

# LEADER: Cómo surgió y qué hay todavía de él

---

Robert Lukesch



Mit Unterstützern von Bund, Land und Europäischer Union

«Bund»<sup>ministerium Land- und  
Forstwirtschaft» Regierung und  
Wasserwirtschaft»  
Gemeinsame Agrarpolitik Österreich</sup>

**WIR L^ben Tierra**  
Gemeinsame Agrarpolitik Österreich



## **CUADRO DE CONTENIDOS**

LEADER: De dónde vino y qué hay todavía en él .....	4
Introducción .....	5
<b>PARTE I__LOS ORIGENES DEL LEADER</b>	
Cambios políticos y económicos globales .....	7
Cuando el orden mundial bipolar se derrumbó .....	7
El giro neoliberal .....	7
La globalización bajo la estrella neoliberal .....	8
La contracorriente que ve el mundo como finito .....	9
Unificación alemana y escépticos británicos .....	9
Un toque de eurooptimismo .....	10
La Unión Europea en cierres .....	11
Los orígenes de las políticas agrícolas y estructurales .....	11
El desarrollo de las instituciones europeas .....	12
La institucionalización de la política de cohesión .....	13
Cambios en los objetivos de la política agrícola común .....	15
Transición de la PAC a los pagos por superficie .....	16
La Comisión Europea bajo Jacques Delors .....	17
La burocracia se afirma a sí misma .....	19
La aparición de nuevos enfoques para el desarrollo local y regional .....	20
Las aparentes debilidades de los conceptos de planificación e inversión de arriba hacia abajo .....	20
El llamado a poner fin a la dependencia .....	20
El cambio de paradigma hacia enfoques de desarrollo endógenos y de base local .....	22
El desarrollo local como concepto emancipador .....	24
Ampliación: el cambio hacia enfoques de base local en las políticas generales .....	25
<b>PARTE II__EL VIAJE DEL LEADER A TRAVÉS DEL TIEMPO</b>	
La génesis de LEADER .....	29
Preludio .....	29
La DG V (Empleo), la incubadora de Leader en la CE .....	30
La OCDE, la fuente más importante de asesoramiento .....	31
El enfoque de los precursores de LEADER: empleo local, educación y formación .....	31
Hacia un desarrollo territorial integrado .....	32
Redes que actúan como aceleradores de ideas brillantes .....	32
Ha llegado el momento de LEADER .....	34
LEADER surge: De la iniciativa comunitaria al método .....	34
De la red ELISE a la Unidad de Coordinación LEADER I .....	35
LEADER I, la innovación institucional radical .....	36

LEADER II y el Observatorio Europeo LEADER II.....	37
Descifrando el código: el método LEADER.....	39
«800 Leader dan su opinión» .....	40
LEADER como motor de innovación .....	41
LEADER como enfoque emancipador.....	42
La pequeña pero significativa reconfiguración de las especificidades de Leader .....	43
Integración de LEADER .....	44
LEADER+: Una transición llena de baches.....	44
La institucionalización de LEADER como DLP .....	44
La red rural crece, la dotación de personal para LEADER se reduce.....	45
LEADER se extiende .....	46
La comunidad LEADER, que abarca redes institucionales y de la sociedad civil .....	48
Síntesis: resumen de las seis fases de la aplicación de LEADER .....	48
<b>PARTE III____ LEADER EN LAS TRANSFRONTERAS</b>	
Evolución reciente de las políticas agrícolas y rurales europeas .....	52
Objetivos ambiciosos, ejecución delegada.....	52
El viaje continúa.....	55
Pasando la página: ¿Cómo pueden las lecciones del pasado nutrir las perspectivas futuras? ..	56
Diversidad creciente, complejidad creciente.....	56
Desigualdades territoriales, un mal subestimado .....	57
Volver a casar los desafíos globales con enfoques basados en el lugar.....	58
Cultivar lo que se ha logrado y aventurar lo nuevo .....	59
Lecciones a tener en cuenta.....	61
Pensamientos dispersos sobre la futura gobernanza .....	62
Riendo contra el viento .....	63
Resumen: Propuestas clave que emanan de este tratado.....	64
Bibliografía .....	65
Repertorio de las publicaciones LEADER II y FARNET .....	68
Enlaces directos a las publicaciones de LEADER II .....	68

Este tratado ha sido escrito por Robert Lukeschin en el marco del proyecto transnacional LEADER «*LEADER/CLLD: Nuestro futuro común*» (2023-2024), ejecutado por trece socios y el *foro austriaco LEADER* como socio principal.

## Prólogo

Esta es una cuenta personal. Aunque fui autor de una gran experiencia durante mi vida profesional, aquí quiero contar la historia desde mi punto de vista personal. No te preocupes, esto no significa que esté plagado de suposiciones puramente subjetivas o incluso insostenibles. En mi esfuerzo por acercarme a la «mejor versión obtenible de la verdad»,<sup>1</sup> pedí ayuda a mis colegas, para leerla de forma cruzada y añadir información valiosa. Su disposición a ayudar era abrumadora. Por lo tanto, quiero expresar mi gratitud a Yves Champetier, Gilda Farrell, Stefan Kah, Michel Laine, Hannes Lorenzen, Haris Martinos y Paul Soto, que generosamente me apoyaron con su memoria, experiencia, textos y recomendaciones. Las contribuciones de Yves en realidad equivalen a una coautoría, particularmente en la Parte II. También desenterró el repertorio de las publicaciones LEADER II y FARNET para este tratado. Sin sus contribuciones, el documento presentaría enormes lagunas. ¡GRACIAS!

Se supone que el documento ayuda a las generaciones más jóvenes —aquellas que han asumido o están a punto de asumir responsabilidades en el ámbito de Leader, ya sean asesores, expertos, gestores de GAL, funcionarios administrativos, agentes de redes o responsables políticos locales—. Comprender el trasfondo del que surgió LEADER y seguir su línea de vida hasta lo que es hoy podría ser útil para usted. El papel es largo, pero se puede leer en partes. Las redundancias en el texto facilitan la lectura a trozos.

La Parte I ilumina el fondo del que ha surgido LEADER, la Parte II el viaje de LEADER a través del tiempo. La atención se centra principalmente en Leader I y II y en la transición hacia la integración. El estimado lector comprenderá que pongo menos énfasis en los desarrollos más recientes, ya que están mucho mejor documentados y más vivos en nuestra memoria.

En cuanto a la parte III, habría sido un gran error perder la oportunidad de añadir algunas reflexiones sobre el futuro: **NUESTRO FUTURO COMÚN**.

Robert Lukesch, 17 de noviembre de 2024

---

<sup>1</sup> Una cita de Carl Bernstein, el legendario periodista de investigación de Watergate. También dijo: «La verdad no es neutral». <https://www.youtube.com/watch?v=Zz52HWhmbw4>

## Introducción

No menos importante debido a su edad digna, la historia de Leader desde 1991 se ha contado de muchas maneras, en contraste, la historia prenatal no se ha contado con tanta frecuencia; Sin embargo, creo que comprender las circunstancias de las que surgió la iniciativa es el requisito previo para comprender plenamente su propósito y misión incluso hoy en día.

El proceso de unificación europea tiene un padre y una madre. En la antigua mitología griega, el padre de la diosa Αρμονία era Ares, el Dios de la Guerra, y su madre era Αφροδίτη, la diosa del amor y la belleza. ¿Sientes la dialéctica? Podemos dibujar una analogía: El padre del proceso de unificación europea fue el terrible conjunto de guerras mundiales I y II, la madre el reconocimiento del inmenso valor que constituiría una Europa pacífica y armoniosa, y la firme voluntad de construir un espacio político y económico unificado e ilustrado en toda su diversidad geográfica y cultural.... sobre todo para mostrar al resto del mundo que los humanos pueden coexistir pacíficamente dejando atrás la larga historia de humillación, discriminación, explotación y guerra asesina.

Muy temprano en mis exploraciones me di cuenta de que no tendría sentido simplemente describir el contexto de la aparición de Leader, antes y alrededor de principios de los años noventa del siglo pasado. Para tener una visión completa, debemos tener en cuenta el entorno político y su evolución, así como el discurso profesional sobre el desarrollo local y regional a lo largo del tiempo, examinando más de cerca las redes de actores que incluyen investigadores, expertos y profesionales, así como responsables políticos y formadores en las administraciones de los Estados miembros y de la UE, por otro lado. Procedemos del general al

el específico, desde las hojas exteriores de un bulbo de cebolla hasta su núcleo picante desde donde el bulbo brota sus nuevos brotes, cuando aumentan las temperaturas y la lluvia riega el suelo fértil.

El tratado se divide en tres partes que se subdividen en secciones que deberían facilitar la búsqueda de ciertos elementos sin tener que leer toda la historia. Estas subsecciones contienen redundancias que deberían permitir la lectura cruzada y la selección de cerezas.



Figura 1 El logotipo de

**Parte I: El trasfondo de LEADER.** Aquí describo el contexto global, europeo, político, económico, cultural y social del que ha surgido LEADER.

**Parte II: El viaje de LEADER a través del tiempo.** Aquí trato de producir una imagen de los primeros períodos, a saber, Leader I y II hasta el cambio de siglo, con menos detalle y énfasis cuanto más reciente se vuelve.

**Parte III: LEADER en la encrucijada.** Esta parte ofrece una breve visión general del contexto general y del entorno político de Leader en estos días, así como de las opciones que existen para reactivar su objetivo principal.

# PARTE I

## *LOS ORIGENES DEL LEADER*

## Cambios políticos y económicos globales

### Cuando el orden mundial bipolar se derrumbó

Las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial habían visto un **orden mundial bipolar** con las dos superpotencias Estados Unidos y la OTAN en una y la URSS y el Pacto de Varsovia en el lado opuesto. Las capacidades nucleares excesivas de ambas partes estaban mutuamente vinculadas en lo que se ha denominado el **«equilibrio del terror»**. La China comunista mantuvo la distancia con ambas superpotencias, hasta que el secretario general Deng Xiao Ping sentó las bases para su gigantesco ascenso a partir de los años ochenta. Muchos países, que no estaban bajo el control directo de una de las superpotencias, la mayoría de ellos en el Sur Global, intentaron hacer oír su voz, reuniéndose en el **«movimiento no alineado»**, en torno a LEADERes políticos como Josip Broz Tito de Yugoslavia, Kwame Nkrumah de Ghana, Julius Nyerere de Tanzania, Jawaharlal Nehru de la India o Sukarno de Indonesia. Esta configuración geopolítica ha enmarcado las interacciones políticas globales en los años entre 1945 y 1990.

Poco después de **que Mijaíl Gorbachov se convirtiera en** Secretario General del Comité Central del Partido Comunista de la Unión Soviética el 11 de marzo de 1985, el panorama político mundial se reformó a una velocidad impresionante. Sus reformas encabezaron **Glasnost** y **Perestroika** (que se puede traducir aproximadamente con **Transparencia y Transformación**) destinadas a interrumpir la lógica de la guerra fría y la carrera armamentista concomitante, que consumió enormes recursos, poniendo fin a la costosa ocupación militar de Afganistán, combatiendo la corrupción y superando el estancamiento económico, apuntando en última instancia a una versión modernizada de una sociedad socialista más abierta y democrática. Aunque las reformas no estaban destinadas a desmantelar la Unión Soviética como entidad política, exactamente eso sucedió en 1991, dejando a la Federación Rusa como su legítimo heredero y a los otros estados soviéticos como naciones soberanas, como finalmente selladas en el **Memorando de Budapest** firmado el 5 de diciembre de<sup>1994</sup>.<sup>2</sup> Este memorándum afirmaba la independencia de los antiguos estados soviéticos<sup>3</sup> y la transferencia de las capacidades nucleares restantes (Ucrania, Kazajstán) a la Federación Rusa.

### El giro neoliberal

Tras la **abolición del «sistema de Bretton Woods»** (desprendimiento del dólar de la paridad del precio del oro),<sup>4</sup> dos **«choques de los precios del petróleo»** en 1973 (guerra árabe-israelí de Yom Kippur) y 1979/80 (revolución islámica en Irán y la posterior guerra entre Irán e Irak), Europa experimentó una fase de estancamiento económico, inflación y desempleo persistente hasta mediados de los años ochenta.

En Francia, la arena política estuvo marcada por el presidente socialista François Mitterrand (1981-1989). Aunque el primer mandato de su presidencia se guió por una agenda socialista y social-liberal (nacionalización de empresas clave, reducción de las horas de trabajo semanales a 39 horas, abolición

2 [https://es.wikipedia.org/wiki/Budapest\\_Memorandum](https://es.wikipedia.org/wiki/Budapest_Memorandum)

3...que, tras las primeras incursiones en Georgia en 2008 y la anexión de la península de Crimea y de partes del Donbass a partir de 2014, fue definitivamente violada por la invasión rusa de Ucrania en 2022.

4 Una consecuencia de la guerra de Vietnam de los EE.UU.. Sus consecuencias directas fueron el aumento de la volatilidad del mercado de divisas y el aumento de la inflación en Europa.

de la pena de muerte), se inclinó cada vez más ante los vientos neoliberales cada vez más fuertes que soplan desde el mundo anglosajón. A partir de 1986 tuvo que «cohabitar» con gobiernos liberales y conservadores. Cambios similares ocurrieron en Alemania, donde después de un período de dominio socialdemócrata, con los cancilleres Willy Brandt de 1969 a 1974 y Helmut Schmidt hasta 1982, una coalición conservadora-liberal bajo Helmut Kohl se hizo cargo el mismo año.

## La globalización bajo la estrella neoliberal

Cuando **Margaret Thatcher** se hizo el Ministra de Educación bajo el primer ministro conservador Edward Heath en el Reino Unido en 1970, una de sus primeras acciones era la abolición de la leche libre en escuelas primarias. ¿Cuántas personas habrían pensado entonces que el «ladrón de leche» sucedería a Heath para convertirse en LEADER del partido conservador (Tories) en 1975, en el mismo año en que tuvo lugar el referéndum, que selló la adhesión del Reino Unido a la UE? ¿Y quién hubiera pensado que se convertiría en Primera Ministra del Reino Unido en 1979?

Thatcher había reunido a una red de monetaristas y seguidores de los economistas Friedrich Von Hayek y Milton Friedman a su alrededor.<sup>5</sup> Su respuesta al alto desempleo, la inflación y el estancamiento fue la austerioridad en el gasto estatal y el desencadenamiento de los lazos institucionales y regulatorios, que unían al sector financiero, junto con un desmantelamiento radical de minas e industrias no rentables, cuya desaparición también selló el destino de los sindicatos de trabajadores, una vez poderosos. El ascenso de Thatcher reflejó, y se reforzó mutuamente, las mismas tendencias al otro lado del Atlántico, donde Ronald Reagan fue elegido como el cuadragésimo presidente de los Estados Unidos en noviembre de 1980.

Estos dos políticos personifican la eliminación de límites y barreras a las transacciones financieras y la eliminación adicional de cualquier barrera que limite el libre flujo de bienes y servicios en todo el mundo; defienden la privatización radical y la desregulación. Poco a poco, y no en todas partes a la misma velocidad e intensidad que en el Reino Unido y los Estados Unidos, **los principios rectores de las políticas económicas se deslizaron desde la «década socialdemócrata» de los años setenta, dominada por las intervenciones**<sup>6</sup> **estatales keynesianas en las economías nacionales, hasta las políticas neoliberales y monetaristas («Reaganomics»), que aún dominan los países capitalistas** y las políticas de las organizaciones multilaterales (el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional) y su gestión de las transacciones financieras entre el Norte y el Sur Globales. A partir de 1990, el **«consenso de Washington»**<sup>7</sup> vinculó los créditos y las inversiones a exigencias políticas como los recortes presupuestarios y la desregulación del mercado. La política monetaria concomitante de altos intereses no solo condujo a una acumulación excesiva de deudas en el Sur Global, sino también a debilitar a los países socialistas del Este Europeo como deudores en el mercado financiero global.

Esta evolución coincidió con la proclamación de una **«economía socialista de mercado» en China** bajo la dirección de Deng Xiaoping, secretario general del Partido Comunista Chino de 1978 a 1989. El

<sup>5</sup> En el ámbito político, esta orientación se enmarca en el «neoliberalismo». Este término se ha utilizado de múltiples maneras y abarca desde puntos de vista antimonopolio (del propio Hayek, que se consideraba un ordoliberalista) hasta la visión de neoliberales autoritarios (promotores de una «democracia iliberal») y «libertarios conservadores» que desearían ver empresarios monopolistas dirigiendo el planeta, como propone Peter Thiel ([https://en.wikipedia.org/wiki/Peter\\_Thiel](https://en.wikipedia.org/wiki/Peter_Thiel)). Todas estas escuelas de pensamiento convergen en una percepción negativa de las instituciones inclusivas y el intervencionismo estatal a cualquier nivel, con pocas excepciones (por ejemplo, la búsqueda del orden, la protección de la propiedad privada, etc.) y una visión de la esfera pública como inherentemente parasitaria. Para más detalles, véase: <https://es.wikipedia.org/wiki/Neoliberalismo>

<sup>6</sup> Nombrado en honor al economista británico John M. Keynes (1883-1946).

<sup>7</sup> [https://es.wikipedia.org/wiki/Washington\\_Censo](https://es.wikipedia.org/wiki/Washington_Censo)

LEADERazgo chino desconfió de lo que sucedió en la Unión Soviética. Las crecientes protestas y expresiones de libertad de los ciudadanos fueron finalmente sofocadas con la **masacre de Tiananmen en 1989**. A continuación, la élite política china elaboró un sistema que combinaba una economía capitalista con un gobierno autoritario de partido único, logrando la reducción de la pobreza y el crecimiento económico a un ritmo impresionante.

La eliminación de las barreras a la libre circulación de capitales en todo el planeta y la rápida globalización basada en la división mundial del trabajo y la acumulación de cadenas de valor planetarias impulsaron el crecimiento económico, por un lado; por otra parte, inició una dinámica acelerada de **crecientes disparidades de ingresos y riqueza** entre los países y dentro de ellos. Hasta los años noventa, casi todo el planeta parecía comprometerse con una filosofía de crecimiento económico desatado e infinito y el libre flujo de capital, bienes y servicios. La transición de las antiguas sociedades socialistas a las economías capitalistas estaba profundamente influenciada por la creencia en el poder formativo de la economía de mercado desenfrenada, que se había convertido en la ideología hegemónica entre los asesores económicos y los responsables políticos. Finalmente, el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), que comenzó en 1947 con 23 países, se transformó en la **Organización Mundial del Comercio (OMC)**, establecida por 123 naciones en Marrakech el **15 de abril de 1994**. China solicitó convertirse en miembro desde 1986, lo que realmente logró en 2001.

### La contracorriente que ve el mundo como finito

Por supuesto, desde principios de la década de 1970 a más tardar, ha habido otra voz de escépticos del crecimiento en la partitura del concierto mundial, cada vez más fuerte, comenzando con una crítica exhaustiva de la evolución de la agricultura industrial y su uso masivo de sustancias tóxicas,<sup>8</sup> seguida por la obra de ruptura del Club de Roma sobre los «*límites del crecimiento*»,<sup>9</sup> solo por nombrar algunos acordes. Estas voces ascendieron un primer fuerte en la **Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo en Río de Janeiro (CNUMAD)**, también conocida como «**Cumbre de la Tierra**», durante la cual la **Agenda 21** fue aprobada por 178 Estados, proporcionando principios rectores para el desarrollo **sostenible en el siglo XXI**. El hilo de Ariadna que condujo a este logro, había sido hilado por el llamado **Informe Brundtland (1987)**, publicado por la **Comisión Brundtland**<sup>10</sup> (fundada en 1983). El título de este informe era «**NUESTRO FUTURO COMÚN**». Este informe proporcionó la definición de «desarrollo sostenible», todavía en uso y ampliamente conocido, como «*evolución que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades*». HYPERLINK "[https://en.wikipedia.org/wiki/Future\\_generations](https://en.wikipedia.org/wiki/Future_generations)"

<sup>8</sup>Por ejemplo, la «*Primavera silenciosa*» de Rachel Carson, publicada en 1962.

<sup>9</sup>Club de Roma 1972: *Los límites del crecimiento. Un informe sobre el proyecto del Club de Roma sobre la predicción de la humanidad*. El informe se basaba en un programa informático de análisis y simulación de sistemas desarrollado en el Instituto de Dinámica de Sistemas del MIT (Massachusetts Institute of Technologies) de Jay Forrester. El informe ha sido encargado por el Club de Roma (una asociación de expertos, fundada en 1968, que estaban preocupados por el futuro de la humanidad en el planeta) y, es interesante saberlo, financiado principalmente por la Fundación Volkswagen.

<sup>10</sup>El homónimo fue Gro Harlem Brundtland, ex primer ministro de Noruega y líder del Partido Laborista de 1981 a 1992. Más tarde actuó como Directora de la Organización Mundial de la Salud de 1998 a 2003.

## Unificación alemana y escépticos británicos

Simultáneamente con Margaret Thatcher en el Reino Unido y François Mitterrand en Francia, vemos al canciller Helmut Kohl del Partido Demócrata Cristiano como el LEADER a largo plazo en la República Federal de Alemania de 1982 a 1998. Durante su mandato, **la unificación alemana (3<sup>de octubre de</sup> de 1990)** tuvo lugar como consecuencia directa de la desaparición de la Unión Soviética y **de la transformación política que se estaba produciendo en los antiguos Estados de la Unión Soviética y del Pacto de Varsovia.**

Mientras que François Mitterrand y el primer ministro italiano Giulio Andreotti, al unísono con el presidente estadounidense George Bush, habían dado luz verde a la unificación alemana ya en una etapa temprana de las negociaciones, el Reino Unido bajo Margaret Thatcher se mantuvo reacio. La aprobación se alcanzó finalmente sobre la base de dos compromisos:

- la plena integración de la OTAN de la Alemania unificada, y
- un **proceso acelerado de integración europea.**

El discurso sobre la integración europea estuvo dominado originalmente por la idea de un mercado único y, por lo tanto, impulsado por las empresas y los agentes económicos. Pero a raíz de los rápidos cambios en la economía mundial, la izquierda política se unió gradualmente. Una unión política parecía hacer frente mejor a la influencia cada vez mayor de las empresas multinacionales y las empresas de inversión que operan a nivel mundial en los trabajadores y los consumidores, pero también en la lucha contra las disparidades sociales y territoriales, así como en el establecimiento de normas medioambientales.

Por lo tanto, el voto de aprobación en 1990 para la unificación alemana en la Cámara Baja británica bajo el nuevo primer ministro británico John Major se disparó de manera bastante armoniosa. Sin embargo, en lo que respecta a la ratificación del **Tratado de Maastricht (Tratado de la Unión Europea de 1993)**, la mayoría conservadora de John Major se vio presionada entre un decidido voto negativo del Partido Laborista, que pedía una política social europea —todavía inexistente hasta la fecha— para su aprobación, y la renaciente facción «euroescéptica» de su propio partido. Finalmente, el pro-voto fue ganado por solo 40 (de 651) diputados solo porque Major lo vinculó a un voto de confianza para todo su gobierno. En este momento ya vemos germinar la semilla del Brexit; pero se necesitaron otros 23 años para convertirse en el referéndum que selló la retirada histórica del Reino Unido de la UE.

## Un toque de eurooptimismo

En general, un espíritu de optimismo continuó prevaleciendo en Europa, aunque oscurecido por las guerras de desintegración yugoslavas durante los años noventa y el surgimiento del terror islamista que culminó en septiembre del 11 de septiembre y la destrucción de las Torres Gemelas del World Trade Center en Nueva York.

Tan positiva como la apertura de fronteras se percibía en general, también despertó temores, y la integración europea parecía la respuesta natural a la mayoría de los gobiernos nacionales, pero también en la opinión del público en general, que aprobó hacer frente a estos desafíos con los instrumentos supranacionales requeridos, no de forma aislada.

En resumen, el colapso sorprendentemente rápido de la Unión Soviética y del Telón de Acero en Europa

en 1989 y la perspectiva de nuevos intercambios económicos, conexiones y sinergias fueron un gran alivio para la mayoría de los ciudadanos europeos en Occidente y en el Este y especialmente para los actores económicos. El proceso de unificación alemana dio un impulso al crecimiento económico y una mayor integración europea hacia la creación de una entidad supranacional (es decir, postnacional)<sup>11y</sup> una moneda europea, el EURO, en última instancia, con el fin de desterrar los espectros del inglorioso<sup>siglo</sup> XX.

El lector estimado puede preguntarse a sí mismo lo que todo esto tiene que ver con la aparición de LEADER. Nada en directo, respondería, pero proporciona el contexto del contexto que ahora procedemos a poner al descubierto pelando la segunda capa de nuestro bulbo de cebolla, dirigiendo nuestra atención a la fabricación de la Unión Europea.

## La Unión Europea en ciernes

### Los orígenes de las políticas agrícolas y estructurales

Lo que hoy conocemos como la Unión Europea, comenzó como la Comunidad **Europea del Carbón y del Acero en 1951**. La Alta Autoridad de la Industria Minera constituyó la primera autoridad supranacional en el espacio europeo (con Bélgica, Francia, Alemania, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos como miembros fundadores). Estos seis países formaron las **Comunidades Económicas Europeas (CEE 1958)** basadas en los llamados **Tratados de Roma (1957)**.

Con la CEE

- entró en vigor la **Política Agrícola Común (PAC)**, que permite a los Estados miembros transferir una parte considerable de sus competencias relativas a las intervenciones en el sector agrícola a instituciones supranacionales; sin embargo, se tardó hasta **1962** en entrar en funcionamiento con el **Fondo Europeo Agrícola de Garantía y Orientación/FEOGA**.
- El **Fondo Social Europeo (FSE)** se creó en **1958** con el objetivo de reducir el desempleo y aumentar la movilidad de la mano de obra. Comenzando sus operaciones en 1960 con programas de cualificación e inclusión, el FSE es en realidad el instrumento político europeo más antiguo.

La armonización del comercio, la eliminación de barreras y la reducción de los derechos de aduana contribuyeron al crecimiento económico, la estabilidad y la paz, tal como estaba previsto, pero también acentuaron y ampliaron las disparidades económicas entre las industrias antiguas y las nuevas, la producción a pequeña y gran escala dentro de los países y entre ellos. En particular, para ofrecer a los países candidatos **Reino Unido, Irlanda y Dinamarca (1973)** una nueva herramienta de distribución de fondos comunes (sobre todo para apoyar la transición de los antiguos sectores de la minería y la industria pesada a otras industrias con el fin de hacer frente a las necesidades de la emergente sociedad de consumo), se creó el **Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)**.

