

# LEADER II Y PRODER EN EL DESARROLLO RURAL EN ESPAÑA<sup>1</sup>

JAVIER ESPARCIA PÉREZ | UNIVERSIDAD DE VALENCIA

## 1. INTRODUCCIÓN

El programa LEADER se ha convertido en todo un fenómeno mediático, social, político y, en parte, también económico, en los territorios rurales en España. De la inicial novedad que ello supuso, han pasado varias etapas pero lo cierto es que ahora se observa como algo habitual al hablar de los territorios rurales y de las estrategias de desarrollo para éstos. En este trabajo hacemos un primer repaso del significado de los programas que, con el enfoque LEADER, han finalizado en los últimos años, LEADER II y PRODER, que han dado paso a los actuales LEADER+ y PRODER 2.

Efectivamente, 2003 fue el año de la puesta en marcha definitiva de LEADER+ y PRODER 2. Aparentemente, LEADER II y PRODER han quedado atrás; pero es útil y necesaria una mirada ya un poco retrospectiva, en un intento de aproximación a su significado, sus logros, y también sus déficit.

LEADER II nos ha permitido consolidar los esfuerzos iniciados con LEADER I en pro del desarrollo rural, a diferentes niveles; puede decirse que prácticamente todos los agentes en torno al desarrollo rural «creen» ahora en la bondad y utilidad del enfoque LEADER, más allá de las posibles distorsiones o desencuentros que puedan haberse dado a nivel local. Prueba de ello es el compromiso, muy decidido, de las autoridades nacionales y, sobre todo, regionales, en la co-financiación de la Iniciativa. Por su parte, las autoridades locales, en la medida de sus limitadas posibilidades, también han dado pruebas fehacientes de creer en LEADER como un instrumento clave para la dinamización de sus territorios. Pero todo ello sería insuficiente si detrás, delante habría que decir en este caso, no estuviese la iniciativa privada. Efectivamente, durante los últimos años las áreas rurales han visto materializarse muchas iniciativas de inversión,

---

<sup>1</sup> El material básico para la elaboración del presente trabajo son los informes sobre inversiones previstas y ejecutadas, del MAPA. El texto que aquí se presenta fue publicado en su mayor parte en 2003 en la Revista Actualidad LEADER (Célula de Animación y Promoción del Desarrollo Rural), números 21 (pp. 8-15) y 22 (pp. 16-19).

señal inequívoca de que los actores locales más importantes, los que generan empleo y rentas, creen en su territorio y están dispuestos a asumir el reto que supone invertir en las zonas rurales. Aunque sería exagerado decir que LEADER II ha sido el responsable de todo ello, no cabe duda que, en el contexto de unas dinámicas socioeconómicas de cambio en los territorios rurales, sí ha sido un elemento de acompañamiento y de canalización de muchas de tales iniciativas. En este contexto, LEADER II, cuando menos, ha contribuido de forma decidida a ese espíritu de cambio que se respira en muchas zonas rurales, a la profundización en esa autoestima perdida por parte de los pobladores del medio rural; en definitiva, a creer en sí mismos y a recuperar la esperanza en un futuro mejor.

Los procesos de transformación socioeconómica suelen ser lentos y darse a medio-largo plazo, y así ocurre en nuestros territorios rurales; en ese proceso LEADER II es sólo una pieza del engranaje. Pero una pieza que puede ser clave, no tanto por lo que ha aportado en términos de inversión y/o empleo (que puede ser ya importante) como, sobre todo, por las enseñanzas que de él se derivan y, podríamos añadir, también por los retos que ha planteado a los agentes del mundo rural, sean éstos institucionales, sociales o privados, locales o extra-locales. LEADER II ha aportado experiencia en gestión del territorio (tanto por parte de los equipos técnicos como de los propios responsables políticos); ha fomentado los procesos participativos y ascendentes, el trabajo en red, los liderazgos, etc. Pero hay también aspectos de LEADER II en los que debe profundizarse para superar algunos estrangulamientos, y conseguir que las actuales políticas o iniciativas en los territorios rurales sean más eficaces en la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible, y ello es responsabilidad de todos los agentes del mundo rural: estrategias con un verdadero enfoque territorial e integrado; compromiso serio de los agentes de la sociedad local al margen de localismos y personalismos partidistas; cooperación local como vía de mejora de la “competitividad externa” de los territorios rurales; profundización en la democratización real de los mecanismos de toma de decisiones; transformación de los GAL en estructuras capaces de asumir más responsabilidades en el desarrollo y la gestión del territorio (fortaleciendo, entre otros aspectos, los equipos técnicos), manteniendo una visión estratégica sobre las necesidades del territorio, de los instrumentos de intervención y de las formas de cooperación necesarias.

Por su parte, paralelo en el tiempo a LEADER II, el primer Programa Operativo de Desarrollo y Diversificación Económica de Zonas Rurales (1996-1999) fue, ante todo, una clara muestra del éxito del método LEADER, reconocido así a nivel europeo y en cuyo contexto supuso una clara innovación. Es también una muestra de la utilidad del enfoque territorial para abordar las necesidades de diversificación económica y articulación social en nuestras áreas

rurales. Como es sabido, PRODER surge básicamente como respuesta del gobierno español, en las regiones Objetivo 1, a la fuerte demanda de programas territoriales en el marco de LEADER II, aunque no hubiera sido posible sin el compromiso de las administraciones públicas regionales y locales.

PRODER permitió que un buen número de territorios rurales haya podido disponer de un instrumento para su desarrollo. La importancia de este instrumento no ha residido tanto en la cantidad de las ayudas, sino sobre todo en la aplicación del enfoque territorial del desarrollo en unas áreas sin tradición de este tipo. La constitución de Grupos de Acción Local en estos territorios está suponiendo un primer cambio en las actitudes de algunos agentes; además, esta aproximación está permitiendo comprobar que, pese a los muchos condicionamientos, PRODER es un instrumento eficaz en la aplicación y gestión de políticas de desarrollo a nivel local.

Efectivamente, ha habido muchos condicionamientos. El primero de todos ellos ha sido el retraso con el que se han puesto en marcha las estructuras mínimas necesarias para la aplicación del Programa; el reducido tiempo real de ejecución ha obligado a los GAL a centrarse más en los aspectos de gestión de proyectos y mucho menos en el diseño y/o aplicación de una estrategia coherente para el desarrollo del territorio. En segundo lugar, el plazo reducido también explica, aunque sólo en parte, que muchos GAL no hayan trabajado con estrategias suficientemente coherentes e integradas, o que éstas no hayan sido compartidas por todos los agentes locales.

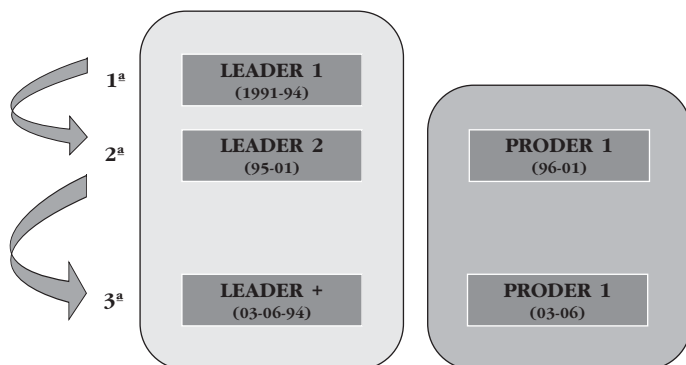
Pero, en tercer lugar, esta falta de estrategia territorial y/o de esfuerzos de conexión entre acciones, también es el resultado de déficit en diversos aspectos del propio enfoque ascendente y participativo. Tales aspectos han quedado con cierta frecuencia relegados a un segundo término, en parte por la presión de ejecutar el programa en los plazos estipulados, y en parte también por la incapacidad o escaso interés de algunos GAL de profundizar en la consolidación de unos instrumentos de cooperación y articulación del tejido social y económico del territorio.

La continuidad con PRODER 2 está permitiendo a los agentes locales corregir los déficit detectados y aprovechar mucho más el potencial del enfoque territorial del desarrollo. PRODER ha sido y debe ser concebido mucho más que una simple cantidad de fondos en manos de los agentes locales; es un instrumento para el cambio en los territorios rurales, para la gestión territorial.

Las enseñanzas de LEADER II por un lado, y de PRODER por otro, están siendo de gran utilidad en LEADER+ y PRODER 2 y, sin duda, van a revertir en una mayor eficacia en esta nueva y tercera etapa (figura 1), con efectos positivos en el conjunto de políticas públicas en los territorios rurales. El

impacto y significado de LEADER II y PRODER nos permiten decir con claridad que éstos han marcado un antes y un después en la historia del desarrollo rural en España.

