

LEADER en España: desarrollo rural, poder, legitimación, aprendizaje y nuevas estructuras

Javier Esparcia Pérez
Joan Noguera Tur
María Dolores Pitarch Garrido

Universitat de València. Departament de Geografia
UDERVAL (Unidad de Desarrollo Rural y Evaluación de Políticas Públicas)
Avda. Blasco Ibáñez, 28. 46010 València. Spain
Javier.Esparcia@uv.es
Joan.Noguera@uv.es

Data de recepció: juny 2000
Data d'acceptació: octubre 2000

Resumen

El discurso en torno al cual gira el artículo es que en España la concepción de LEADER como instrumento de desarrollo rural, aún siendo creciente, no debe ocultar aquella otra que lo concibe como un instrumento de poder político, social y económico. Entre ambas, los diferentes grupos de actores intentan legitimar parte de sus políticas o actuaciones a través de su participación en LEADER.

Palabras clave: LEADER, España, desarrollo rural, poder, legitimación, aprendizaje, estructuras de cooperación, democracia.

Resum. *LEADER a Espanya: desenvolupament rural, poder, legitimació, aprenentatge i noves estructures*

El discurs al voltant del qual gira l'article és que a Espanya la concepció de LEADER com a instrument de desenvolupament rural no n'ha d'amagar una altra que l'entén com a instrument de poder polític, social i econòmic. Entre totes dues, els diferents grups d'actors tracten de legitimar part de les seues polítiques o actuacions mitjançant la seua participació en LEADER.

Paraules clau: LEADER, Espanya, desenvolupament rural, poder, legitimació, aprenentatge, estructures de cooperació, democràcia.

Résumé. *LEADER en Espagne: développement rural, pouvoir, légitimation, apprentissage et nouvelles structures*

Le débat autour duquel se déroule cet article est que en Espagne la conception de LEADER comme instrument de développement rural ne doit pas cacher une autre qui le conçoit comme un instrument de pouvoir politique, social et économique. Entre les deux, les différents groupes d'agents économiques cherchent à légitimer une partie de leurs politiques ou de leurs actuaciones à travers de leur participation au programme LEADER.

Mots clé: LEADER, Espagne, développement rural, pouvoir, légitimation, apprentissage, structures de coopération, démocratie.

Abstract. *LEADER in Spain: Rural development, power, legitimation, learning and new structures*

The reasoning in this article is that in Spain the conception of LEADER as a rural development instrument should not hide that other one that conceives it as an instrument of political, social and economic power. Between both, different groups of actors attempt to legitimate part of their policies or performances through their participation in LEADER.

Key words: LEADER, Spain, rural development, power, legitimation, learning, cooperation structures, democracy.

Sumario

Introducción: ¿por qué LEADER y por qué ahora?	El potencial de LEADER: nuevas estructuras de cooperación y proceso de aprendizaje
El contexto y el «fenómeno LEADER» en España	Reflexiones finales
La concepción de LEADER: legitimación, poder y desarrollo rural	Agradecimientos
LEADER en España: ¿hacia el desarrollo rural integrado? Realidades y retos	Bibliografía

Introducción: ¿por qué LEADER y por qué ahora?

La Agenda 2000 ha reducido a cuatro las anteriores trece iniciativas comunitarias: INTERREG, URBAN, EQUAL (que integra a varias de las anteriores) y LEADER. En algunos momentos de la negociación de la Agenda 2000, en los pasillos de la Comisión en Bruselas hubo dudas sobre la continuidad de LEADER; sin embargo, no sólo ha continuado, sino que lo que ya se conoce como enfoque «LEADER» (que no es sino el por todos conocido enfoque *bottom-up* o de 'abajo-arriba'), se ha trasladado parcialmente tanto a INTERREG III (que contará con unos comités al estilo de los Grupos de Acción Local —GAL— de LEADER) como a EQUAL (donde también será condición imprescindible formar un partenariado con base local). Pese a que la escala de LEADER y del resto de iniciativas comunitarias es diferente, lo cierto es que es un enfoque que está asentándose, o al menos avanza, entre los responsables de políticas territoriales; pero incluso en otras de carácter sectorial se empiezan a adoptar elementos característicos del enfoque LEADER.

En estos momentos estamos ya a las puertas de LEADER Plus, que será la tercera generación de enfoque LEADER. Independientemente de los cambios que éste supone (Esparcia, 1999a), lo cierto es que tras ocho años con las dos primeras generaciones de LEADER, es necesario hacer una reflexión pausada sobre su significado. Esto es más necesario por cuanto una primera aproximación nos puede conducir directamente a valoraciones tremendamente posi-

tivas, pero también tremendamente negativas. Evidentemente pocas cosas son blanco o negro, y tampoco lo es LEADER. Por ello creemos de interés este análisis con una cierta perspectiva histórica, pensando más en los procesos en torno a LEADER que en las cifras que se derivan de las inversiones directas o qué ha propiciado la iniciativa. Por tanto, el presente análisis es una reflexión de lo acontecido, y de algunos de los procesos más significativos que se han generado en torno a LEADER I y LEADER II.

No cabe duda de que hasta la fecha LEADER ha tenido en España un gran éxito propagandístico. La práctica inexistencia de políticas de desarrollo rural, así como los éxitos en materia de inversiones, son algunos de los factores que han contribuido a ello. La puesta en marcha del programa generó un inicial compromiso colectivo de los agentes locales, que vieron en LEADER un instrumento para abordar con seriedad los problemas de las zonas rurales y los retos que se avecinaban derivados de las nuevas funciones que empezaban a desarrollar los espacios rurales. Sin embargo, aspectos como las condiciones institucionales o la estructura económica, social o política, no permitían que el enfoque LEADER pudiese aplicarse sin fisuras. LEADER también fue concebido como un instrumento de poder, a diferentes niveles administrativos, y por su control disputaron los diferentes agentes de la escala local; paulatinamente, la naturaleza del enfoque se ha ido extendiendo y, afortunadamente, LEADER se concibe cada vez más como un instrumento para contribuir al desarrollo rural, en torno al cual se empiezan a generar compromisos colectivos cada vez más sólidos. No puede hablarse de grandes éxitos, pero sí de la puesta en marcha de unos procesos aún modestos, con aportaciones tan importantes como el desarrollo y la consolidación de una cultura democrática y de cooperación, o la mejora de la capacidad de toma de decisiones entre el empresariado rural, entre otras. El gran reto de LEADER Plus será desarrollar y consolidar esas aportaciones en el futuro inmediato.