---

<sup>11</sup>La palabra «nación» tiene dos connotaciones distintas. Una es la de una entidad territorial con una población gobernada de acuerdo con los principios de su constitución. El otro se refiere a la idea esencialista de que las personas comparten una identidad común (mental, cultural, a veces incluso física) y una jerarquía distinta de valores. «Postnacional» significaría que el significado esencialista de la palabra se eliminaría como un medio para definir a la gente de un país específico o para determinar sus formas de vida y expresión. Los principios compartidos por los ciudadanos en una Europa postnacional se basarían en su constitución (que a su vez se basaría en los derechos humanos universales) y en los sistemas de gobernanza y las relaciones contractuales que se derivan de esta constitución (véase, por ejemplo: Robert Menasse 2024; Erik O. Eriksen y John E. Fossum 1999).

Sin embargo, los resultados insatisfactorios de las políticas redistributivas de arriba hacia abajo en un entorno político cada vez más neoliberal pusieron el tema de **las disparidades económicas regionales** sobre la mesa de una forma más severa, y aún más, cuando después de la caída del Telón de Acero, se vio la adhesión de los países de transformación de Europa Central y Oriental. Volveremos a esto más abajo.

## El desarrollo de las instituciones europeas

**La Comisión Europea se remonta a 1967**, cuando los tres componentes, la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, la Comunidad Económica Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica se concentraron en una Comisión de la Comunidad Europea que más tarde pasó a denominarse **Comisión Europea** a partir de 2009 (con el **Tratado de Lisboa**).

Los últimos años setenta y principios de los ochenta se habían caracterizado por un crecimiento económico relativamente bajo, un desempleo persistente, en particular en las zonas industriales y rurales tradicionales, y la experiencia de que las políticas redistributivas de arriba hacia abajo a nivel nacional no mitigaban realmente la tendencia hacia las crecientes disparidades regionales. La Comisión Europea todavía dispone de un margen de acción relativamente reducido por la mera falta de instrumentos y mecanismos de intervención. El desarrollo de

Las instituciones europeas parecían estar en un estado de limbo. Esta situación ha sido denominada «euroesclerosis»<sup>12</sup> por algunos observadores. Los enfoques keynesianos fueron cada vez más opuestos por académicos y políticos neoliberales. El conflicto de narrativas comenzó en el Reino Unido, pero se extendió rápidamente al continente. El político laborista británico Roy Jenkins, presidente de la Comisión Europea de 1977 a 1981, tuvo que enfrentarse a Margaret Thatcher del partido político contrario en la sede del primer ministro británico.

El sucesor de Jenkins, Gaston Thorn, de Luxemburgo (1981-1985), dirigió las difíciles negociaciones para la ampliación **del Sur de la UE (Grecia: 1981; España y Portugal: 1986)** y allanó el camino para que el **Acta Única Europea (AUE)** entrara en vigor el **1 de julio de 1987** ya bajo la Presidencia de **Jacques Delors**. El ASE se creó en respuesta a las quejas de los dirigentes empresariales y de los dirigentes políticos favorables a las empresas de los doce Estados miembros de que las barreras comerciales no se habían eliminado eficazmente a lo largo de los años y que se necesitaba urgentemente un estímulo eficaz para reactivar la economía e impulsar el crecimiento del empleo.

El ASE constituyó la base para establecer un hito en el desarrollo institucional europeo, a saber, el **mercado único antes del 31 de diciembre de 1992**, que fue sellado por el **Tratado de Maastricht**, cuyo nombre legítimo es el «**Tratado de la Unión Europea» (1993)**. El Reino Unido prosiguió activamente la creación de la zona de libre comercio, pero el compromiso concomitante de crear una **unión política y monetaria** con una moneda común solo fue aceptado con renuencia por Margaret Thatcher, «*presionada por Helmut Kohl*», como dijo un historiador.<sup>13</sup>

---

12 <https://es.wikipedia.org/wiki/Eurosclerosis>

13 Helene von Bismarck: *Margaret Thatcher, la crítica Arquitecto de la integración europea*, n en: Una Europa cambiante. Consultado en Wikipedia el 22 de agosto de 2024. Este archivo de Wikipedia contiene una visión muy valiosa de la evolución de los tratados europeos. [https://es.wikipedia.org/wiki/Single\\_European\\_Act#cite\\_note-Bismarck-15](https://es.wikipedia.org/wiki/Single_European_Act#cite_note-Bismarck-15)(en inglés)

Los pasos hacia la integración política, tal como se establecen en el ASE, pueden verse como la placa de Petri institucional a partir de la cual la profundización y la ampliación europeas finalmente pudieron desarrollarse. Pero, como hemos argumentado anteriormente, las semillas del descontento ya estaban germinando que finalmente llevaron al Brexit en 2016 y a un resurgimiento general de los discursos nacionalistas y soberanistas después del cambio de siglo. Obviamente, un presagio notable de esto fue la cita de Thatcher «*¡Quiero mi dinero de vuelta, y lo quiero ahora!*» en una cumbre de 1979 en Dublín, pero mucho más significativamente su «**Discurso No.**»<sup>14</sup> en la Cámara de los Comunes británica en 1990, justo antes de que su propio partido la obligara a abandonar el cargo, sobre todo debido a las consecuencias políticas y económicas de su orientación fundamentalista del mercado y euroescéptica en el Reino Unido.

**El Tratado de la Unión Europea establece la fundación de Europa como una entidad política supranacional** con elementos constitutivos como la ciudadanía compartida, una moneda única, políticas exteriores y de seguridad comunes y los roles y funciones de los tres órganos principales: el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo de Ministros y la Comisión Europea. El consentimiento se alcanzó por poco a través de referéndums (dos veces en Dinamarca, y con sólo una pequeña mayoría del 50,8% en Francia) o el voto parlamentario. Tras la ampliación oriental de la UE en 2004<sup>15</sup> y 2007,<sup>16</sup> el Tratado de Maastricht fue modificado por el **Tratado de Lisboa** (que entró en vigor en 2009), que otorga al acuerdo una base casi constitucional.<sup>17</sup> Para entonces, la Unión Europea se estableció como una persona jurídica internacional.

Con la adhesión de **Croacia en 2013**, el proceso de ampliación de la UE llegó a su fin por el momento, con un número máximo efímero de 28 Estados miembros hasta 2016, cuando los votantes del Reino Unido decidieron abandonar la UE, que en realidad entró en vigor el 31 de enero de 2020.

## La institucionalización de la política de cohesión

Cuando se creó el **Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)** en 1973, la política regional era un **ámbito político y una disciplina de investigación completamente nuevos**. Hasta los años setenta del siglo XX, los polos de crecimiento industrial en una demanda cada vez mayor de mano de obra habían atraído a millones de habitantes rurales a las aglomeraciones urbanas, mientras que en sus regiones de origen la agricultura se mecanizó y modernizó a un ritmo impresionante.

La enorme transformación demográfica y la urbanización no sólo fueron aceptadas sino muy bien acogidas por los responsables políticos y económicos. **Los territorios rurales** se sometieron a lo que se llamó «**adaptación pasiva**», la transición a zonas adelgazadas y, finalmente, desangradas en las que las unidades agrícolas individuales crecían cada vez más o estaban condenadas a desaparecer: «**Crecer o desaparecer**» era el lema. En muchas zonas rurales, la desintegración de las cadenas de valor e instituciones locales y el tejido social rural progresaron cada vez más rápidamente.

<sup>14</sup> «*Nuestro propósito es conservar los poderes de esta Cámara y no despojarla de muchos de los poderes... El Presidente de la Comisión, el señor Delors, dijo en una conferencia de prensa el otro día que quería que el Parlamento Europeo fuera el órgano democrático de la Comunidad, que quería que la Comisión fuera el Ejecutivo y que el Consejo de Ministros fuera el Senado. No. No.*» Consejo Europeo de Roma (1990). Debates parlamentarios. Cámara de los Comunes, 30 de octubre de 1990. [https://www.youtube.com/watch?v=tVt\\_1ByddUQ](https://www.youtube.com/watch?v=tVt_1ByddUQ)

<sup>15</sup> Chipre, República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Eslovaquia y Eslovenia.

<sup>16</sup> Bulgaria y Rumanía.

<sup>17</sup> El Tratado de Lisboa sirvió como sustituto del intento fallido de establecer una Constitución Europea en 2006, que fracasó debido a dos referéndos en Francia y los Países Bajos que terminaron sin votos.

Después de la fase de reconstrucción de la posguerra y en tiempos de creciente división internacional del trabajo, las economías nacionales europeas hicieron una transición hacia la producción de bienes y servicios de consumo. El sector minero y la industria pesada, pero también el sector textil se sumieron en una crisis, y con ellos, las regiones en las que se habían concentrado. Entonces, históricamente, la primera preocupación importante de la política regional no fueron las áreas rurales, sino las antiguas áreas mineras e industriales en declive.

Las fuerzas del mercado impulsaron a las regiones económicas «centrales» a experimentar cambios aparentemente milagrosos hacia la prosperidad y el bienestar económicos (recordamos el «*Wirtschaftswunder*» alemán,<sup>18</sup> o el «*plátano azul*», también conocido<sup>19</sup> como «*dorsale européenne*»,<sup>20</sup> de Milán a Liverpool). Otras regiones parecían quedarse rezagadas, atrapadas en una espiral descendente de alto desempleo, falta de servicios y comodidades con la consiguiente disminución de la población.

Hasta los años ochenta, los responsables políticos y los planificadores creían en una especie de **aplicación territorializada de la política keynesiana**: las inversiones públicas deben impulsar el desarrollo de infraestructuras (transporte, energía y otros sistemas de suministro) y atraer a las empresas privadas para que inviertan en lugares más periféricos, a veces acompañados de enormes cantidades de cofinanciación pública. Las ventajas para el sector privado serían una mano de obra más barata y un menor coste de los factores (por ejemplo, energía o recursos materiales) en el contexto de la reducción de las barreras al transporte en el mercado único. Tanto **las regiones rurales como las «viejas» regiones industriales** se centraron en las subvenciones concedidas a través del Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

No podemos decir que este enfoque no funcionó en absoluto, pero a menudo fracasó. Algunos fracasos conspicuos ocurrieron en Italia con sus considerables disparidades Norte-Sur, y los mismos fenómenos se pudieron observar a escala europea.

¿Por qué este concepto de redistribución de arriba hacia abajo no funcionó? Hoy sabemos que **las regiones son sistemas adaptativos complejos**.<sup>21</sup> Los sistemas adaptativos complejos (CAS) son sistemas que tienen «*un gran número de componentes, a menudo llamados agentes que interactúan y se adaptan o aprenden*».<sup>22</sup> Los patrones sociales y culturales de creencias y comportamientos, los flujos económicos a largo plazo y los sistemas de gobernanza y sus interacciones externas (por ejemplo, el comercio, la migración o los conflictos y alianzas políticas) forman un intrincado tejido causa-efecto que no responde a la ayuda financiera u otros incentivos de manera precisamente previsible. Lo que funciona en una región puede convertirse en un completo desastre en otra. Puede invertir muy poco en una región, y las personas y los empresarios se embarcan rápidamente en un camino autopropulsado hacia el desarrollo social y económico, o puede bombardear enormes sumas a otra región y ganar nada más que inversiones varadas, corrupción y mala reputación.

Y existe el simple hecho de que la «capacidad de absorción»<sup>23</sup> de los receptores de subvenciones es limitada. Cuantos más subsidios se inyectan en una economía nacional, más

18 <https://es.wikipedia.org/wiki/Wirtschaftswunder>

19 [https://es.wikipedia.org/wiki/Blue\\_Banana](https://es.wikipedia.org/wiki/Blue_Banana)

20 Brunet R. 2002.

21 [https://es.wikipedia.org/wiki/Complex\\_adaptive\\_system](https://es.wikipedia.org/wiki/Complex_adaptive_system)

22 Holland John H. 2006 (en inglés).

23 Gidişoğlu S. 2007: *Comprender la «capacidad de absorción» de la Unión Europea*. Vol. 9 (en inglés). Nr.4 (2007). SET VAKFI İktisadi İşletmesi, SETA VAKFI

se cuestionan las capacidades políticas, técnicas y administrativas de los sistemas de gobernanza a nivel nacional, regional o local. A partir de cierto momento, la entrada de capital ya no puede procesarse en consecuencia. El dinero permanece sin gastar, o gastado en proyectos inútiles, o desaparece en las entrañas de las estructuras parasitarias. El umbral de capacidad de absorción de la financiación pública puede situarse en torno al 3 % del PIB nacional.<sup>24</sup>

Por lo tanto, con la **adhesión de Grecia (1981), Portugal y España (1986)** a la CEE, repensar y reorientar las políticas de desarrollo regional se convirtió en una tarea muy importante en los años ochenta del siglo pasado. Estos tres países se habían sacudido el gobierno fascista o militar justo antes. Después de la adhesión de estos países con sus estructuras políticas y socioeconómicas obsoletas, las disparidades regionales dentro de la Comunidad Europea y los desafíos concomitantes alcanzaron dimensiones completamente nuevas.

Esta era la situación cuando, en 1988, la Comisión Europea puso en marcha su «**Política de cohesión económica y social**», que debería cubrir alrededor del 30 % del presupuesto total de la UE y ejecutarse a través de los Fondos Estructurales.

## Cambios en los objetivos de la política agrícola común

La **política agrícola común** siempre ha sido un ámbito político muy pertinente. En la actualidad, su peso presupuestario sigue siendo considerable.<sup>25</sup> Desde su inicio real en 1962 y a lo largo de los años sesenta y principios de los setenta, su objetivo oficial era aumentar la productividad agrícola, garantizar condiciones de vida justas para los agricultores y asegurar las cadenas de suministro, estabilizar los mercados y armonizar las normas de competencia. Se trataba de asegurar la base alimentaria: alimentar a la creciente población en una Europa en rápida urbanización y reestructurar la agricultura y toda la cadena alimentaria. El principal instrumento de la PAC fue el **Fondo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA)**, dividido en dos secciones. La **Sección de Orientación** tenía por objeto apoyar la reestructuración y modernización de la agricultura y la cadena alimentaria en Europa, mientras que la **Sección de Garantía** financiaba medidas de organización del mercado y ayudas a los precios de los productos agrícolas y las exportaciones.

El creciente apoyo al sector agrícola culminó en un plan de modernización a gran escala: El llamado **plan Mansholt** lleva el nombre del Comisario de Agricultura holandés Sicco Mansholt (1958-1972), que también fue Presidente de la Comisión Europea durante varios meses (1972/73). El plan Mansholt, publicado en 1970, tenía como objetivo promover métodos y unidades de producción quasi industriales a gran escala, prácticamente una aplicación a escala europea de lo que se había considerado una fórmula de éxito en la industria agrícola de los Países Bajos.

Los objetivos de garantizar el suministro de alimentos en Europa se han alcanzado bastante pronto. Ya en los años setenta, el exceso de producción se estableció. **Las «montañas de mantequilla» y los «lagos de leche»** crecieron cada vez más. Dado que la producción agrícola superaba la demanda de los consumidores europeos, hubo que estabilizar los ingresos de los agricultores. La UE comenzó con **subvenciones a la exportación**, cuyas consecuencias para las comunidades rurales del Sur Global,

24Gracias a Yves Champetier por ese aviso.

25Para el período 2021-2027, el presupuesto total de la UE asciende a 1,07 billones EUR; 386 000 millones de euros (36 %) se reservan para la PAC.

específicamente en África, han sido criticadas con frecuencia pero no tenidas en cuenta en el cambio de política.<sup>26</sup> Más tarde, frente a la resistencia inicial de la mayoría de las organizaciones de agricultores, en **1984** se introdujeron **sistemas de cuotas** (primero para la leche).

Al mismo tiempo, la **PAC se enfrentaba a nuevas exigencias**: promover una gama más amplia y diversa de productos de buena calidad y crear nuevas oportunidades de empleo a lo largo de las cadenas de valor agrícolas mediante la integración vertical y la diversificación dentro y fuera de las explotaciones. Paralelamente, la UE intentó adaptar la producción agrícola a los mercados agrícolas globalizados y a los acuerdos de libre comercio.

Pronto quedó claro: lo que se necesitaba era un cambio estructural global en las zonas rurales, que pasara de centrarse únicamente en la producción primaria a una producción diversificada con una buena proporción de actividades secundarias y terciarias.

### **Transición de la PAC a los pagos por superficie**

Cuando las subvenciones a los precios para los agricultores se hicieron definitivamente insostenibles frente a las normas de libre comercio del GATT/OMC, la **política pasó de la ayuda al mercado a la ayuda directa a la renta para los agricultores a partir de 1992**, basada en la superficie cultivada y el número de cabezas<sup>27</sup> de ganado mantenidas. El instrumento de los pagos directos ya se había probado en años anteriores en diferentes países dentro y fuera de la Comunidad Europea desde los años setenta con bastante éxito, por ejemplo en Austria y Suiza (para los agricultores de montaña). Sin embargo, se necesitaron muchos años más de pruebas y negociaciones para convencer a las organizaciones de agricultores que temían la pérdida de autonomía empresarial.

Las disparidades sociales y económicas entre las zonas rurales y metropolitanas y dentro de las zonas rurales siguieron creciendo. El adelgazamiento demográfico y la degradación ambiental se percibieron como efectos secundarios no deseados de la vía de intensificación. Y estos fenómenos se manifestaron de diferentes maneras en las zonas rurales de la creciente Unión Europea. Teniendo todo esto en cuenta, **socio-**

**han cobrado importancia las medidas estructurales y medioambientales de acompañamiento del sistema de subvenciones a las explotaciones.** El primer **régimen de pago agroambiental se introdujo en 1992**, incluido el apoyo a la agricultura ecológica, bajo la dirección del Comisario **irlandés de Agricultura y Desarrollo Rural, Ray MacSharry (1989-1993)**. Aparte de la ayuda a la **modernización de las explotaciones agrícolas (denominado objetivo 5a)**, la **sección de Orientación del FEOGA** también se utilizó para cofinanciar medidas de desarrollo en las **«zonas rurales menos desarrolladas» (denominado objetivo 5b)** en el marco de un sistema de apoyo al desarrollo regional multifondo entre **1994 y 1999**, junto con el FEDER y el FSE.

Con la **reforma de la «Agenda 2000» (1999)**, las medidas socioestructurales financiadas por el Fondo de Orientación de la PAC y las «medidas complementarias» se integraron en el **segundo pilar (desarrollo rural) de la PAC** bajo la **dirección del Comisario austriaco de Agricultura Franz Fischler (1995-2004)**. El **primer pilar** siguió desembolsando pagos directos a los agricultores. Con la **denominada reforma del «chequeo» de 2003**, estos pagos se «desvincularon» completamente de los

26 Véase, por ejemplo: ZEF 2020. [https://www.zef.de/fileadmin/webfiles/downloads/zef\\_policybrief/Policy\\_Brief\\_36\\_english.pdf](https://www.zef.de/fileadmin/webfiles/downloads/zef_policybrief/Policy_Brief_36_english.pdf)

27 Más tarde reducido a la tierra bajo cultivo solamente. Con la reforma de 2003, la ayuda se dissoció totalmente de los volúmenes producidos. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/107/the-common-agricultural-policy-instruments-and-reforms>

mercados de productos y los precios.

Con el inicio del período presupuestario 2007-2013, la **Sección de Orientación de la PAC finalmente se transformó en el FEADER (Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural)**, que se convirtió en el instrumento financiero para el segundo pilar hasta la actualidad.

## La Comisión Europea bajo Jacques Delors

La dinámica bajo la cual surgió LEADER difícilmente puede explicarse sin destacar la interacción entre los desarrollos institucionales y los intereses y acciones particulares de los principales actores. Un actor clave destacado fue **Jacques Delors, que presidió la Comisión durante tres mandatos, de 1985 a 1995**.

La fase de crecimiento de las instituciones e instrumentos europeos durante los años ochenta y noventa coincidió con el mandato de Delors, cuyo interés específico en la cohesión territorial, por un lado, y en el desarrollo de las zonas rurales, por otro, debería tener una fuerte influencia en la génesis de Leader.

Nacido en una familia católica en la región francesa de Limousin, en la parte noroeste del *macizo central*, se unió por primera vez en 1945 al sindicato de trabajadores católicos (CFTC),<sup>28</sup> en 1964 al sindicato CFDT (Confédération française démocratique du travail) y en 1974 al Partido Socialista. Fue elegido miembro del Parlamento Europeo en 1979, pero regresó a Francia para convertirse en ministro de Finanzas y Economía en 1981 bajo el presidente François Mitterrand y el primer ministro Pierre Mauroy. Finalmente, se convirtió en presidente de la Comisión Europea, sucediendo a Gaston Thorn de Luxemburgo (del conservador Parti démocratique).

**Delors fue uno de los arquitectos más destacados del Tratado de Maastricht y del Mercado Común.** Persiguió este objetivo no tanto, como cabría suponer con respecto a él como socialista en la era Mitterrand, dirigiéndose a las instituciones que representan a la clase trabajadora. Se puede demostrar que ya durante su mandato como ministro francés de Economía y Finanzas recurrió a las políticas de austeridad defendidas por los expertos neoliberales para contrarrestar el desempleo persistente y el estancamiento económico, sobre todo para salvaguardar el franco francés en el Sistema Monetario Europeo establecido en 1979.<sup>29</sup> Construyó excelentes contactos con los representantes corporativos en Francia y en toda Europa. Sus frecuentes interacciones con la ERT (Mesa Redonda Europea de la Industria) le<sup>30</sup> llevaron a abogar por la libre circulación de personas, productos, servicios y capitales y a construir infraestructuras eficaces, en primer lugar enlaces de transporte, para impulsar los sectores productivos europeos a escala mundial.

Parecía indispensable para él **justificar el Mercado Común en el lenguaje de Reaganomics**; De lo contrario, Margaret Thatcher nunca habría firmado el Acta Única Europea en 1986, que se convirtió en el documento de referencia para todos los tratados siguientes (Maastricht, Amsterdam, Niza y Lisboa). Sin embargo, Delors siempre ha sido consciente de que la integración económica debe ir acompañada de una **política social europea** y de una armonización de las normas sociales. Mirando hacia atrás, expresó su pesar de que esto en realidad nunca sucedió. Escribió en sus memorias:

---

28CFTC = Confédération française des travailleurs chrétiens

29La introducción del Sistema Monetario Europeo fue el paso necesario para preparar la Unión Monetaria Europea y la introducción del EURO diez años después. La ECS se basó en un mecanismo denominado «serpiente de la moneda europea» introducido en 1972 tras la abolición del sistema de Bretton Woods con el fin de estabilizar los tipos de cambio entre las monedas europeas.

<https://ert.eu>

*Debo admitir que el equilibrio no fue fácil de encontrar entre, por un lado, la creación del gran mercado acompañado de una cierta desregulación que estaba en el aire en ese momento, y, por otro lado, nuevas formas de regulación y consulta social. (...) Yo quería un equilibrio entre los dos... No podía aceptar que su (nota: la aspiración de los empresarios de una economía más flexible, más competitiva y más abierta se había cumplido, y que, por otro lado, los empresarios no querían pensar en cómo mantener los logros de los diversos modelos sociales europeos, dado que yo mismo acepté ajustarlos.<sup>31</sup>*

El diputado socialista al Parlamento Europeo, Raphaël Glucksmann, escribió en el obituario de Delors, publicado en el *Nouvel Observateur*:<sup>32</sup>

*Sabía que el gran salto que había dado en la construcción europea durante sus años al frente de la Comisión no era un logro en sí mismo. Lejos de estos padres que viven en la idolatría de su descendencia, había advertido: «No nos enamoramos de un mercado único. Y no más que con un billete de banco, por importante que sea. Nos enamoramos de un proyecto de justicia, paz, solidaridad. Nos enamoramos de un modelo social, ecológico y político.*

Delors era un excelente networker, capaz de comunicarse estrechamente y forjar alianzas con socios a través de un amplio espectro político, manteniendo estrechos vínculos con políticos conservadores a pesar de mantener sus puntos de vista socialdemócratas. En sus esfuerzos por aplicar el Acta Única Europea de la manera más eficaz y rápida posible, actuó como un político orientado a los valores con visión de futuro. Abogó firmemente por una política social europea que lo pusiera en una fuerte oposición, en primer lugar con el gobierno del Reino Unido dominado por los conservadores en ese momento, pero también con los partidos conservadores y liberales en casi todos los estados miembros, sin perder la capacidad de mantenerse en contacto y comunicarse con socios políticos a través de divergencias en la orientación política.

Consciente de su origen rural, muy pronto se dio cuenta de las consecuencias negativas de la especialización agrícola, la degradación de las artesanías e industrias tradicionales y la emigración de jóvenes a París y otras aglomeraciones urbanas, dejando aldeas desiertas y privadas de servicios básicos.

Estas preocupaciones y desafíos percibidos en toda la UE-12 se destacaron en la **Comunicación de la Comisión «El futuro de la sociedad rural» 33 de 1988**, que muchos expertos consideran el **«acto de procreación» no solo de las políticas estructurales integradas en las zonas rurales, sino también de Leader**. La Comunicación supuso un gran avance al considerar **las sociedades rurales como sistemas territoriales complejos e intersectoriales** y ya no como algo derivado o anexado a los sistemas de producción agrícola. Según la Comunicación, los múltiples retos a los que se enfrentaban las zonas rurales requerían una intervención comunitaria adecuada que utilizara los Fondos Estructurales de manera intencionada. Esta afirmación figura fundamentalmente en la página 5 de la Comunicación:

*El nuevo enfoque, defendido por la Comisión, presenta tres características clave: La acción comunitaria debe complementar (no suplantar ni sustituir) a los regímenes nacionales, regionales o incluso locales; debe buscarse una asociación efectiva entre todos los niveles de la*

---

<sup>32</sup> Ruffin F. 2024. <https://www.monde-diplomatique.fr/2024/02/RUFFIN/66572> Tgracias a Gilda Farrell, quien me envió el enlace a este artículo.

Expedido el 4 de enero de 2024, p. 20.