Figura 1. Tres grandes fases, dos programas gemelos



## 2. LEADER II: VALORACIÓN Y ENSEÑANZAS

A mediados de 1995 la Comisión Europea aprobó la Iniciativa Comunitaria LEADER II en España, con un periodo de ejecución que ha finalizado en diciembre de 2001. En tanto que continuación directa de LEADER I (1991-1994), esta segunda fase ha significado la consolidación del modelo y filosofía LEADER en nuestro país, a lo cual también ha contribuido la puesta en marcha y aplicación del Programa PRODER. En conjunto, después de una década de programas de desarrollo rural, este nuevo modelo de intervención ha permitido que los actores locales (públicos y privados) hayan adquirido un protagonismo y una capacidad de toma de decisiones y de gestión que en épocas pasadas le habían sido negados. Aunque las tendencias a la recuperación y/o reactivación de las zonas rurales dependen de un contexto económico y unas transformaciones sociales y territoriales de más amplia escala, no cabe duda que estos programas están teniendo una contribución destacada en ese marco de procesos de cambio económico y social en los espacios rurales españoles.

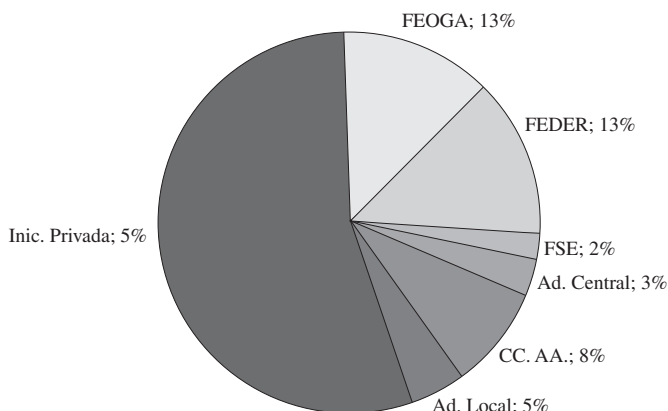
La Iniciativa Comunitaria LEADER II se ha desarrollado mediante 16 programas regionales de desarrollo rural como instrumento básico, a los que hay que añadir el Programa Operativo en el caso del País Vasco. Los beneficiarios han sido 132 Grupos de Acción Local y 1 Agente Colectivo (en La Rioja). Según la delimitación de áreas LEADER II, éstas han ocupado el 45% de la superficie total del país, lo que a su vez supone casi la mitad de lo que podemos considerar como zonas rurales (el 93% del territorio); sin embargo, la población de estas áreas supone

sólo el 12% del total nacional. Se deduce por tanto que estamos ante densidades de población mucho más bajas que en el resto del territorio nacional (21 hab./km<sup>2</sup> como densidad media de las áreas LEADER II, frente a una media nacional de 77 hab./km<sup>2</sup>). Hay no obstante variaciones importantes entre los propios territorios LEADER de las diferentes Comunidades Autónomas, con densidades que van desde los 40 hab./km<sup>2</sup> en las Islas Baleares y Madrid, a los menos de 20 en Extremadura, Comunidad Valenciana, La Rioja y Castilla-La Mancha, y el caso extremo de Aragón, con menos de 10 hab./km<sup>2</sup>. Estas diferencias son aún mayores si descendemos a nivel de los distintos territorios LEADER, con densidades superiores a los 100 hab./km<sup>2</sup> en La Palma de Gran Canaria, Cabo Peña en Asturias o Vega del Segura en Murcia, frente a un buen número de territorios con menos de 10 hab./km<sup>2</sup>, principalmente en Aragón, Castilla-La Mancha y Castilla y León, pero también con algunos casos en Cataluña, Islas Baleares, Extremadura, Comunidad Valenciana, Andalucía y Canarias.

### 2.1. El éxito en el indicador clásico: la movilización de inversiones

Las inversiones suelen utilizarse como indicadores fundamentales a la hora de valorar las consecuciones de la Iniciativa. Según los cuadros financieros finales de LEADER II en España, la Iniciativa tenía unas previsiones en torno a los 1.100 millones de Euros, de los cuales el 57% eran fondos públicos (38% provenientes de la Unión Europea y el 19% restante de las administraciones nacionales), y el 43% tendría origen en el sector privado. Las cifras finales certificadas indican que la inversión total pagada o certificada se ha situado en los 1.364 millones de Euros. La relación no obstante se ha invertido, con un 45% de inversión o ayudas públicas (28% de la Unión Europea y 16% de las administraciones nacionales) y casi un 56% de inversión privada (figura 2 y tabla 1).

Figura 2. Distribución de las inversiones finales. LEADER II



Hay un primer hecho fundamental a destacar, y es el muy importante crecimiento de la inversión privada, que ha superado en casi una cuarta parte las previsiones iniciales de inversión. Estas cifras han de interpretarse, de entrada, como un claro indicador de la importante capacidad de movilización que se ha tenido desde los GAL respecto del sector privado, en los respectivos territorios. El hecho de que casi un 56% de las inversiones totales tengan origen privado y, sobre todo, que las cantidades pagadas o certificadas superen en un 60% a las previsiones, deja bien claro que en los territorios rurales, por un lado, se están generando importantes oportunidades de inversión; por otro, que el sector privado es el gran protagonista en la medida en la que moviliza y da forma a tales oportunidades a través de sus inversiones. En definitiva, todo ello pone de relieve que un sector clave tan importante como el empresariado local está cada vez más comprometido con el desarrollo de sus territorios.

Sin menoscabo de lo anterior y en relación al crecimiento en las cifras de inversión, tampoco hay que descartar que una parte de éste responda a la subestimación inicial de la capacidad real de inversión del sector privado, como también ocurriera en LEADER I. Por otro lado, es bien sabido que el efecto de LEADER no siempre es el de generar proyectos totalmente nuevos, sino sobre todo el de canalizar y apoyar proyectos o ideas ya concebidas, previstas e incluso en marcha; desde este punto de vista, sin desmerecer en absoluto el papel de acompañamiento y estímulo, LEADER no podría considerarse como el factor fundamental y único explicativo de una parte significativa de tales inversiones. Junto a LEADER, habría que considerar el importante protagonismo de factores de entorno, como son las propias dinámicas de cambio y transformación social y/o económica, presentes en muchos territorios rurales.

Junto a la movilización de inversión privada, es también necesario poner de relieve dos aspectos adicionales referidos a las inversiones públicas. En primer lugar, aunque las cantidades finales son relativamente modestas, sí es de destacar el importante crecimiento de las inversiones realizadas por las administraciones locales; este hecho cabe interpretarlo como una clara muestra de la confianza que las autoridades locales han depositado en LEADER II, así como los esfuerzos en la puesta en marcha de iniciativas concretas de carácter público. Por otro lado, en el caso de las administraciones autonómicas, pese a haber mantenido prácticamente invariables las cantidades previstas, hay que destacar que estamos ante un gran esfuerzo cofinanciador, con la mitad de todas las ayudas públicas nacionales movilizadas; también en este caso es evidente el compromiso de las autoridades autonómicas en el desarrollo de sus territorios rurales.

Por lo que hace referencia a la distribución por *medidas y submedidas*, hay que constatar varias tendencias (figura 3 y tabla 1). En primer lugar el significativo crecimiento y concentración de inversiones en la medida B (Programas de Innovación Rural), mientras que en el lado opuesto tanto la medida C (Cooperación Transnacional) como la medida D (Seguimiento y Evaluación) se han situado significativamente por debajo de las previsiones iniciales. Sobre estos datos cabe señalar que siendo importantes las inversiones en la medida B, en proyectos concretos, también lo es, tal como destaca el texto de LEADER II, atender suficientemente a la cooperación y al trabajo en red con otros grupos. Por otro lado hay que destacar el relativamente reducido presupuesto final para el seguimiento y evaluación de la Iniciativa, muy por debajo de las previsiones iniciales. Estos procedimientos se han ajustado básicamente a los requisitos oficiales (evaluaciones intermedia y final, seguimiento financiero desde las CC.AA.), sin haber puesto en marcha procedimientos de seguimiento y evaluación continúa, o mecanismos de autoevaluación por parte de los grupos. Hubiera sido por tanto posible y necesario avanzar en este otro tipo de mecanismos, tanto por parte de las propias CC.AA. como de los GAL, en tanto que instrumentos de aprendizaje y de mejora de la eficacia en la propia implementación de la Iniciativa.