El contexto y el «fenómeno LEADER» en España

LEADER irrumpió en España con una gran fuerza a principios de los años noventa (Esparcia y Noguera, 1997a). El gran interés que despertó se basa, en primer lugar, en ser prácticamente la primera iniciativa pública diseñada para frenar el proceso de deterioro económico y social de las áreas rurales desfavorecidas. Hasta estos años las zonas rurales desfavorecidas o bien habían cumplido su papel como suministradoras de mano de obra y recursos para el crecimiento y desarrollo de otras áreas (años sesenta y setenta), o bien habían «padecido» un enfoque agrarista-productivista de las políticas rurales que las situaba en franca desventaja respecto a áreas rurales más dinámicas, que no contribuía a frenar la crisis de la sociedad y de la economía rural en estas zonas desfavorecidas (Cuadrado, 1992). En segundo lugar, LEADER despertó un gran interés porque era la primera iniciativa que introducía una perspectiva territorial y ponía en práctica un enfoque próximo al desarrollo endógeno e integrado (Beltrán, 1991), enfoque de cuyas virtudes se había escrito mucho (Ceña, 1992,

1993; Ramos y Cruz, 1995), pero que, pese a haber sido avanzado parcialmente por la Ley de Agricultura de Montaña de 1982, nunca había llegado a materializarse (ninguno de los Programas de Promoción y Desarrollo de Recursos de Montaña —PROPROPROM— que se elaboraron al amparo de la citada ley llegaron a aprobarse). No obstante, aquella ley no fue inútil, porque la elaboración de los PROPROPROM fue el germen de lo que luego fueron muchas de las áreas LEADER (Gómez, 1987; Esparcia y Noguera, 1996). En este contexto, no es extraño que en los primeros momentos LEADER generara el compromiso de la mayor parte de los agentes locales un inicial y al menos teórico clima de colaboración y participación.

En LEADER I se aprobaron un total de 52 programas, con una superficie media de 1.575 km² por cada área, y una densidad de 22,6 hab./km²; las 52 áreas LEADER suponían un 16% del territorio y un 5% de la población. La tipología de grupos fue variada. Los más abundantes fueron aquéllos en los que los gobiernos locales participaban en un porcentaje que solía ser algo superior al 50% de los miembros, completándose el resto con agentes económicos y sociales del área (Esparcia y Noguera, 1997b; Isla y Soy, 1998).

En LEADER II ha habido un total de 132 grupos, con una superficie media algo superior a los 1.700 km², y una densidad de 23 hab./km². Las áreas LEADER II suponen el 45% del territorio del Estado, pero aquí vive únicamente algo más del 13% de la población. Estas cifras dan una idea clara de los fuertes desequilibrios demográficos —y económicos— existentes en el país.

También en LEADER II los gobiernos locales han tenido una fuerte presencia en la composición de los grupos; sin embargo, respecto de LEADER I, destaca la tendencia a un mayor equilibrio entre representantes políticos y agentes económicos y sociales. Al igual que en LEADER I, la mayor parte de grupos se han constituido bajo la fórmula de asociaciones civiles (63%) (Álvarez, 1998).

Teniendo en cuenta que antes de 1991 prácticamente no había habido ninguna política de desarrollo rural, el hecho de que en cada área un grupo de agentes políticos, económicos y sociales tuviesen de pronto la capacidad para gestionar entre 3 y 5 millones de euros provenientes de fondos públicos, suponía todo un cambio cualitativo. Si a ello se añade la gran expectación que LEADER generó en la iniciativa privada, y los importantes resultados en cuanto a inversión que se obtuvieron en LEADER I (Esparcia y Noguera, 1997a, 1997b; Massam y Esparcia, 1998), no es extraño que en España pueda hablarse del «fenómeno LEADER», que los sectores oficiales no dudan en reconocer como el gran éxito de LEADER. Efectivamente, desde estos sectores oficiales se señala que LEADER I:

[...] significó la puesta en marcha de un nuevo enfoque del desarrollo rural que incorpora los conceptos de endógeno, integrado, innovador, demostrativo y participativo [...] Un nuevo planteamiento que para muchas de las zonas beneficiadas ha supuesto el inicio de una dinámica de desarrollo global e integral, cuyo positivo impacto se ha traducido en un incremento de la actividad

económica local, contribuyendo a frenar la despoblación de las comarcas [...] La realidad desbordó las previsiones y el coste finalmente comprometido fue un 45% superior a las estimaciones iniciales. Un significativo aumento que subraya el éxito y la capacidad de arrastre que esta novedosa iniciativa comunitaria ha tenido en España. [...] Por otro lado, hay que destacar la positiva respuesta de la iniciativa privada, principal responsable del crecimiento de la inversión. (Actualidad LEADER, 1998: 16)

Estas manifestaciones son sólo parcialmente ciertas. Sobre muchos de estos aspectos hay evidencias claras, pero no podemos decir que, por ejemplo, LEADER haya dado lugar a una dinámica generalizada de participación *bottom-up* en las áreas rurales, aunque son evidentes los avances en esta línea. La figura 1 recoge de manera esquemática estos cambios. Una situación inicial (principios de los años noventa) en la que predominaba la concepción de LEADER como instrumento de poder, frente a una concepción, minoritaria en aquellos momentos, de éste como un instrumento de desarrollo rural. No sabemos con precisión dónde estamos en estos momentos, porque cada grupo de agentes, e incluso cada agente e incluso cada habitante del mundo rural, se situaría en una posición diferente del resto. Pese a ello, lo que sí es evidente es que se avanza en la línea de un convencimiento cada vez mayor que LEADER es, ante todo, un instrumento de desarrollo. En los puntos siguientes se analizan con más detalle aspectos que han dificultado la generalización del enfoque LEADER, empezando por las propias concepciones que originalmente tenían los diferentes agentes.

La concepción de LEADER: legitimación, poder y desarrollo rural

En torno a LEADER ha surgido un verdadero entramado de agentes, que operan e interactúan a diferentes escalas. Aunque todos comparten una concepción básica de LEADER como instrumento de desarrollo económico y social

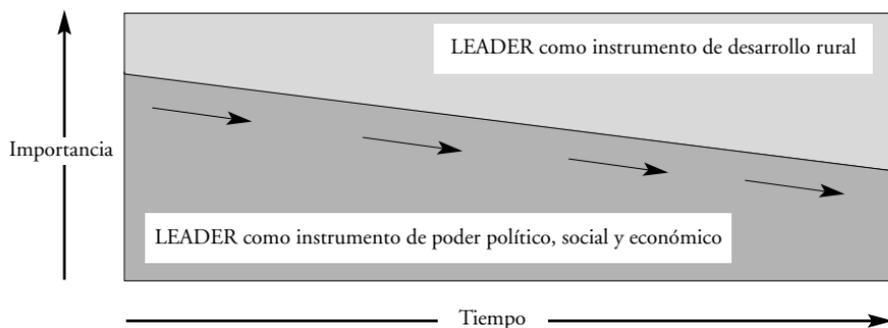


Figura 1. Cambios entre las dos principales visiones de LEADER.

de las comunidades rurales o de parte de éstas, casi todos ven en LEADER también un instrumento de legitimación y/o de poder, que con frecuencia utilizan de manera partidista (figura 2). Esto último explica las tensiones que con frecuencia aparecen en los GAL (Esparcia y Buciega, 1998). A continuación se analizan brevemente las posiciones y la concepción de los principales agentes, en el marco de ese esquema señalado en la figura 1.