<sup>33</sup> La Comunicación puede descargarse under <https://core.ac.uk/download/pdf/148844171.pdf>

*administración pública implicados, y debe haber una planificación coherente a nivel interno de todos los regímenes que vayan a aplicarse, dentro de un marco comunitario de apoyo. El desarrollo rural como objetivo ha sido elegido explícita e implícitamente como uno de los objetivos prioritarios de la futura intervención de los Fondos Estructurales...*

... y como conclusión (página 14):

*El campo representa casi el 80% de la Comunidad, y las personas que viven y/o trabajan en él constituyen más de la mitad de la población total de la Comunidad. Estos hechos, y la gran importancia de la vida civilizada de la naturaleza en sí misma, exigen que la Comunidad tome las medidas adecuadas para garantizar el desarrollo de la sociedad rural. Este es el objetivo, las propuestas, sugerencias y caminos hacia el progreso, trazados por la Comisión en esta Comunicación.*

Lo más importante es que Delors compartió sus puntos de vista con el **Comisario irlandés de Agricultura**<sup>35</sup> **34 Ray MacSharry**, a quien Delors nombró durante su segundo mandato en 1989. MacSharry orquestó la difícil **transición de las ayudas de mercado a las ayudas directas y la introducción de regímenes de pagos agroambientales en 1992**, como se ha mencionado anteriormente. Ambos estaban convencidos del ingenio de las comunidades locales para crear nuevas oportunidades de empleo en la búsqueda de sobrevivir a los cambios estructurales masivos. **Las personas y los lugares finalmente han entrado en el centro del escenario**,<sup>35a</sup> a expensas de puntos de vista unilateralmente productivistas. Las economías locales se consideraban sistemas intrincados en los que la agricultura tenía su lugar entre otras actividades, tradicionales y nuevas, ya fueran orientadas a la generación de ingresos o a la mejora de las condiciones de vida.

Otro simple hecho que hizo que el mandato de **Jacques Delors** fuera tan impactante fue que **era un político francés**. No solo estaba cerca del entonces presidente Mitterrand y de otras figuras políticas más allá de las fronteras de los partidos políticos. La lengua francesa dominó el discurso agrícola y rural en Europa hasta el cambio de siglo.<sup>36</sup> Fue en Francia donde la despoblación masiva de algunas zonas, especialmente en el centro (al que pertenece Limousin) se notó como problemas graves, y fue allí donde las iniciativas locales en las zonas rurales se pusieron a prueba y se debatieron a nivel europeo debido a la cercanía lingüística de las personas en funciones, como los funcionarios de la CE en la DG V (Empleo), la DG VI (Agricultura), la DG XVI (Política Regional) y la DG XXIII (Coordinación de los Fondos Estructurales), junto con la red de expertos y profesionales que trabajan en nombre de ellos y con ellos en diferentes contratos. En el transcurso de los animados intercambios en estas redes (con expertos de la UE, pero también extracomunitarios, por ejemplo, de los países nórdicos, Austria y Suiza) rápidamente se hizo evidente que los problemas observados estaban generalizados en las zonas rurales de Europa en general.

## La burocracia se afirma a sí misma

Este grado relativamente alto de libertad de la Comisión Europea en el cumplimiento de su mandato de hacer propuestas políticas, y de los expertos circundantes en la configuración de conceptos, enfoques y, en última instancia, políticas podría mantenerse hasta finales de los años noventa. En

<sup>34</sup>La adenda «Desarrollo rural» todavía no se utilizaba en aquellos tiempos. El nombre completo «Comisario de Desarrollo Agrícola y Rural» se introdujo en 2004 bajo la presidencia de José Manuel Barroso, Presidente de la CE.

<sup>35</sup>McCann P. 2023 (en inglés).

<sup>36</sup>Finalmente cambió a inglés con la ampliación del Este de la UE en 2004.

retrospectiva, podemos decir en qué momento esta era llegó a un final bastante abrupto, aunque tomó un tiempo hasta que realmente se sintió: El punto de inflexión fue **el escándalo de corrupción que se había iniciado en el ámbito de responsabilidad de la Comisaría francesa de Investigación Edith Cresson y que finalmente dio lugar a la dimisión de toda la Comisión bajo la presidencia de Jacques Santer en 1999** a raíz de las conclusiones de un comité de investigación, que había examinado a fondo la gestión de los contratos y la delegación de tareas. Como consecuencia, este régimen se ha sometido a normas estrictas, que tienden a ser aún más severas con el tiempo.

A partir de cero años, los obstáculos burocráticos, la burocracia y los procesos administrativos inflados se han convertido en una fuente constante de quejas en la aplicación de las políticas europeas (en particular de las políticas de cohesión y agrícola). Paradójicamente, los repetidos **intentos de «simplificación»** parecen acabar en complejidades más complejas. El problema no se ve mitigado por la delegación de competencias de ejecución en los Estados miembros. Por el contrario, los sistemas reguladores y de control se acumulan en la **arquitectura multinivel** cuya «*coordinación efectiva depende de la voluntad de los gobiernos de compartir la autoridad*». 37 En los casos frecuentes en que esto no sucede sobre la base de la necesaria confianza mutua, la confianza y la orientación a los resultados, nos enfrentamos al deplorable fenómeno de la **sobrerregulación**,<sup>38</sup> que se ha definido como «*un exceso de normas, directrices y procedimientos acumulados a nivel nacional, regional y local, que interfiere con los objetivos políticos esperados que debe alcanzar dicha regulación*».

Hoy en día se ha vuelto impensable transmitir tareas a una agencia externa que prácticamente equivalen a la de un think tank operativo en la forma en que solía ser en tiempos del Observatorio Europeo Leader II, que veremos un poco más adelante.

- ⑥ Antes de seguir explorando el semillero institucional de Leader, pasamos a otra capa de hojas de cebolla, observando un cambio importante en la comprensión del «desarrollo» en general y del desarrollo local y regional en particular, entre los años setenta y los noventa del siglo pasado.

## La aparición de nuevos enfoques para el desarrollo local y regional

### Las aparentes debilidades de los conceptos de planificación e inversión de arriba hacia abajo

Como se ha expuesto anteriormente, a finales de los años setenta y principios de los ochenta ya se demostró que la emulación del crecimiento industrial a través de intervenciones públicas e inversiones financieras considerables en las regiones periféricas como sustituto del capital privado que no se asignaría allí por razones de falta de rentabilidad a veces funcionaba realmente, pero en la mayoría de los casos no funcionaba bien y a veces no funcionaba en absoluto. Demasiados factores no se tuvieron en cuenta en este enfoque de «planificación descendente» o de «ingeniería», algunos de ellos factores «difíciles», como la falta de enlaces de transporte, la accesibilidad reducida o la debilidad de la energía

37 Arian H. Schakel: Gobernanza multinivel en una «Europa con las regiones». Sage Journals, 20 de agosto de 2020.

<https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/1369148120937982>

38 Boci M. e.a. 2014.

y otros sistemas de suministro. Sin embargo, los factores «blandos» contaban mucho más: la insuficiencia del capital social y humano y de las estructuras de gobernanza local, la falta de vínculos con las fuentes de capacidades y competencias técnicas, y las circunstancias medioambientales y culturales, que hacen del lugar una opción improbable para vivir. Con todo, el patrón de imitación de los centros dinámicos de la actividad económica por medio de procesos de recuperación parecía estar tejido de la manera equivocada.

## El llamado a poner fin a la dependencia

Esta falacia no se ha limitado a las regiones periféricas de Europa. Se ha observado a gran escala en el Sur Global.<sup>39</sup> Los sociólogos<sup>40</sup> propusieron una teoría que podría considerarse como la aplicación territorial del materialismo dialéctico (también conocido como marxismo), la **«teoría de la dependencia»**. Esta teoría estipula que copiar las políticas de la parte industrializada del mundo aceleraría el camino descendente hacia la miseria, porque la riqueza acumulada en los países capitalistas estaba causal e inseparablemente ligada a la continua explotación y empobrecimiento del Sur Global. Por lo tanto, participar en el mismo juego vería a estos países siempre y necesariamente como perdedores condenados a proporcionar materias primas en condiciones de intercambio cada vez más desfavorables. La solución a esta espiral de muerte sería la **«desvinculación»** o, como se planteó en aquel entonces: **«desarrollo autónomo»**.

En realidad, esto se probó en diferentes formas y variantes, en primer lugar en los países faro del «movimiento no alineado», como Yugoslavia o Tanzania. Otros países siguieron un patrón similar, pero más estrechamente alineados con la Unión Soviética, como las ex colonias portuguesas después de la revolución de los claveles y su independencia obtenida en 1974, Madagascar o Corea del Norte.<sup>41</sup> Sin embargo, el **movimiento de autosuficiencia** fue mucho más fuerte en los países que no estaban alineados con la Unión Soviética, porque su comprensión de la «autonomía» era transferir el poder de decisión a las comunidades locales, que no funcionaban en los países que practicaban el «centralismo democrático» según la doctrina marxista-leninista o, para decirlo sin rodeos, usar esto como excusa para la dictadura totalitaria.

Estos experimentos de desacoplamiento a nivel de estado nación han terminado de diferentes maneras. En general, el concepto no funcionó y los países acumularon enormes cantidades de deuda externa. En última instancia, los experimentos terminaron con la muerte de los padres fundadores: La Yugoslavia de Tito se rompió violentamente,<sup>42</sup> el concepto tanzano de «Ujamaa» bajo Nyerere ha sido abolido para dar paso a la integración del país en el sistema mundial capitalista. La idea básica de la autosuficiencia, sin embargo, la del **desarrollo LEADERado por la comunidad**, fue adoptada en los países capitalistas por un lado por la iglesia católica<sup>44</sup> (especialmente en América Latina, conocida bajo el nombre de «teología de la liberación»)<sup>45</sup> y por marxistas no ortodoxos y otros académicos y activistas

39Con mayor frecuencia etiquetado como el «Tercer Mundo» en aquellos días (con referencia al orden mundial bipolar hasta 1990). El «primero» era el capitalista, el «segundo» el «mundo» comunista.

40Más prominente en aquellos días: André Gunder Frank, Samir Amin, Dieter Senghaas...

41Los primeros cambiaron sus caminos tarde o temprano, Corea del Norte persistió debido al firme control de su gobierno sobre su población.

42Ciertamente, hay razones cada vez más influyentes para el colapso de Yugoslavia que solo el estancamiento económico.

43Ujamaa significa «fraternidad» en swahili y significa algo así como «sentido de comunidad». Representa un concepto socialista de la sociedad perseguida en Tanzania desde la independencia en 1963 hasta 1985.

44Aunque también se extendió a las filas de las iglesias protestantes.

45; El movimiento comenzó en Brasil, el más popular entre los trabajadores rurales sin tierra, y pronto se extendió a otros países latinoamericanos y en otros lugares. Véase [https://es.wikipedia.org/wiki/Liberation\\_theology](https://es.wikipedia.org/wiki/Liberation_theology); o también <https://theconversation.com/after-50-years-liberation-theology-is-still-reshaping-catholicism-and-politics-but-what-is-it-186804>

socialistas y comunitarios. Trabajando principalmente con personas analfabetas pobres en asentamientos rurales y vecindarios urbanos, los activistas han desarrollado métodos de discusión y visualización grupal, juegos de roles, trabajo de constelación, etc. Estos métodos fueron adoptados, recontextualizados y refinados hasta que ahora son ampliamente utilizados por moderadores y capacitadores en conferencias y talleres.

Las estructuras sociales y políticas firmemente establecidas de la posguerra y la malla social se han visto sacudidas por las actividades revolucionarias personificadas con el «mayo de 1968» en Francia y acontecimientos similares en otros países de Europa (no solo en Occidente, sino también en Europa Central y Oriental; solo recuerde la «primavera de Praga» en el mismo año). Inspirados por el movimiento «hippie» norteamericano, muchos jóvenes (en el lenguaje popular llamado «hippies» en ese momento, hoy se habría de «nuevas zonas rurales») buscaron formas de vida alternativas en las zonas rurales, estableciéndose especialmente en las zonas más remotas y en declive económico de Francia y la Península Ibérica. Algunos de ellos han echado raíces —tal vez el 10 % de ellos—46 después de que el primer entusiasmo visionario se haya desvanecido. La lucha pacífica finalmente exitosa durante más de 10 años por la preservación de Larzac (que estaba destinada a convertirse en una enorme área de entrenamiento militar), con miles de habitantes de la región en general, así como activistas por la paz y el medio ambiente de Francia y el extranjero, junto con unos cien criadores tradicionales, en su mayoría ovinos y productores de queso Roquefort, puede verse como un hito histórico de estos movimientos durante los años setenta. Cuando François Mitterrand llegó al poder en 1981, se abandonó el asediado plan47 de expansión. Esta exitosa lucha alimentó un creciente movimiento político, apoyado principalmente por el sindicato de trabajadores CFDT<sup>48</sup> y otros grupos sindicalistas, regionalistas y de «alterglobalización», denominados «*Vivre et Travail au Pays*».49 Fenómenos similares cristalizaron alrededor de los movimientos antinucleares en los países de habla alemana, lo que desencadenó la aparición de Partidos Verdes en el espectro político. Después de la revolución de los claveles en Portugal, los trabajadores rurales se organizaron, ocuparon franjas de tierra en posesión de terratenientes ausentes y construyeron cooperativas. Se pusieron de relieve ejemplos más antiguos de economía cooperativa, como la Corporación Mondragón Vasca.<sup>50</sup>

**Hasta los años ochenta, la acción dirigida por la comunidad y los métodos participativos se han convertido en un enfoque general en la cooperación no gubernamental para el desarrollo, con una influencia considerable en la cooperación bilateral y multilateral.**

### El cambio de paradigma hacia enfoques de desarrollo endógenos y de base local

En cierto modo, el enfoque de desarrollo endógeno en Europa significa el regreso a casa de algo que ha crecido en la cooperación internacional. Por cierto, en Austria, el primer esbozo conceptual del enfoque del desarrollo local se denominó en realidad «desarrollo autónomo»<sup>51</sup> a finales de los años setenta, pero pronto pasó a denominarse «desarrollo endógeno», siguiendo el discurso internacional, y en última instancia como un ajuste para no ser arrojado a una olla junto con el obvio fracaso del «desacoplamiento total» en algunos estados del sur o con grupos cada vez más radicalizados de ocupantes ilegales de viviendas jóvenes y desempleados en ciudades europeas (Zúrich, Berlín,

46 Estimación aproximada, pero plausible, de Yves Champetier.

47 Gracias a Yves Champetier por esta referencia.

48 CFDT = Confédération française démocratique du travail (Confederación Francesa de Democracia del Trabajo).

49 Vivir y trabajar en el campo.

50 [https://es.wikipedia.org/wiki/Mondragon\\_Corporation](https://es.wikipedia.org/wiki/Mondragon_Corporation)

51 Véase, por ejemplo: Glatz H., Scheer G. 1981; en Francia se utilizaba el término «développement auto-centré» (Yves Champetier 2003).

Hamburgo) que reclaman la misma designación para sí mismos.

La idea de **comunidades autosuficientes** no era territorial por definición. Se centró en las personas y se integró en **un concepto renovado de economía cooperativa**. La primera ola de una nueva generación de «**empresas autoorganizadas**» basadas en la propiedad colectiva surgió en Francia y el Reino Unido en los años setenta durante la crisis de las industrias tradicionales<sup>52</sup> y pronto se extendió a Alemania<sup>53</sup> y otros países. El impulso político inicial disminuyó notablemente con el tiempo; sin embargo, el movimiento se desplegó en la familia altamente diversa de empresas comunitarias, cooperativas y sociales en nuestros tiempos.<sup>54</sup> **Tenemos que considerar que, en aquellos tiempos no digitales, el enfoque centrado en las personas era difícilmente separable del enfoque basado en el lugar.**

El cambio gradual de perspectivas en el desarrollo local y regional y, por lo tanto, en los conceptos de política regional fue irreversible y bastante profundo: al intentar alcanzar e imitar polos de crecimiento dinámicos para seguir la misma trayectoria genérica de desarrollo, las zonas periféricas fueron llamadas a reflexionar sobre su **singularidad**, sus recursos y talentos endógenos particulares, a menudo acompañados por un recurso a la historia, pero de la misma manera vinculados por una visión común, la de los ciudadanos, de su propio futuro. El **cambio paradigmático** llevó al reconocimiento de que la «periferia», hasta ahora ignorada por los enfoques de planificación de arriba hacia abajo, en realidad tiene muchos recursos, incorporados en

- las personas, sus antecedentes históricos y su patrimonio cultural, sus perspectivas individuales, sus capacidades, sus conocimientos tácitos y sus prácticas colectivas de autoorganización,
- la red de artesanías e industrias,
- su entorno natural y sus recursos, que en muchos casos estaban inactivos o controlados por poderes externos.

El desarrollo local tenía que ser **específico de la zona** y no genérico, basado en la **participación de los ciudadanos y las partes interesadas** y no en la planificación central y la ingeniería.

Soy consciente de una posible confusión en este punto. Parece que confundo el desarrollo «regional» con el desarrollo «local». Existe una «política regional» nacional o europea, pero algo así como la «política local» no existe a este nivel. **La política local se elabora localmente, punto.**

Esto no significa que un gobierno nacional o la Unión Europea no necesiten tener una idea o concepto para el desarrollo local. Puede hacer mucho para facilitar el desarrollo local fomentando un entorno político, institucional y cultural favorable. Es el último modelador de contexto para el desarrollo local.

<sup>52</sup> El fabricante de relojes LIP en Besançon, que fue tomado por la fuerza laboral en 1973, se convirtió en el modelo para este movimiento. También está el ejemplo pionero de un plan alternativo trabajador-usuario en Lucas Aerospace (1976) que muestra que la tecnología y las habilidades de los trabajadores en una fábrica de armas podrían usarse para producir equipos de salud y otros productos útiles (gracias a Paul Soto por esta sugerencia: [https://es.wikipedia.org/wiki/Lucas\\_Plan](https://es.wikipedia.org/wiki/Lucas_Plan)).

<sup>53</sup> La asociación «Hilfe zur Selbsthilfe», también conocida como «Arbeiterselbsthilfe», fundada en 1975 en Fráncfort del Meno, es conocida como pionera de las prácticas económicas alternativas en Alemania. Véase también: Kuenstler P, 1984.

<sup>54</sup> Algunas de las iniciativas tempranas y más radicales sobrevivieron hasta hoy, por ejemplo, la red Longo Maï de cooperativas rurales que data de 1973. <https://www.prolongomaif.ch/>

Los enfoques participativos LEADERados por la comunidad mencionados anteriormente surgieron en el contexto del desarrollo local, pero las historias e informes sobre experiencias realizadas a este nivel pronto se filtraron a mayores escalas. En los países de habla alemana, los espacios semánticos abarcados por los términos «local» y «regional» no están tan claramente delimitados como en otros países, respectivamente, idiomas. En cualquier caso, **el concepto comenzó en el extremo local de la escala y gradualmente ganó terreno en el discurso del desarrollo regional**. Por lo tanto, difumino los límites deliberadamente aquí.

Sin embargo, no debe olvidarse que el desarrollo ascendente se ha adoptado plenamente como el «camino de oro» en el desarrollo local en las sociedades democráticas y las organizaciones multilaterales, mientras que si se arrastra por la escalera territorial de tamaño y escala crecientes, los enfoques descendentes persisten. Los enfoques de arriba hacia abajo unilaterales tienden a negar la importancia de las características socioculturales específicas de cada lugar, mientras que los enfoques de abajo hacia arriba destacan las características y el potencial únicos de los lugares y regiones, que quedan marginados por intervenciones políticas únicas para todos. En la práctica, el enfoque ascendente siempre requiere medidas complementarias descendentes (en lo que respecta a las disposiciones institucionales, de infraestructura y financieras) para explotar plenamente su potencial.

Diferentes escuelas de pensamiento tienen la ventaja en diferentes tiempos y en diferentes entornos institucionales. Un ejemplo notable de esta divergencia de percepciones fue presentado por la OCDE y el Banco Mundial en 2009. En el mismo año, ambas organizaciones publicaron documentos pertinentes que proclamaban mensajes más o menos opuestos.<sup>55</sup>

Con el tiempo, los principios del desarrollo endógeno se mezclaron cada vez más con enfoques orientados hacia la innovación tecnológica y nuevos patrones de producción y consumo derivados del discurso del desarrollo sostenible. Algunos estudiosos hablan de **un «desarrollo neoendógeno»**<sup>56</sup> a este respecto. Las interdependencias y los vínculos se buscan activamente y ya no se rechazan; sin embargo, los términos y las reglas del juego tienen que ser inclusivos, a la altura de los ojos. Dado que el contexto de gobernanza nacional y regional se ha identificado como un marco crucial para el cambio sostenible a nivel local, la **asociación multinivel** surgió como el patrón dominante de gobernanza para el desarrollo territorial en los años noventa.

## El desarrollo local como concepto emancipador

Sería demasiado simplista rastrear todos estos nuevos conceptos de desarrollo local hasta el discurso de la «periferiacentral» dirigido por la teoría de la dependencia, por influyentes que sean. Se basaban en una **cosmovisión emancipadora** con un fuerte énfasis en la libertad de expresión, la independencia, el respeto y la solidaridad. No adoptaron puntos de vista «localistas» de «nosotros contra el mundo». Por el contrario, cuestionaron las jerarquías tradicionales, el patriarcado y el paternalismo desde el nivel local hasta el global. Se entendían a sí mismos como la versión territorializada de otros

Informe55 sobre el Desarrollo 2009 del Banco Mundial: Remodelación de la geografía económica. Rechaza los enfoques basados en la ubicación y resume los problemas de las regiones rezagadas en el marco de las tres D: (Falta de) Densidad, Distancia, División, proponiendo el 3 es como una solución independientemente del lugar: Instituciones, Infraestructuras, Inversiones. Por el contrario, la OCDE 2009: Las regiones importan. Recuperación económica, innovación y crecimiento sostenible. Esta publicación aboga por intervenciones que dan forma al contexto para fomentar el desarrollo de Sistemas Regionales de Innovación, que en gran medida dependen y prosperan en su propio potencial de crecimiento. Obviamente, la OCDE tuvo más influencia en las políticas de la UE.

56Véase, por ejemplo: Chatzichristos G., Nagopoulos N. y Poulimas M. 2021.

movimientos emancipatorios, como el feminismo o el ecologismo 57

Sin embargo, los puntos de vista federalistas<sup>58</sup> y comunitarios más tradicionales también estuvieron presentes en este debate, llevándose bastante bien y mezclándose con el nuevo paradigma.<sup>59</sup>

También hubo aplausos de un lado no deseado. Los estudiosos neoliberales y los responsables políticos argumentaron que el estado no debería invertir en las comunidades locales más que el mínimo absoluto, porque esto solo sofocaría la iniciativa privada y la capacidad de autoayuda de las comunidades. Expertos y activistas que promueven la toma de decisiones endógenas y la acción LEADERada por la comunidad rechazaron este enfoque diciendo que el estado no debe ser relevado de sus deberes para asegurar la provisión de infraestructuras adecuadas (energía, agua, residuos, comunicación ...) y servicios (educación, cultura, salud, bienestar ...), independientemente de las diferencias de costos, en todo el territorio, así como discriminar positivamente las áreas frágiles y rezagadas, proporcionando incentivos de desarrollo (financiación de asistencia técnica y proyectos tipo modelo). Sin embargo, esta tarea subsidiaria del sector público no debe poner en peligro en modo alguno la autonomía de las comunidades locales, que liberarían su potencial creativo en un ecosistema propicio, contribuyendo así a estabilizar el proceso de integración europea.

El trabajo voluntario, la inversión privada a pequeña y mediana escala y la cooperación —tan necesaria en el desarrollo local endógeno— no prosperan en un contexto de desigualdad, desempoderamiento y creciente privación.

Antes de volver a la evolución de las políticas territoriales en la UE, dejamos que el investigador escocés John Bryden resuma:<sup>60</sup>

*«A partir de la década de 1980, se pudieron identificar al menos tres escuelas de pensamiento. En primer lugar, hubo quienes vieron la descarga estatal de responsabilidades a nivel local como una derogación de responsabilidades anteriores y, de hecho, un ataque al propio contrato social, un ataque a la idea y la práctica de la equivalencia ciudadana en el espacio nacional y los grupos sociales, así como a los valores políticos que los sustentan. En segundo lugar, los que acogieron con satisfacción esa devolución y consideraron que la subsidiariedad era positiva y necesaria para mejorar la eficacia de la política de desarrollo y bienestar en un mundo moderno complejo. En tercer lugar, aquellos que creían en una agenda más radical de autosuficiencia, con un control local mucho mayor sobre activos clave como el propio trabajo, la tierra y el capital, generalmente en forma cooperativa u otras formas conjuntas».*

## Ampliación: el cambio hacia enfoques de base local en las políticas generales

La crisis financiera y el descontento con la aplicación de los Fondos Estructurales y su enfoque descendente dieron lugar a un replanteamiento de la **política de cohesión europea**. Los enfoques basados en la ubicación han llegado al centro del debate, sobre todo en los think tanks de la **OCDE**. La CE siguió su ejemplo.

---

organizaciones en 81 países, uno de los defensores más abiertos de la soberanía alimentaria socialmente justa y ambientalmente racional sobre la base de estructuras agrícolas y artesanales autosuficientes en áreas rurales de todo el mundo.

<sup>58</sup>Comprometidos con el principio de subsidiariedad.

<sup>59</sup>Por ejemplo, el concepto alemán/austriaco de «Dorferneuerung» (renovación de aldeas) se ajustaba a los principios del desarrollo local endógeno, pero no hacía hincapié específicamente en la parte emancipadora.

<sup>60</sup>Bryden J. 2010, p. 4.

A lo largo de los años noventa, la escuela de pensamiento ganó terreno gradualmente en el discurso de la política regional y finalmente llegó al núcleo de la formulación de políticas durante la primera década de este siglo. El principal documento de referencia es el llamado **Informe Barca**,<sup>61</sup> que lleva el nombre del funcionario y político italiano **Fabrizio Barca**, que presidió el Comité de Políticas Territoriales de la OCDE en 1999 y se le encargó, en 2009, la elaboración de un informe independiente para la Comisión Europea (bajo la dirección de la comisaria polaca de Política Regional, Danuta Hübner) titulado: ***Una agenda para una política de cohesión reformada***. El principal argumento del Barça era que las crecientes desigualdades dividen a las personas y producen una «dinámica autoritaria» que terminaría por romper el consenso social e invertir el camino europeo hacia la integración. Por supuesto, la naturaleza de las desigualdades es multidimensional, pero **las disparidades territoriales** figuran entre las más apremiantes.