Por último, por lo que respecta a las diferentes submedidas en los Programas de Innovación Rural, cabe destacar por un lado las reducidas variaciones en la distribución comparativa de inversiones entre medidas; por otro y de manera especial, el importante crecimiento de las cantidades finales movilizadas en las submedidas de carácter productivo, relacionadas con turismo rural, pequeñas y medianas empresas y la valorización y comercialización de la producción agraria. En la figura 4 pueden verse precisamente los GAL que, en términos comparativos y en el contexto nacional, más han destacado en cada una de las principales submedidas. Es en las submedidas de carácter productivo donde lógicamente también se ha concentrado la inversión privada; en este sentido, en la figura 5 se refleja la relación entre inversión privada movilizada y la inversión prevista inicialmente; de esta forma, y al margen de las posibles distorsiones relacionadas con un indicador de este tipo (como veremos a continuación), parece evidente que muchos GAL han demostrado una importante capacidad de movilización de la iniciativa privada, atendiendo en todo caso a las previsiones iniciales.

Figura 3. Distribución de las inversiones finales por medidas y submedidas. LEADER II

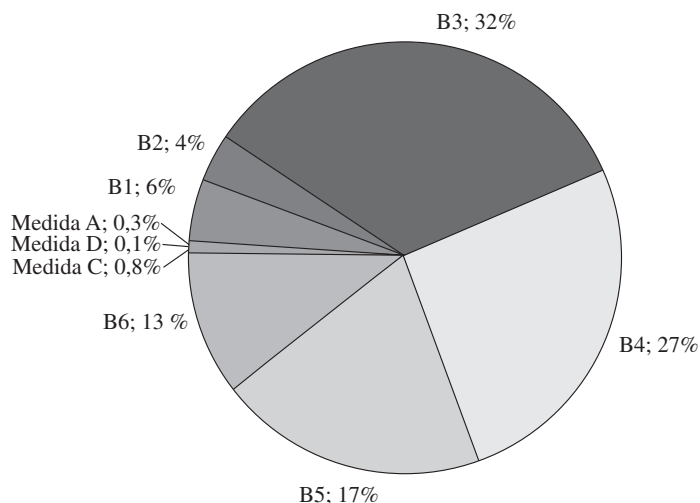


Tabla 1. Cuadro financiero final de LEADER II (en miles de euros)

		A) PREVISTO		B) EJECUTADO		B/A
Fuente de financiación-inversión	<b>Com. Europea</b>	<b>414.818</b>	<b>37,7%</b>	<b>381.127</b>	<b>27,9%</b>	<b>-8,1%</b>
	FEOGA	187.673	17,1%	171.244	12,6%	-8,8%
	FEDER	196.433	17,8%	181.796	13,3%	-7,5%
	FSE	30.711	2,8%	28.088	2,1%	-8,5%
	<b>A. Públic. Nacion.</b>	<b>208.694</b>	<b>19,0%</b>	<b>223.908</b>	<b>16,4%</b>	<b>7,3%</b>
	Adm. Central	49.120	4,5%	45.563	3,3%	-7,2%
	Adm. AutonómIca	114.720	10,4%	114.722	8,4%	0,0%
	Adm. Local	44.854	4,1%	63.623	4,7%	41,8%
	<b>Inv. Privada</b>	<b>477.160</b>	<b>43,4%</b>	<b>758.925</b>	<b>55,6%</b>	<b>59,1%</b>
Distribución por medidas	<b>A: Adquisición de Capacidades</b>	4.627	0,4%	4.616	0,3%	-0,2%
	<b>B: Programa de Innovación Rural</b>	1.080.797	98,2%	1.346.411	98,7%	24,6%
	B1 ( <i>Apoyo Técnico</i> )	87.602	8,0%	86.580	6,3%	-1,2%
	B2 ( <i>Formación profesional</i> )	51.462	4,7%	49.583	3,6%	-3,7%
	B3 ( <i>Turismo Rural</i> )	362.848	33,0%	441.527	32,4%	21,7%
	B4 ( <i>PYMES, artesanía</i> )	273.386	24,8%	366.724	26,9%	34,1%
	B5 ( <i>Comercializac. Prod. Agr.</i> )	189.672	17,2%	230.440	16,9%	21,5%
	B6 ( <i>Med. Ambiente.y patrimonio</i> )	150.802	13,7%	171.557	12,6%	13,8%
	<b>C: Cooperación Transnacional</b>	12.787	1,2%	11.088	0,8%	-13,3%
	<b>D: Evaluación y Seguimiento</b>	2.460	0,2%	1.609	0,1%	-34,6%
<b>TOTAL</b>	<b>1.100.671</b>	<b>100%</b>	<b>1.363.960</b>	<b>100%</b>	<b>23,9%</b>	

Fuente: Elaborado a partir de los cuadros financieros finales de LEADER II. MAPA, junio 2003.



Figura 4. GAL que más han destacado en cada una de las submedidas (en términos de inversión)

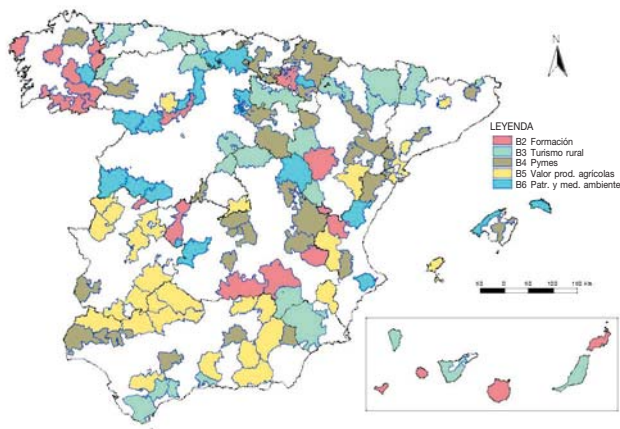
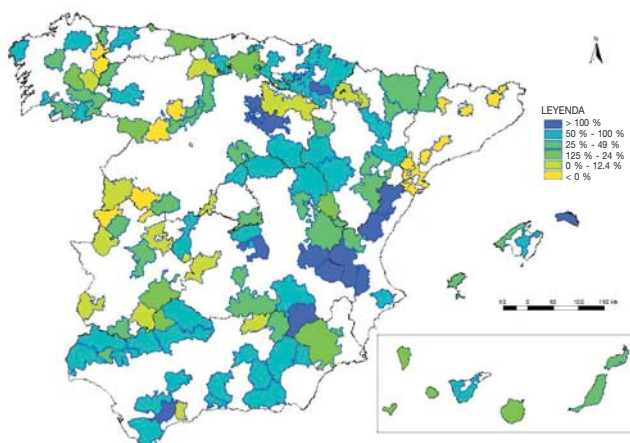


Figura 5. Movilización de inversión privada (ejecutado/previsto)



### 3. VALORACIÓN Y BALANCE DE PRODER

Cuando en 1994 la Iniciativa Comunitaria LEADER I tocó a su fin, y con la ya segura continuidad de la misma, en los territorios rurales españoles se habían generado muchas expectativas. La respuesta del mundo rural a la posibilidad de acceder a un programa de desarrollo territorial bajo LEADER II fue tal que desbordó completamente la capacidad financiera de las diferentes autoridades nacionales así como las disponibilidades presupuestarias de LEADER II provenientes de la Comisión Europea.

Este efecto «llamada» está en la base del diseño y puesta en marcha de PRODER en España. El gobierno español hubo de dar respuesta a aquel cúmulo de esperanzas, y así es como en 1996 la Comisión Europea aprueba el Programa Operativo «Desarrollo y Diversificación Económica de Zonas Rurales» de Objetivo 1 de España (cuya fecha límite para efectuar compromisos financieros finalizó en diciembre de 1999, y en diciembre de 2001 finalizó el plazo para efectuar los gastos comprometidos). Este Programa Operativo formaba parte del Marco Comunitario de Apoyo para intervenciones estructurales en regiones Objetivo 1 durante el periodo 1994-1999, dentro de los ejes prioritarios 2 (Desarrollo Local) y 4 (Agricultura y Desarrollo Rural). PRODER se concebía por tanto como un programa que tendría su ámbito en regiones desfavorecidas (Objetivo 1) y en áreas rurales que no disfrutaban ya de un programa LEADER II (con la excepción de Canarias, dónde sí fueron compatibles). De esta forma, PRODER vino a completar el mapa de la ruralidad en estas CC.AA.

