,
- Transferencia de innovaciones,
- Comercialización conjunta,
- Creación de redes temáticas.

LEADER, además, está provisto de la estructura institucional y los recursos financieros para animar la creación de redes y la cooperación entre territorios. Para animar la integración en redes de los territorios LEADER se creó un Observatorio Europeo LEADER, cuya misión es fomentar las relaciones y el intercambio de experiencias entre los Grupos de Acción Local y otros agentes de las zonas LEADER. Ello debe conseguirse mediante la difusión de información, la organización de seminarios internacionales temáticos, la recopilación y difusión de experiencias y la creación de una serie de forums de discusión. El Observatorio LEADER se complementa con Unidades nacionales que realizan las mismas tareas en el ámbito geográfico del país, a la vez que son puntos de apoyo del Observatorio Europeo.

Al margen de los Observatorios, también los Grupos LEADER han creado sus propias redes o asociaciones de ámbito regional o estatal.

Además, LEADER II contemplaba una partida financiera (la Medida C, Cooperación Internacional) dedicada a las actividades de cooperación entre Grupos de Acción Local de diferentes países. En la preparación y desarrollo de esa cooperación, los Grupos reciben asistencia técnica (búsqueda de socios,

apoyo en la preparación, etc.) del Observatorio Europeo. Ello ha dado lugar a la creación de redes asociativas, con voluntad de permanencia, de territorios rurales europeos. Las redes mayormente se constituyen en torno a un elemento aglutinador:

- Un ecosistema (humedal, delta...).
- Una mera posición geográfica (paralelo 40, río Duero...).
- Una actividad recreativo-turística (rafting, termalismo, ciclorail...).
- Un elemento patrimonial (palomares, monasterios...).
- Un producto agrario (lana, vino, aceite...).

En el caso de LEADER II, casi la mitad de los Grupos LEADER participaron en alguno de los 270 proyectos de cooperación internacional. En término medio, estos proyectos incluyeron a 3 Grupos. La cooperación se concretó sobre todo en actividades formativas y de promoción turística (sitios web comunes, edición de folletos, participación conjunta en ferias...). Menor incidencia tuvieron los proyectos de producción conjunta.

El nuevo LEADER pretende reforzar aún más la cooperación. Ésta se podrá desarrollar a tres niveles:

- La cooperación en el interior de un Estado, o "cooperación de proximidad", que puede comprender zonas LEADER y otras zonas rurales organizadas como LEADER (caso de las zonas PRODER en España).
- La cooperación internacional dentro de la UE, como en el LEADER II
- La cooperación internacional con una zona y grupo fuera de la UE, pero organizado según el modelo LEADER.

## **De la teoría a la práctica: diez años de experiencia LEADER (1991-2001)**

### ***Acerca del enfoque ascendente y la participación de la población***

Para evaluar el grado en que la aplicación de la iniciativa ha respondido al principio del enfoque ascendente, vamos a considerar lo sucedido con algunos de sus componentes.

## **a. La participación en la elaboración del plan de acción**

El enfoque ascendente implica la participación de la población local en el propio diseño de la actuación, la elaboración del plan de acción ("Plan de Innovación Rural" en la jerga de LEADER II). En el caso catalán, el gobierno regional estableció que los Grupos debían elaborar un diagnóstico del territorio "tomando en consideración los deseos expresados por la población afectada" (Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya, nº 2122, 31/10/95).

En términos generales, los GAL en proceso de elaboración de los planes de acción, informaron a la población y organizaron grupos sectoriales de consulta y discusión para abordar determinadas problemáticas (empresariado, turismo, agricultura, caza, formación) en lo que debía ser parte de un proceso de "adquisición de capacidades". Sin embargo, en muchos casos los planes de acción acabaron siendo el resultado del trabajo de los técnicos de la Administración y/o de gabinetes de consultores y presentan, casi sin excepción, un perfil muy clásico, genérico y exhaustivo tanto en relación al diagnóstico, como a los objetivos y la metodología.

## **b. Agentes privados y públicos y Grupos de Acción Local**

Muchos países de la UE (tal es el caso de España), carecían de experiencia en cuanto a la participación de agentes privados en el diseño y gestión de programas de desarrollo. En algunos países, como en Francia, existía una tradición de grupos locales encargados de impulsar determinadas iniciativas pero asociando solamente a administraciones de distinto nivel.

Al dar cuenta de los resultados en este ámbito, convendría distinguir entre participación formal y participación real de los agentes privados en los Grupos. Decimos esto porque, salvando algunas excepciones, los GAL del LEADER II incorporaron en su composición a interlocutores económicos y sociales, tal como se exigía, si bien en la mayoría de casos estos agentes privados estuvieron en minoría en la composición del Grupo y en sus órganos decisorios. LEADER se ha propuesto reforzar la participación de los agentes privados en los Grupos, imponiendo que los agentes privados, ostenten como mínimo el 50% de representación en sus órganos de decisión (Comisión Europea 2000).