En primer lugar, en la escala nacional tenemos al Ministerio de Agricultura (MAPA), caracterizado tradicionalmente por una visión centralista. La pérdida de poderes ha marcado los últimos años, tanto por el carácter común de la política agraria de la Unión Europea (PAC) como por el proceso de descentralización a los gobiernos regionales. Esta pérdida de poder y capacidad de control ha provocado una especie de «crisis de identidad» en los niveles de gestión, los que más resistencia han mostrado a los cambios. Sin embargo, los niveles más directamente relacionados con la toma de decisiones han tenido mayor capacidad de respuesta, con la creación o el reforzamiento de estructuras administrativas capaces de gestionar las políticas e iniciativas de desarrollo rural de la Comisión Europea. Pero el compromiso de estas autoridades ha ido más allá, con el diseño y la puesta en marcha del Programa Operativo de Desarrollo Rural (PRODER I, 1997-99), que reproduce el modelo LEADER (Álvarez, 1999). Por su parte, la descentralización ha sido creciente, de manera que mientras LEADER I (1991-1995) y PRODER I (1997-99) han sido gestionados por el gobierno central, LEADER II (1996-1999) ha estado en manos, básicamente, de los gobiernos regionales; los buenos resultados han hecho aconsejable que tanto LEADER+ como el futuro PRODER II sean gestionados también a escala regional.

Para los gobiernos regionales, inmersos durante los años noventa en el proceso de descentralización desde el gobierno central, LEADER fue concebido como una oportunidad para ampliar y/o reafirmar su presencia en las zonas rurales y para legitimarse ante los gobiernos locales y, en general, ante la población de las zonas rurales. Pero junto al papel de coordinadores y estimuladores del desarrollo rural, algunos gobiernos regionales han reproducido el intervencionismo de los esquemas centralistas tradicionales, utilizando LEADER como instrumento de poder frente a los agentes locales (*Actualidad LEADER*, 1999a).

En tercer lugar, en la escala local, LEADER fue interpretado en la práctica en términos de un programa externo que canalizaba ayudas económicas (Etxezarreta, 1997; Massam y Esparcia, 1998; Esparcia, 2000). Varias razones han contribuido a ello:

- a) En los primeros años los responsables de las políticas rurales —tanto de la escala nacional como los regionales— no pudieron o no supieron transmitir la esencia del desarrollo endógeno, probablemente por la nula tradición de políticas con enfoque de desarrollo endógeno.
- b) Todo ello hizo más difícil entender, por parte de los agentes locales, el significado del desarrollo endógeno y de LEADER. Habían muchos agentes locales que, también hay que reconocerlo, pensaban más en la cultura de la

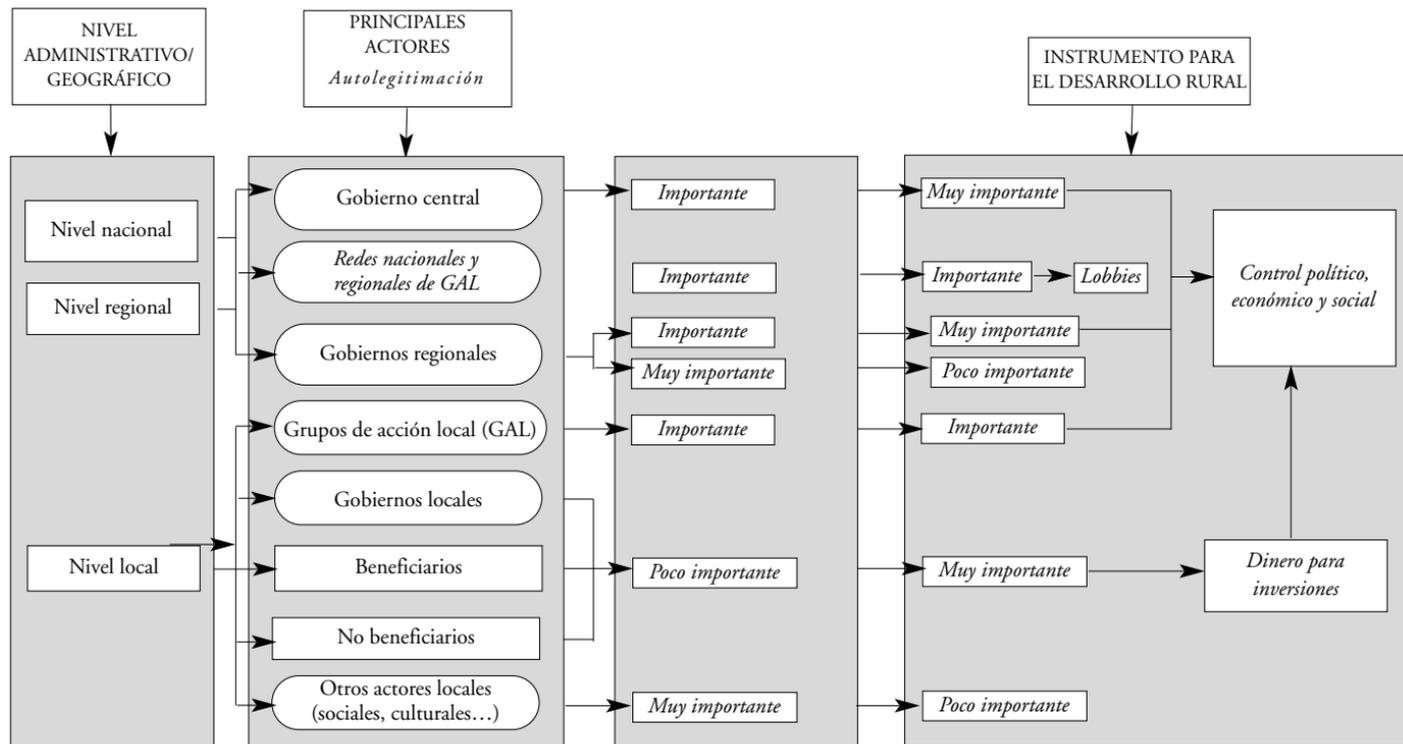


Figura 2. Concepción de LEADER según actores.

ayuda externa que en asumir responsabilidades en el diseño y en la puesta en marcha de estrategias de desarrollo endógeno desde y para sus territorios, o crear y consolidar estructuras de participación. Ello suponía retos a los que no estaban habituados, y se hacían necesarios cambios en las mentalidades a medio y largo plazo.