### 3.1. Las características básicas del Programa: inversiones y distribución por medidas

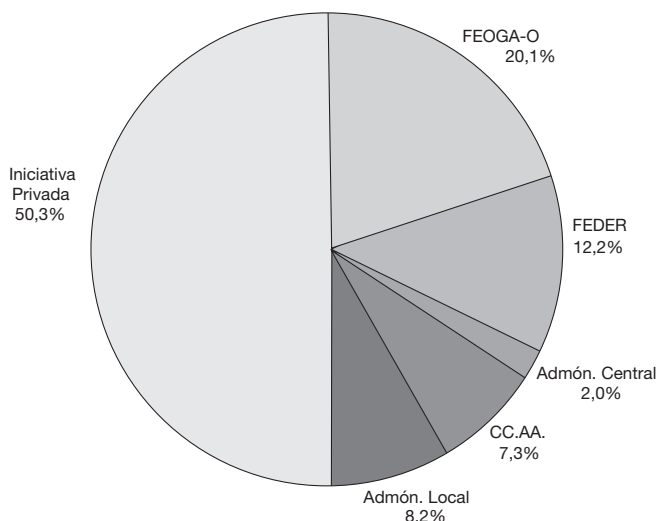
PRODER es un programa que reproduce el enfoque e incluso las estructuras de LEADER, es decir, se basa en Grupos de Acción Local público-privados (las dos excepciones han sido Asturias, donde ha sido aplicado por las oficinas comarcales de la Consejería de Agricultura, y Canarias, bajo la responsabilidad de los Cabildos Insulares). Los objetivos generales de PRODER se orientan a la valorización del patrimonio, fomento del agroturismo y turismo rural, ayudas a la creación y mantenimiento de pequeñas y medianas empresas (incluyendo artesanía y servicios), valorización del potencial productivo agrario y forestal, y mejora de la formación para actividades agrarias y forestales.

De las 152 solicitudes (muestra de esas expectativas a las que hacíamos referencia), fueron seleccionadas únicamente dos tercios (97). Los territorios PRODER han ocupado casi el 24% de la superficie nacional (45% en LEADER II), siendo la población de estas áreas el 11% del total nacional (12% en LEADER II). Por tanto, los territorios PRODER han tenido una media de 36 hab./km<sup>2</sup> (superior a los 21 hab./km<sup>2</sup> de las zonas LEADER II, pero lejos en todo caso de los 77 hab./km<sup>2</sup> del conjunto nacional).

PRODER tenía unas previsiones iniciales de casi 620 M€ (millones de euros), de los que casi dos tercios eran fondos públicos (45% provenientes de la UE y 20% de las administraciones nacionales), y el tercio restante tendría origen privado (tabla 2). Estas previsiones han variado significativamente, siendo el total certificado de algo más de 790 M€ (un 28% más de la cifra prevista). El crecimiento de las inversiones sobre previsiones iniciales por parte de la ini-

ciativa privada por un lado (85%), y de las administraciones locales por otro (30%), explican en gran parte estos resultados.

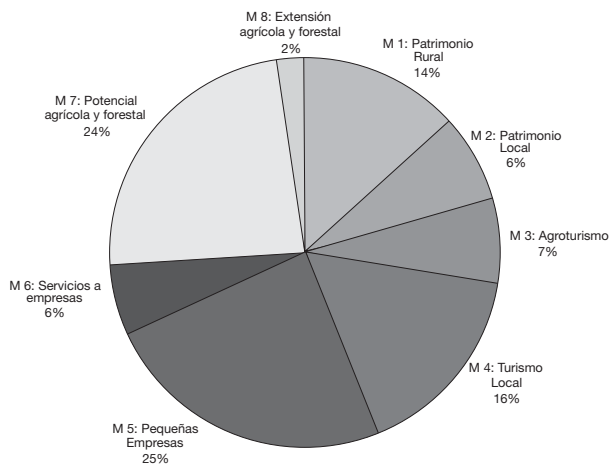
Figura. 7. Distribución de la financiación e inversiones finales en PRODER



En el otro extremo tenemos la financiación que no ha llegado a los compromisos iniciales, especialmente en el caso de los fondos europeos, con casi un 9% menos. En relación a LEADER II la estructura de la financiación movilizada es similar, con un claro predominio de la inversión privada, un peso muy importante de los fondos europeos, y un papel no menos significativo de las administraciones públicas nacionales (figura 7 y tabla 2).

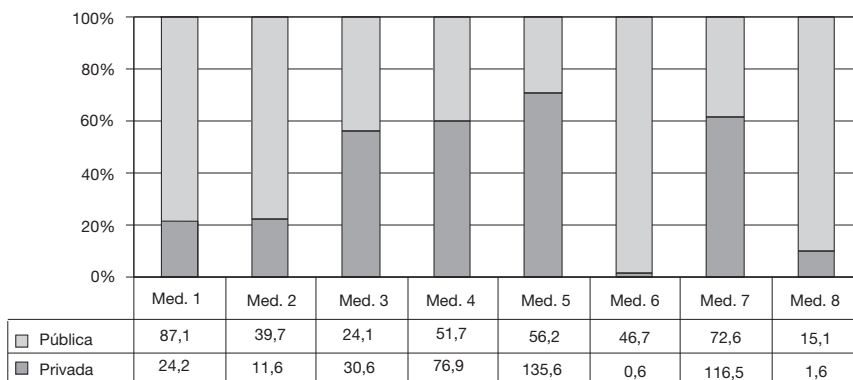
En la figura 8 tenemos la estructura de la distribución por medidas. En algunas se han experimentado cambios significativos respecto de las previsiones iniciales, como ocurre por ejemplo en las dos medidas sobre valorización del patrimonio (con un 25% más), el turismo local y potencial productivo agrario (medidas 4 y 7, con un 27% en ambos casos); pero sin duda, ha sido la medida relativa a las PYMEs, artesanía y servicios la que más éxito ha tenido, tanto por el volumen movilizado (casi 192 M€, una cuarta parte del total) como por el porcentaje de incremento respecto de las previsiones iniciales (un 63%). En conjunto, los cuatro grandes tipos de medidas (PYMEs, potencial agrario, turismo y patrimonio) han tenido un equilibrio importante en cuanto a fondos totales.

Figura 8. Distribución de las inversiones finales por medidas. PRODER



Un último aspecto a destacar es el predominio público o privado por medidas (figura 9). La financiación e inversiones públicas se han centrado en medidas de recuperación del patrimonio arquitectónico, en el funcionamiento de los grupos y apoyo técnico, y en el ámbito de la formación orientada a la revalorización del potencial agrario y forestal. Por su parte, la iniciativa privada ha tenido una muy importante respuesta en los sectores y actividades con un carácter más directamente productivo (pequeñas empresas, todo lo relacionado con la valorización de recursos turísticos y, en menor medida, transformación o mejora del potencial agrario y/o forestal; la participación también ha sido destacada en acciones de valorización del patrimonio arquitectónico (principalmente renovación de inmuebles).

Figura 9. Financiación e inversiones totales según carácter público o privado (tabla en millones de euros)



Aunque PRODER ha sido un Programa Operativo único con carácter pluri-regional, entre las CCAA encontramos algunas diferencias significativas en la estructura final de las fuentes de financiación, el papel de la inversión privada, así como la propia orientación del Programa (tabla 2): CCAA en las que el Programa ha tenido exclusivamente un carácter público (Canarias) o con predominio público (Galicia) por un lado, frente a otras con un importante predominio de la inversión privada (Comunidad Valenciana); atención prioritaria a la recuperación del patrimonio arquitectónico (Canarias, Galicia y Murcia), al turismo (Murcia, Galicia, Cantabria y Asturias), al tejido de pequeñas y medianas empresas (Castilla-La Mancha y Extremadura y, en menor medida, Comunidad Valenciana, Andalucía, Castilla y León, Cantabria y Asturias), y potencial agrario y extensión agraria (Andalucía y Comunidad Valencia).

### 3.2. La orientación de las medidas y los principales resultados

Las medidas 1 y 2 se han orientado principalmente a acciones de recuperación y restauración arquitectónica de edificios de carácter histórico o singular; en conjunto se han realizado más de 2.800 proyectos, encabezados en su mayor parte por las administraciones locales (70%), y en mucha menor medida por las asociaciones (13%), mientras que el resto se dispersa entre empresas, iniciativas particulares, etc. Las medidas 3 y 4 se han orientado a la creación de alojamiento turístico (13.200 camas para uso turístico), y en menor medida al fomento de servicios complementarios (en función del nivel de desarrollo turístico de los territorios); sin embargo siguen siendo temas pendientes la falta de asociacionismo, la comercialización, la mejora de la calidad, o los planes sectoriales, entre otros. Estas dos medidas se han concentrado principalmente en Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura y Galicia (con un 82% de las acciones totales).