En el caso de Cataluña, las entidades asociativas de carácter económico (cooperativas agrarias, asociaciones empresariales y profesionales, organizaciones agrarias, sobre todo) fueron las que tuvieron mayor presencia. Por el contrario, los grupos asociativos de carácter cultural, ecologista o recreativo tuvieron

una presencia muy reducida. La implicación real de los agentes privados fue, en términos generales, menor que la de los agentes públicos. Existe evidencia de que en otros países, como en Suecia (Larsson 2001), ha sucedido lo mismo.

Con todo, se dio una cierta confusión entre la participación, consecuencia del enfoque ascendente, y la participación como beneficiarios del programa. Los colectivos privados tienden a participar; buscan unos beneficios concretos para ellos, apropiándose de los proyectos. Así sucedió en Cataluña con las cooperativas agrarias, cuya presencia ha consistido en defender parte de las subvenciones en su beneficio y posicionarse como grupo de presión. Lo mismo ha sucedido con otros agentes económicos. En este sentido, sería deseable una mayor presencia en los Grupos de colectivos con objetivos más amplios.

Entre los actores públicos, las administraciones locales (ayuntamientos, consejos y consorcios comarcales, Diputaciones) son las más representadas en los Grupos, en el caso español y en muchas partes de la UE; además, asumieron el papel de impulsoras de los Grupos. Esto es positivo por el hecho de implicar, en el diseño y gestión del plan de acción, a las Administraciones que mejor conocen el territorio y las más cercanas a los ciudadanos, algo de lo que en muchas partes había estado tradicionalmente al margen. En el caso español, la puesta en marcha del programa LEADER proporcionó a las administraciones locales la oportunidad de materializar la aspiración a poner en marcha iniciativas de desarrollo local, algo que no pueden hacer con sus recursos financieros ordinarios. En el otro lado de la balanza, cabe colocar los riesgos de "clientelismo" o "caciquismo" en la actuación de los Grupos por influencia de las administraciones locales. Además, éstas han tendido a apropiarse del programa utilizando sus recursos para financiar proyectos, normalmente pequeñas infraestructuras, promovidos por ellos mismos. Esto produce una desnaturalización de LEADER.

La efectividad del enfoque participativo dependerá, en parte, de la existencia de una red amplia de asociaciones y de un cambio en el planteamiento de los Grupos. En muchos territorios rurales se reconoce como un hándicap el bajo grado de asociacionismo. Esta circunstancia se ha dado especialmente en aquellos Grupos de ámbito subcomarcal donde se ha encontrado que faltaban asociaciones y grupos que cubrieran este ámbito. Por otro, también es necesario que los interlocutores económicos y sociales tengan una visión global del territorio y de su futuro (un proyecto de desarrollo) más allá de las problemáticas y reivindicaciones sectoriales propias y/o de la búsqueda de ayudas.

### c. La animación del desarrollo rural

Característica clave de LEADER es la misión de animación del desarrollo de las zonas rurales. A diferencia de los programas convencionales, LEADER tiene entre sus instrumentos de actuación la animación y en esta función el GAL tiene un protagonismo clave al hacer emerger proyectos, potenciándolos y redefiniéndolos de acuerdo con la estrategia de desarrollo y articulándolos con otros. Aquí los equipos técnicos de LEADER, normalmente un Gerente y unos cuantos (entre 2 y 6) agentes de desarrollo local, tienen un papel clave.

Lo sucedido con los programas LEADER muestra la existencia de dos tipos extremos de Grupos:

- Los *Grupos-ventanilla*, cuyo trabajo consiste en recibir solicitudes de subvención, cotejar su contenido con los requisitos legales, aplicar los criterios para decidir el importe de la subvención y, finalmente, tramitar el expediente;
- Los *Grupos-animadores*, cuyo trabajo se desarrolla mayormente fuera de la oficina, en contacto con la población con iniciativa tratando de asegurar, potenciar y mejorar los proyectos existentes, a la vez que proponiendo nuevos proyectos.

Obviamente, solo los últimos responden al enfoque de LEADER, y algunos Grupos se encuentran en algún punto intermedio entre los dos polos. El grado en el que los Grupos responden a un tipo u otro depende, en lo fundamental, de la orientación de los responsables de los Grupos (Presidente y órganos rectores) en lo referente a la dotación de personal, a sus características y a las funciones que se les atribuyen. Cuando el GAL ha creado un equipo con personal suficiente y capacidades adecuadas, este equipo técnico ha supuesto un cambio de alcance en las actuaciones de promoción del desarrollo en las zonas rurales. De hecho, en España, LEADER ha creado y consolidado la figura prácticamente desconocida hasta entonces del "animador rural" o técnico de desarrollo rural, una versión moderna del agente de extensión agraria.