- c) En esta situación, el diseño de los Programas de Innovación Rural generó muchas ilusiones y un cierto compromiso en torno a las nuevas posibilidades de desarrollo y al enfoque, objetivos y metodología de LEADER. Sin embargo, muchos agentes locales percibieron que la elaboración de los Programas de Innovación Rural era sólo una condición necesaria para acceder a las ayudas. Pocos lo identificaron —o no supieron— con una oportunidad para reflexionar sobre el futuro del territorio y las estrategias de desarrollo endógeno para este territorio, o de poner en marcha mecanismos de participación eficaces. Una cierta falta de cultura democrática, una escasa cultura de participación o un excesivo localismo, son aspectos que contribuyeron a ello.

Aquella disociación entre el significado real de LEADER y la concepción de los agentes locales, tuvo como primera consecuencia la formación de *lobbies* en el seno de los GAL (Esparcia, 2000). En ocasiones adoptaron un carácter sectorial (grupos de agentes relacionados con determinadas actividades: cargos electos, representantes culturales, sociales o económicos), y en otras tuvieron un carácter territorial. Los *lobbies* han concebido LEADER como un instrumento para el desarrollo de «su» sector o territorio.

Los gobiernos locales han constituido el principal *lobby*, y los que han tenido un mayor protagonismo, controlando con frecuencia los órganos de decisión de los GAL. En algunos casos han llegado a dejar en una posición secundaria, e incluso marginal, al resto de agentes. Por su parte, los beneficiarios —reales o potenciales— han tenido una concepción de LEADER que no va mucho más allá que la de un mero instrumento de promoción económica.

En cuarto y último lugar, durante los últimos años han surgido las redes de grupos (engloban GAL de LEADER y de PRODER), primero a escala nacional, y más recientemente a escala regional. Las primeras surgieron como instrumento de servicio a los grupos, aunque el hecho de que haya dos redes (pero con una gran diferencia en el grado de representatividad) pone de relieve una idiosincrasia diferente. En todo caso, la fuerza que se deriva de agrupar a unos 232 GAL (y, en ocasiones, también las vinculaciones entre las redes y los partidos gobernantes) les han «legitimado» para convertirse en interlocutores con las diferentes administraciones (regionales, nacionales e incluso con la propia Comisión) (*Actualidad LEADER*, 1999a, 1999b).

Aunque las redes tienen objetivos declarados, como la mejora de la coordinación entre los grupos, o relaciones con las autoridades nacionales o regionales, también actúan como verdaderos grupos de presión, bien frente a las autoridades nacionales o regionales, o bien en alianza con ellas. Independientemente de las relaciones de poder entre las redes, o entre éstas y los gobier-

nos regionales y/o el gobierno nacional, lo cierto es que la Iniciativa Comunitaria define una serie de funciones, que se clarifican y se refuerzan con LEADER Plus, y que estas redes suponen unas estructuras de apoyo consolidadas o en fase de consolidación, capaces de asumir y cumplir con eficacia esas funciones. Éste es el gran reto que las redes tienen de cara al futuro del desarrollo rural en España (Esparcia, 1999b).

Todas estas visiones no han permanecido invariables a lo largo de la década de los noventa; antes al contrario (figura 1). Es cierto que en los inicios de LEADER predominaba una concepción mayoritaria de éste como un instrumento de poder y unas subvenciones a repartir, y que el compromiso inicial entre agentes locales tenía un carácter oportunista. Desde entonces la visión de LEADER como un elemento de desarrollo está cada vez más presente, y en parte ello es consecuencia de los cambios en las mentalidades, un proceso lento y que habrá de continuar en el futuro (*Actualidad LEADER*, 1999b). En estos momentos una parte creciente de miembros de los GAL, y de los propios empresarios, son cada vez más conscientes de que LEADER es importante no sólo como ayuda a la generación de rentas para la economía familiar; es el marco para un proceso de desarrollo endógeno y sostenible a medio y largo plazo para el conjunto del territorio, en el que el GAL está llamado a constituirse en una estructura de participación democrática (Esparcia y otros, 1999a). En el punto siguiente se analiza en qué posición estamos en este proceso en España.

LEADER en España: ¿hacia el desarrollo rural integrado? Realidades y retos

El análisis de LEADER no debe circunscribirse únicamente a las posiciones o concepciones de los diferentes actores. Hay que analizar también en qué contexto se inserta LEADER en relación con los objetivos teóricos del desarrollo rural (asumidos también en teoría por todos los agentes). La figura 3 nos ofrece una primera visión esquemática de esos objetivos teóricos y de los logros en España, que como se observa han sido más significativos en relación con la componente económica que con la social y ambiental.

Al margen de los logros, si se analiza el desarrollo rural como un proceso, también podemos situar de manera esquemática la situación española en el contexto de ese proceso (figura 4). Aquí el proceso hasta llegar al desarrollo endógeno se ha resumido en tres fases. Mientras en la primera o inicial tenemos iniciativas de desarrollo aisladas y poco conectadas, en la fase final el desarrollo rural se identifica con una estrategia integrada a partir del potencial endógeno, y con unas acciones coherentes que dan respuesta a la globalidad de los problemas de las áreas rurales (Massam y Esparcia, 1998).

Los inicios de las políticas rurales en España apenas han respondido a los criterios del «desarrollo rural integrado», con iniciativas aisladas (Isla y Soy, 1998) y con un predominio de actuaciones de tipo económico (Ramos y Cruz, 1995). La presencia de proyectos aislados se corresponde, en estas primeras fases, con una sensibilización escasa por parte de la población, y aún con una menor

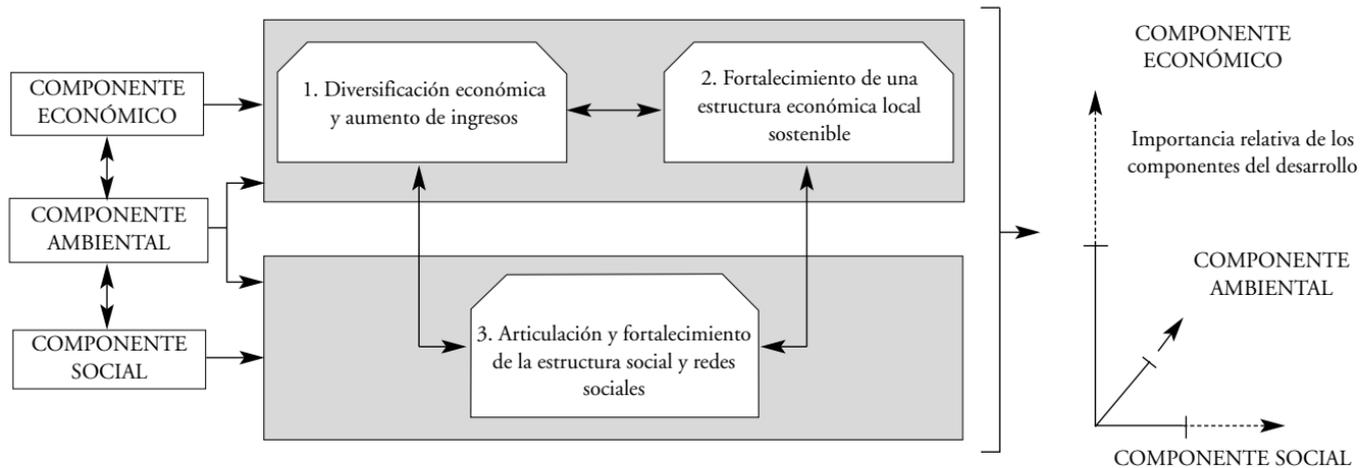


Figura 3. Principales componentes teóricos en LEADER, relaciones cíclicas e importancia relativa en España.