En el marco de la medida 5 (pequeñas empresas, artesanía y servicios), PRODER ha contribuido a más de 2.000 proyectos, principalmente en Andalucía (30%), Castilla-La Mancha (21%), Castilla y León y Extremadura (19% en cada caso). Los resultados han sido la creación de 1.400 empresas y un buen número de empleos (aunque más allá de los indicadores cuantitativos oficiales, habría que hablar principalmente de «contribución a la creación y/o consolidación de empresas y empleo», junto a otros instrumentos probablemente más decisivos que el propio PRODER).

La medida 7 se ha destinado a la revalorización del potencial productivo agrario y forestal. Básicamente hay que referirse a las industrias de transformación, vinculadas en muchos casos a los productos locales y artesanales (casi siempre con una importante preocupación por la calidad). Se han llevado a cabo algo más de 1.900 proyectos, principalmente en Andalucía (46%), Castilla y León (17%) y Castilla-La Mancha (10%).

Tabla 2. Cuadro financiero final de PRODER (en millones de euros)

		A) PREVISTO		B) EJECUTADO		B/A
Fuente de financiación-inversión	<b>Unión Europea</b>	<b>279,77</b>	<b>45,2%</b>	<b>255,01</b>	<b>32,3%</b>	<b>-8,8%</b>
	FEOGA-O	174,26	28,1%	158,77	20,1%	-8,9%
	FEDER	105,51	17,0%	96,24	12,2%	-8,8%
	<b>Adm. Públicas Nacionales</b>	<b>124,94</b>	<b>20,2%</b>	<b>138,18</b>	<b>17,5%</b>	<b>10,6%</b>
	Adm. Central	16,02	2,6%	15,78	2,0%	-1,5%
	Adm. Autonómica	59,00	9,5%	57,62	7,3%	-2,3%
	Adm. Local	49,92	8,1%	64,78	8,2%	29,8%
	<b>Inversión Privada</b>	<b>214,51</b>	<b>34,6%</b>	<b>397,52</b>	<b>50,3%</b>	<b>85,3%</b>
Distribución por medidas	M1. Valorización del patrimonio rural	87,49	14,1%	111,30	14,1%	27,2%
	M2. Valorización del patrimonio local	42,82	6,9%	51,26	6,5%	19,7%
	M3. Agroturismo	55,41	8,9%	54,71	6,9%	-1,3%
	M4. Turismo Local	101,02	16,3%	128,69	16,3%	27,4%
	M5. Pequeñas Empresas, artesanía y servicios	117,96	19,0%	191,75	24,3%	62,6%
	M6. Servicios a empresas	48,45	7,8%	47,28	6,0%	-2,4%
	M7. Potencial productivo agrícola y forestal	148,78	24,0%	189,03	23,9%	27,1%
	M8. Extensión agraria y forestal	17,28	2,8%	16,70	2,1%	-3,3%
	<b>TOTAL</b>	<b>619,21</b>	<b>100%</b>	<b>790,71</b>	<b>100%</b>	<b>27,7%</b>

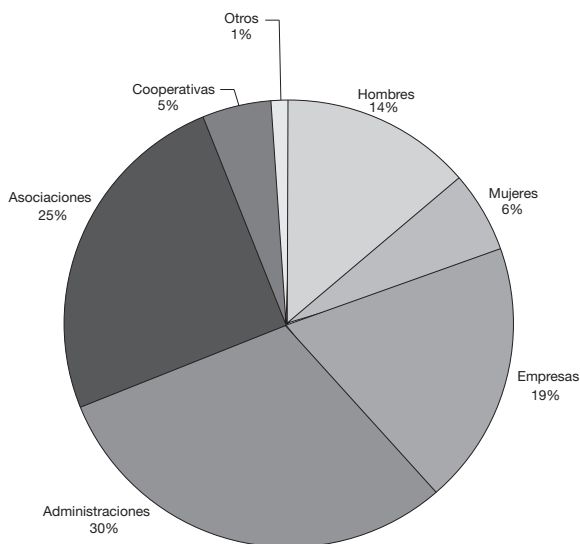
Fuente: Informe Final de Ejecución 1994-1999. PRODER. MAPA, 2003.

Por último, la medida 8 se ha orientado a la mejora de la extensión agraria y forestal. PRODER ha apoyado algo más de 1.100 acciones de formación y capacitación en los ámbitos de la industria agroalimentaria, nuevas tecnologías, medio ambiente, etc. Tales acciones se han concentrado principalmente en Andalucía y Castilla y León (72%). Pese a todo, algunos déficit permanecen, como la necesidad de mejorar la formación orientada a un tipo de transformación agroalimentaria basada en la calidad, un mejor posicionamiento competitivo en el marco de las redes de comercialización, la introducción de nuevas tecnologías y su compatibilización con el valor añadido de los procesos tradicionales, etc.

En general, los territorios PRODER han contado con un tejido empresarial más denso que en el caso de los LEADER, pero aún así sigue habiendo una cierta falta de articulación, situación que PRODER no ha podido superar, tanto por sus limitados recursos como por el reducido tiempo de ejecución. A todo ello hay que añadir tanto una débil cultura empresarial como una reducida visión estratégica; PRODER no ha sido, por su modesta envergadura, un instru-

mento capaz de poner en marcha o consolidar una dinámica generalizada en ese sentido. En la fig. 10 pueden verse los beneficiarios finales, destacando una proporción relativamente baja de personas físicas (especialmente mujeres) y de empresas privadas.

Figura 10. Tipología de beneficiarios finales de los proyectos



#### 4. «OTROS» ELEMENTOS PARA LA REFLEXIÓN TRAS LEADER II Y PRODER<sup>2</sup>

Los logros alcanzados en cuanto a inversiones globales y, especialmente, la movilización de capital privado, suelen utilizarse como indicadores del grado de éxito de la Iniciativa en un área. Sin embargo esto puede ser en ocasiones erróneo o, cuando menos, sólo una parte de ese posible éxito, y probablemente no la más importante si nos atenemos a los fundamentos y filosofía de la propia Iniciativa, recogidos en gran parte en lo que se denominan las siete especificidades del método LEADER (figura 6). Por tanto, una valoración de la Iniciativa LEADER también ha de tener en cuenta en qué medida se ha avanzado en cada una de las especificidades. Pero además, en última instancia, es necesaria una reflexión seria y profunda sobre la adecuación o pertinencia real

<sup>2</sup> Gran parte de estas reflexiones están ligadas a las conclusiones de la Evaluación Ex-Post de LEADER II, (que ha incluido igualmente un pequeño análisis de PRODER) encargada por la Comisión Europea para el conjunto de la UE, y que en España ha sido dirigida por Javier Esparcia (diciembre 2002-julio 2003).

Tabla 3: Cuadro financiero final de PRODER, por CC.AA. (en millones de euros)