Debe destacarse además, que los promotores de proyectos en el ámbito rural valoran muy positivamente el hecho de que la tramitación y, especialmente, la resolución de sus solicitudes sea *in situ*, es decir, que tenga lugar en la propia zona rural. Otras experiencias e investigaciones (Courtney et al. 2001) parecen confirmar que la existencia de instituciones locales refuerza la identidad y autoconfianza de las zonas rurales.

## El enfoque integrado

La integración de proyectos de desarrollo y la articulación de actuaciones en el territorio ha sido una de las más notables carencias de la "práctica LEADER" en relación con la "teoría LEADER". En efecto, a pesar de la voluntad anunciada, los proyectos apoyados por LEADER han tendido más a la dispersión, financiando un gran número de proyectos con una pequeña ayuda, que a la concentración en un grupo reducido y selectivo de actuaciones. Esto ha sido más evidente en los *Grupo-ventanilla*, pero también ha estado presente en algunos *Grupos-animadores*.

En el caso catalán, los técnicos de los Grupos atribuyen la responsabilidad de este hecho sobre todo a los procedimientos administrativos y al individualismo de los agentes económicos locales. Sin embargo, existen también otras explicaciones. Una de ellas es el mayor riesgo y complejidad de los proyectos colectivos. En algunos casos proyectos ambiciosos que articulaban diversas actuaciones fueron abandonados en beneficio de proyectos puntuales mucho más fáciles de materializarse. Esto refleja en parte la preocupación de los Grupos por asegurar la ejecución completa del presupuesto asignado. Otra explicación posible es el hecho de que políticamente es más conveniente apoyar a muchos proyectos, aunque sea con pocos recursos, que concentrar la actuación en unos pocos proyectos seleccionados. La opción por repartir poco pero a todos se ha impuesto en muchas zonas rurales.

Lo anterior no significa que no hayan existido articulación de actuaciones; formación -otras actividades y turismo- otras actividades (por ejemplo, comercialización de productos locales y servicios) han sido las combinaciones más frecuentes. En cambio, en LEADER II, las actuaciones *Conservación del medio ambiente y del entorno* (Medida B) se ha articulado muy poco con otras actuaciones.

LEADER intenta evitar esta dispersión de actuaciones; obligando a los GAL a adoptar una estrategia centrada en un "aspecto aglutinante", definido como un "aspecto dominante representativo de la identidad, los recursos y los conocimientos técnicos específicos desarrollados en el territorio en cuestión, capaz de aglutinar a todos los operadores y proyectos de diversos ámbitos en una misma estrategia de desarrollo" (Comisión Europea 2000).

La propia Comisión sugiere cuatro aspectos aglutinantes para los territorios rurales europeos:

- Utilización de nuevos conocimientos y tecnologías, con el fin de incrementar la competitividad de los productos y servicios de los territorios.
- Mejora de la calidad de vida.
- Valorización de los productos locales.
- Valorización de los recursos naturales y culturales.

Falta por conocer hasta qué punto la aplicación concreta de LEADER respetará esta voluntad de aglutinar, o si se asistirá a una desnaturalización de esta voluntad. Indicios existen de que algunos Grupos piensan que la amplitud y vaguedad de ámbitos como "mejora de la calidad de vida", permitirá desarrollar actuaciones si hay especial concentración de actividades. También es cierto que algunos Grupos han hecho esfuerzos por articular su plan de acción en torno a un elemento característico de la zona.

### ***Puesta en red***

La puesta en red de los territorios, los Grupos y las actuaciones han sido, sin lugar a dudas, uno de los aspectos más interesantes de la experiencia de LEADER. Como los demás aspectos del "enfoque LEADER" su materialización presenta claroscuros. Sin embargo, para los agentes socioeconómicos del mundo rural y para los técnicos de desarrollo rural, la puesta en red ha sido un ejercicio muy interesante. Ciertamente, los Grupos han aprendido que cooperar, aunque sea al nivel más elemental de intercambio de información, es difícil. El idioma ha sido uno de estos problemas en ese ámbito. También lo ha sido la disponibilidad de tiempo. En efecto, la cooperación internacional se ha revelado como una actividad muy consumidora de tiempo y la tramitación administrativa de la Medida C (Cooperación Internacional) fue muy engorrosa. Con todo, además de estas dificultades prácticas, la cooperación entre territorios y Grupos se enfrentó a la falta de interés de algunos dirigentes de GAL por los contactos y el intercambio de información con otros Grupos. En este sentido, es significativo que algunos responsables de Grupos considerasen la cooperación internacional y las actividades conjuntas entre grupos (talleres, seminarios...) como una actividad turística de los miembros del equipo técnico.