---

**La «cohesión territorial» se integró en el Tratado de Lisboa en el mismo año (2009) como tercer objetivo además de la «cohesión social y económica».** Las recomendaciones de Fabrizio Barca dieron lugar a una reforma que unió cinco Fondos<sup>62</sup> en un marco coherente,<sup>63</sup> y el FEADER se convirtió en uno de ellos. Estos cinco Fondos EIE (Fondos Estructurales y de Inversión Europeos) debían ofrecer resultados integrados en cinco ámbitos políticos<sup>64</sup> durante el período presupuestario 2014-2020. Hasta la fecha, la reforma ha dejado huellas significativas, por ejemplo en las «estrategias de especialización inteligente».<sup>65</sup>

Sin embargo, después de haber superado su cenit con el período 2014-2020, la defensa de la política de cohesión de base local pasó gradualmente a un segundo plano, con otras cuestiones que ocupan un lugar destacado en la agenda (la invasión rusa de Ucrania y la intensificación de los debates sobre cuestiones de seguridad, el aumento de la migración desde África y Oriente Próximo tras la guerra civil siria y la reanudación del poder de los talibanes en Afganistán, la notoria amenaza terrorista islamista, los inminentes conflictos comerciales con China y los Estados Unidos, etc.), todo ello **impulsando el auge del discurso nacionalista**. Este discurso reforzó el desplazamiento de la toma de decisiones del nivel europeo hacia los Estados miembros y de la Comisión Europea hacia el Consejo Europeo.<sup>66</sup>

Lo que ha quedado inacabado es lo que Fabrizio Barca declaró en una conferencia de ESPON en Sofía (2018):

*«...Experimentar a través de la política de cohesión algunos prototipos de un modelo social a escala de la UE que afloje gradualmente las tensiones con los contratos sociales (un proceso a largo plazo pero fundamental en la UE);.....*

*«Convertir los cinco Fondos CP actuales en subfondos de un Fondo único, manteniendo al mismo tiempo las normas y las reservas de fondos de los diferentes ámbitos; reforzaría la gobernanza de la UE y superaría los obstáculos a los que se enfrenta el diseño de proyectos*

---

61Barça F. 2009.

62 Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER); Fondo Social Europeo (FSE); Fondo de Cohesión (PC); Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER); Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP).

63En esencia, este concepto se basaba en la misma idea, que impulsó la creación de la efímera DG XXIII de Coordinación de los Fondos Estructurales en los años ochenta. Véanse a continuación y la nota a pie de página 87.

64Investigación e innovación; tecnologías digitales; apoyar la economía hipocarbónica; la gestión sostenible de los recursos naturales; pequeñas empresas.

65 Comisión Europea, DG Política Regional y Urbana: Conectando el Crecimiento Inteligente y Sostenible a través de la Especialización Inteligente. Bruselas, noviembre de 2012.

66El peso de los intereses nacionales ha impedido la plena aplicación de las disposiciones establecidas en el Tratado de Lisboa (firmado en 2007, que entró en vigor en 2009): por ejemplo, el número de comisarios tendría que reducirse en aras de la eficacia, y sigue siendo igual al número de Estados miembros. El Consejo Europeo, que está diseñado para desempeñar un papel de supervisión en la elaboración de políticas, sigue siendo el principal responsable de la toma de decisiones en términos operativos.

*integrados;*

*Invertir en 500 nuevos recursos humanos, facilitadores del desarrollo en nombre de la CE, que se desplegarán sobre el terreno: una condición necesaria para que la UE sea un «espectador justo e imparcial».*<sup>67</sup>

- ⑥ Hasta este punto hemos reunido los fragmentos necesarios para comprender las condiciones y circunstancias de la génesis de Leader. Tuvimos que saltar adelante y atrás en el tiempo para seguir los diferentes hilos de la narrativa. Ahora es el momento en que podemos avanzar al núcleo de la bombilla de cebolla, contando la historia de LEADER a lo largo de la flecha del tiempo.

---

<sup>67</sup>Fabrizio Barca: La necesidad de un enfoque de base local. Discurso principal en la conferencia: Cohesión territorial después de 2020: Desarrollo territorial integrado para mejores políticas. 20-31 de mayo de 2018, Sofía (Bulgaria). Diapositiva 11/12.

<https://archive.espon.eu/sites/default/files/attachments/Fabrizio%20Barca.pdf>

## PARTE II

---

*EL VIAJE DEL LEADER A TRAVÉS DEL TIEMPO*

## La génesis de LEADER

### Preludio

Durante el **mandato de Delors**, la Comisión Europea, esforzándose por desarrollar las capacidades necesarias para desempeñar su papel en la preparación y propuesta de políticas, así como en la ejecución de reglamentos y directivas, tuvo un amplio margen para recurrir a conocimientos científicos y prácticos externos, a menudo delegando estas tareas en agencias contratadas. La Comisión también tenía suficiente margen de maniobra para ayudar a probar sistemas experimentales de apoyo dentro de los Estados miembros y entre ellos. Esta libertad demostró ser extremadamente útil en la prestación de apoyo a

- una **red denominada ELISE** (Red Europea de Intercambio de Información sobre Iniciativas Locales de Empleo), creada en **1984** por tres organizaciones sin ánimo de lucro, apoyadas por el **Programa LEED (Empleo Local y Desarrollo Económico)**<sup>69</sup> de la OCDE y la **Dirección General de Empleo de la CE (DG V)**. El proceso asociativo que ELISE puso en marcha puede considerarse como una incubadora de **AEIDL (Association Européenne pour l'information sur le Développement Local)**, un grupo de expertos que creó esta ONG en respuesta a los requisitos para adquirir contratos más grandes en nombre de la Comisión Europea. De 1988 a 1991 aseguraron la animación de la red ELISE (véase el recuadro siguiente);
- el **programa comunitario EGLEI** (Grupo Europeo de Iniciativas Locales de Empleo, **1983-1988**), destinado a promover soluciones de empleo a nivel local en toda Europa. El objetivo de EGLEI era apoyar y guiar a las autoridades locales, las comunidades y las organizaciones en la creación de oportunidades de empleo mediante el fomento de iniciativas innovadoras de empleo local. EGLEI también era miembro de la red ELISE; ambas redes contribuyeron a acelerar el aprendizaje entre los Estados miembros, los grupos de expertos, los funcionarios de los Estados miembros y la Comisión Europea;
- el **programa ERGO de corta duración (1984)** de la CE, centrado en el desempleo de larga duración;<sup>70</sup>
- el **Programa de Acción para el Desarrollo del Empleo Local (LEDA)**, un programa de investigación financiado por la UE. Operó entre **1986 y 1996**.

**AEIDL (Association Européenne pour l'innovation dans le développement local)**<sup>71</sup>, fue fundada en 1988 por personas afines, en su mayoría mujeres, que creían que la integración europea podía contribuir positivamente a la ciudadanía y al desarrollo sostenible de las comunidades locales. Su objetivo era contribuir a acercar Europa a sus ciudadanos y promover la interacción a nivel local, entre todos aquellos que querían abrir nuevas oportunidades de

---

ELISE cesó sus operaciones en 1992.

<sup>69</sup>Originalmente se llamaba LEI (Iniciativas Locales de Empleo). El programa fue dirigido por Chris Brookes, quien anteriormente trabajó en el proyecto YouthAid en el Reino Unido. El programa LEED sigue activo en la OCDE después de cuarenta años; LEED proporcionó ideas y recomendaciones políticas con respecto al desarrollo económico local, la inclusión social, la innovación y el espíritu empresarial, así como el desarrollo de capacidades y el intercambio de conocimientos especializados a nivel internacional. En primer lugar, LEED tuvo más influencia en el debate sobre política regional (DG XVI) que en las deliberaciones en curso en la DG VI (Agricultura).

<sup>70</sup>ERGO y EGLEI se inspiraron en el difunto Peter Kuenstler, funcionario británico y, de 1982 a 1993, director del Centro de Iniciativas de Empleo (Londres y Bruselas) y consultor de la CE y otras muchas organizaciones. La influencia de Kuenstler en ambos programas fue significativa, ya que ayudó a crear conciencia sobre la importancia de la acción regional y local para combatir el desempleo y desempeñó un papel clave en la configuración de la política del mercado laboral europeo en la década de 1980.

<sup>71</sup><https://www.aeidl.eu/about-aeidl/>

desarrollo. Como organización sin ánimo de lucro, destina sus beneficios económicos a mejorar las condiciones de trabajo de los equipos empleados y a apoyar iniciativas coherentes con los objetivos de la asociación. Por ejemplo, la AEIDL apoyó firmemente la puesta en marcha de la red europea ECOLISE (Empowering

Communities for Future), una red europea de iniciativas comunitarias sobre el cambio climático y la sostenibilidad.<sup>72</sup> Con motivo del 25.o aniversario de la AEDL, la AEIDL organizó un importante simposio en el Parlamento Europeo («Reinventar Europa a través de iniciativas locales»).<sup>73</sup> En la actualidad, la AEIDL gestiona el FILPE (Foro Europeo de Innovación Local),<sup>74</sup> una plataforma para los intercambios entre expertos y organizaciones sobre innovación local, utilizando sus propios fondos.

#### **Todas estas iniciativas y programas recibieron apoyo financiero de un funcionario de la CE/DG V (Empleo) llamado John Morley.<sup>75</sup>**

La fase de crecimiento y desarrollo de la Comisión en el marco de Delors ofreció una oportunidad única, durante la cual estas iniciativas pudieron prosperar y generar rápidamente reacciones positivas entre una creciente red de agentes comprometidos a hacer más y crear una nueva generación de políticas que fomenten el desarrollo endógeno a nivel local, y en cierta medida, y a un ritmo más lento, a nivel regional, donde el discurso sobre los «enfoques basados en el lugar» alcanzó su punto máximo después del cambio de siglo, y con el tiempo (después de la crisis financiera de 2007), se intercaló con el discurso sobre **las regiones resilientes**.

#### **La DG V (Empleo), la incubadora de Leader en la CE**

El punto central para absorber y difundir la narrativa del desarrollo local en la Comisión Europea fue la DG V (Empleo). Vale la pena mencionar al menos dos personas que estuvieron entre los facilitadores más importantes de la innovación institucional que finalmente engendró LEADER:

- **John Morley**, jefe de la Unidad de Políticas: esta unidad se encargó de experimentar sobre los temas de los nuevos puestos de trabajo, las nuevas formas de emprendimiento y las iniciativas locales para el empleo. Puso en marcha el **programa ERGO (Crecimiento y Empleo Europeo) de corta duración**, centrado en el desempleo de larga duración en 1984 y el **programa LEDA de investigación y acción en 1986** (véase más abajo). También financió la red **ELISE** y experimentos de campo<sup>76</sup> en los que participaron personas que no se beneficiaron de la ayuda de organizaciones tradicionales; John Morley cooperó constantemente con expertos, asesores e investigadores externos, operando en redes y comisionando la implementación de programas experimentales o brindando asesoramiento político complementario.
- **Sandro Gaudenzi**: estaba en el centro de lo que había sido la «razón de ser» de la DG Empleo desde el principio, apoyando la transformación industrial con el **Fondo Social Europeo** y, por lo tanto, financiando la formación de miles de empleados afectados por la reconversión de sectores tradicionales como las minas, los textiles, etc. Su preocupación era financiar diferentes políticas de

---

<sup>72</sup><https://ecolise.eu/>

<sup>73</sup><https://resource-centre.aeidl.eu/Record.htm?idlist=1&record=19159107124919773899>

<sup>74</sup><https://www.aeidl.eu/forum/>

<sup>75</sup>Gracias a Haris Martinos por este importante aviso.

<sup>76</sup>En Francia, esto llevaría a la creación de "boutiques de gestión" que brinden apoyo a empresarios no tradicionales, solicitantes de empleo, neorurales, etc. y fomenten la creación de empresas, cámaras de comercio, comercio, agricultura, etc.

formación que pudieran generar y apoyar diferentes políticas de desarrollo, permitiendo que las poblaciones pudieran vivir donde quisieran, ya fueran zonas rurales o industriales rezagadas en busca de nuevas perspectivas. El enfoque solía llamarse "formación-desarrollo".

Ciertamente, hubo otras figuras eminentes en las diferentes DG V, VI, XVI y XXIII, que alimentaron el debate y pusieron en juego enfoques prácticos y soluciones prácticas. Sin embargo, explorar exhaustivamente sus acciones y nombrarlos para hacer justicia a sus contribuciones iría en gran medida más allá de los límites de este documento.

### La OCDE, la fuente más importante de asesoramiento

Una de las fronteras más importantes entre la **OCDE y la CE** fue **Chris Brookes**, que dirigió el **Programa de Iniciativas Locales de Empleo (LEI)**, que pronto pasó a denominarse **Programa de Desarrollo Económico y de Empleo Local (LEED)**. Chris Brookes estaba muy cerca de John Morley.

- Chris Brookes trajo a **Jean-Pierre Pellegrin** 77 a la OCDE. Después de haber sido administrador principal de la Dirección de Educación, Empleo y Asuntos Sociales de la OCDE de 1975 a 1990, más tarde se trasladó a la Dirección de Desarrollo Territorial hasta 1998. Su colaboración con la DG V (Empleo) de la CE y expertos externos fue esencial para la creación del **programa LEDA78** (véase más adelante).
- Además, Chris Brookes también introdujo a **Haris Martinos** en el programa LEI (entonces LEED) y a través de esto a John Morley y LEDA.

### El enfoque de los precursores de LEADER: empleo local, educación y formación

En respuesta a los desafíos ampliamente percibidos en las antiguas zonas industriales y rurales, **surgió la primera generación de enfoques participativos de desarrollo local basados en asociaciones locales de múltiples actores**.

- **Un capítulo se centró en las iniciativas de empleo.** El objetivo principal era mantener a las personas en su área de vida y darles la oportunidad de co-crear sus propios trabajos. Muchos de estos empleos se basaron en la cadena de valor agrícola, pero también hubo iniciativas para salvar a las empresas industriales en desmoronamiento a través del apoyo público a una adquisición por parte de la fuerza laboral u otras soluciones cooperativas a nivel local.
- No todas estas iniciativas locales eligieron el empleo local como único punto de influencia. En la misma línea, surgieron una serie de **iniciativas locales centradas en la educación y la sensibilización**, sobre todo debido a la fuerte participación de las universidades y los centros regionales de educación y formación. Su ambición era ayudar a las zonas rezagadas, ya sea a nivel local o regional, a promover y apoyar nuevas políticas de desarrollo, ya sea en zonas rurales desfavorecidas o en territorios en proceso de reconversión. Por lo tanto, su enfoque era sobre el "desarrollo territorial" en un sentido transversal e integral, basado en el supuesto de que solo caminos nuevos y hasta ahora no transitados conducirían a resultados diferentes, pero las diferentes formas de actuar requerirían nuevas capacidades y actitudes humanas y sociales. Uno de los partidarios más fervientes de estas iniciativas de desarrollo basadas en la educación, el difunto **Sandro Gaudenzi (DG V/Empleo)**, comenzó apoyando un **programa trienal de formación**

---

77Jean-Pierre Pellegrin fue miembro de la junta de AEIDL durante varios años, sirviendo como presidente de 2008 a 2011.

78LEDA = Acción Local de Empleo y Desarrollo.

**rural** en la región francesa de Ardèche (1978-1981), que<sup>79</sup>posteriormente se extendió a otras 13 regiones de Europa. **Yves Champetier**,<sup>80</sup>que más tarde encabezaría el **LEADER I**

**unidad de animación en red**, se involucró en el equipo de Ardèche y después de 1992 en los Pirineos<sup>81</sup>, donde se creó la **ADEPFO (Asociación de Desarrollo de los Pirineos para la Formación)**, que dirigió como su director de 1981 a 1988. En su búsqueda de políticas territoriales integradas, Sandro Gaudenzi no solo hizo gran hincapié en la formación de los participantes en la ejecución de los programas, sino que también mantuvo contactos frecuentes con ellos para recibir comentarios y fomentar el aprendizaje entre los actores clave.

## Hacia un desarrollo territorial integrado

Estaba claro que ni un enfoque limitado en el empleo ni en la educación y la formación proporcionaría suficiente influencia para redesarrollar las regiones desfavorecidas, y que debería haber una financiación de bajo umbral para probar prácticas innovadoras prometedoras y, además, para proporcionar apoyo técnico y asesoramiento a estos nuevos enfoques de desarrollo.<sup>82</sup>

En ese momento, España y Portugal se preparaban para unirse a la Comunidad Económica Europea, lo que representaba un desafío formidable para Italia, Grecia y las regiones mediterráneas francesas. ADEPFO, en particular, permitiría a Sandro Gaudenzi probar lo que se convertiría en los Programas Integrados Mediterráneos (PIM) para hacer frente a este desafío. En 1985, Sandro Gaudenzi confió una misión a un consultor para definir el perfil de los "agentes de desarrollo" que podrían contribuir al desarrollo de políticas de desarrollo integradas. En 1986, esto llevaría a la creación de "misiones de apoyo a la PMI" en Francia, Italia y Grecia para organizar la formación de estos futuros profesionales en la gestión integrada de los Fondos Estructurales. En Francia, esta misión, gestionada inicialmente por ADEPFO, continuaría mucho más allá de los PIM para apoyar y capacitar a todos aquellos que puedan trabajar hacia la implementación de programas integrados. Del mismo modo, a iniciativa de Sandro Gaudenzi, una docena de programas «pre-IMP», incluido uno en un valle pirenaico, se

---

<sup>79</sup>Los principales iniciadores de este programa fueron André Boutin, responsable de la formación profesional en la región de Ródano-Alpes, un geógrafo de la Universidad de Lyon, Maurice Allefresde, así como René Caspar de la agencia estatal francesa DATAR (Delégation/Interministérielle du Territoire et à l'Action Régionale, que más tarde pasó a llamarse l'Attractivité Régionale, creada en 1963), el principal promotor de ADEPFO (véase la página siguiente), Patrick Sénault, que participó en las misiones de la PMI (véase la página siguiente).

<sup>80</sup>Nació en Ardèche de una familia vitivinícola. Después de haber obtenido una Maestría en Economía del Desarrollo en Grenoble. Trabajó como pasante en un instituto de investigación en Argentina en el marco de la cooperación internacional francesa de 1973 a 1975, que utilizó para viajes extensos en América Latina. De vuelta a casa en Ardèche, pronto se involucró en el desarrollo local: Acababa de *firmarse uno de los primeros "contrats de pays"*. Michel Poniatowski, entonces ministro del Interior, estaba detrás de él. La idea era que el Estado experimentara con una nueva forma de trabajar con las autoridades locales promoviendo acciones que luego oscilaran entre la planificación rural y el desarrollo local. Gracias a Yves Champetier por esta información personal, enviada por correo electrónico el 12 de octubre de 2024.

<sup>81</sup>Entre el final de su trabajo en Ardèche y sus actividades en los Pirineos, Yves Champetier fue recibido durante tres semanas en la DG V en la unidad dirigida por Sandro Gaudenzi. Durante todos estos años en Ardèche, luego en los Pirineos, participó en múltiples visitas de estudio de campo, seminarios o conferencias organizadas por ELISE o EGLEI. En particular, tras una visita de intercambio a Lebrija en 1986, una ciudad agrícola a 50 km al sur de Sevilla, escribió un informe «*LEBRIJA, creatividad et solidaridad*», que fue uno de los puntos de partida de una de las primeras operaciones de desarrollo integrado a nivel subregional en España, «el programa de desarrollo integrado del Bajo Guadalquivir». Champetier también participó en intercambios con Quebec sobre políticas de capacitación y desarrollo. Por iniciativa de Peter Kuenstler, participó en un viaje de estudios financiado por el German Marshall Fund a los Estados Unidos sobre las políticas de apoyo al empleo y las iniciativas locales en las zonas rurales de varios Estados de los Estados Unidos.

<sup>82</sup>Se podría suponer que las líneas de pensamiento convergentes en las regiones de habla inglesa estaban más orientadas pragmáticamente hacia soluciones locales para el empleo, mientras que la esfera de habla francesa estaba más interesada en cambiar el discurso sobre el desarrollo local y ganarse a los líderes de opinión locales para una mejor coordinación intersectorial hacia un desarrollo local integrado. Estas líneas eran perfectamente complementarias. Para el enfoque francés centrado en los actores, véase también la nota a pie de página 98.

implementaron en una docena de territorios mediterráneos para probar lo que este enfoque podría desencadenar. Obviamente, posteriormente, los Programas Integrados Mediterráneos se pusieron en marcha a nivel regional, y las múltiples experiencias de campo facilitarían su definición y aplicación.<sup>83</sup>

## Redes que actúan como aceleradores de ideas brillantes

Consciente de estas contingencias, la DG V (Empleo) puso en marcha en 1984 el **programa ERGO (Crecimiento y Empleo Europeo)** de corta duración, centrado en el desempleo de larga duración, y, por último, el **programa LEDA de investigación y acción más pertinente en 1986**.

- El **programa LEDA** apoyó diferentes tipos de áreas locales (rural/subdesarrollado, decadencia urbana/industrial) para desarrollar sus propias respuestas a los desafíos de empleo y desarrollo económico, proporcionando experiencia internacional y (a través de pequeñas subvenciones) local y apoyo de animación, y promoviendo el intercambio de experiencia y conocimiento entre las áreas participantes.<sup>84</sup>
- En su **primera fase (1986-1990)**, el programa promovió actividades de creación de redes entre las zonas participantes y, gradualmente, se puso en funcionamiento una red plenamente operativa con más de 25 zonas. Durante su **segunda fase (1991-1996)**, la red LEDA se duplicó con creces, cubriendo los nuevos Estados miembros (AT, FI, SE) y los futuros países de la ampliación en Europa Central y Oriental. La segunda fase ya se desarrolló en paralelo, respectivamente, con LEADER.
- La ADEL fue coordinada por **LRDP (Local and Regional Development Planning)**, un grupo de expertos en desarrollo regional creado a mediados de los años ochenta. **Haris Martinos** gestionó LEDA conjuntamente con Jean-Pierre Pellegrin en comisión de servicios del programa LEED de la OCDE (hasta el final de la primera fase de LEDA).

Los enfoques basados en el área, las estrategias locales y las asociaciones locales surgieron como características clave de la filosofía de desarrollo de LEDA como "aprendido" de las áreas participantes. Esto marcó una transición desde iniciativas o estrategias de empleo local aisladas para atraer grandes inversiones extranjeras a áreas de reestructuración o subdesarrolladas. El programa alimentó nuevas ideas y las apoyó con herramientas prácticas (libro de trabajo de desarrollo local, escuelas internacionales de verano, colaboración con escuelas de gestión empresarial, etc.).

**LRDP** también trabajó ampliamente con la DG XVI (actual DG REGIO) y otros servicios de la Comisión, así como con las autoridades de los Estados miembros. Dirigía la red LEADER del Reino Unido de 2002 a 2006. En 2003, LRDP se fusionó con KANTOR, una consultora con mayor capacidad financiera, para ser capaz de ir a contratos más grandes. **LRDP KANTOR** finalmente ganó la licitación para gestionar el punto de contacto del Observatorio de Zonas Rurales LEADER+ con Véronique Ammeux como jefe de equipo (Haris Martinos dirigía la unidad de red británica en ese momento), con un inicio tardío (2004), pero un mandato prolongado hasta 2014 (véase más adelante).

La red LEDA siguió funcionando sin el apoyo de la UE (y las zonas participantes siguieron colaborando) después del final del programa y hasta bien entrado el <sup>siglo</sup> XXI, tras haber formado

<sup>83</sup>Debo la información proporcionada en este párrafo a un aviso por correo electrónico de Yves Champetier (18 de octubre de 2024).

<sup>84</sup>Uno de los participantes activos en el programa LEDA fue Jean-Baptiste Lanaspèze, quien dirigió el programa de desarrollo local de las Baronnies en el Departamento francés Drôme (Francia). También fue uno de los principales expertos de la unidad de animación LEADER I y del grupo de expertos en turismo del Observatorio Europeo LEADER II, uno de los primeros promotores de carreteras temáticas (como la «ruta de l'olivieren Baronnies»).

su propia asociación independiente (LEDA-partenariat). Rosalba La Grotteria fue la última presidenta de la asociación. Este partenariat se convirtió en el germen de la aparición de la red de expertos **LDnet creada en 2011** (véase más adelante).

Esto depende de una persona: **Sandro Gaudenzi**, que había pasado por primera vez de la DG V al efímero **GD XXIII (Coordinación de las Políticas Estructurales)**, creado para coordinar los Fondos Regionales, Sociales y de Orientación Agrícola<sup>85</sup>. Esta DG fue suprimida unos años más tarde porque se sintió como una interferencia en las otras DG implicadas (Empleo, Política Regional, Agricultura).

Posteriormente, **hasta 1986, Sandro Gaudenzi se trasladó a la DG XVI (Desarrollo Regional)** en el año en que comenzó el programa LEDA.<sup>86</sup>

## Ha llegado el momento de LEADER

Las iniciativas puestas en marcha en los Estados miembros de la UE se produjeron con el apoyo y la observación directa de personas comprometidas en las instituciones europeas, pero durante el mismo tiempo, también surgieron políticas similares en países fuera de la UE. Por ejemplo, en Austria, la primera iniciativa piloto de desarrollo local integrado LEADERado por la comunidad se llevó a cabo con el apoyo de un programa federal para las zonas rurales rezagadas, que al principio duplicó las inversiones cooperativas generadas por los grupos locales, pero pronto pasó a financiar enfoques territoriales integradores a nivel local. Ya durante los años ochenta, la ÖAR<sup>87</sup> apoyó tales proyectos territoriales con asesoramiento técnico. La propia ÖAR se creó como una federación de iniciativas de desarrollo local en 1983.

Por lo tanto, el plato estaba listo para servir. El enfoque de desarrollo local promovido por **John Morley** en la DG V (Empleo) y financiado con cargo al FSE se extendió desde allí a otras DG, con la mediación de distintos funcionarios. Ya hemos rastreado el viaje de **Sandro Gaudenzi** a través de tres DG, comenzando en la DG V (Empleo), pasando luego a la DG XXIII (Coordinación de los Fondos Estructurales), y de allí a la **DG XVI (Política Regional)**, donde llevó a cabo iniciativas similares financiadas con **cargo al FEDER** (por ejemplo, la introducción de subvenciones globales).<sup>88</sup>

Sin embargo, no me malinterpreten. No hay ninguna razón convincente por la que LEADER hubiera surgido, levantado de la sopa primordial por la milagrosa «mano invisible».<sup>89</sup>

Ahora había un hombre llamado **Michel Laine**, que había sido contratado por la Comisión en 1983. Se incorporó a la unidad de John Morley, que trabajó en temas que le interesaban especialmente, y luego

<sup>85</sup>En particular, coordinar las intervenciones de los Fondos Estructurales («programas integrados mediterráneos») en Italia, Grecia y el sur de Francia, habida cuenta de los grandes retos que plantea la integración de España y Portugal en la UE.