	TOTAL %	ANDALU- CIA %	ASTURIAS %	CANA- RIAS %	CANTA- BRÍA %	CASTILLA LA MAN- CHA %	CASTILLA Y LEÓN %	EXTRE- MADURA %	GALICIA %	MURCIA %	COM. VALEN- CIANA %	Núm. de beneficiarios finales por		Núm. de proyectos por medidas
<b>Unión Europea</b>	<b>32,3</b>	<b>31,7</b>	<b>30,3</b>	<b>55,5</b>	<b>35,1</b>	<b>31,5</b>	<b>32,9</b>	<b>34,3</b>	<b>44,9</b>	<b>32,1</b>	<b>220,1</b>			
FEOGA-O	20,1	22,7	19,7	25,0	23,6	17,4	22,0	20,6	14,5	9,9	16,0			
FEDER	12,2	9,0	10,6	30,5	11,5	14,1	11,0	13,7	30,4	22,2	6,0			
<b>Adm. Públicas Nacionales</b>	<b>17,5</b>	<b>14,0</b>	<b>14,0</b>	<b>44,5</b>	<b>18,3</b>	<b>17,3</b>	<b>21,4</b>	<b>16,0</b>	<b>19,5</b>	<b>24,4</b>	<b>13,8</b>			
Adm. Central	2,0	2,4	1,5	2,4	2,1	1,5	2,5	1,8	1,5	1,0	1,2			
Adm. Autonómica	7,3	5,8	7,0	0,0	7,9	6,3	9,4	7,2	8,7	14,6	6,9			
Adm. Local	8,2	5,9	5,4	42,1	8,3	9,4	9,6	7,0	9,4	8,8	5,6			
<b>Inversión Privada</b>	<b>50,3</b>	<b>54,3</b>	<b>55,8</b>	<b>0,0</b>	<b>46,5</b>	<b>51,2</b>	<b>45,6</b>	<b>49,7</b>	<b>35,6</b>	<b>43,5</b>	<b>64,3</b>			
M1. Valorización del patrimonio rural	14,1	14,0	12,8	20,6	20,9	10,4	20,7	9,3	0,0	0,0	15,4	18,6	19,2	
M2. Valorización del patrimonio local	6,5	0,3	2,3	28,3	4,6	6,7	3,0	5,8	34,7	41,4	6,4	6,3	6,1	
M3. Agroturismo	6,9	0,5	6,0	0,0	18,0	8,0	5,5	14,1	23,9	30,7	4,6	5,4	5,1	
M4. Turismo Local	16,3	14,4	26,4	19,3	21,7	17,1	19,2	14,1	23,9	30,7	4,6	5,4	5,1	
M5. Pequeñas Empresas, artesanía y servicios	24,3	24,5	22,4	4,8	21,2	31,3	22,8	28,2	16,4	0,0	27,9	19,6	18,0	
M6. Servicios a empresas	6,0	6,4	4,3	0,0	6,2	6,8	5,5	10,9	7,9	1,1	3,1	9,5	10,3	
M7. Potencial productivo agrícola y forestal	23,9	36,4	25,2	27,0	6,0	18,0	21,0	17,6	0,0	0,0	31,8	18,1	17,1	
M8. Extensión agraria y forestal	2,1	3,6	0,7	0,0	1,4	1,7	2,2	0,0	0,0	0,0	2,6	10,9	12,6	
<b>TOTAL (millones de euros)</b>	<b>790,71</b>	<b>212,82</b>	<b>30,07</b>	<b>13,17</b>	<b>25,77</b>	<b>104,40</b>	<b>184,56</b>	<b>59,53</b>	<b>49,83</b>	<b>13,18</b>	<b>97,39</b>	<b>10,240</b>	<b>11,271</b>	
<b>Núm. de proyectos por CCAA</b>	11217	28	4	1	5	15	24	10	5	1	8			

Valores con diferencias más significativas respecto del conjunto de las CC.AA.

Fuente: Informe Final de Ejecución 1994-1999. PRODER. MAPA, 2003.



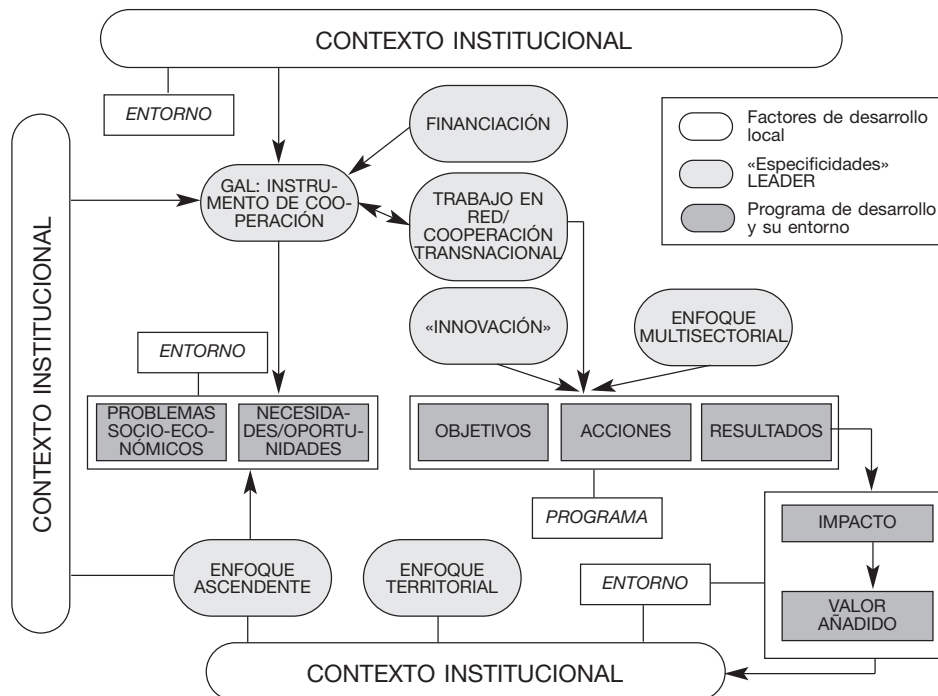
de las acciones realmente llevadas a cabo respecto de los objetivos previstos y, sobre todo, respecto de las necesidades del área, lógicamente en una perspectiva estratégica de medio y largo plazo. Lógicamente esta es una reflexión que han de llevar a cabo los diferentes agentes responsables implicados en el diseño y ejecución de los planes de desarrollo en las diferentes áreas LEADER.

El *enfoque territorial* ha sido uno de los principales elementos presentes en LEADER II. Básicamente se trata de la definición de una estrategia de desarrollo para un área bien definida a partir de las características de ese territorio, adaptada a las necesidades del mismo y que permita hacer frente y superar sus debilidades y a la vez aprovechar sus potencialidades. En España ha habido planteamientos y resultados desiguales, con algunas Comunidades Autónomas en las que, caso de Galicia, el enfoque territorial ha constituido el principal criterio a la hora de seleccionar los Grupos (como se recoge en su Programa Regional). Sin embargo, tanto la definición de las áreas LEADER II como el diseño de las estrategias ha presentado frecuentes deficiencias, que se traducen, en primer lugar, en unas áreas faltas de la necesaria integración y de una identidad territorial suficiente. Ciertamente es también que en los diferentes documentos de evaluación final se recoge que pese a las deficiencias iniciales en este aspecto, LEADER II ha supuesto un avance en esa débil identidad territorial inicial; estos progresos pueden no obstante verse frenados por el fuerte localismo “municipalista”, injustificado cuando estamos ante estructuras territoriales tan frágiles como los micro-municipios (en términos económicos y demográficos) de nuestras zonas rurales desfavorecidas.

En segundo lugar, por lo que respecta a la definición de las estrategias, desgraciadamente hay que hacerse eco de que en una gran parte de los Programas de Innovación Rural no constituyen verdaderas estrategias adaptadas a la realidad y a las necesidades del área, constituyendo básicamente un conjunto de ideas, en esencia correctas, sobre posibilidades de actuación. La verdadera estrategia, en sentido estratégico, ha estado principalmente en la mente de los gerentes y/o principales tomadores de decisiones de los Grupos de Acción Local. Sigue siendo por tanto necesaria una reflexión explícita de carácter estratégico a medio y largo plazo, que involucre de manera más clara al conjunto de actores –públicos, privados, locales y no locales– y a sectores más amplios de la población local.

El carácter *ascendente y participativo*, es decir, la instauración de procesos de toma de decisiones desde lo local y participada por agentes representativos de los intereses de la población y del territorio, ha constituido en todo caso una novedad importante en los territorios rurales, avanzando en la línea ya iniciada durante LEADER I. Efectivamente, este doble enfoque participativo y ascendente han de permitir a los agentes locales, públicos y privados, trabajar

Figura 6. Especificidades del método LEADER



Fuente: Adaptado a partir de AEIDL, 1999.

e implicarse activamente en los GAL en tanto que estructuras de cooperación y de toma de decisiones de carácter supramunicipal. Los enfoques ascendente –participativo y territorial– están íntimamente asociados en la medida en la que la delimitación de un territorio LEADER poco coherente –desde el punto de vista geográfico, social, económico, histórico, etc.– no facilita, antes al contrario, que pueda alcanzarse un verdadero enfoque ascendente y participativo.

Teniendo esto en cuenta, también en relación a los procesos participativos y ascendentes de toma de decisiones hay que hacerse eco de algunas disfunciones surgidas durante la aplicación de LEADER II. En primer lugar, ha habido estructuras poco permeables y con procedimientos de toma de decisiones controlados *de facto* por un reducido número de miembros, en algunos casos procedentes del ámbito público (recordemos el importante peso de los cabildos insulares en las Islas Canarias, las fundaciones para el desarrollo creadas por el gobierno gallego, o el predominio de ayuntamientos y mancomunidades en el caso asturiano) y en otros también con la participación de algunos agentes privados clave en el área. En segundo lugar, en el lado opuesto el problema no

ha sido que se haya impedido la participación, sino que ésta no ha existido o ha sido escasa pese a las facilidades y esfuerzos en sentido contrario; así por ejemplo en muchos informes de evaluación se pone de manifiesto que pese a un cierto interés inicial, determinados sectores, entre ellos algunos agentes privados y sociales, han sido poco proclives a una implicación activa más allá de sus intereses inmediatos (actitud que no necesariamente hay que calificar como egoísta sino que con frecuencia se deriva de una escasa o nula cultura para la cooperación). La metodología de los foros o mesas sectoriales se recoge como altamente positiva (habiendo fomentado la articulación de sectores como el turismo o la producción y/o comercialización de productos agroalimentarios); aun así, tampoco se ha conseguido que sectores específicos, caso de los jóvenes, hayan tenido una presencia más significativa en el marco de la Iniciativa.