En otro orden de cosas, la cooperación internacional entre Grupos se realizó sobre todo en ámbitos como el intercambio de experiencias e información, mientras que tuvo menor relevancia la elaboración conjunta de productos.

## A modo de conclusiones

La Iniciativa Comunitaria LEADER representa una innovación, al menos en muchos países y regiones, en relación con las prácticas tradicionales de diseño y gestión de actuaciones de promoción del desarrollo rural. Los "principios" o "enfoque" LEADER, por su ambición requieren, sin embargo, un período de rodaje. De lo sucedido con las experiencias de implementación de LEADER I y LEADER II en nuestro entorno más cercano, se deducen algunas enseñanzas.

La ampliación y diversificación del abanico de agentes privados presentes en los Grupos de Acción Local, al potenciar la presencia de asociaciones que representan a sectores no económicos, no solo es un medio de enriquecer el partenariado local, sino también la forma de evitar la apropiación y eventualmente la desnaturalización del programa por parte, tanto de los agentes económicos como de las Administraciones públicas, así como el recurso al "clientelismo".

La labor de animación del desarrollo del territorio constituye un elemento clave en el éxito o fracaso del enfoque LEADER. Los *Grupos-animadores*, frente a los *Grupos-ventanilla*, son los que añaden valor a la actuación: les arrancan iniciativas, las potencian, adaptándolas a la estrategia territorial e integrándolas con otras actuaciones.

La tentación de repartir poco pero a muchos debería evitarse. Seleccionar y priorizar actuaciones a apoyar debería ser prioritario aunque sea políticamente más difícil y más arriesgado. En este sentido, los criterios de selección de proyectos deberían ser más restrictivos.

La idea del "elemento aglutinante" de LEADER puede ser de utilidad para integrar actuaciones. Hace falta, sin embargo, que se evite la desnaturalización de este elemento.

Por último, con todos los costos y otros inconvenientes, poner en red y fomentar la cooperación de los territorios rurales es una buena manera de gastar el dinero público.

## BIBLIOGRAFÍAS Y DOCUMENTALES

- Comisión Europea 1994. Comunicación a los Estados Miembros por la que se fijan orientaciones para las subvenciones globales o los programas operativos dentro de una iniciativa comunitaria de desarrollo rural (LEADER II) (94/C 180/12).
- Comisión Europea 1998. El futuro del mundo rural, Comunicación de la Comisión al Parlamento y al Consejo, COM (88) 501 final.
- Comisión Europea 2000. Comunicación de la Comisión a los Estados Miembros de 14 de Abril de 2000 por la que se fijan orientaciones sobre la iniciativa comunitaria de desarrollo rural (LEADER) (2000/C 139/05).
- Cook, P. y Morgan, K. 1993, The network paradigm: new departures in corporate and regional development, Environment and Planning D: Society and space, vol. 11
- Courtney, P. et al. 2001. Dynamics of Rural Areas: Local responses to globalisation, Mimeo, RGS-IBG Conference, Plymouth, 2-5 January.
- Larsson, L. 2001. Reorganising Rural Policy. The Swedish Leader II experience, Mimeo, International Conference: European Rural Policy at the Crossroad, Aberdeen, 20 June-1 July.
- Murdoch, J. 1998. Networks - A new paradigm of rural development?, Journal of Rural Studies, vol. 16
- Rosell, J. y Viladomiu, L. 1989. El enfoque integrado en la aplicación de los Fondos Estructurales de la Comunidad Europea. Cuadernos de Economía Murciana, N° 2.
- Rosell, J. y Viladomiu, L. 1992. La adaptación de la política regional al desafío del mercado único europeo, Cuadernos del CENDES, n° 15/16.
- Rosell, J., Viladomiu, L. y Etxezarreta, M. 2001. Evaluación Ex post del Programa LEADER II de Catalunya, Mimeo, Departament d'Agricultura, Pesca y Alimentación-Generalitat de Catalunya.
- Rosenstein-Rodan, P. 1934. Problems of Industrialization of Eastern and South-Eastern Europe.

### Sitios Internet

Comisión Europea: [http://europa.eu.int/comm/agriculture/rur/leaderplus/index\\_es.htm](http://europa.eu.int/comm/agriculture/rur/leaderplus/index_es.htm)

Observatorio Europeo LEADER: [www.rural-europe.acidl.be](http://www.rural-europe.acidl.be)

Unidad Española del Observatorio LEADER: <http://redrural.tragsatec.es/redrural>