<sup>86</sup>Por lo que se refiere al desarrollo territorial, la DG XVI también promovió las agencias locales de desarrollo regional, respectivamente. Por lo general, tenían un mandato territorial más amplio, con más habitantes, prestando más atención a la cooperación de las partes interesadas, mejorando las operaciones y los vínculos institucionales y el desarrollo de infraestructuras. El centro europeo de creación de redes para estas agencias, EURADA (Asociación Europea de Agencias de Desarrollo) se creó en 1992 como una federación de estas agencias. <sup>87</sup>El acrónimo significa «Grupo de trabajo austriaco sobre desarrollo regional endógeno». Como se ha dicho antes, la noción alemana de lo que en inglés es «regional» se aplica muy a menudo a niveles de escala más pequeños. En términos anglosajones, el ÖAR se habría referido al «desarrollo local». ÖAR fue creada en 1983 como una federación nacional de iniciativas de desarrollo local. En 1989, la ONG creó una empresa subsidiaria de responsabilidad limitada con el fin de llevar a cabo tareas de consultoría para estas iniciativas. En 1997, los consultores se hicieron cargo de toda la empresa en forma de compra, abandonando su condición de ONG y creando la ÖAR Regionalberatung GmbH, que pasó a llamarse ÖAR GmbH en 2015.

<sup>88</sup>En vivo intercambio de aprendizaje y colaboración con LRDP y Haris Martinos como socios de campo.

<sup>89</sup>Término utilizado para describir los resultados beneficiosos de las fuerzas del mercado a nivel social en «*Wealth of Nations*» (1776) de Adam Smith. No le haríamos justicia a Smith si creyéramos que quiso decir esto literalmente. Fueron solo los pioneros del pensamiento neoliberal (especialmente Helmut von Mises en su obra «*A Treatise on Economics*», 1949) quienes adoptaron la metáfora para justificar los principios neoliberales de las fuerzas de mercado desatadas.

se trasladó a la **DG XXIII (Coordinación de los Fondos Estructurales)** junto con Sandro Gaudenzi, y de allí a la **DG VI (Agricultura)** a principios de los años noventa. Sus acciones deberían convertirse en la última piedra del rompecabezas en la génesis de Leader.

**Después de todo, fue un grupo de personas visionarias, apasionadamente comprometidas con la causa de las comunidades locales y el bienestar de las personas en un mundo pacífico quienes dieron vida al concepto.**

### **LEADER surge: De la iniciativa comunitaria al método**

Michel Laine había estudiado teología. Siguiendo sus inclinaciones por los problemas psicológicos y de desarrollo social, comenzó su trabajo en el departamento de recursos humanos de la sucursal francesa de la compañía estadounidense Gillette. Este papel le proporcionó una profunda experiencia en aspectos organizativos y operativos. Basándose en sus experiencias con iniciativas de desarrollo local en la DG V junto con John Morley y luego en la DG XXII con Sandro Gaudenzi, Michel Laine, una vez que llegó a la DG VI, redactó **LEADER I (1991-1993)**<sup>90</sup> como iniciativa comunitaria.<sup>91</sup> También fue autor de la comunicación para la secuela **LEADER II (1994-1999)**.<sup>92</sup> Volveremos sobre eso más adelante.

**Las iniciativas comunitarias son programas especiales de financiación introducidos** por la Unión Europea para hacer frente a problemas específicos y apoyar enfoques innovadores en diversos sectores. A lo largo de los años, se han creado varias iniciativas comunitarias para abordar diferentes cuestiones regionales, sociales y económicas.

**Cuando Michel Laine regresó a la DG V, redactó la iniciativa comunitaria EQUAL 93** (lucha contra la discriminación y las desigualdades en el mercado laboral), que existió entre **2000 y 2006**. **INTERREG** también comenzó como una iniciativa comunitaria de la DG XVI en 1990. Con el esfuerzo por racionalizar y simplificar la ejecución de las políticas, estos instrumentos flexibles se abandonaron finalmente, respectivamente, incorporados en los programas generales (LEADER, EQUAL, URBAN, INTERREG).<sup>94</sup>

Hasta la aparición de LEADER, la letra L ha formado parte de todas las siglas relacionadas con el desarrollo local. No es de extrañar, ya que *Local* comienza con L. Sin embargo, en LEADER, la L significa «enlace», la letra más importante del acrónimo, según Michel Laine.<sup>95</sup> Una de las dimensiones del «enlace» es la creación de redes a nivel europeo de los 217 territorios seleccionados para la aplicación de Leader I, de modo que todos puedan aprender de las experiencias de los demás y puedan surgir gradualmente conocimientos técnicos colectivos. Se movilizarán importantes recursos humanos y financieros para el aprendizaje colectivo. Cabe señalar que en aquel momento, al igual que en la fase siguiente, LEADER solo era subvencionable en las denominadas zonas del Objetivo 5b (zonas rurales desfavorecidas) o en las zonas rurales de los países o regiones del Objetivo 1, de hecho en ambos casos las zonas más desfavorecidas de la Comunidad Económica Europea.

<sup>90</sup> Fundido en forma jurídica en el Reglamento (CEE) No 2078/92 del Consejo de las Comunidades Europeas, adoptado el 30 de julio de 1992.

<sup>91</sup> Con la *Comunicación de la Comisión Europea* de 19 de marzo de 1991 en la que se invitaba a las iniciativas locales a presentar sus propuestas de acciones de desarrollo local integrado bajo el acrónimo L.E.A.D.E.R. (Liaison entre actions du développement économique rural).

<sup>92</sup> Comunicación de la Comisión Europea (94/173/EG) de 16 de marzo de 1994.

<sup>93</sup> EQUAL = Iniciativa de la Comunidad Europea para promover la igualdad en el mercado laboral.

<sup>94</sup> Hasta la fecha, solo LEADER e INTERREG han sobrevivido como programas o componentes de programas distintos.

<sup>95</sup> En su discurso de apertura en el 25 aniversario de Leader en 2017. [https://www.youtube.com/watch?v=z0861Ji\\_ca0](https://www.youtube.com/watch?v=z0861Ji_ca0)

## De la red ELISE a la Unidad de Coordinación LEADER I

La agencia de networking con experiencia y el grupo de expertos AEIDL (**recordamos que dirigían la red ELISE**) se encargaron de la gestión de la **unidad de coordinación LEADER I** en Bruselas. El comité de expertos de seis miembros de esta unidad estuvo presidido por la difunta **Marie-Elisabeth Chassagne**, experta experimentada y reconocida y miembro de la **ANDLP (Association Nationale pour le Développement Local et le pays)**.<sup>96</sup> **Yves Champetier se convirtió en el LEADER del equipo** entre unos 20 empleados. Con la AEIDL también ganando el contrato para dirigir el **Observatorio Europeo Leader II** en 1995, **Yves Champetier se convirtió en su Director**.

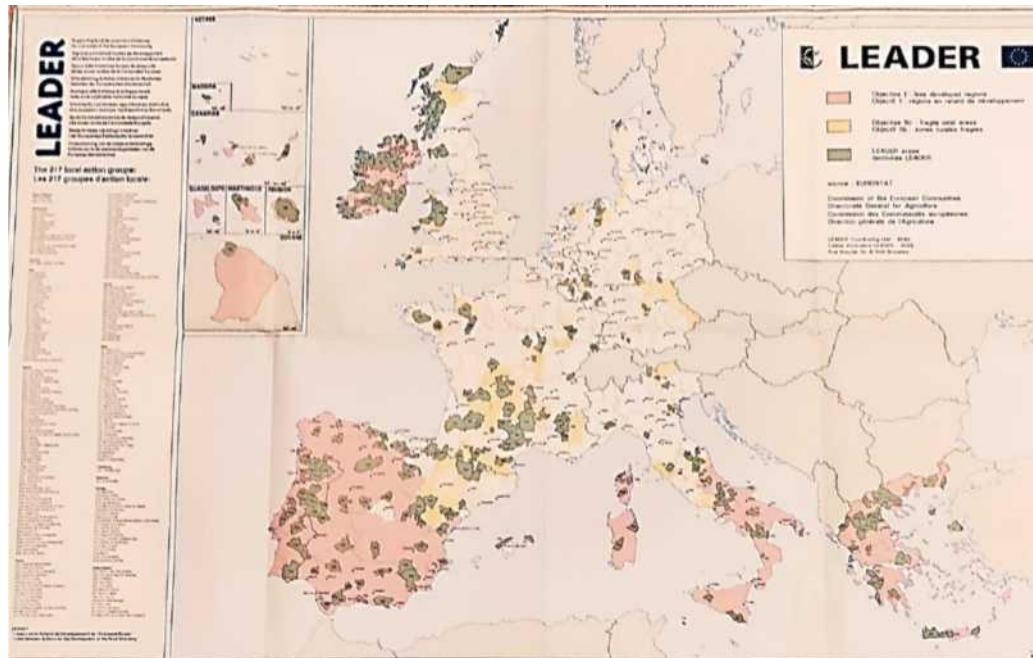


Figura 2 Mapa de LEADER I (Fuente: Champetier Y. 2023)

## LEADER I, la innovación institucional radical

Tenemos que señalar que **LEADER I era una anomalía institucional, una innovación institucional radical, si no revolucionaria**<sup>97</sup> en ese momento: la Comisión Europea seleccionó los grupos beneficiarios, dirigió el programa y se comunicó directamente con los agentes locales, eludiendo a los Estados miembros en cualquier nivel de administración.<sup>98</sup> La unidad de coordinación europea y las personas de los GAL se comunicaron de forma directa, intensiva y sin barreras. Compartían una pasión común. Yves Champetier describió la atmósfera durante la primera gran reunión en 1992, con 350 personas reunidas en Bruselas:

96 Creados en 1964 como espacios de planificación funcional, los «pays» franceses encabezaron un «enfoque territorial» para el desarrollo local desde los años ochenta mediante la introducción de contratos multiactor («contrat de pays»), que iban mucho más allá de lo que ya se practicaba como cooperación intercomunitaria. En este concepto de «desarrollo territorial» ya estaba presente el concepto de gobernanza multinivel. <https://maitron.fr/spip.php?article88772>; véase también Denieul 2008.

97 El término «revolucionario» se ha utilizado a menudo en España. Era la primera vez que los promotores de pequeños proyectos podían recibir apoyo financiero y, además, la financiación estaba disponible sin demora: primer anticipo al inicio del proyecto, último tramo tras la recepción de todos los documentos administrativos. Esto se entendía en realidad por una "gestión y financiación de la descentralización" efectiva.

98 Quien esté interesado en los procedimientos aplicados en aquel momento, todavía puede obtener esta información de la **evaluación ex post de Leader I**, accesible en: [https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2020-02/exe-eval-leader1-sum\\_1999\\_es\\_0.pdf](https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2020-02/exe-eval-leader1-sum_1999_es_0.pdf)

«En ese momento, había 217 grupos LEADER de las zonas más desfavorecidas de la Unión. 350 participantes en esta reunión, pocos en trajes y corbatas, muchos en jeans, algunos con mochilas, la mayoría llegando a Bruselas por primera vez en sus vidas. ¡Qué orgullo para todos y cada uno de estos representantes de territorios olvidados encontrarse en Bruselas! ¡Europa, tan lejana, estaba finalmente allí para preocuparse por SUS territorios!»<sup>99</sup>

Entre 1992 y 1995 se organizaron unos quince seminarios, uno de ellos en la zona sur de Francia del GAL «Pays Cathare», donde las lluvias diluvianas destruyeron el hotel en el que se celebró el seminario. Paul Soto (más adelante escucharemos más sobre él), entonces gerente del LAG en el Valle del Jerte (Extremadura, España) perdió su maleta y su computadora portátil, un objeto muy costoso en ese momento.

La noción de asociación local apareció desde el principio. Estas asociaciones se han organizado de maneras muy diversas, dependiendo de los contextos específicos de cada país, ya sea en torno a las administraciones locales, municipios u otras instituciones, o en torno a las asociaciones de ciudadanos, o en torno a las empresas privadas o cooperativas. En la mayoría de los casos, fueron dirigidos por personas altamente motivadas, a menudo activistas de larga data para el futuro de su territorio, que usarían la iniciativa para iniciar o fortalecer enfoques que estaban cerca de sus corazones. Se podrían citar muchas personalidades, recordemos dos:

- Camilo Mortágua en Portugal, un activista de larga data contra el fascismo, que después de la Revolución de los Claveles se dedicó a la redistribución de la tierra de los grandes latifundios y a la revitalización del entorno rural en Alentejo.<sup>100</sup>
- Lorenzo Barbera, una gran figura del Mezzogiorno italiano, promotor de múltiples iniciativas locales, uno de los LEADERes de las grandes marchas para el desarrollo del Mezzogiorno <sup>101</sup>en los años sesenta.<sup>102</sup>

Al principio, todas estas actividades pasaron en gran medida desapercibidas. Cuanto más LEADER resultó ser una intervención bastante exitosa, trayendo soluciones innovadoras y proyectos modelo en áreas rurales con muy poca aportación financiera, pero mucho entusiasmo en la actuación, la comunicación y la creación de redes, el llamado a una secuela ampliada se hizo indiscutible. Sin embargo, los Estados miembros se negaron a ser ignorados esta vez. Exigieron que LEADER II se incorporara a los programas operativos regionales o nacionales, con las respectivas administraciones como autoridades de gestión u organismos de ejecución.

## LEADER II y el Observatorio Europeo LEADER II

Y así sucedió. Michel Laine también es autor del Reglamento del Consejo<sup>103</sup> para Leader II, esta vez como una iniciativa comunitaria consagrada en el marco multifondo de los Fondos Estructurales 1994-1999. El Reglamento se publicó a mediados de 1995<sup>104</sup>. Proporcionó orientaciones más precisas sobre

<sup>99</sup>Champetier, año 2000.

<sup>100</sup>Falleció el 1 de noviembre de 2024, a la edad de 90 años.

Denominación<sup>101</sup> común para la parte sur de Italia.

<sup>102</sup>Ambos continuarán como expertos del Observatorio LEADER II (en el grupo de trabajo sobre «metodologías» dirigido por Samuel Thirion).

<sup>103</sup>N° 2091/93, a raíz de la Decisión del Consejo de 10 de julio de 1993, por la que se regula la ayuda a las zonas rurales con cargo a los Fondos Estructurales europeos.

<sup>104</sup>Siguiendo al funcionario británico Philip Lowe, el director responsable durante LEADER II en la DG Agri fue Laurent van de Poele, profesor de la Universidad Católica de Lovaina. Yves Champetier lo describe como un «gran profesor, negociador cualificado, firmemente comprometido con Leader» (mensaje de correo electrónico del 12 de noviembre de 2024). Trabajaron en estrecha colaboración en la preparación de LEADER + (cuyo nombre fue sugerido por Yves Champetier, en lugar de continuar con el número III). Además: después de que Michel Laine, como interlocutor directo del Observatorio Leader II, se trasladara a la DG V (Empleo) durante Leader II, fue sustituido por

las asociaciones locales en el sentido de que su composición debe ser representativa y reflejar la diversidad de los agentes institucionales, económicos y sociales, sin que un solo grupo obtenga la ventaja;<sup>105</sup> el Reglamento también tenía por objeto ir más allá en la creación de redes, con más reuniones, más publicaciones y **un nuevo componente centrado en el fomento de la cooperación entre territorios.**

En el marco del **Observatorio Europeo Leader II**, los expertos empleados por la agencia de ejecución gestionada por la AEIDL o asociados a ella tuvieron un amplio margen para configurar la metodología y la coordinación de las aportaciones de los expertos y los funcionarios de los Estados miembros. Se crearon y **cofinanciaron unidades de la red nacional LEADER** en cada Estado miembro de la **UE-15**. Desde el principio, en 1995, se integraron expertos de los tres nuevos Estados miembros (ÖAR Austria, Parlamentos rurales de Suecia, donde se originó este movimiento, y Finlandia); han participado efectivamente en encuentros previos a la adhesión a la UE, organizados por las redes mencionadas. **El Observatorio LEADER contó con 26 empleados de 15 países diferentes.** Su **grupo de 36 expertos externos** se configuró en seis grupos temáticos. Para ser precisos, eran expertos según su competencia en ciertos temas (como turismo, productos locales o nuevos servicios) y / o asesores con muchas experiencias como activistas (ver los dos ejemplos anteriores).

La coordinación estratégica fue llevada a cabo por el **director (Yves Champetier)**<sup>106</sup> y la **vicedirectora (Gilda Farrell)**,<sup>107</sup> junto con los jefes de equipo de los seis grupos temáticos.<sup>108</sup> De estas ocho personas involucradas, al menos cuatro tenían antecedentes y un fuerte apego a los enfoques participativos y al desarrollo local en el sur global, incluyéndome<sup>109</sup> a mí: **Samuel Thirion** (LEADER del grupo de trabajo temático sobre metodología), fundador de INDE, una cooperativa portuguesa que realiza trabajos de consultoría particularmente en países de habla portuguesa. Lo más notable en este sentido fue el plan de estudios de Gilda Farrell: Nacida en Ecuador de madre napolitana y padre irlandés, estudió en Roma, París y Toronto y trabajó activamente en el campo de la asesoría en Perú y otros países del Sur, pero también en Polonia.

Después de dos años, la estructura inicial se reorganizó y los expertos individuales se reunieron en pequeños equipos para contribuciones específicas.

El Observatorio LEADER siguió los planes de acción anuales diseñados en estrecha colaboración con expertos, unidades nacionales y la Comisión. En cada área de trabajo temática validada,

---

**Doriane Givord**, «una joven funcionaria pública con muchos talentos», como dijo Yves Champetier (en el mismo mensaje de correo electrónico).

<sup>105</sup>La experiencia de Leader I ha demostrado que las asociaciones más institucionales tendían a centrarse en aspectos de infraestructuras o equipos. Las asociaciones apoyadas por la comunidad económica se ocupaban principalmente de consolidar las actividades existentes. Las asociaciones organizadas en torno a iniciativas ciudadanas se centraron más en una multitud de pequeñas acciones. La búsqueda de un mayor equilibrio tenía como objetivo garantizar una visión transversal y más rica de la estrategia territorial y poder apoyar proyectos que tuvieran un mayor impacto en términos de innovación.

<sup>106</sup>Los años de Yves en América Latina durante los años setenta fueron cruciales en su carrera posterior: Los movimientos populares de la época se inspiraron notablemente en la teología de la liberación y en intelectuales como Paolo Freire, quien, primero en Brasil y luego a nivel internacional, destacó la importancia de la educación como un proceso de liberación y conciencia de los individuos. Abandonó el Observatorio en 2000.

<sup>107</sup>Dejó el Observatorio unos meses antes de Yves Champetier para convertirse en jefa de la División de Investigación y Alerta Temprana sobre Cohesión Social del Departamento de Cohesión Social y Diversidad del Consejo de Europa en Estrasburgo.

<sup>108</sup>Resulta que fui el que LEADERó el grupo temático sobre medio ambiente. Los otros grupos se centraron en la metodología (coordinada por Samuel Thirion); productos locales (coordinados por Paul Soto); nuevas actividades y servicios (coordinados por André Faggion, especializado en nuevos servicios informáticos para el desarrollo local y la planificación espacial); turismo (coordinado por Peter Zimmer, fundador y gerente de FUTOUR, una agencia internacional de turismo especializada en turismo sostenible, con sede en Múnich, Alemania); y perspectivas de futuro (coordinado por John Bryden, profesor universitario escocés y destacado experto en cuestiones de desarrollo rural en Europa y América del Norte).

<sup>109</sup>Durante los años ochenta gestioné un proyecto de desarrollo rural en Ruanda durante algunos años y a principios de los noventa trabajé en una agencia de desarrollo local en una de las zonas rurales más periféricas del sur de Burgenland (Austria).

- se110 creó un repertorio de acciones innovadoras («fichas de innovación») que se utilizó para el análisis;
- Se organizaron seminarios o talleres con los siguientes principios que son interesantes de recordar a medida que las situaciones han evolucionado hoy en día:
  - los seminarios siempre tuvieron lugar en uno de los territorios LEADER llevando a cabo una de las acciones innovadoras analizadas. Estos seminarios se extendieron durante cuatro días, de miércoles a domingo, aprovechando las tarifas baratas que solían llamarse tarifas APEX (fin de semana). Al menos un día se dedicó a excusiones de campo para conocer a los LEADERes del proyecto, las partes interesadas locales, fomentando una comprensión profunda del contexto en el que se ha llevado a cabo la acción innovadora.

---

<sup>110</sup>Estas «fichas de innovación» eran historias breves y bien estructuradas de acciones innovadoras en los seis ámbitos temáticos.

El seminario se limitó a 40 personas, tres idiomas de trabajo, incluyendo muchos intercambios en grupos pequeños.

- Tras cada seminario, se elaboró un expediente del Observatorio, un «expediente de innovación» o una guía técnica en 1 500 ejemplares y siete lenguas.
- Una revista periódica LEADER (30 000 ejemplares en 10 lenguas, 30 enviados a cada GAL) permitió llegar a un público aún más amplio.

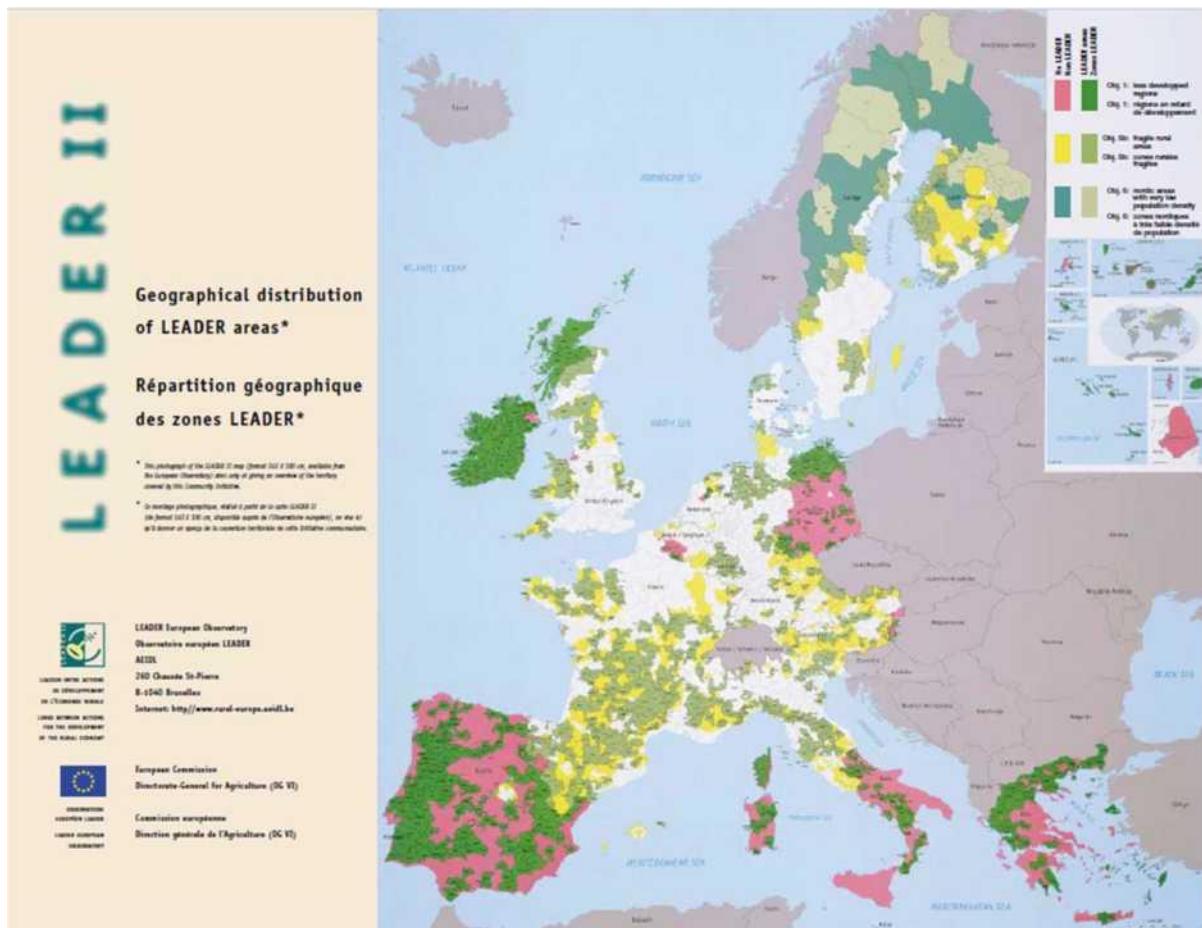


Gráfico 3 Distribución geográfica de las zonas LEADER II (Fuente: Yves Champetier, mensaje de correo electrónico 12 de noviembre de 2024)

## Descifrando el código: el método LEADER

Fue el análisis exhaustivo de este tesoro de varios cientos de «fichas de innovación» y la evaluación ex post de Leader I lo que se confió a investigadores afines<sup>111</sup> lo que codificó el **método Leader**. La presentación de los resultados finales de la evaluación LEADER I durante la primera reunión general en Bruselas, a la que se invitó a representantes de todos (alrededor de 1 000) GAL, además de representantes de las autoridades de gestión y expertos asociados, fue el acto principal, durante el cual se difundieron ampliamente las **siete especificidades de LEADER**. La primera conferencia de Cork

111 Véase el archivo de la AEIDL: <https://resource-centre.aeidl.eu>ListRecord.htm?idlist=1&range=0002> La mayoría de las publicaciones creadas por el «grupo de trabajo sobre innovación» figuran en la bibliografía. Muchos de estos expedientes han sido traducidos al rumano. Esto sucedió debido a la presencia de un joven interno llamado **Dacian Cioloș** que, unos años más tarde, se convertiría en Comisario de Agricultura y Desarrollo Rural de 2010 a 2014. Fuente: AEIDL/UNADEL/Yves Champetier: *L'Europe, acteur majeur du développement des territoires*. En línea desde 01/02/2010 por Cairn Info. <https://leaderfrance.fr/wp-content/uploads/2019/03/champetier-unadel-fr1.pdf>

112 **Elena Saraceno** de CRES, un instituto de investigación social en Udine/IT; **Heino von Meyer**, influyente experto de la OCDE en desarrollo rural; **Jean-Claude Bontron**, investigador de desarrollo rural (que más tarde también participó en la evaluación ex post europea de Leader II), y otros.

## sobre el medio rural

**El desarrollo en noviembre de 1996 y la respectiva declaración de Cork** fueron imbuidos por la narrativa de desarrollo endógeno y basado en el lugar. **El Comisario de Agricultura Franz Fischler**, que tomó el relevo de Ray MacSharry en 1995, mostró una comprensión profunda de lo que estaba en juego al tiempo que promovía el enfoque basado en la superficie en una Dirección General, que estaba dominada por intervenciones sectoriales descendentes. Fue Fischler quien acuñó LEADER como **el «laboratorio para la innovación en las zonas rurales»** en la Conferencia de Cork y allanó el camino para salvaguardar **LEADER+ (2000-2006)** como la única iniciativa comunitaria restante bajo el paraguas de la DG VI (Agri).