La *innovación* ha sido una de las características más distintivas de LEADER II. En su concepción original tales innovaciones podían tomar formas diversas, desde nuevas formas de valorizar los recursos locales, hasta acciones que aportan respuestas nuevas o diferentes en el área a problemas clásicos, o acciones que no han sido contempladas por otras políticas de desarrollo. La respuesta de los GAL y de los beneficiarios ante la exigencia de innovación ha sido muy variada, siendo muy difícil señalar una tendencia como predominante. Por un lado, hay que hacerse eco de un buen número de «acciones innovadoras» en muy diferentes ámbitos, y que también responden a otro de los aspectos definitorios de LEADER II, la transferibilidad de éstas a otros contextos; las bases de datos del Observatorio Europeo LEADER y la Unidad Española del Observatorio LEADER constituyen sólo un ejemplo de este tipo de acciones innovadoras. No obstante lo anterior, por otro lado, también hay que señalar que el concepto de innovación ha sido interpretado frecuentemente en su vertiente tecnológica, debido tal vez a que, al menos de forma aparente, es la más fácil de concebir e introducir; esto explica que, especialmente para el sector privado, la modernización técnica haya constituido un recurso relativamente fácil para presentar propuestas de proyectos financiables a través de LEADER II. La labor de los equipos técnicos, tratando de fomentar acciones que concorden con un sentido más amplio de innovación, ha sido fundamental.

Frecuentemente la dificultad que también muchos miembros de los GAL han tenido para concebir la innovación en este sentido más amplio les ha llevado, *de facto*, a relegar los criterios relacionados con el carácter innovador a la hora de la selección y financiación de las propuestas. También hay que señalar que, en otros casos, cuando ha habido una concepción clara y se ha mantenido firme la exigencia de ese componente de innovación, los potenciales beneficiarios han agudizado el ingenio para diseñar o presentar acciones aparentemente muy innovadoras, pero que en realidad constituyen planteamientos tradicionales (independientemente de que se trate de acciones más o menos necesarias).

El enfoque *integrado y multisectorial* es otra de las especificidades que LEADER II ha tratado de fomentar. Se trata de aspectos directamente relacionados con la concepción y puesta en marcha de una estrategia de desarrollo que atienda, por un lado, a la habitualmente necesaria diversificación de la economía rural y, por otro, a la interrelación entre acciones y sectores, tanto en el área como desde ésta hacia el exterior. Si, como ya hemos señalado, muchos de los GAL no han conseguido diseñar planes de desarrollo con carácter estratégico orientados a la sostenibilidad a medio y largo plazo, es fácil comprender que tales grupos no han podido avanzar de manera muy significativa en este enfoque integrado y multisectorial.

La característica predominante con la que nos hemos encontrado ha sido un gran número de acciones, pero aún insuficientemente conectadas entre sí (en el mejor de los casos dentro del mismo sector). Evidentemente la responsabilidad no es sólo de los GAL y de los equipos técnicos; sin duda la falta de una cultura de la cooperación entre la población y, especialmente, entre los potenciales beneficiarios, ha impedido un mayor grado de integración entre acciones y sectores. En este contexto, no es extraño que algunos de los evaluadores de los programas regionales destaquen la necesidad de incorporar elementos claros de planificación estratégica –a lo que deberíamos añadir, también de pensamiento estratégico–. En todo caso, si LEADER II no ha sido el escenario en el que se han materializado un gran número de estrategias con un claro enfoque multisectorial e integrado, sí parece evidente que ha constituido el marco para el aprendizaje por parte de los propios GAL y de los equipos técnicos de cara a avanzar en la consecución de este tipo de estrategias, y es de esperar que en LEADER+ éstos sean capaces de materializar el carácter integrado que también aquí se persigue.

El fomento del *trabajo en red y la cooperación transnacional* constituye otro de los objetivos de LEADER II. En relación al primero de los aspectos, muchos grupos han desarrollado mecanismos no formalizados de cooperación, si bien a un nivel muy básico referido principalmente al intercambio de información; en este sentido desde muchos grupos se ha señalado que la falta de redes formalizadas de ámbito regional ha obstaculizado una cooperación más eficaz. Como respuesta a esta demanda, precisamente el periodo de ejecución de LEADER II ha visto nacer un buen número de redes regionales, así como la consolidación de las redes nacionales; son muchas las acciones que ambos tipos de redes han puesto en marcha, y sin duda al final de LEADER II los GAL españoles disponían en las redes de un importante instrumento de soporte. No obstante lo anterior, también hay que hacerse eco que, tal como se señala en diferentes informes de evaluación final, los avances en la creación y/o consolidación de redes (especialmente en el caso de las de ámbito regional) no se ha traducido en una mejora muy significativa respecto de los mecanismos informales que ya habían desarrollado los grupos.

En este sentido, desde los propios grupos se hecha en falta una mayor implicación y participación de los diferentes socios que, en última instancia, es lo que va a determinar la mayor o menor utilidad de este tipo de instrumentos. Se haría necesario por tanto avanzar en la definición de contenidos y funciones y el fomento de éstas con una participación más activa por parte de los grupos. Evidentemente tales deficiencias, que se han puesto de relieve durante LEADER II, no empañan en absoluto el importante papel de puesta en red, de foros de trabajo conjuntos y de prestación de cada vez más servicios que, desde las redes nacionales y en gran parte también las regionales, se está ya consolidando en estos últimos tiempo y a lo que la experiencia de LEADER II ha contribuido de manera decisiva.

En cuanto a la cooperación transnacional, los grupos LEADER han puesto en marcha un buen número de proyectos, con el apoyo fundamental del Observatorio Europeo LEADER (tanto desde el punto de vista técnico como económico). De todos estos proyectos hay algunos que tienen un carácter verdaderamente ejemplar y que responden al objetivo de intercambio de experiencias, transferencia de conocimientos y búsqueda de complementariedades. No obstante, en una gran parte de los casos los grupos LEADER no han podido materializar proyectos de cooperación transnacional sólidos y con efectos directos o indirectos, pero en todo caso significativos y evidentes en las zonas LEADER. Los diferentes retrasos en abordar la puesta en marcha de estas acciones, las dificultades para detectar o establecer contactos sólidos que finalmente se traduzcan en propuestas, la barrera lingüística que aún padecen muchos grupos, o la propia complejidad de trasladar y materializar un proyecto de cooperación transnacional en iniciativas concretas en el área LEADER, son elementos que explican los limitados avances e impacto de la cooperación transnacional durante LEADER II. Pero hay también que destacar que, como en otros muchos aspectos, LEADER II ha constituido para muchos grupos una fase de aprendizaje que les ha permitido posicionarse mucho mejor de cara a futuras acciones de cooperación, materializables tanto en el marco de LEADER+ como de otros posibles programas, como de hecho ya está ocurriendo en un buen número de casos.

La descentralización de los *procedimientos de gestión y financiación* se presentó en su momento como una importante innovación. Aunque la capacidad de decisión sobre los fondos públicos no es total, ciertamente la disponibilidad de un amplio margen de maniobra por parte de los GAL ha sido el elemento necesario (pero no suficiente) para materializar los objetivos del enfoque ascendente. Desde este punto de vista la descentralización hacia los GAL ha sido evidentemente muy positiva, al poner bajo la responsabilidad de los agentes locales medios financieros y procedimientos administrativos para la ejecución de sus estrategias y acciones de desarrollo.