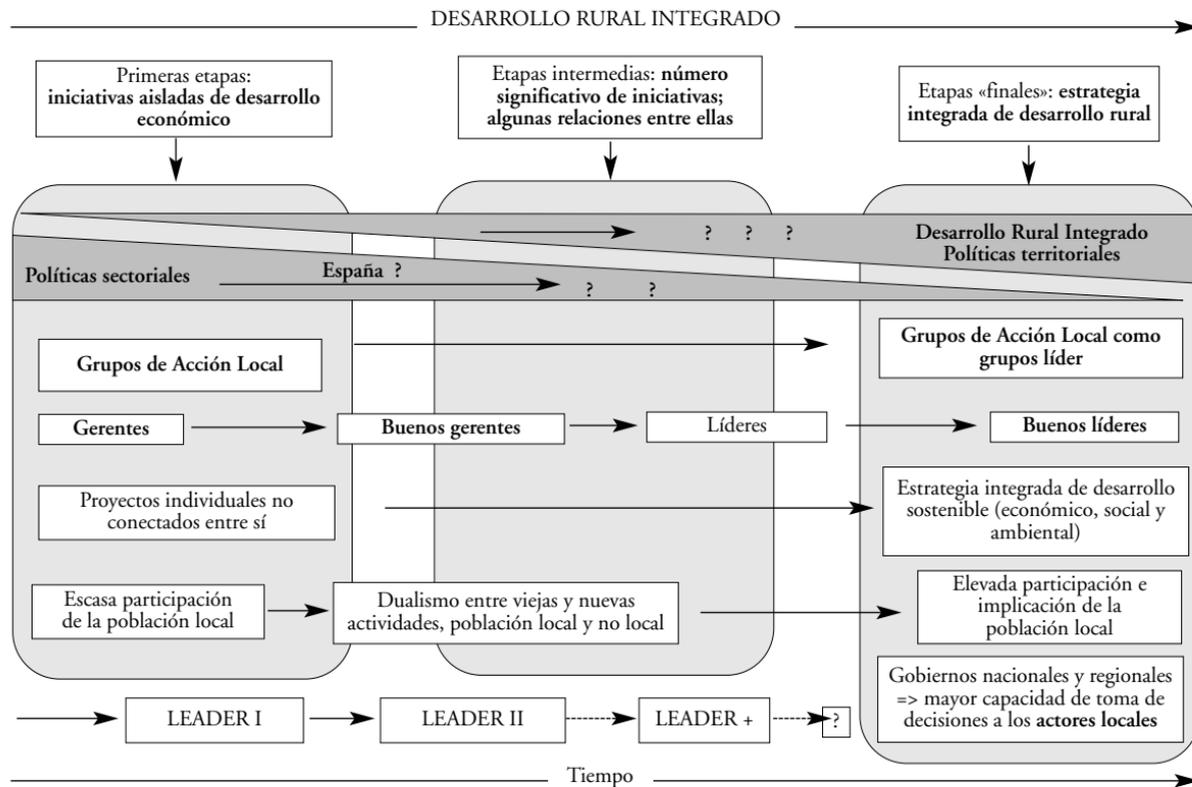


Figura 4. Aproximación teórica a LEADER como desarrollo rural integrado y situación en las áreas rurales españolas.

implicación real en los procesos de dinamización social y económica local. En este contexto, los GAL surgidos con LEADER I fueron la plataforma para la solicitud y la gestión del programa, pero fueron concebidos escasamente como un instrumento de cooperación entre agentes, de dinamización social o incluso de dinamización económica.

Con LEADER II se ha avanzado en la concepción de unas políticas menos sectorializadas, con una visión más territorial y más integrada (Esparcia y otros, 1999a, 1999b), y ello está asociado a avances en varias direcciones: profesionalización de los gerentes de los centros de desarrollo rural que gestionan LEADER; sensibilización de la sociedad local sobre la importancia de las estrategias de desarrollo a medio y largo plazo y del papel que en éstas puede tener LEADER; efecto de demostración que están empezando a tener actividades productivas, contribuyendo a difundir ideas tan importantes como la sostenibilidad económica y ambiental de las actividades productivas, o la cooperación entre los diferentes actores del tejido económico; liderazgo que los GAL pueden desempeñar en relación con el proceso de desarrollo en las comunidades locales.

Sin embargo, las comunidades locales más dinámicas están demandando una mayor territorialización de las políticas sectoriales, no sólo de LEADER, en referencia a: políticas relacionadas con los equipamientos sanitarios, educativos, infraestructuras viarias y de comunicaciones, formación reglada, acciones sobre la agricultura, ganadería o recursos ambientales, etc., es decir, todos los elementos que contribuyen a la calidad de vida de la población, a la dinamización social o a la mejora de la base sobre la que se asientan las actividades productivas del área (Esparcia y Noguera, 1999).

Estamos, no obstante, ante procesos incipientes. En los próximos años será necesario disponer de liderazgos reales y efectivos, que permitan abordar los problemas a escala supramunicipal (territorio LEADER), y que dispongan tanto del necesario reconocimiento interno como de la capacidad de interlocución de cara al exterior. Los GAL pueden y deben ser ese instrumento de liderazgo participativo adaptado a la escala de los problemas de las áreas rurales, apoyados evidentemente en unos centros de desarrollo rural gestionados por buenos profesionales de la gestión, pero también de la dinamización comunitaria y que sean capaces de ejercer un liderazgo complementario a los miembros del GAL (Massam y Esparcia, 1998).

El potencial de LEADER: nuevas estructuras de cooperación y proceso de aprendizaje

La implementación de LEADER en España tiene déficits importantes, derivados, por un lado, de la concepción que inicialmente se tenía de la propia iniciativa (algo alejada de lo que realmente pretende ser LEADER) (Esparcia y otros, 1999c), y, por otro, de las limitadas posibilidades que a efectos prácticos tiene LEADER como base para la puesta en marcha de un proceso global de recuperación y desarrollo sostenible. Si a ello se añade la complejidad

de los procesos territoriales, parece claro que no puede esperarse, ni tampoco puede pedirse, que LEADER sea el principal factor de cambio territorial, económico, ambiental, o incluso de modernización social.