### «800 Leader dan su opinión»

(este subcapítulo ha sido aportado por Yves Champetier)

**La gran conferencia Leader II se celebró a principios de noviembre de 1997**, un año después de la primera conferencia de Cork. Se organizó a petición del Comisario Franz Fischer, que quería hacer balance de la iniciativa comunitaria LEADER e iniciar un debate sobre su futuro. El tiempo de preparación fue corto para una conferencia de este tamaño: cinco meses.

Todos los grupos LEADER estaban interesados en debatir el futuro de la iniciativa comunitaria, pero también estaban preocupados por las importantes cargas administrativas<sup>113</sup>. La aplicación de LEADER se llevó a cabo a partir de esta fase a través de las administraciones nacionales o regionales responsables de la aplicación. Los retrasos en el lanzamiento de la iniciativa, en la selección de grupos de acción local y los complicados circuitos de financiación crearon cierta inquietud, especialmente para aquellos que habían experimentado la flexibilidad de la intervención en la primera fase de Leader.

El título propuesto por el equipo del Observatorio: **"Hacia una nueva Iniciativa de Desarrollo Rural, 800 LEADERes hablan"** fue validado. El desafío era que cada grupo LEADER pudiera expresarse, compartir las contribuciones de LEADER, las dificultades encontradas y sus expectativas para el futuro.

**1.200 participantes participaron en esta importante reunión:** Grupos LEADER, administraciones participantes en la ejecución, funcionarios de la DG VI (Agri) y representantes de otras DG, parlamentarios europeos, ONG, etc.

El primer día de la reunión fue un domingo.<sup>114</sup> Se ha movilizado el centro de conferencias Borchette de la Comisión para unos **cincuenta grupos de trabajo bilingües**, que abarcan tanto cuestiones metodológicas como enfoques temáticos.

Al mismo tiempo, el **Palais des Congrès de Bruselas se había** reservado para los tres días. En la planta baja, cada país presentó sus logros, ofreció degustaciones de productos locales y destacó sus aspectos turísticos. Los puntos de encuentro permitieron a los grupos que lo deseaban presentar su enfoque y una acción que consideraron ejemplar.

Un vasto espacio de cooperación organizado por temas permitió a los grupos locales reunirse e iniciar proyectos. 300 beneficiarios de Leader pudieron reunirse con socios potenciales.

<sup>113</sup>¿Suena familiar?

<sup>114</sup>Esto suena extraño para nuestros oídos hoy en día, pero en ese momento era una opción razonable, porque las tarifas de vuelo de fin de semana (llamadas tarifas APEX) eran mucho más baratas.

Podrían iniciarse alrededor de un centenar de proyectos de cooperación. Esto marcó un punto de partida esencial para esta nueva característica de LEADER.

Y luego, fue necesario aprender sobre las alegrías de Internet, aún en sus comienzos. Un ciberespacio rural permitió a los participantes mostrar su sitio web y descubrir el sitio multilingüe del Observatorio Europeo. **Durante varios años, figuraba entre los diez sitios más multilingües del mundo.**

Los dos días siguientes, las sesiones plenarias se celebraron en diez idiomas, los talleres y los grupos de trabajo en tres idiomas. Se presentó un resumen de la encuesta de los grupos LEADER. El Comisario Fischler presentó sus expectativas y su visión de futuro, haciendo hincapié una vez más en el papel de Leader como «**laboratorio para la innovación en las zonas rurales**». 115

## LEADER como motor de innovación

Entre los grupos de trabajo creados en el Observatorio LEADER II tras la revisión de la estructura del grupo de expertos figuraba un grupo destacado dirigido por Gilda Farrell, el «**grupo de trabajo sobre innovación**». Aparte de mí, este grupo estaba formado por Samuel Thirion, Carlo Ricci (experto italiano en desarrollo y comercialización de productos locales), Martine François (de la ONG francesa GRET/Groupe de Recherche et d'Echange Technologique, con amplia experiencia en el trabajo en el Sur global), Elena Saraceno y **Paul Soto**. Este último había sido criado en Londres por un padre español y una madre inglesa y comenzó su carrera trabajando en proyectos locales de empleo en barrios desfavorecidos de Londres y, más tarde, extendiéndolos a través de la estrategia de empleo del Greater London Council.<sup>116</sup> Luego se trasladó a Extremadura, donde se convirtió en el gerente de uno de los primeros grupos LEADER españoles y uno de los asesores clave (como coordinador del grupo de expertos en productos locales) en el Observatorio LEADER. Se trasladó a Bruselas en 2000, convirtiéndose en consultor de AEIDL en particular. A partir de 2004, participó con Yves Champetier en la asistencia a la Comisión para definir lo que se convertiría en el eje 4 del Fondo Europeo de Pesca (véase más adelante), el equivalente de Leader para las zonas dependientes de la pesca (a partir de 2007). Se llevó a cabo una licitación para establecer la red de estos territorios, que tomó el nombre de FARNET. Un consorcio que reúne a AEIDL e Iniciativas económicas y ambientales (empresa de Paul Soto) ganó esta licitación y Paul Soto se convirtió en jefe de equipo de FARNET en 2007; un período más tarde, finalmente **se convirtió en jefe de equipo de la Red Europea de Desarrollo Rural 2014-2020**.

115 El evento ha sido documentado en AEIDL Magazine Nr. 16, Invierno 1997-1998. [https://resource-centre.aeidl.eu/GED\\_CYY/195023591320/LEADER\\_Mag16-ES.pdf](https://resource-centre.aeidl.eu/GED_CYY/195023591320/LEADER_Mag16-ES.pdf)

116 En representación de la empresa extremeña que cofundó, Grupo Alba, en consorcio con AEIDL, IEEP y la Empresa de Desarrollo Rural de Escocia. Vale la pena presentar la **cuenta personal de Paul Soto** que me fue comunicada por correo electrónico el 2 de octubre de 2024: «*En mi caso, me corté los dientes en las respuestas basadas en la comunidad urbana a la viciosa reestructuración industrial que tuvo lugar durante las sucesivas crisis del petróleo: sindicatos de base local que reúnen a los empleados y desempleados y vinculan cuestiones relacionadas con el empleo, la vivienda y los servicios. Planes alternativos de trabajadores-usuarios como Lucas Aerospace que muestran la tecnología y las habilidades de los trabajadores en una fábrica de armas podrían usarse para producir equipos de salud y otros productos útiles. Estos enfoques fueron adoptados y articulados por el Greater London Council y otros consejos metropolitanos del Reino Unido. En su apogeo demasiado optimista, existía la creencia de que estos movimientos urbanos participativos podían vincularse con las demandas de los mineros y los movimientos organizados de la clase trabajadora. Solo para ser arrastrado por las mareas del neoliberalismo desatado por Thatcher y compañía. Una vez en España me consternaba descubrir que los errores que habíamos cometido en el Reino Unido al crear un estado de bienestar burocrático de arriba hacia abajo se repetían vertiendo dinero en un servicio civil en gran parte no reformado y una infraestructura estándar. Así que encontré la posibilidad de casar la energía comunitaria bien organizada del Valle del Jerte con dinero de la UE y un programa como Leader una oportunidad increíble para lograr algunos cambios prácticos que afectaron a la vida de las personas*».

La explotación en profundidad de las «fichas de innovación» y las reuniones periódicas a un ritmo de aproximadamente dos meses permitieron al grupo elaborar nuevos expedientes sobre la innovación territorial y el método Leader durante los últimos años de la década de los noventa. Estos también se presentaron en el evento internacional

conferencias, por ejemplo de la ERSA (Asociación Europea de Ciencias Regionales).<sup>117</sup> El trabajo de este grupo trajo documentos referenciales significativos que capturan el propósito y la esencia del método LEADER.

## **LEADER como enfoque emancipador**

En el contexto de su historia conceptual, la práctica inspirada y los vívidos intercambios sobre las experiencias dejaron claro que **Leader tuvo un fuerte impulso emancipador**. Las voces rurales se escucharon de una manera diferente a la anterior. No fueron mediados por planificadores, políticos o actores económicos, vinieron directamente de la población local, que se aventuró en la innovación social, interrumpiendo patrones heterónomos de acción, mostrando que tomar las cosas en sus propias manos abre nuevas trayectorias para las comunidades locales.

Desde la perspectiva actual, puede parecer trivial que aproximadamente la mitad de las acciones ejecutadas en el marco de LEADER I fueran proyectos turísticos locales. Aparte del hecho de que en aquellos tiempos el turismo rural y el ecoturismo no eran tan evidentes y ubicuos como lo son hoy en día (particularmente en muchas regiones del sur de Europa el turismo rural era prácticamente inexistente), fue la experiencia de que los beneficios para toda la comunidad se lograron a través de la gente local que realmente se unió, superando el silencio y la desconfianza y participando en una acción colectiva apasionada. Dondequiera que se produjera esta salida participativa (lo que ciertamente no fue el caso en todos los 217 grupos de acción local de Leader I) resultó ser **una oportunidad significativa para experimentar la democracia de primera mano**.

Sin embargo, en las publicaciones oficiales de LEADER no se hace referencia explícita a la democracia local, al menos durante la primera década. Tal vez la Comisión no quiso hacer hincapié en este punto, ya que podría interpretarse como una transgresión de su área de responsabilidad definida por observadores malintencionados.

Más tarde, el nexo LEADER-democracia se enfatizó más abiertamente. El antiguo comisario Franz Fischler, que asistió a la **Segunda Conferencia de Cork sobre Desarrollo Rural (Cork 2.0, titulada «Una vida mejor en las zonas rurales»)** en 2016<sup>118</sup> como asesor independiente, afirmó:

*Nuestro enfoque ascendente no solo es importante para movilizar a la población rural y reflexionar sobre su propio futuro. También es un medio para aplicar los valores de la democracia.*<sup>119</sup>

Para resumir, me refiero a lo que dijeron Michel Laine e Yves Champetier en una retrospectiva durante la Asamblea General de la AEIDL en diciembre de 2023. Consideran que la **coincidencia de tres factores**

117 [https://www.econstor.eu/bitstream/10419/113408/1/ERSA1998\\_066.pdf](https://www.econstor.eu/bitstream/10419/113408/1/ERSA1998_066.pdf)

118 Organizada por el comisario irlandés de Agricultura y Desarrollo Rural, Phil Hogan, los días 5 y 6 de septiembre de 2016 en Cork (Irlanda). [https://ec.europa.eu/enrd/sites/default/files/cork\\_newsletter-digital-print.pdf](https://ec.europa.eu/enrd/sites/default/files/cork_newsletter-digital-print.pdf)

119 Yves Champetier: L'Europe, acteur majeur du développement des territoires. AEIDL/UNADEL 2010, p.8.

**decisivos** es decisiva para la génesis y la fase creativa de Leader hasta el cambio de siglo:

- **la cultura institucional positiva general de la Comisión Europea en el marco de Delors, que acogió con satisfacción y fomentó activamente la innovación,**
- **un grupo comprometido de funcionarios militantes en las direcciones generales clave de la Comisión y en las administraciones nacionales, y**
- **una banda muy motivada y creativa de creadores de redes, ejecutores y difusores del mensaje.**

### **La pequeña pero significativa reconfiguración de las especificidades de Leader**

El método Leader se ha definido como la aplicación combinada de sus **siete especificidades**.<sup>120</sup> Según la evaluación de LEADER I y los expedientes de innovación del Observatorio Europeo LEADER II, las siete especificidades de LEADER<sup>121</sup> fueron:

- El enfoque por zonas
- El enfoque ascendente
- La asociación local
- Innovación
- Enfoque multisectorial
- Cooperación y creación de redes
- Gestión y financiación descentralizadas.

Durante la transición de Leader II a Leader+, la Comisión ha modificado subrepticiamente estos siete principios. Siguieron siendo siete, pero el principio básico de la gobernanza local, la gestión descentralizada y la financiación desaparecieron. En cambio, se separaron la cooperación y la creación de redes. Repetidamente mencioné esto,<sup>122</sup> así como a Yves Champetier, pero nunca obtuvimos una explicación realmente plausible para este cambio. Yves Champetier escribe:

*En un momento dado, desapareció una especificidad que, sin embargo, era esencial, la de la gestión y la financiación locales. Sin embargo, esta fue una innovación muy audaz: no solo decidimos a nivel local, sino que gestionamos los fondos a nivel local, no solo los fondos europeos, sino también los homólogos nacionales (ya sea del Estado o de los diversos niveles de las autoridades locales). Estas contrapartes no deben asignarse al grupo de acción local proyecto por proyecto, sino globalmente, en la cofinanciación de toda la estrategia. El objetivo era (es) llegar hasta el final con la delegación de responsabilidad a los actores locales, dándoles mucha credibilidad para apoyar eficazmente los proyectos locales. Y es en esta área donde surgirían las dificultades más significativas, y aumentarían de un período a otro.* <sup>123</sup>

Hoy en día, el método LEADER como *la «aplicación combinada de los siete principios»* se define de la siguiente manera, ligeramente modificada:

- Enfoque ascendente
- Enfoque por zonas
- Asociación local

<sup>120</sup>Según la primera página de las últimas directrices de evaluación de Leader del servicio de asistencia de la red de la PAC de la UE (mayo de 2024). Las «especificidades» también se denominan «características», «características clave» o «principios operativos».

<sup>121</sup>Véase la definición original en AEIDL 1999a, Rural Innovation Dossier Nr. 4, redactada por un grupo de trabajo dirigido por **Elena Saraceno**: <https://resource-centre.aeidl.eu>ListRecordVisio.htm?idlist=1&record=19159294124919774769>

<sup>122</sup> Por ejemplo, durante mi discurso de apertura de la Conferencia «LEADER Reloaded» (Evora, 27 de septiembre de 2018): Nota a pie de página 15 en la página 3 del documento principal. <https://leaderconference.minhaterra.pt/rwst/files/121-20181009XLEADERXRELOADEDXPAPERXROBERTXLUKESCH.PDF>

<sup>123</sup>Yves Champetier/AEIDL/UNADEL 2019, p. 4.

- Una estrategia multisectorial integrada
- Innovación
- Creación de redes
- Cooperación territorial.<sup>124</sup>
- 

## Integración de LEADER

### LEADER+: Una transición llena de baches

Más arriba he mencionado que el Observatorio LEADER + de las Zonas Rurales para el período 2000-2006 comenzó sólo con un retraso considerable (2004). Este paréntesis no fue accidental. Era característico del giro de marea de la relación entre la Comisión y su sistema de expertos por satélite.

A su debido tiempo se publicó una primera convocatoria para la creación de un Observatorio LEADER+. Un consorcio en torno a Paul Soto, miembros del grupo de trabajo de innovación del Observatorio LEADER II y más socios presentaron una oferta global, que contenía competencias similares o incluso más amplias en comparación con la de LEADER II.

Pero las reglas del juego han cambiado después de la caída de la Comisión Santer. La oferta fue revocada y finalmente se publicó una nueva licitación. En la segunda edición de la oferta, se concibió que el Observatorio formaba parte de la Comisión; lo que se licitó en lo sucesivo fue el **punto de contacto del Observatorio de las Zonas Rurales LEADER**. Como se dijo anteriormente, esta oferta fue ganada por LRD P Kantor. Debido a su inicio tardío (2004), funcionó hasta 2014, extendiéndose prácticamente durante el próximo período de financiación (el eje Leader del FEADER).<sup>125</sup>

Mirando hacia atrás a los primeros años del <sup>siglo</sup> XXI, pudimos observar una segunda pausa: funcionarios de alto rango dentro de la CE y en algunos Estados miembros supuestamente (sólo se puede informar por rumores) se inclinaron a detener LEADER en 2006. Sin embargo, la **evaluación ex post europea de LEADER II**<sup>126</sup> y un estudio posterior sobre los pros y los contras de la **integración de LEADER**<sup>127</sup> reforzaron la posición de la facción pro-LEADER en la CE y en los Estados miembros **para continuar y consolidar LEADER integrándolo en el FEADER como medida obligatoria** (que se dotará con al menos el 5 % del presupuesto total de desarrollo rural). Esto sucedió con el tiempo.

### La institucionalización de LEADER como DLP

La integración en los programas de desarrollo rural supuso una mayor burocracia, y al menos en algunos Estados miembros, una influencia sectorial envalentonada, que finalmente fue rectificada por la medida de DLP en el **Reglamento sobre disposiciones comunes (n.o 1303/2013)** por el que el método Leader se generalizó como **desarrollo local participativo (DLP) en todos los Fondos EIE**.<sup>128</sup>

Ya hemos reconocido y ejemplificado el papel eminente de las personas comprometidas en la

124 Se explica con más detalle en [https://eu-cap-network.ec.europa.eu/networking/leader/leader-explained\\_es](https://eu-cap-network.ec.europa.eu/networking/leader/leader-explained_es)

125En cuanto a la «transición borrosa», Haris Martinos hizo una observación similar: «*Fue un largo período de falta de apoyo a las redes a escala de la UE que creó problemas para las redes nacionales y me ofrecí a intervenir, en estrecha cooperación con las redes sueca (Hans-Olof Stålgren) y francesa (Dorothee Duguet). No podía ser TL ya que estaba dirigiendo la red del Reino Unido y tenía otros compromisos. Me trasladé a ese puesto en 2009/10 antes de retirarme oficialmente*» (Aviso por correo electrónico de Haris Martinos a partir del 30 de octubre de 2024).

126[https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2020-02/ext-eval-leader2-full1\\_2003\\_es\\_0.pdf](https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2020-02/ext-eval-leader2-full1_2003_es_0.pdf)

127Resulta que soy el líder del equipo en ambas tareas.

128FEADER, FEDER, FSE y FEMP. El DLP sigue siendo obligatorio únicamente en el FEADER.

transferencia de ideas innovadoras y de LEADER en particular de un nodo de red a otro. El cifrado de Leader en el código genético de la política de cohesión como DLP tiene mucho que ver con **Dirk Ahner**, que pasó de la DG Agri como director general adjunto a la DG Regio como director general. En la DG Agricultura había sido uno de los artífices de la disociación de los pagos por superficie y una firme voz en favor de las preocupaciones en relación con el cambio climático.<sup>129</sup> Sirvió en la DG Regio de 2007 a 2011 (hasta su jubilación), en el momento en que se publicó el Informe Barca (2009), por así decirlo en la fase pico del desarrollo territorial de base local. Dirk Ahner también fue un firme partidario de la transferencia de enfoques de desarrollo local basados en la zona a los Balcanes Occidentales.<sup>130</sup>

Ahora el DLP se ha convertido en un instrumento de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos 2014-2020 para el desarrollo local, rural, urbano y periurbano,<sup>131</sup> basado en una metodología única y en la ayuda opcional de fondos únicos o múltiples de los Fondos EIE.<sup>132</sup> Hasta ahora no se ha explotado el potencial de la financiación múltiple. Durante el período 2014-2020, solo quince Estados miembros han utilizado realmente la opción multifondo, y el período actual no muestra grandes avances en esta dirección. Paul Soto tiene un juicio contundente sobre este tema:

*«Las estrategias locales multisectoriales integradas no requieren financiación múltiple. Simplemente requieren que todos los fondos tengan la flexibilidad para financiar lo que la población local dice que se necesita a nivel local. A menos que las normas entre fondos estén unificadas, multiplica la complejidad a la que se enfrenta a nivel local por el número de fondos».*<sup>133</sup>

La reorientación del texto legislativo hacia una herramienta de intervención verdaderamente territorial, participativa, innovadora y multisectorial denominada DLP, promovida e implementada por una asociación autónoma de múltiples actores locales, se produjo en el transcurso de debates incesantes en los que participaron funcionarios de la CE y de los Estados miembros, la Red Europea de Desarrollo Rural<sup>134</sup> y la Comisión. Los incansables esfuerzos de algunos funcionarios comprometidos en la Comisión (entre otros: Jean-Michel Courades y el difunto Peter Kaltenegger) se destacarán aquí.

Aunque el FEADER se ha retirado de los Fondos EIE desde 2023, el enfoque del DLP se ha institucionalizado hasta tal punto que se ha convertido en una política general por derecho propio, aunque sea bastante menor y aislada.

---

129Dirk Ahner dijo durante la Semana Europea de las Regiones y Ciudades: «*El cambio climático, tanto en lo que respecta a la lucha contra el cambio climático como a la adaptación a los efectos del cambio climático, debe realizarse mejor a nivel regional, ya que depende en gran medida de las condiciones locales existentes. Así pues, la política regional está especialmente bien situada para responder a estos criterios.*

[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/es/information/videos/open-days-2009-interview-with-dirk-ahner-director-general-for-regional-policy](https://ec.europa.eu/regional_policy/es/information/videos/open-days-2009-interview-with-dirk-ahner-director-general-for-regional-policy)

130Véase, por ejemplo, EC/DG Agri 2014: «*Empoderar a las partes interesadas rurales en los Balcanes Occidentales*». Este informe también destaca el papel eminentemente desempeñado por PREPARE en la transferencia del desarrollo local integrado basado en zonas en Europa Sudoriental. Gracias a Hannes Lorenzen por esta importante referencia.

131El método Leader ya se había introducido en el Reglamento del Fondo de Pesca del período anterior, 2007-2013. Al igual que sucedió en la DG Pesca, la polinización de la DG Regio con Leader tiene que ver con el traslado de personal clave de la DG Agri a la DG Regio.

132 [https://elard.eu/wp-content/uploads/2020/04/community\\_es.pdf](https://elard.eu/wp-content/uploads/2020/04/community_es.pdf)

133Paul Soto en un correo electrónico del 10 de octubre de 2024.

134Financiado por el FEADER para acompañar la ejecución del desarrollo rural. Desde 2008, la Red Europea Leader se ha convertido en una subsección de la Red Europea de Desarrollo Rural (REDR), a partir de 2023 pasó a denominarse Red de la PAC de la UE.

## La red rural crece, la dotación de personal para LEADER se reduce

A partir de 2014, el Observatorio, que hasta entonces se había centrado exclusivamente en Leader, se convirtió en el **punto de contacto de la Red Europea de Desarrollo Rural**. La gestión del **Punto de Contacto de la REDR 2014-2020** se confió a un consorcio que incluía a AEIDL, IEEP, la Empresa de Desarrollo Rural de Escocia, con Paul Soto del *Grupo Alba* como jefe de equipo. Tenía aproximadamente el mismo número de personal que los tres observatorios que existían hasta entonces, pero a partir de entonces tuvieron que ocuparse de todo el segundo pilar de desarrollo rural de la PAC. **De unos veinte trabajadores a tiempo completo que trabajaban en Bruselas en LEADER, los números cayeron a alrededor de uno, y se han mantenido en este nivel desde entonces.** El tema principal de los grupos de trabajo facilitados por los miembros del personal de la red se mantuvo más o menos sin cambios a lo largo del tiempo: encontrar medios y arbitrios para simplificar los procedimientos administrativos y hacer que Leader tenga un mayor impacto sobre el terreno.

Desde 2022, la estructura se ha convertido en la **Red Europea de la PAC**, con una Asamblea como principal órgano de gobernanza (compuesta por hasta 200 miembros que representan a diversos grupos de partes interesadas) junto con un Grupo Director. La Asamblea cuenta con tres subgrupos permanentes, uno de los cuales es el subgrupo sobre Leader y desarrollo territorial.<sup>135</sup> Siguiendo la tendencia a la prestación de servicios integrales, la red de la **PAC ahora tiene que cubrir toda la política agrícola común y no solo el segundo pilar de desarrollo rural**. Puede concluirse que «*los recursos dedicados a la creación de redes específicamente en torno a Leader se han desarrollado casi en proporción inversa a la expansión del número de grupos*». <sup>136</sup>

Pero cada vez hay más oportunidades para un mayor intercambio y debate fuera de las redes enmarcadas por las instituciones europeas. En 2011, un pequeño grupo de expertos en torno al fundador de LRDp, Haris Martinos, reactivó la red LEDA inactiva desde hace mucho tiempo<sup>137</sup> e inició el **grupo voluntario de expertos LDnet**<sup>138</sup>, que gestiona el único recurso web que cubre todo tipo de información para el desarrollo local en Europa (y también fuera de ella), ya sea en zonas urbanas, rurales o costeras.

## LEADER se extiende

**La aplicación del DLP en las zonas costeras** (financiada por el FEMP desde 2007) obtuvo su propio centro de coordinación de redes financiado por la UE y un grupo de reflexión que presta servicios a (alrededor de 350) GAL de pesca (FARNET/Red de Zonas Pesqueras, creada en 2007).

Fue **Stefanos Samaras**, jefe de unidad de la DG Pesca, quien inició la aplicación del eje 4 del Fondo Europeo de Pesca. **Stefanos Samaras fue anteriormente jefe de unidad en la DG VI, trabajando junto con Michel Laine**. En 2004, quiso implementar un enfoque tipo LEADER para las áreas dependientes de la pesca con el fin de promover mejor los productos pesqueros, desarrollar actores complementarios y diversificar la economía de estos territorios. Pidió a Yves Champetier y Paul Soto que lo apoyaran en la implementación de esta orientación. Al principio, era necesario sensibilizar y movilizar a las administraciones pesqueras nacionales, que

<sup>135</sup>[https://eu-cap-network.ec.europa.eu/european-cap-networks-assembly\\_es](https://eu-cap-network.ec.europa.eu/european-cap-networks-assembly_es)

<sup>136</sup>Paul Soto en un correo electrónico del 10 de octubre de 2024.

<sup>137</sup>Véase más arriba: que se remonta a principios de los años noventa del siglo pasado!

<sup>138</sup> www.ldnet.eu. Ya en su retiro, Jean-Pierre Pellegrin actuó como tesorero y Haris Martinos como secretario de LDnet.

inicialmente eran muy reacias. Con este fin, entre 1994 y 1996 se celebraron seis seminarios europeos, el primero de los cuales tuvo lugar en Tallin (Estonia). **Jean-Pierre Vercruyse** del Observatorio LEADER se unió al equipo, algunos años antes de que cambiara de bando y se empleara en la (entonces llamada) DG MARE 2008 a 2017. Una misión específica también tuvo lugar en Rumania en 1995, con Dacian Cioloş como Ministro de Agricultura en ese momento. Como parte de este Eje 4, se ha creado la red FARNET y Paul Soto se hizo cargo. Un pequeño equipo de especialistas de alto nivel en desarrollo local y pesca utilizó metodologías bastante cercanas a las utilizadas por el Observatorio LEADER, incluida la representación y el análisis de acciones innovadoras, seminarios de campo, FARNET Magazine, fichas técnicas y guías. Estos productos siguen siendo muy relevantes para todos aquellos que participan en el desarrollo local, ya sea en las zonas costeras o no.<sup>139</sup>

FARNET reunió a algunos de los antiguos expertos de LEADER con otros nuevos (por ejemplo, **Urszula Budzich- Tabor** de la ONG de apoyo a la preadhesión **PREPARE**<sup>140</sup>) para experimentar con el desarrollo LEADERado por la comunidad en áreas moldeadas por un sector tradicional como la pesca, inyectando así algo de sangre nueva, entusiasmo y muchos más ejemplos innovadores.<sup>141</sup>

A través de los programas europeos de preadhesión **IPARD I-III** y los programas de vecindad **ENPARD II-IV**, el enfoque LEADER se extendió a los Balcanes Occidentales, Turquía y otros países mediterráneos, a Armenia, Georgia y Moldavia, a veces con cofinanciación del PNUD o USAID. Los GAL individuales y las redes nacionales (por ejemplo, los centros de red españoles, portugueses y finlandeses) contribuyeron a transferir las experiencias a otros continentes (América Latina y África), mientras que **ELARD** (véase más adelante) siguió invitaciones a Rusia y China para presentar el enfoque. Estos esfuerzos se llevaron a cabo con gran entusiasmo, pero muy a menudo la falta de comprensión política y voluntad de las autoridades pertinentes, la falta de continuidad en la financiación y la falta de recursos para experimentar y personalizar el enfoque de estos entornos nuevos y particulares se opusieron a una evolución plena y autopropulsada de Leader en el extranjero. Lo que sin duda queda es inspiración.