En este contexto, no podemos dejar de poner de relieve que, pese a todo, los GAL han tenido muchas dificultades en la gestión administrativa y financiera diaria del programa, valoradas frecuentemente como un exceso de burocracia. Efectivamente, la carga administrativa y de control procedimental ha absorbido buena parte de los recursos de los equipos técnicos, detrayendo esfuerzos de las tareas de dinamización. Los equipos técnicos han contado, por un lado, con una aplicación informática específica, que es valorada como un instrumento muy útil y que les ha facilitado sus tareas administrativas. Por otro lado, los gobiernos regionales también han dispuesto equipos técnicos –teóricamente– de apoyo. Sin embargo, la insuficiente dotación en cuanto a recursos humanos de estos equipos ha supuesto que se centrasen básicamente en las labores de seguimiento y control, siendo por tanto limitadas sus posibilidades de ofrecer el apoyo técnico que con frecuencia han necesitado los GAL (apoyo que en todo caso ha estado supeditado a unas buenas dosis de voluntarismo por parte de muchos técnicos en los gobiernos regionales).

Por su parte, PRODER ha constituido en gran parte una proyección de las especificidades de LEADER, pero no ha estado exento de deficiencias, que sin duda constituyen retos para PRODER 2. Efectivamente, PRODER es un programa prácticamente gemelo de LEADER en cuanto que está basado en un enfoque territorial del desarrollo. La puesta en práctica de este enfoque en los territorios PRODER no ha estado exenta sin embargo de algunas deficiencias.

En primer lugar, algunos territorios PRODER han tenido, al igual que ocurría en LEADER, disfunciones debido a una falta de coherencia en la delimitación de las áreas. El hecho de que los criterios de coherencia territorial no siempre hayan sido los determinantes en la delimitación de las áreas se ha traducido en algunas dificultades, a las que se ha añadido, por un lado, una lógica falta de imagen externa como territorio coherente y dotado de una cierta unidad, y por otro la propia falta de identidad de la población con ese territorio.

En segundo lugar, el carácter ascendente y participativo no ha estado suficientemente presente en la actividad de muchos de los GAL, y todo ello se ha manifestado en aspectos como una escasa y puntual sensibilización de la población; bajo grado de asociacionismo (con una reducida articulación de los colectivos y agentes en torno a una estrategia de desarrollo); exceso de protagonismo de los agentes públicos en los órganos de decisión (aspecto éste que ha derivado en límites a la participación efectiva de determinados colectivos, caso de mujeres, jóvenes y agricultores); esto último puede relacionarse a su vez con la incapacidad de muchos GAL de movilizar e implicar suficientemente a agentes privados (si bien desde los GAL con predominio público se señala que ese protagonismo es el resultado de la falta de implicación de los agentes privados).

En tercer lugar, en relación a las diferentes orientaciones productivas, en PRODER han faltado, o no se han podido o sabido aplicar adecuada y suficientemente, unas estrategias de desarrollo coherentes en las que hayan estado presentes la integración y articulación entre acciones y sectores. Cierto es no obstante que en este caso el reducido periodo de ejecución real con el que han contado los Grupos ha limitado de manera muy significativa las posibilidades de desarrollar e implementar estrategias integradas.

En cuarto lugar, aunque los equipos técnicos de PRODER han tenido con frecuencia un perfil más «gerencial» y menos de «dinamización» en relación a LEADER (en gran parte debido a la propia naturaleza de los territorios y a la presión por ejecutar el programa en un periodo muy limitado), algunos aspectos de la gestión y administración de los fondos también han constituido un déficit.

En quinto lugar, para superar estos y otros déficit, los GAL han tenido la posibilidad, más teórica que real, de acceder a la cooperación y trabajo en red, tanto entre ellos como con grupos LEADER; la no disponibilidad de partidas específicas para la cooperación y la presión temporal para ejecutar el programa explican que ese trabajo en red se haya limitado en gran parte a las relaciones personales o profesionales directas establecidas por los diferentes miembros de los GAL o de los equipos técnicos.

En conjunto, PRODER ha de ser valorado como una respuesta globalmente adecuada por parte del gobierno español a las expectativas de desarrollo territorial que LEADER había creado en las áreas rurales españolas desde los primeros años 90. Es cierto que las zonas rurales en las que se ha aplicado el programa disponen de un mayor tejido social y económico que las áreas LEADER, y que por ello el diseño y puesta en marcha de estrategias de desarrollo bajo este enfoque no tienen un carácter tan crítico para su futuro. Pese a ello, se ha puesto de relieve que este enfoque también puede contribuir de manera significativa a los procesos de cambio y transformación socioeconómica. Sin duda PRODER II va a permitir en estos próximos años superar muchos de los condicionantes que ha tenido PRODER y, con la experiencia y el aprendizaje adquirido en los últimos años, contribuir eficazmente tanto a una verdadera articulación social como a la diversificación de la economía local.

##### 5. CONCLUSIÓN: Enseñanzas de LEADER II y PRODER y la necesidad de profundizar en la cultura del desarrollo y gestión territorial desde lo local

No cabe duda que LEADER II y PRODER han permitido la consolidación de un modelo de desarrollo innovador en nuestras áreas rurales, con muchas ventajas sobre otras formas de intervención. Tanto PRODER como, especialmente,

LEADER II (por tratarse de áreas en muchas ocasiones con una significativamente menor articulación territorial, económica y social) han sido determinantes en la creación de nuestras estructuras de cooperación y en la puesta en marcha de mecanismos de aprendizaje, individual y colectivo, que constituyen un capital de importancia fundamental para los procesos de desarrollo en los territorios rurales:

- LEADER II y PRODER, y sus sucesores, están siendo un factor de democratización en los territorios rurales (en unas zonas más que en otras), pese a la utilización partidista que muchos actores –locales y externos– han hecho de los GAL como instrumento de poder y de influencia política y social;
- LEADER II y PRODER han fomentado el surgimiento y/o consolidación de los liderazgos en el tejido social, económico y político, de manera que muchos de los actores ligados a los GAL, incluidos los técnicos, se están convirtiendo en puntos de referencia para la población local.
- LEADER II y PRODER han sido una plataforma para el aprendizaje y la formación de gestores y técnicos en desarrollo rural, con lo que las zonas rurales pueden ahora disponer de equipos más preparados para abordar las diferentes dimensiones técnicas del desarrollo rural.
- LEADER II y PRODER han fomentado la capacidad de gestión y de toma de decisiones empresariales. Ciertamente LEADER II no ha consolidado un tejido empresarial allí donde no había nada o éste estaba en una situación de declive; sin embargo, la puesta en marcha de iniciativas productivas innovadoras está contribuyendo a mejorar la experiencia y capacidad empresarial para asumir proyectos viables, competitivos y sostenibles.
- LEADER II y PRODER han permitido avances en la cultura del enfoque territorial: ciertamente ni LEADER II ni PRODER se han constituido en catalizadores de la territorialización de políticas sectoriales, pero no hay duda de que están contribuyendo a generar una conciencia y unas demandas de enfoques menos sectoriales y más territoriales, y a la vez está demostrando la eficacia y valor añadido de estos enfoques como método de intervención en el territorio.

No cabe duda que la puesta en marcha de LEADER II y PRODER supone una aportación directa fundamental en la medida en la que ha significado el apoyo a un gran número de acciones y proyectos en los territorios rurales, así como la creación y/o consolidación de estructuras de cooperación territorial. Pero su importancia va mucho más allá de la simple gestión de unos fondos y la promoción de proyectos. Es evidente que, con la necesaria maduración y consolidación, tales estructuras de cooperación, junto con equipos técnicos sólidos, po-



drían estar llamadas a asumir un papel protagonista en la gestión de los cambios territoriales en las zonas rurales durante los próximos años. Ello depende no obstante de la combinación de dos factores. Por un lado, del hecho de que efectivamente desde las administraciones regionales empiecen a verse estas estructuras como un interlocutor útil, necesario y capaz de asumir la responsabilidad compartida en el diseño y gestión de políticas públicas en las áreas rurales.

Por otro lado, y como elemento previo, estas estructuras, los GAL, tienen que demostrar claramente que son capaces de ir más allá de una simple estructura de gestión de unos fondos públicos como es la Iniciativa LEADER y el programa PRODER; sobre todo, tienen que superar la concepción y/o visión entre la comunidad local como un conjunto de actores más interesados en utilizar el GAL como un instrumento de poder, de influencia en las comunidades locales, o de proyección personal en el ámbito de las organizaciones de carácter político, económico o social. LEADER y PRODER constituyen una vía de legitimación social para los actores locales tanto ante su propia sociedad local como ante las administraciones públicas regionales, que no debe ser desaprovechada como consecuencia de la utilización inadecuada de sus estructuras, de la incapacidad para superar los localismos municipalistas y de profundizar en los cambios mentales que implica la cultura de la cooperación, necesaria para consolidar perspectivas estratégicas para el desarrollo sostenible del territorio.