Además de los éxitos de LEADER en el terreno económico, hay que reconocer otros méritos, muchos de los cuales aún están más en el terreno de las ideas, de los enfoques y, en su caso, del propio diseño de las políticas, pero mucho menos en el terreno de los resultados y hechos concretos (figura 5). En la España actual estos otros méritos que analizamos a continuación aún no responden a una situación generalizada; sin embargo, es de esperar que la continuidad del enfoque, y de la propia iniciativa comunitaria, contribuya a dar también continuidad y solidez a estos avances.

a) *Community governance*. Entendida como un sentido de responsabilidad colectiva en la gestión de los cambios y del propio proceso de desarrollo local, no puede decirse que en España éste haya sido un gran avance, porque ni siquiera están consolidados los mecanismos de cooperación en el seno de los GAL. No obstante, sí es cierto que en aquellas áreas en las que había una escasa articulación territorial o entre los propios actores locales,

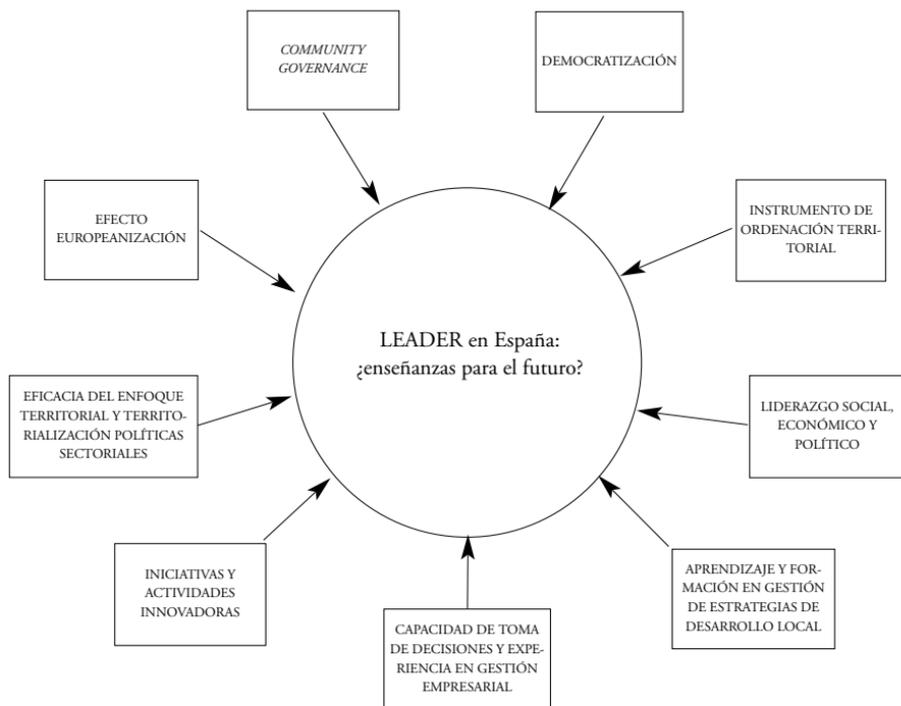


Figura 5. LEADER en España: hacia nuevas estructuras y proceso de aprendizaje.

LEADER ha sentado las bases para esos mecanismos de participación, cooperación y, en algunos casos, avances significativos hacia la *community governance*.

- b) Instrumento de ordenación territorial. En la mayor parte de las áreas rurales españolas no han existido estructuras administrativas de cooperación supramunicipal. Tampoco ha habido una tradición de cooperación derivada de factores históricos, geográficos o económicos. En este contexto, en muchas áreas rurales españolas el territorio LEADER se ha convertido en punto de referencia, en elemento de unidad y de diferenciación geográfica.
- c) Democratización. El enfoque LEADER constituye un factor de democratización. Pese a la instrumentalización que muchos actores hacen o intentan hacer de los GAL como factor de poder, es indudable que la propia constitución y funcionamiento de los grupos, y el que existan mecanismos de participación de agentes políticos, económicos y sociales, constituye de entrada un ejercicio de diálogo democrático. Esto es especialmente importante porque es en las zonas rurales donde con frecuencia los cambios de mentalidades encuentran más resistencias. LEADER está dando lugar a un proceso de aprendizaje democrático en las zonas rurales, con la introducción de mecanismos de participación y diálogo entre los diferentes actores de la sociedad rural.
- d) Surgimiento y/o consolidación de liderazgos en el tejido económico, social y político de los territorios rurales. Muchos gerentes y miembros de los GAL están convirtiéndose en puntos de referencia en las comunidades locales, gozan cada vez más del respecto del tejido empresarial y/o social, y, de manera modesta, están ejerciendo una creciente influencia en decisiones de inversión. LEADER ha permitido legitimarse y reafirmar su papel en sus respectivos ámbitos sectoriales o territoriales (Massam y Esparcia, 1998).
- e) Instrumento de aprendizaje y de formación para el desarrollo rural. LEADER está siendo un verdadero laboratorio de formación de gestores y técnicos en desarrollo rural; muchos de estos profesionales habían estado ligados previamente al mundo rural; otros estaban recién salidos de las aulas, pero ninguno de ellos había trabajado previamente con esta perspectiva. LEADER ha permitido mejorar la experiencia individual y su capacidad de gestión; además ha sido una plataforma para la formación de equipos de trabajo, y éste es un valor añadido fundamental para unas comunidades a las que se les pretende trasladar un enfoque participativo. Se dispone así de un capital humano que las áreas rurales deben rentabilizar y aprovechar.
- f) Experiencia en gestión empresarial y mejora de la capacidad de toma de decisiones. No puede decirse que LEADER ha creado o consolidado un tejido empresarial allí donde no había nada o donde estaba abocado a desaparecer. Sin embargo, la puesta en marcha de un gran número de iniciativas productivas o proyectos, junto a la formación empresarial (aún insuficiente), está contribuyendo a mejorar la experiencia en toma de decisiones empresariales y a reducir el tradicionalmente elevado componente de incertidumbre y riesgo en tales decisiones.