Sin embargo, **el DLP en las zonas urbanas** (financiado con cargo a los Fondos EIE, desde 2014) sigue sin ningún centro de red o grupo de reflexión relacionado, aparte de la red de expertos **URBACT (desde 2002)**, que no se había creado con este fin y no está encargada de prestar servicios a grupos de DLP. En la práctica, existen muchos vínculos entre los expertos de URBACT y las actividades urbanas de DLP, pero en general es justo decir que el DLP financiado por el FEDER, y en particular por el FSE, no tiene un centro de red al que aferrarse. En un estudio sobre «*El FSE y el desarrollo participativo: Lecciones para el futuro*», los autores no llegan a exigir explícitamente una unidad de apoyo a la creación de redes a escala europea, pero sus recomendaciones apuntan inequívocamente en esa dirección:<sup>142</sup>

*«Los GAL y otros agentes quieren una comunicación más abierta y regular en todos los fondos de la UE. Los intercambios de diferentes experiencias de los GAL son esenciales para el intercambio de conocimientos y la creación de comunidades entre localidades y agentes geográficamente dispersos. El aprendizaje puede facilitarse creando vínculos dentro y entre los agentes y los proyectos, y extrayendo lecciones tanto dentro como fuera de los diferentes*

---

139Gracias a Yves Champetier por esta información.

140PREPARE (Asociación de preadhesión para la Europa rural) se fundó en 1999 a raíz de un denominado «taller itinerante» organizado por ONG estonias y suecas. Por lo tanto, sus raíces están vinculadas a la difusión de los movimientos del Parlamento Rural que se originaron en Suecia.

141 AEIDL mantiene el archivo de FARNET en su sitio de descargas: <https://resource-centre.aeidl.eu>ListRecord.htm?list=table&table=3&idinlist=3&what=farnet>

Comisión142 Europea/DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, 1922, pp. 10-11.

*Estados miembros, prestando especial atención a lo que ha funcionado y lo que no, y a las razones de ello. Para apoyar estos procesos, se recomiendan los esfuerzos de la Comisión por promover un intercambio de información detallado sobre las experiencias en materia de DLP entre los Estados miembros y los Fondos EIE».*

## **La comunidad LEADER, que abarca redes institucionales y de la sociedad civil**

En general, lo que observamos en las últimas cuatro décadas es un **grupo europeo vibrante y creciente de expertos, funcionarios y agentes de desarrollo comprometidos** que cambian roles y posiciones a lo largo del tiempo, pero permanecen comprometidos con la causa del desarrollo local basado en áreas, de abajo hacia arriba, basado en asociaciones, innovador y multisectorial, con una dependencia sistemática de redes internas y externas, cooperación interregional y transnacional.

Podríamos ver muchas biografías de expertos que se dedican a la consultoría externa, algunos que pasan a puestos plurianuales en nodos de red (ya sean las redes oficiales o la red ascendente de redes nacionales llamada **ELARD**,<sup>143</sup> fundada en 1999), o incluso en las filas de la propia Comisión Europea, como vemos en los ejemplos de **Jean-Pierre Vercruyse** (experto en la unidad de coordinación LEADER I y en el Observatorio LEADER II, que finalmente se trasladó a la CE-DG MARE como responsable de los GAL de pesca (GALP) de 2008 a 2017; o **Pedro Brosei** (de la Unidad de la Red Nacional Alemana al punto de contacto FARNET); o **Maria-Christina Makrandreou**, que comenzó como miembro de la unidad de coordinación LEADER I y del Observatorio LEADER II, y luego como jefa de la unidad de la red nacional griega LEADER, y finalmente se convirtió en funcionaria de la DG Agri; o la húngara **Edina Ocsko**, que comenzó después de sus estudios con LRDP en Londres, luego trabajó en la Unidad de Red Nacional LEADER+ en el Reino Unido, se trasladó a Bruselas para convertirse en miembro del equipo de la REDR y, por último, como directora gerente de la consultora E40, dirigió las acciones preparatorias para Smart Villages; o **Urszula Budzich-Tabor**, que colaboró, como directora de la Oficina Polaca de Desarrollo Rural y del Fondo de Cooperación, con los agentes locales de la red PREPARE durante la fase de preadhesión, se unió al equipo de FARNET en 2009 (que en 2022 se transformó en FAMENET)<sup>144</sup> y ahora trabaja para la Oficina de Apoyo al Pacto Rural (RPSO) bajo la responsabilidad de la AEIDL, además de ser presidenta de LDnet desde 2020; o **Marta Marczis**, que ha trabajado durante veinticinco años en programas Leader en varios ámbitos de los Balcanes, como consecuencia de su participación como cofundadora de PREPARE, junto con el difunto **Michael Dower**<sup>145</sup>. Fue elegida presidenta de la AEIDL en 2010. También encontramos a **Hannes Lorenzen** como una de las llaves fronterizas y conectores a nivel europeo. Después de haber comenzado como miembro del personal de la facción Verde en el Parlamento Europeo desde 1985, se desempeñó como asesor principal en el Parlamento Europeo desde 1990 hasta su jubilación en 2019. Fue miembro fundador de PREPARE, ARC2020 y del Forum Synergies. Después de la jubilación, actúa como presidente de ARC2020.

En realidad, vemos a **Michel Laine**, autor de las comunicaciones y documentos reglamentarios LEADER I, LEADER II e EQUAL, cerrando su ciclo profesional para incorporarse a la AEIDL como miembro del consejo de administración mucho después de su jubilación de la Comisión en los años cero.

---

Asociación Europea LEADER para el Desarrollo Rural. Las organizaciones fundadoras fueron las redes nacionales LEADER de Francia, Grecia, Irlanda, Italia y España, con el objetivo de apoyar el desarrollo rural en toda Europa mediante la promoción del enfoque LEADER. Desde entonces, la organización se ha expandido para representar a más de 2.500 GAL de 26 países, incluidos algunos estados no miembros de la UE, reforzando las comunidades rurales mediante el apoyo a la promoción de políticas, la cooperación internacional y las actividades de intercambio de conocimientos.

<sup>144</sup>La «Red de seguimiento y evaluación de la pesca y la acuicultura» tiene un ámbito de tareas más amplio que FARNET, que se había centrado en la aplicación del DLP por parte de los Grupos de Acción Local Pesqueros (GALP).

<sup>145</sup>Michael Dower dirigió el Parque Nacional del distrito de Peak en Inglaterra, actuó como Director General de la Comisión Británica de Campo, cofundó ECOVAST (el Consejo Europeo de Pueblos y Ciudades Pequeñas), PREPARE y la Convención AgriCultural (2003), rebautizada como ARC2020.

Actualmente es Vicepresidente de la AEIDL.

## Síntesis: resumen de las seis fases de la aplicación de LEADER

- **LEADER I** fue una iniciativa comunitaria financiada por el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA-GU) directamente a los grupos de acción local (como beneficiarios directos de los proyectos). El hecho de que los grupos de acción local respondieran directamente a la convocatoria de propuestas sugiere que ya existía un cierto estatus de capital social en el área que era lo suficientemente fuerte en el sentido de «vinculación» para permitir un esfuerzo colectivo y también lo suficientemente innovador en el sentido de «puente» para llegar a oportunidades de apoyo directo de la Comisión Europea y para aprender de y con otros grupos de acción local afines.
- **LEADER II** fue una iniciativa comunitaria con los Estados miembros y las regiones como intermediarios. LEADER II se aplicó en programas operativos regionales o nacionales. Sólo era aplicable al objetivo no 1 (menos desarrollado) y al objetivo no 5b (zonas rurales menos desarrolladas). El FEOGA-GU, el FEDER y el FSE contribuyeron a estos PO con un enfoque multifondo. Mientras que la principal fuente de LEADER era el FEOGA-GU, el dinero que se entregaba a los GAL no se etiquetaba, sino que procedía de la autoridad de gestión del programa operativo LEADER nacional o regional. De hecho, los Estados miembros han captado la atmósfera en la que participan en algo nuevo, innovador e incluso innovador. Así, las redes que se formaron en torno a LEADER se enriquecieron con funcionarios administrativos a nivel de las administraciones nacionales y regionales. Sin embargo, el establecimiento de un nivel administrativo y de gestión adicional no es posible sin el uso de mecanismos de procedimiento y control adicionales y la transformación gradual de los GAL de iniciativas con una mayoría de activistas locales en asociaciones que comprendan un número creciente de miembros delegados que representen a las instituciones y autoridades que no hayan suscrito el impulso innovador de la iniciativa con la misma intensidad de compromiso.
- **LEADER+** es una iniciativa comunitaria financiada exclusivamente por el FEOGA. En las zonas del objetivo no 1 (cuyo desarrollo estaba a la zaga) del Fondo de Orientación Agrícola (FEOGA-GU), en todas las demás zonas rurales del Fondo de Garantía Agrícola (FEOGA-G)146. Habiendo aprendido de la experiencia pasada, la orientación programática de LEADER+ trató de influir en las estrategias locales para que se centraran más, con menos prioridades estratégicas, pero estrictamente perseguidas, y objetivos mensurables más claramente establecidos. La ampliación de las zonas subvencionables y la buena reputación de Leader han dado lugar a un crecimiento constante del número de grupos de acción local y también del tamaño de los grupos individuales. Muchos Estados miembros aplicaron la estrategia de cobertura casi total de la superficie. Si bien el tamaño medio de la superficie y el número de GAL siguieron creciendo, la financiación no creció proporcionalmente, de modo que la intensidad de la animación típica de algunos de los GAL pioneros de los primeros días no pudo mantenerse ni siquiera en la mejor intención de las autoridades de gestión.<sup>147</sup> Este crecimiento repercutió aún más en la ventaja innovadora de muchas estrategias de desarrollo local, de modo que la intención original de afinar su enfoque estratégico sobre la base de una comprensión profunda de las ventajas locales particulares a menudo tuvo el efecto contrario, a saber, una mayor dilución y dispersión de las actividades de los grupos de acción local.<sup>148</sup> Esto fue destacado y criticado seriamente por el Tribunal de Cuentas

146Un arreglo inusual, pero no puedo explicar por qué se hizo eso. Da la impresión de una solución improvisada.

147Paul Soto me contó el ejemplo de su GAL Leader I en Valle del Jerte (Extremadura, España), donde, como gestor del GAL, tenía cuatro asistentes en una zona de 11 pueblos con 12 000 habitantes, algo impensable hoy en día. Fuente: Paul Soto, correo electrónico del 10 de octubre de 2024.

148Este fenómeno también parece haber afectado a las estrategias de especialización inteligente, que pueden optar a la financiación del FEDER (DG REGIO) desde entonces.

2013. No hay nada que preguntarse al respecto. Las innovaciones exitosas implican cambios institucionales. Estos cambios aumentan su capacidad de respuesta y capacidad para absorber una mayor variedad de requisitos. Esto significa aumentar la complejidad y el desafío de absorber esta complejidad estableciendo estándares y normas que devuelvan el golpe a los actores innovadores (que realmente habían

Europeo en su Informe Especial sobre la aplicación del enfoque Leader en 2010.<sup>149</sup>

- **El cuarto eje transversal Leader del FEADER (2007-2014)** se financió con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), creado en 2007 como continuación autónoma de la antigua Sección de Orientación del FEOGA. La exitosa integración de LEADER en el corsé regulatorio de la PAC marcó la etapa final del ciclo de innovación de LEADER como iniciativa de desarrollo rural.<sup>151</sup> 150 Debido a la integración en el FEADER, la influencia sectorial ganó fuerza en muchos países, por lo que el carácter transversal de la intervención recibió algunos arañazos.
- **El desarrollo local participativo (DLP) 2014-2021/23** se ha concebido como el enfoque de desarrollo local generalizado en todos los Fondos de Cohesión. En las zonas rurales, el DLP siguió financiándose como medida 19 del FEADER (2014-2022) con el nombre de Leader. La medida de DLP del Reglamento RDC puede considerarse la versión más elaborada de todos los tiempos; corrige algunas de las deficiencias señaladas en el informe ECR antes mencionado, así como las aconsejadas por los GAL y las redes LEADER durante el período anterior.
- **El DLP/LEADER 2023-2027** se financia con cargo al FEADER en el marco del ámbito de intervención 3 del Plan Estratégico de la Política Agrícola Común (PAC). En el segundo informe especial sobre Leader del CRE, publicado en 2022, se indicaban los avances en comparación con las cuestiones planteadas en el primer informe, pero se instaba a las autoridades de gestión y a la Comisión a que supervisaran las repercusiones previstas en la mejora del capital social y la gobernanza local, aparte de la necesaria mejora de la calidad de los proyectos realizados.<sup>151</sup> 152

Etapa	Período	Fondos subvencionables <sup>1</sup>	N.o de GAL
LEADER I	1991-93	FEOGA, FEDER, FSE	217
LEADER II	1996-99	FEOGA, FEDER, FSE	821
LEADER*	2000-06	FEOGA	1,153
Eje Leader	2007-13	FEADER, FEMP	2,200
DLP	201A-20	FEADER, FEMP, FEDER, FSE	3,333
DLP/LEADER	2021-27	FEADER, FEMPA, FEDER, FSE*	pendiente de confirmación <sup>2</sup>

Fuente: Red de la PAC de la UE apoyada por el punto de contacto para la aplicación de la PAC

Gráfico 4 Fases del DLP/LEADER, fondos contribuyentes y número de grupos de acción local<sup>154</sup>

comenzado el ciclo de innovación) que sienten que su espacio de expresión y desarrollo se reduce. El elemento sorpresa, tan importante para la innovación, especialmente el tipo disruptivo de la misma, se despidió, al principio casi imperceptiblemente, pero irremediablemente con el tiempo.

Tribunal de Cuentas<sup>149</sup> Europeo (TCE) 2010.

<sup>150</sup>Haciendo una analogía con el hecho de que el genoma humano consiste en un ADN viral integrado de al menos 8 a 10% (algunos autores mencionan un porcentaje mucho más alto; la investigación está todavía en curso) es intrigante. De Carvalho, F.P.R. et al. (2016): *Retrovirus endógenos: una historia evolutiva*.

Tribunal de Cuentas<sup>151</sup> Europeo (TCE) 2022.

<sup>152</sup>Kah, S. 2024, p. 1.

## PARTE III

---

### *LEADER EN LAS TRANSFRONTERAS*

## Evolución reciente de las políticas agrícolas y rurales europeas

### Objetivos ambiciosos, ejecución delegada

Como se ha mencionado anteriormente, la tendencia inicialmente progresiva<sup>153</sup> y ahora acelerada hacia la renacionalización y la resectorización<sup>154</sup> de las políticas de la UE dio lugar a una inversión de la integración del **FEADER** en los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE), **de nuevo en el pliegue de la PAC (FEAGA)**. Lo que quedaba era una **orientación general a los resultados**, que, por primera vez, comprendía también los pagos directos basados en la superficie del Fondo de Garantía. Con la **reforma posterior a 2020**, los **dos pilares de la PAC** se fusionaron en una única PAC que incluye todos los títulos de cofinanciación, que se pondrán en práctica en **los planes estratégicos nacionales de la PAC**, que se supone que contribuirán a **diez objetivos europeos específicos**. Las zonas rurales representan solo uno de estos diez objetivos. LEADER, que recuerda los logros sobresalientes en relación con su volumen relativamente modesto, no se menciona en absoluto en el sitio web respectivo.<sup>155</sup> Entre los **ocho tipos de medidas y regímenes**, seis se centran en el sector agrícola, uno en el clima, el medio ambiente y el bienestar animal, y uno (**«proyectos de desarrollo rural»**) en el desarrollo de las zonas rurales.

En 2022, la **Visión Europea a Largo Plazo para las Zonas Rurales (LTVRA)** se elaboró en un amplio proceso de consulta en los 27 Estados miembros. Esta visión sirve de base para el **Pacto Rural**,<sup>156</sup> que

fue refrendado por las partes interesadas agrícolas y rurales el **16 de junio de 2022**. Bajo los epígrafes **«más fuerte»**, **«conectado»**, **«resiliente»** y **«próspero»**, se ha elaborado un **plan de acción** que establece el alcance del trabajo que debe llevarse a cabo hasta **2040**. Se ha puesto en línea un Observatorio Rural con material estadístico completo, mapas y análisis temáticos, accesible a través de la página de inicio del Pacto Rural.<sup>157</sup>



Ilustración 5 Los diez objetivos específicos de la PAC

La LTVRA no solo afirma el importante papel del empoderamiento local en el desarrollo rural,<sup>158</sup> sino que también refleja los principales principios y objetivos del **Pacto Verde** de la Comisión, que constituye una de las seis prioridades establecidas por la presidenta de la CE, Ursula von der Leyen, para el período 2023-2027. El **Pacto Verde** establece la **neutralidad climática de aquí a 2050** y otros objetivos relacionados con la salud, el medio ambiente y la biodiversidad. No es necesario decir que las

153Esta tendencia puede haber comenzado alrededor del cambio de siglo, pero ganó fuerza con la crisis financiera mundial y la posterior crisis de la deuda, que dañó la confianza en el euro (temporalmente) y entre los Estados miembros (durante mucho tiempo).

154Ambas no son opciones estratégicas, sino consecuencia del juego de poder político y el cabildeo.

155[https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-2023-27/key-policy-objectives-cap-2023-27\\_es](https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-2023-27/key-policy-objectives-cap-2023-27_es)(en inglés)

156[https://ruralpact.rural-vision.europa.eu/index\\_es](https://ruralpact.rural-vision.europa.eu/index_es)

157<https://observatory.rural-vision.europa.eu/?lng=es&ctx=RUROBS>

158Véase, por ejemplo, la «Brújula para el empoderamiento local en las zonas rurales» (coproducida por la Asociación Europea para el Empoderamiento de los Ciudadanos/SBEW) y la Alianza de la Comunidad Rural Europea (ERCA en mayo de 2024), que extrae su justificación directamente de la LTVRA. <https://cdn.ruralcommunities.eu/wp-content/uploads/2024/07/ERCA-SBE-Compass-Local-empowerment.pdf>

implicaciones del Pacto Verde sobre los límites de producción y los requisitos de calidad han suscitado preocupación y resistencia entre las organizaciones agrícolas, una vez más.<sup>159</sup> A raíz de sus violentas protestas en Bruselas y en las capitales de los Estados miembros, se revocaron o diluyeron una serie de medidas; las perspectivas para el Pacto Verde son sombrías, teniendo en cuenta los últimos resultados de las elecciones nacionales en los Estados miembros.

Para decirlo sin rodeos, sigue habiendo un sabor rancio mientras se piensa en todas estas iniciativas bien intencionadas, promesas prolijas y declaraciones programáticas. Están cada vez más desvinculados de la aplicación de políticas objetivas, que está cada vez más determinada por los responsables de la toma de decisiones nacionales y los poderosos grupos de partes interesadas.

Las últimas filtraciones sobre **la idea (para el período 2028-2035) de fusionar los más de 530 programas —desde la cohesión hasta la PAC— en un único fondo dividido en diferentes sectores y desembolsado en forma de 27 presupuestos nacionales** (uno por Estado miembro que definiría cómo, a quién y dónde gastar el dinero) han llamado la atención y puesto a los alumnos en rotación: «*Un modelo de gestión de fondos muy similar al del Fondo de Recuperación con el que existe el riesgo —esta es la excusa de los entes locales— de renacionalizar, y no descentralizar, el gasto de los fondos de cohesión*».<sup>160</sup>

El ARC2020 dibuja una imagen sombría del futuro, suponiendo que el presidente de la Comisión, Von der Leyen, está a favor de esta idea:

*«Esencialmente, la última reforma de la PAC fue un simulacro para llevarla a cabo a mayor escala. Y, a partir de las lecciones aprendidas en los últimos años, eso significa que podemos tener algunas ideas sobre cómo podría ir esto ... Esta renacionalización podría reducir el papel de las regiones de ser autoridades de gestión a organismos intermedios o incluso simplemente beneficiarios, sacudiendo la división de poderes entre los diferentes niveles de gobierno en muchos Estados miembros. La pérdida de poder regional probablemente sería particularmente pronunciada en los estados miembros centralizados como Francia, y corre el riesgo de la competencia entre los municipios por su parte del dinero centralizado. Esto sería particularmente destructivo para los enfoques y programas ascendentes, como LIFE, LEADER y HORIZON, que durante décadas han movilizado iniciativas locales, mejorado el trabajo voluntario y atraído inversiones privadas, estabilizando así una infraestructura rural para crear valor añadido e ingresos a nivel local y regional».*<sup>161</sup>

---

Los lectores<sup>159</sup> atentos pueden sentir el estado de ánimo molesto en el que se ha escrito esta frase. No tengo dudas sobre la legitimidad de muchas cuestiones planteadas durante estas protestas. Pero están profundamente distorsionados. En primer lugar, las protestas denuncian las medidas de la CE/gobierno que tienen verdadero sentido para una parte y parecen totalmente irrazonables para otras. El tratamiento uniforme e indistinto de todos los agricultores y todos los sistemas de producción es un accidente que está a punto de ocurrir. Afortunadamente, este sesgo se abordó al menos en el último informe sobre el diálogo estratégico sobre el futuro de la agricultura de la UE ([https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/main-initiatives-strategic-dialogue-future-eu-agriculture\\_en](https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/main-initiatives-strategic-dialogue-future-eu-agriculture_en)). En segundo lugar, las grandes organizaciones agrícolas (el «lobby agrícola» en el lenguaje común) pretenden representar a todos los agricultores de manera equitativa, independientemente de lo convencional u orgánico, como si una granja de subsistencia o una granja familiar de pequeño tamaño tuviera algo en común con las fincas agrícolas administradas por empresas accionistas. Las organizaciones más pequeñas, como las organizadas en la Vía Campesina, son simplemente ignoradas en la arena política. En realidad, las pequeñas y medianas explotaciones familiares tienen más en común con otras profesiones, empresas, iniciativas y agentes rurales de todo tipo que con los productores del mercado mundial y las empresas agrícolas en las fases anteriores y posteriores de la cadena de valor. Esta brecha de representación no se ha abordado realmente hasta ahora.

<sup>160</sup><https://www.vogon.today/economic-scenarios/this-is-why-it-is-important-to-centralize-cohesion-funds-by-vincenzo-caccioppoli/2024/10/12/>

<sup>161</sup><https://www.arc2020.eu/the-eu-is-mulling-a-seismic-budgetary-shift-what-would-this-mean-for-agri-and-rural-areas/>; véase también el mensaje de la AEIDL: <https://www.aeidl.eu/news/news/post-2027-eu-budget-be-careful-what-you-wish-for/?cmplz-force-reload=1730046922129>

## Pilar I: Plan único para cada Estado miembro

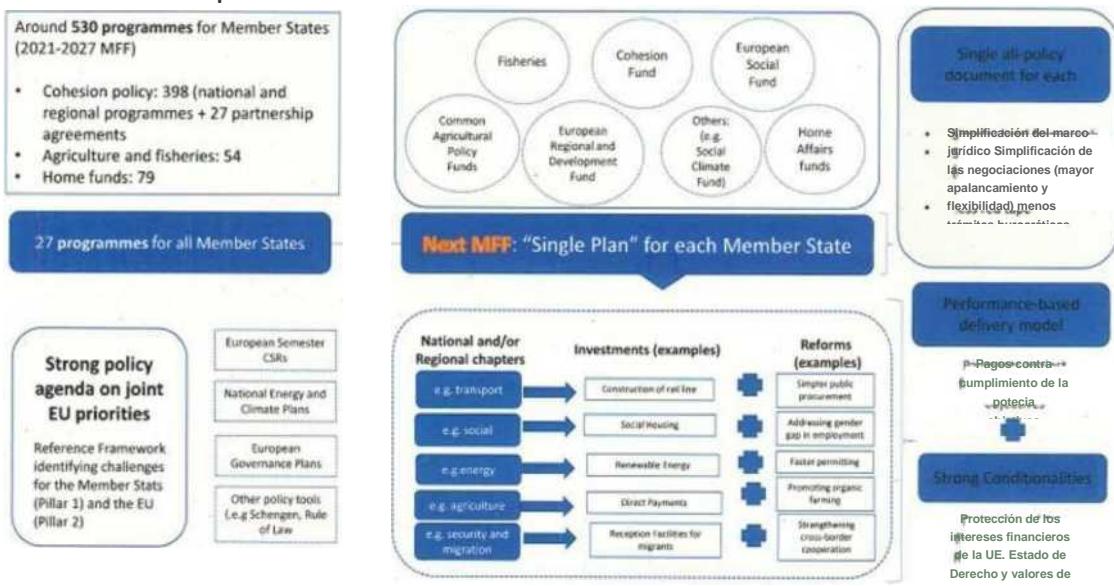


Figura 6 Estructura del plan de reforma presupuestaria filtrado

No es sorprendente que el presidente del Comité Europeo de las Regiones (CDR), Vasco A. Cordeiro, expresara su firme oposición a esta idea, abogando por lo contrario: el refuerzo de los enfoques de base local, es decir, **un mayor énfasis en los aspectos territoriales del desarrollo rural agrícola y la transferencia del fondo de la PAC a las regiones, haciendo mayor hincapié en las medidas de política estructural** en las zonas escasamente pobladas. El dictamen del CDR, establecido en la Declaración de Logroño de 31 de octubre de 2023,<sup>162</sup> también exige el refuerzo del desarrollo local participativo (DLP) en el marco de la política de cohesión para financiar el desarrollo rural no agrícola. El CDR ha pedido a las instituciones de la UE y a los Estados miembros que simplifiquen por enésima vez el acceso a los programas Leader.