- g) Innovación creciente en las iniciativas. La exigencia de unos ciertos niveles de innovación ha estimulado iniciativas imaginativas que han permitido mejorar la competitividad. Una gran parte de las iniciativas más innovadoras están incluso provocando una diferenciación en el tejido productivo local entre las actividades que responden a unos criterios de sostenibilidad y de innovación, y aquéllas otras que continúan manteniendo un carácter tradicional (Soy, 1995). Aquí también podría hablarse de un proceso de aprendizaje por parte de algunos empresarios, que están adquiriendo una «capacidad de emprender» que en modo alguno debe suponerse innata.
- h) Mayor concienciación de la eficacia de los enfoques territoriales y la necesidad de avanzar hacia una mayor territorialización de las políticas sectoriales (Esparcia y Noguera, 1999). LEADER tiene, por su envergadura, un escaso margen de maniobra, y este enfoque es más la excepción que la norma en las políticas que inciden en el medio rural. Pero si LEADER no ha sido aún un gran catalizador de la territorialización de políticas sectoriales, no hay duda de que está contribuyendo a generar una conciencia y unas demandas de enfoques menos sectoriales y más territoriales. Tanto las autoridades nacionales y regionales, como evidentemente las autoridades locales y los propios GAL, son cada vez más conscientes de que los enfoques territoriales son más eficaces y que, en cualquier caso, les permiten tener una mayor capacidad de decisión sobre qué políticas y cómo se aplican en sus territorios. El gobierno regional de Andalucía ya ha puesto en marcha una experiencia en esta línea con la denominada «Homologación de Grupos de Desarrollo» (Grupos del Plan de Desarrollo Rural de Andalucía), que convierte a los GAL en entidades colaboradoras para ejecutar el Plan de Desarrollo Rural de Andalucía, y que les confiere una capacidad de gestión de políticas sectoriales que supera ampliamente el marco de LEADER (*Tierra Sur*, 1999; Guerrero, 1999).
- i) Efecto de europeización. España se caracteriza por ser uno de los países más receptivos al proyecto de construcción europea. También en las zonas rurales esto ha sido así, de manera que LEADER ha contribuido a reforzar la confianza, tanto en la Comisión Europea como, en general, en la Unión Europea. Hay que tener en cuenta que antes de LEADER las únicas políticas en las zonas rurales eran las de carácter sectorial —agrario— y productivista. Por otro lado, tanto los *workshops* organizados por el Observatorio Europeo LEADER como los proyectos de cooperación transnacional también están contribuyendo a esa europeización, pero por el momento sus efectos son escasos (Soy, 1998) y afectan principalmente a los equipos de gerencia y, en menor medida, a un reducido número de emprendedores (Esparcia, 1999c).

Reflexiones finales

Parece indudable que LEADER ha sido una iniciativa exitosa en España. Pero ésta es una afirmación simplista. Por la información disponible sólo podemos

decir que LEADER ha tenido un éxito relativo, con luces y sombras. Un primer éxito de LEADER, incuestionable, es el interés que ha generado por las áreas rurales. Políticos, técnicos, profesionales, entre otros, han vuelto sus miradas hacia las zonas rurales y los cambios que en ellas empezaban a producirse.

Pero ha sido la posibilidad de utilizar LEADER como un instrumento para legitimarse ante las instituciones o ante los propios ciudadanos, o como un instrumento de poder frente a otros agentes, lo que en mayor medida ha suscitado el interés del gran número de agentes que operan en las áreas rurales españolas. Los agentes locales mostraron un compromiso en el momento de diseñar y poner en marcha los Programas de Innovación Rural; sin embargo, pronto se constituyeron *lobbies* informales en el seno de los GAL, que no hacían sino reproducir esa concepción de LEADER como instrumento de poder. Es ahora cuando emergen de nuevo los planteamientos teóricos en cuanto a participación comunitaria, dinamización social o compromiso entre agentes.

En el ámbito de la iniciativa privada, es conocido que las ayudas a fondo perdido de LEADER ha movilizado desde 1991 una gran cantidad de inversión, pero probablemente menor de la que muestran las cifras oficiales. De la misma manera, la capacidad de innovación ha sido limitada, siendo escasas las iniciativas realmente innovadoras; en otras, los efectos demostración o los efectos multiplicadores han sido muy reducidos. LEADER ha contribuido a mejorar el nivel de empleo de la población rural, pero también aquí las cifras oficiales sobreestiman la movilización real de empleo (Esparcia y Noguera, 1997).

Quedan aún incógnitas sobre el impacto real del programa: poco se sabe del grado de supervivencia de las iniciativas LEADER; tampoco se dispone de un análisis comparativo de la evolución de iniciativas o sectores que fueron apoyados por LEADER y aquéllos que no lo fueron; se sabe poco del impacto real sobre el empleo; no hay análisis en profundidad sobre qué hubiese ocurrido en las zonas rurales de no aparecer en el escenario una iniciativa como LEADER, y en qué medida algunas o muchas de las actividades se hubiesen puesto en marcha de la misma manera.

Mientras estas incertidumbres se mantienen, también es cierto que hay aspectos en torno al enfoque LEADER que previsiblemente van a tener una importancia creciente en el futuro, tales como el aprendizaje democrático, la formación en desarrollo rural, la mejora de la capacidad y experiencia de toma de decisiones, las estrategias participativas y de consenso, los enfoques territoriales, la europeización de los territorios rurales, etc. (Esparcia y otros, 1999c). En definitiva, se cuenta ya con una dinámica de desarrollo endógeno, surgida con LEADER y con el enfoque LEADER, a cuyo frente están equipos jóvenes, con experiencia y profesionalidad, y GAL muy dinámicos y verdaderamente comprometidos con sus territorios. Los diferentes actores, sobre todo en la escala local, tienen la responsabilidad de que este proceso se consolide y se materialice en beneficios para el conjunto de la población y de las áreas rurales españolas (Esparcia, 1999d).

Agradecimientos

Buena parte de las conclusiones contenidas en este artículo se derivan de los trabajos realizados en el marco del Proyecto GV-97-SH-20-100, de la Generalitat Valenciana. Asimismo, han sido relevantes las experiencias extraídas en el marco de las labores de Antena Regional de la Unidad Española del Observatorio Europeo LEADER, que UDERVAL ha venido realizando durante los últimos años. Los contactos que Javier Esparcia ha mantenido con miembros de Grupos LEADER, así como con responsables autonómicos y nacionales, en tanto que colaborador de la citada Unidad Española, también han sido muy valiosos para la elaboración de este artículo. La elaboración de unas primeras reflexiones para el monográfico dedicado a LEADER por Sociología Ruralis, coordinado por C. Ray (Centre for Rural Economy, University of Newcastle), permitieron empezar el diseño de este artículo. Por último, agradecemos tanto a los colegas de UDERVAL como a varios gerentes y responsables LEADER los valiosos comentarios sobre los primeros borradores del presente artículo.

Bibliografía

- Actualidad LEADER* (1998). «El LEADER I en España. Una experiencia innovadora». *Actualidad LEADER-Revista de Desarrollo Rural, Unidad Española del Observatorio Europeo LEADER*, 1, p. 16-20.
- (1999a). «Las Comunidades Autónomas deben ceder más competencias y recursos a los Grupos de Acción Local». Entrevista a F. González de Canales, secretario de la Red Estatal de Desarrollo Rural. *Actualidad LEADER-Revista de Desarrollo Rural, Unidad Española del Observatorio Europeo LEADER*, 7, p. 8-9.
- (1999b). «Quisiéramos garantizar la continuidad de los procesos de desarrollo en todos los actuales territorios LEADER y PRODER». Entrevista a J. Tortosa, presidente de la Red Española de Desarrollo Rural. *Actualidad LEADER-Revista de Desarrollo Rural, Unidad Española del Observatorio Europeo LEADER*, 7, p. 6-7.
- ÁLVAREZ, J. (1998). «El Programa LEADER II en España». *Actualidad LEADER-Revista de Desarrollo Rural, Unidad Española del Observatorio Europeo LEADER*, 1, p. 12-15.
- (1999). «PRODER: Programa de Desarrollo y Diversificación Económica de Zonas Rurales». *Observatorio Europeo LEADER: Integrar las enseñanzas de LEADER en las políticas rurales*. Documentos de Trabajo y Estudio de Casos. Seminario celebrado en Valencia, junio de 1999, 6 p.
- BELTRÁN, C. (1991). «Una iniciativa para el desarrollo rural: LEADER». *Revista de Estudios Agro-sociales*, 158, p. 189-196.
- CEÑA, F. (1992). «Transformaciones del mundo rural y políticas agrarias». *Revista de Estudios Agro-sociales*, 62, p. 11-36.
- (1993). «El desarrollo rural en sentido amplio». En RAMOS, E.; CALDENTEY, P. (coords.). *El desarrollo rural andaluz a las puertas del s. XXI*. Sevilla: Junta de Andalucía, p. 25-40.
- CUADRADO, J.R. (1992). *El Desarrollo del Mundo Rural en España*. 2 vol. Madrid: MAPA.
- ESPARCIA, J. (1999a). «LEADER Plus: apuesta por la innovación y retos para los actores locales». *Actualidad LEADER-Revista de Desarrollo Rural, Unidad Española del Observatorio Europeo LEADER*, 6, p. 8-12.

- (1999b). *La Iniciativa Comunitaria LEADER+ a examen. Análisis preliminar*. València: UDERVAL-Universidad de Valencia, octubre, 11 p. Mimeo.
- (1999c). *La cooperación transnacional y el desarrollo rural. Jornadas sobre el Futuro del Desarrollo Rural en el Marco de las Reformas de la UE*. Córdoba: Consejería de Agricultura y Pesca. Junta de Andalucía-ETEA, 25-26 de noviembre de 1999. Mimeo.
- (1999d). *Propuestas para un Desarrollo Rural en España. Curso sobre Desarrollo Rural y Políticas Estructurales en el Marco de la Unión Europea*. Universidad Internacional Menéndez Pelayo, Formigal (Huesca-España), 20-24 de septiembre de 1999. Mimeo.
- (2000). «The LEADER Programme and the rise of rural development in Spain». *Sociología Ruralis*, 40 (2), p. 200-207.
- ESPARCIA, J.; BUCIEGA, A. (1998). «Reflexiones sobre el LEADER. Elementos para el debate». *Ruralia-Revista del Món Rural Valencià*. Centro Rural de Información Europea-Mas de Noguera (Castellón), 1, p. 13-16.
- ESPARCIA, J.; NOGUERA, J. (1996). «Las políticas de desarrollo rural en la Comunidad Valenciana». *Cuadernos de Geografía*, 58, p. 307-336.
- (1997a). «The LEADER I Programme and the Rural Development in Spain: Analysis and Evaluation». En ONTIVEROS, A.; MOLINERO, F. (coords.). *From Traditional Countryside to Postproductivism: Recent Trends in Rural Geography Research in Britain and Spain*. Asociación de Geógrafos Españoles, p. 269-284.
- (1997b). *Aproximación al impacto de LEADER I en España*, 104 p. Mimeo.
- (1999). «Y llegó la hora de los territorios. Reflexiones en torno al territorio y el desarrollo rural». En RAMOS, E. (coord.). *El desarrollo rural en la Agenda 2000*. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- ESPARCIA, J.; NOGUERA, J.; BUCIEGA, A. (1999a). «Emerging Community Development in Spain». En WESTHOLM, E. y otros (eds.). *Local Partnerships and Rural Development in Europe. A Literature Review of Practice and Theory*. Dalarna Research Institute (Sweden)-CCRU (Cheltenham and Gloucester College of Higher Education-UK), p. 65-78.
- (1999b). *Informe de Evaluación Intermedia de la Iniciativa Comunitaria LEADER II en la Comunidad Valenciana*. València: UDERVAL-Unidad de Desarrollo Rural y Evaluación de Políticas Públicas. Universidad de Valencia.
- (1999c). «Europe-wide experiences of the LEADER Programme». En WESTHOLM, E. y otros (eds.). *Local Partnerships and Rural Development in Europe. A Literature Review of Practice and Theory*. Dalarna Research Institute (Sweden)-CCRU (Cheltenham and Gloucester College of Higher Education-UK), p. 185-196.
- ETXEZARRETA, M. (1997). «New directions in Rural Policy: A Spanish View». *Built Environment*, 23 (3), p. 242-249.
- GÓMEZ, C. (1997). *La política socioestructural en zonas de agricultura de montaña en España y la CEE*. Madrid: MAPA.
- GUERRERO, J.E. (1999). «LEADER+ Andalucía: la Tercera Generación». *Observatorio Europeo LEADER: Integrar las enseñanzas de LEADER en las políticas rurales*. Documentos de Trabajo y Estudio de Casos. Seminario celebrado en Valencia, junio de 1999, 8 p.
- ISLA, M.M.; SOY, A. (1998). «Approaches on evaluation: the evaluation of LEADER I Initiative in Spain». *Seminar on Indicators to Assess the LEADER Program and follow its implementation*. Galashiels, Scottish Borders, Scotland, 4-8 de marzo de 1998, LEADER European Observatory, 13 p.

- MASSAM, B.; ESPARCIA, J. (1998). «Approaches to the LEADER Programme of the European Union: A Conceptual Overview». *Discussion Paper*, 49, Department of Geography, York University.
- RAMOS, E.; CRUZ, J. (coords.) (1995). *Hacia un nuevo sistema rural*. Madrid: MAPA.
- SOY, A. (1995). *Estrategias de desarrollo local: algunas propuestas basadas en la evaluación de Programas Estructurales e Iniciativas Comunitarias*. 35th European Congress of the Regional Science Association. Odense, 22-25 de agosto, 35 p.
- Tierra Sur (1999). «Compromiso por el mundo rural de Andalucía». *Tierra Sur -Revista de Desarrollo Rural*, 5, p. 14-15.