Estos pensamientos resuenan con las observaciones hechas por Andrés Rodríguez-Pose en su artículo titulado «*La venganza de lugares que no importan (y qué hacer al respecto)*»: Sostiene que, si bien las disparidades interpersonales se han analizado como motores del voto populista en Europa y en los Estados Unidos, lo más probable es que **las disparidades territoriales** tengan un efecto mucho mayor en los habitantes de «lugares que no importan»:

*«La revuelta populista se está levantando a lo largo de las divisiones territoriales y afectará, ante todo, a las mismas zonas que la están impulsando...».*

...es decir, las aglomeraciones urbanas más dinámicas, diversas y prósperas que prosperan mejor en las condiciones que el «*pensador LEADER en creatividad*» Richard Florida<sup>163</sup> ha acrónimo de «la 3T»: talento, tecnología y tolerancia. Basta con pensar en la votación del Brexit en 2016, uno de los primeros acontecimientos en la cascada de venganza en las urnas: el segundo de este tipo siguió con la elección de Donald J. Trump para convertirse en el 45.o presidente de los Estados Unidos ... y el 47.o, para colmo.

<sup>162</sup><https://cor.europa.eu/es/news/thriving-rural-areas-are-key-eus-future-regions-and-cities-subline> (en inglés)

<sup>163</sup><https://www.euractiv.com/section/innovation-industry/news/talento-tecnología-y-tolerancia-clave-para-atraer-trabajadores-creativos/>

En mi ponencia «**LEADER Reloaded**» para la Conferencia que lleva el mismo nombre<sup>164</sup> en la ciudad portuguesa de Évora en 2018, señalé el peligro latente que acecha en el distanciamiento rural. Los «*llamados a una renovación radical de Leader*» citados en este documento suenan inquietantemente actuales, simplemente porque las autoridades pertinentes no los han tenido en cuenta.<sup>165</sup>

No es solo la sensación de quedarse atrás, sino también la conciencia de depender cada vez más de los ingresos de transferencia y la pérdida percibida de autonomía y autosuficiencia lo que contribuye a un sentimiento de insatisfacción a fuego lento y a la necesidad de venganza en las urnas. Rodríguez-Pose afirma que estas tendencias inquietantes tendrían que ser abordadas por mejores políticas regionales:

*«Aprovechar el potencial sin explotar en todas las regiones de manera coordinada y sistemática requiere políticas destinadas no a proporcionar transferencias o bienestar, sino a mejorar las oportunidades de la mayoría de los territorios, independientemente de su nivel de desarrollo o trayectoria económica y teniendo en cuenta el contexto local. En este escenario, abordar las ineficiencias y los cuellos de botella institucionales de frente y enfatizar las habilidades portátiles a través de medidas destinadas a impulsar la capacitación, promover el emprendimiento y facilitar la asimilación del conocimiento y la innovación, se convierte en una necesidad. No hay una garantía completa de que este tipo de políticas detenga todos los riesgos, pero sí ofrecen las mejores opciones para mejorar las oportunidades de las personas y los trabajadores para prosperar y prosperar, independientemente de dónde vivan. No intentarlo solo empeorará las cosas, evitará las oportunidades de desarrollo económico y conducirá a un mundo en el que la venganza de los lugares que no importan estará plenamente justificada, ya que el conflicto económico, social y territorial continuo sigue erosionando los fundamentos económicos, sociales y políticos en los que se basa el bienestar actual y futuro».*<sup>166</sup>

## El viaje continúa

Después de todas las modificaciones conceptuales, la mayoría de las cuales son positivas, la implementación de LEADER u otro DLP se está volviendo cada vez más compleja en muchos países, obligando a los grupos a agotar su fuerza tratando de resolver problemas administrativos, desalentando a muchos LEADERes de proyectos, que no tienen suficiente efectivo para esperar el desembolso de la cofinanciación pública.

Sin embargo, la idea de innovación sigue siendo pertinente, aunque se combine de maneras muy diferentes de un país a otro; Los grupos LEADER que son más dinámicos que otros encuentran soluciones con sus autoridades de gestión para facilitar la ejecución de los proyectos.

Además, algunos Estados miembros, a pesar de los numerosos retrasos en el inicio de los períodos de programación, encuentran formas de mantener equipos técnicos, a fin de evitar la pérdida de conocimientos técnicos que se produjo en muchos países cuando desapareció la financiación de la asistencia técnica.

## A diferencia de los primeros días de Leader, las áreas rurales y las personas ahora están representadas

---

<sup>164</sup>Organizado por la red europea LEADER ELARD y la red portuguesa LEADER MinhaTerra del 26 al 28 de septiembre de 2018, en la ciudad portuguesa de Évora.

<sup>165</sup>Lukesch R. 2018, p. 11. Esta conferencia se concibió como continuación de una conferencia organizada por el Observatorio LEADER + de las Zonas Rurales los días 22 y 23 de noviembre de 2007 en el mismo lugar dedicado a reflexionar sobre los «15 años de LEADER».

<sup>166</sup>Rodríguez-Pose A. 2017, pp. 32-24.

**por redes sociales e institucionales.** Las zonas rurales tienen voz. Sin embargo, la pregunta sigue siendo cuánta influencia política han ganado en comparación con otros grupos de interés bien representados que pertenecen al complejo agroindustrial o áreas metropolitanas.

Sin embargo, están allí, una multitud inquebrantable de activistas rurales, agricultores, académicos y otros expertos, cuyo enfoque principal siempre se centró en el potencial de los sistemas de producción pequeños, diversos, de bajo aporte y resistentes en sintonía con la capacidad regenerativa del entorno natural y la naturaleza pluriactiva de las economías rurales. Estos puntos de vista se han reflejado y se reflejan en el diálogo en curso en las redes y publicaciones de académicos **de todo el Grupo de Brujas**,<sup>167</sup> y en los actos de expertos, funcionarios públicos y profesionales comprometidos en el **movimiento de la Vía Campesina, la Convención Agrícola y Rural (ARC2020)**<sup>168</sup> o el **Foro Europeo Sinergias**<sup>169</sup> que se entrelazan intrincadamente con las redes en torno a **Leader**, como **ELARD**, y en torno al **Parlamento Rural Europeo**.<sup>170</sup>

## Pasando la página: ¿Cómo pueden las lecciones del pasado nutrir las perspectivas futuras?

### Diversidad creciente, complejidad creciente

**Leader** ha surgido en tiempos de expansión del espacio de la UE, en una fase de desarrollo dinámico de las instituciones de la UE y los instrumentos de política estructural. Todavía en la UE 12 y 15, el tipo de desafíos a los que se enfrentaban las zonas rurales se mantuvo dentro de un cierto rango. Con toda la diversidad entre la costa irlandesa y las montañas alpinas, entre los bosques escandinavos y los olivares andaluces, la gente rural involucrada en Leader encontró rápidamente una manera de unirse y aprender unos de otros. Las otras escocesas se encontraron con limones sicilianos.<sup>171</sup>

La Comisión Europea participó en programas de investigación-acción en intercambio directo con profesionales, expertos y el mundo académico. La cohesión territorial ocupó un lugar destacado en la agenda europea. Hay espacio para la innovación institucional y hay un vívido discurso sobre el desarrollo local y las políticas regionales, lo que hace obligatorio probar nuevos métodos y arreglos institucionales, en un clima político que promueve enfoques participativos, inclusivos, basados en asociaciones y multinivel. No todo era sol y arco iris, pero en general, la situación política y económica mundial parecía mucho más segura y predecible que hoy en día.

---

167 La última frase de su declaración de misión: «*Consideraremos la alimentación, el medio ambiente y las zonas rurales desde un enfoque holístico, integrado y sistémico, que implique los diferentes niveles (locales y mundiales) de gobernanza (pública y privada) para lograr la modernización ecológica de la agricultura.*» <https://groupedbruges.eu/>

168 Documentado en la Comunicación ARC2020 de noviembre de 2010. <https://www.arc2020.eu/communication/> cuyo autor principal, el difunto **Michael Dower**, ha contribuido sustancialmente a las diferentes manifestaciones de esta escuela de pensamiento y práctica (por ejemplo, para el Parlamento Rural Europeo). Véase también el **proyecto Seeds4All**, una vibrante descendencia de ARC2020 que dedica su trabajo a la preservación de la diversidad genética de las especies de cultivos.

169 [https://www.forum-synergies.eu/index\\_es.html](https://www.forum-synergies.eu/index_es.html)

170 El Parlamento Rural Europeo, que actualmente representa a 40 parlamentos rurales nacionales, es una ampliación de una iniciativa que se inició en Suecia (con el movimiento «*Hela Sverige ska leva*» = «*Toda Suecia vivirá*») en 1989. Esta iniciativa tenía como objetivo fortalecer las comunidades rurales promoviendo la acción local y la cooperación en toda Suecia, fomentando el empoderamiento rural e influyendo en las políticas a nivel nacional. El modelo del Parlamento Rural de Suecia más tarde inspiró a otros países europeos a crear reuniones rurales similares para el desarrollo impulsado por la comunidad y la promoción. Con la adhesión de Suecia a la UE, **Staffan Bond**, uno de sus fundadores, familiarizó a la comunidad LEADER con ella y también la extendió a los candidatos a la adhesión a la UE a través de la ONG de preadhesión PREPARE. El Parlamento Rural Europeo fue creado en 2013 por tres redes: La Asociación Europea LEADER para el Desarrollo Rural (ELARD), la Asociación para la Europa Rural (PREPARE) y la Asociación de la Comunidad Rural Europea (ERCA), también fundada por iniciativa de Staffan Bond en 2009.

171 Supuestamente, una historia de amor y un matrimonio posterior se desarrollaron durante un proyecto de cooperación transnacional entre GAL de estas áreas (una de las historias que circulan durante Leader II).

El código genético de Leader se ha extendido y ha creado vestidos y subvestidos que han encontrado sus nichos en contextos socioeconómicos y de gobernanza particulares en toda Europa. La enorme diversidad de realidades de LEADER que ahora existen en toda Europa va desde los enormes presupuestos e inversiones en infraestructuras gestionados por LEADER en Sajonia monofondo y Sajonia Anhalt multifondo hasta equipos temáticos que trabajan en «proyectos de anclaje» innovadores en algunos grupos LEADER de Bélgica, pasando por pequeñas «ingenierías de proyectos blandos» en Francia, convocatorias estándar de proyectos estándar en gran parte de España, Portugal, Polonia y otros países y modelos mixtos que combinan un poco de todo cada uno. Las semillas LEADER se han extendido al sudeste de Europa y Turquía, América Latina, Cabo Verde, Mozambique, incluso a China. Uno de los desafíos es que estas realidades y puntos de partida son tan diferentes. Y en cuanto a la posición de las asociaciones locales en las zonas rurales europeas, esta inmensa diversidad dificulta la formulación de perspectivas y propuestas comunes y coherentes.

Tenga en cuenta que no solo Leader, son las propias zonas rurales las que se han vuelto tan diversas, y los patrones de disparidad varían enormemente. Lo único que las zonas rurales parecen tener en común, aparte de la menor densidad de población, es el hecho de que los votantes rurales se inclinan significativamente más hacia los partidos populistas autoritarios y de derecha que los que viven en las zonas urbanas de aglomeración.

## Desigualdades territoriales, un mal subestimado

De alguna manera, la predicción de Fabrizio Barca ha demostrado ser cierta, pero no exactamente en la forma en que lo quiso decir, porque el fenómeno de la «venganza en las urnas» puede observarse en todo tipo de zonas rurales, ya sean prósperas o rezagadas, puede que su población se reduzca o crezca, muy probablemente con o sin Leader (esta última es demasiado rara para justificarlo). Tal vez **el miedo a la privación económica** juega un papel en eso, pero la situación parece ser mucho más compleja. Hay factores culturales en juego, como la xenofobia, el miedo a la erosión de las certezas y valores tradicionales, y en general el **miedo a perder el control sobre la propia vida** en el sentido más genérico.

Las flagrantes desigualdades a nivel global y regional, provocadas por más de cuarenta años de una economía global moldeada por el credo neoliberal, estructurada en cadenas de suministro globales y cada vez más dominada por gigantes tecnológicos sin fronteras, la propagación de conflictos violentos y guerras regionales,<sup>172</sup>dejan a las personas en el sentimiento crónico de inseguridad, impotencia y desorientación. Ya antes del estallido de Covid19 y la guerra de agresión rusa contra Ucrania, Yves Champetier escribió:

*Nuestras democracias están en gran peligro. Gangrened por la retirada a uno mismo, el miedo mutuo y la desconfianza, el surgimiento de movimientos populistas, la sensación de ser dejado atrás. Las múltiples crisis que Europa ha experimentado (crisis bancaria y financiera, austeridad, flujos migratorios...) han llevado a un espectacular aumento del euroescepticismo, del que el Brexit es solo un ejemplo ilustre. Las crecientes divisiones sociales y territoriales debilitan la esperanza de una mejor cohesión económica, social y territorial, un objetivo de las políticas de*

---

<sup>172</sup>La ONU afirma que el número de conflictos en todo el mundo se encuentra actualmente en su nivel más alto desde la Segunda Guerra Mundial. Al mismo tiempo, el Programa de Datos de Conflictos de Uppsala (UCDP) destacó que la última década ha sido uno de los períodos más mortíferos para la violencia no estatal, incluidos los conflictos entre pandillas.

*la Unión Europea desde el Acta Única Europea y en su forma plena desde el Tratado de Amsterdam (en vigor desde 1999). La gente simplemente se siente abandonada.*<sup>173</sup>

## **Volver a casar los desafíos globales con enfoques basados en el lugar**

De hecho, la política de cohesión transversal parece haber sido desplazada en gran medida de la agenda comunitaria por cuestiones temáticas como la **inmigración incontrolada, las cuestiones de seguridad fronteriza, la pérdida de competitividad mundial, la lenta digitalización, la caja pandora de la inteligencia artificial, el cambio climático, la pérdida continua de biodiversidad y los profundos procesos de transformación** que se conjuran como remedios indispensables para curar estas heridas que gotean. En comparación con el veloz buque que parece haber sido todavía en los años ochenta y noventa del siglo pasado, la UE se ha convertido en un crucero Titanic cuyos mecanismos de dirección hacen difícil hacer frente al eslabón iceberg que se enfrenta.

La Visión a Largo Plazo de las Zonas Rurales/LTVRA (2021), la Agenda Territorial 2030 (2020), el Pacto Verde Europeo (2019), la Brújula Digital 2030 (2021), el 8.o Informe sobre la Cohesión (2022), **todos ellos hacen hincapié en enfoques de base local, hechos a medida y basados en la comunidad, pero las cuestiones de preocupación mencionadas anteriormente no se reflejan suficientemente en estos términos.**

**José Manuel Henriques** de la Federación Minha Terra escribe:

*Si un enfoque «basado en el lugar» está relacionado con la movilización del «potencial endógeno» tal como se formula en el Informe Barca (2009), y está diseñado como «Nuevo Paradigma de la Política Regional» por la OCDE (2009),<sup>174</sup> entonces la concreción local de la transición ecológica (Pacto Verde Europeo) y la transición digital (2030 Digital Compass) significa un desafío muy complejo; la transición ecológica implicará una reestructuración económica (en favor de actividades hipocarbónicas) y debe evitar el empobrecimiento y la exclusión social con la ayuda del Fondo de Transición Justa (también conocido como «mecanismo»);<sup>175</sup> la transición digital debe hacer frente al reto de mejorar los servicios públicos y privados o las nuevas oportunidades económicas favorecidas por la conectividad en las zonas rurales; pero también deben evitarse los riesgos previsibles (despersonalización del acceso a los servicios públicos; falta de alfabetización y descualificación digitales; falta de preparación de los sistemas escolares para responder al desarrollo de las «capacidades de la era robótica»; uso indebido digital de plataformas digitales, etc.).<sup>176</sup>*

Henriques también cita la LTVRA, que estipula que «*las comunidades locales son las mejor situadas para evaluar las fortalezas relativas de sus territorios para aprovecharlas*» y su énfasis en «*la acción experimental, el aprendizaje y la evaluación*». <sup>177</sup> Esto puede referirse a **la innovación social**, que se

---

Traducción<sup>173</sup> ligeramente modificada de Yves Champetier/AEIDL/UNADEL 2019, p. 8.

<sup>174</sup>Una cosa no debe quedar sin mencionar: dado que la Comisión Europea parece distanciarse de los enfoques de base local y centrarse cada vez más en los grandes retos geopolíticos, la OCDE ofrece un contrapeso institucional internacional respaldado en favor de los enfoques de base local. A través de figuras como **Heino von Meyer** y, más recientemente, **Enrique Garcilazo** (actual jefe de la Unidad de Política Regional y Rural), han desempeñado un papel importante en el desarrollo del enfoque de pueblos inteligentes, la Visión a largo plazo para las zonas rurales y el Pacto Rural y su Oficina de Apoyo. Daría más importancia a estas y consideraría algunas de las propuestas que se están discutiendo para el futuro en la sección final sobre pasar la página.

<sup>175</sup>[https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/finance-and-green-deal/just-transition-mechanism\\_es](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/finance-and-green-deal/just-transition-mechanism_es)

<sup>176</sup>José Manuel Henriques (2024): *Repensar Leader y el futuro de las zonas rurales europeas. Una contribución personal*. Federação Minha Terra (en inglés).

Comisión<sup>177</sup> Europea 2021: Visión a largo plazo de las zonas rurales. [https://rural-vision.europa.eu/index\\_es](https://rural-vision.europa.eu/index_es)

supone que debe desencadenarse por la aplicación combinada de las características de Leader,<sup>178</sup> así como a la innovación tecnológica, como se destaca en el **enfoque de Smart Village** en funcionamiento desde 2017.<sup>179</sup> Su idea era explícitamente que los grupos LEADER u otras organizaciones LEADERadas por la comunidad deberían ser los impulsores donde existieran y quisieran, pero que cuando estas organizaciones no existieran o se hubieran convertido en simples administradores de fondos de arriba hacia abajo, podría proporcionar una apertura para nuevos actores y nuevas ideas. La Comisión no proporcionó ninguna financiación, pero algunos países y regiones han lanzado convocatorias que pueden dar lugar a resultados interesantes, aunque ahora casi todo es inteligente, por lo que a primera vista es difícil distinguir las innovaciones genuinas de las repeticiones banales.

Todo esto hace que la interacción fructífera entre todos los niveles de escala, desde el local hasta el regional, nacional y de la UE, sea primordial.

## Cultivar lo que se ha logrado y aventurar lo nuevo

Henriques defiende la distinción entre programas «experimentales» y «no experimentales».

**Los programas experimentales** parten del supuesto de que «*los conocimientos relacionados con los problemas que deben abordarse son insuficientes... Se debe producir un conocimiento adecuado mediante la participación directa en acciones transformadoras*». <sup>180</sup> Mirando hacia atrás en la historia de los programas europeos, reconocemos claramente que **LEADER I** es un programa de este tipo. Ofreció la libertad de producir «*conocimientos profundos*» sobre los retos y su naturaleza y de identificar las posibilidades de encontrar soluciones adecuadas, asociadas al potencial de integración en otros contextos o a través de la generalización a través de la innovación en las políticas públicas. Los programas experimentales son necesariamente de pequeña escala (para mantener bajo el riesgo de fracaso). Esto también implica que, según Henriques, «*los proyectos se eligen no en función de la gravedad de los problemas, sino de la capacidad de desarrollar acciones experimentales orientadas a la innovación*». Añadiría que esto no solo se refiere a los proyectos, sino también a las áreas de Leader y a los GAL como sus instrumentos.

**Los programas no experimentales** asumen «*que existen suficientes conocimientos sobre los problemas y su naturaleza*» y que existen medidas probadas para encontrar soluciones. Si echamos un vistazo sobrio a la práctica de la implementación **de LEADER/CLLD**, tenemos que afirmar que todo el sistema se configura como un programa noexperimental. En los programas no experimentales, «*la pertinencia potencial de la acción está asociada a la pertinencia territorial: aprovechar una oportunidad excepcional de financiación y crear las condiciones institucionales, organizativas y técnicas para las acciones que sean pertinentes desde el punto de vista estructural y garanticen su autosostenibilidad*».<sup>181</sup>

Ambos tipos de enfoques tienen sus virtudes. **Los enfoques experimentales y no experimentales deben coexistir y complementarse entre sí. En la actualidad, LEADER/DLP representa principalmente la variante noexperimental**, que permite algunas acciones experimentales anidadas en bolsas creadas por mecanismos de simplificación denominados «*proyectos generales*» o «*pequeños proyectos*», y otras ideas que aparecen espontáneamente en los GAL aquí y allá, que generalmente se extienden

---

<sup>178</sup> La capacidad del método LEADER para permitir la innovación social se ha demostrado en un estudio empírico austriaco (Lukesch, por ejemplo, 2019).

<sup>179</sup> [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/es/document/EPRS\\_BRI\(2021\)689349](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/es/document/EPRS_BRI(2021)689349)

<sup>180</sup> Henriques, p. 21.

<sup>181</sup> Henriques, p. 22.

rápidamente a través de las redes LEADER.

Henriques aboga por la reintroducción del enfoque experimental a través de un «*marco de actuación LEADER/DLP*» centrado en la animación territorial para el desarrollo de base local, operativo en «*pequeñas redes de GAL organizadas de forma voluntaria (redes temáticas, grupos temáticos, «comunidades de práctica», etc.). Podría implicar acciones e investigaciones orientadas a la innovación (academia y «alianzas del conocimiento», etc.), así como una evaluación orientada a la práctica.*[bookmark180](#)

No podemos retroceder décadas de LEADER/CLLD para rejuvenecerlo. Podemos mirar hacia atrás en los logros con cierta satisfacción. **Creo que, en su forma institucionalizada (no experimental), es un componente indispensable de la política territorial de base local y debe mantenerse**, siempre con el fin de hacer que sus mecanismos de ejecución sean más simples, más favorables a los ciudadanos y a la comunidad y más eficaces en su conjunto.

**Sin embargo, existe margen —y la necesidad— para poner en marcha un componente de programa experimental, accesible a los GAL, que tienen las agallas y la capacidad de ir por más. Cómo serían identificadas, seleccionadas como elegibles y tratadas por las estructuras de financiación y apoyo, dejémoslo de lado por ahora. Primero tendrémos que reunirnos por principio.**

Lo que intuitivamente sabemos y lo que debe escribirse indeleblemente en nuestras mentes es el hecho de que las personas comprometidas **pueden moverse mucho a nivel local y regional, lo que permite interacciones humanas, encuentros cara a cara, discusiones vívidas, hacer promesas y concluir pactos locales para cambiar de rumbo**, convertirse en energía y carbono neutral, detener el sellado y la degradación del suelo, restaurar el patrimonio natural, que tomamos prestado de nuestros hijos, impulsar el empleo en el espíritu de construir la economía circular, dar la bienvenida e involucrar a nuevos ciudadanos, dondequiera que vengan, e invertir en infraestructuras que nos proporcionen servicios de la más alta calidad y menos impacto en nuestra huella en el pedazo de planeta que habitamos y explotamos para ganarnos la vida.

Vemos que los gobiernos fracasan al tratar de aplicar soluciones bien intencionadas pero no tan bien elaboradas a los desafíos mundiales mencionados anteriormente.<sup>182</sup> Se podría decir: ¡Cómpralos mejor! Siempre hay algo de espacio, pero los límites son estrechos. Quien quiera introducir medidas eficaces contra el cambio climático y la degradación del medio ambiente, siempre tendrá una mayoría de oposición de al menos dos tercios.<sup>183</sup> Las enormes y crecientes disparidades en la riqueza, los ingresos, las opciones de carrera y la calidad de vida hacen que las medidas uniformes de arriba hacia abajo sean obsoletas desde el principio. La gente no piensa que estas soluciones podrían funcionar, o no están dispuestos a pagar el precio, o ni siquiera creen en la buena intención: «*En resumen, en materia de transición ecológica, los enfoques ascendente (sectorial) y descendente (regional) no se ajustan*».

184.

---

<sup>182</sup>Un ejemplo en Francia: el *mouvement des gilets jaunes*.

<sup>183</sup>Un tercio no compra ni se preocupa en absoluto por estas cuestiones; un tercio está de acuerdo con el discurso, pero se opone a cualquier medida tangible que afecte a su propia libertad de elección percibida. Esta no es una evaluación científica. Se basa en mi propia experiencia con casi cincuenta años de sermones de sostenibilidad.

<sup>184</sup>ANCT, p. 46.

Pero hay indicios de que las políticas agrícolas y rurales podrían encontrar un nuevo punto de vista común, si se desglosan en enfoques territoriales y de base local:

*«En este contexto, es probable que las políticas de desarrollo rural y las políticas de modernización agrícola encuentren un terreno común a través de la ecologización y la diversificación de las actividades agrícolas, por una parte, y del retorno de las zonas escasamente pobladas como recurso para el desarrollo a fin de apoyar la transición energética y ecológica, por otra».*<sup>185</sup>

**Las estrategias y acciones locales se convertirán en el molde en el que se formen las soluciones para los problemas planetarios. Su misión es convertirse en laboratorios para la transformación, a través del desarrollo de estrategias basadas en la visión, promulgando estructuras de participación y dirección adaptativas, viviendo una cultura de respeto y curiosidad.**

### Lecciones a tener en cuenta

El pasado nos enseña que cada nuevo comienzo, tarde o temprano, se encontrará con problemas perversos. Los problemas se llaman malvados cuando no hay solución para ellos. En el mejor de los casos, pueden ser expulsados. La tarea esencial es permanecer en el sillín.

La primera debilidad de Leader y otras iniciativas comunitarias es la **falta de transferibilidad y la ampliación de las ideas innovadoras a las políticas estándar generales**. Siempre que los programas experimentales exitosos se vinculen o incluso se integren en las políticas generales, un movimiento comprensible para lograr cambios sociales tangibles, el corsé principal impondrá controles al experimental y lo reducirá a un engranaje en la gran máquina. Pero si creamos un «cordón sanitario» en torno a los proyectos experimentales, existe el riesgo de que finalmente se aíslen y se ahoguen en su propia sopa utópica. Entonces, ¿qué condiciones se requieren para una interfaz verdaderamente creativa que mantenga la parte experimental y la no experimental en un estado de unión en el que cada una de ellas pueda desplegar sus virtudes particulares?

El segundo desafío es el **intento inevitable de las partes interesadas locales y regionales y los guardianes de lo tradicional de obtener el control de la asociación local** cada vez que sus intervenciones comienzan a ser relevantes y atraen más atención que solo unas pocas acciones aisladas. El nivel local no es de ninguna manera diferente a otros niveles de escala con respecto a una distribución desigual de la riqueza y el poder, a las disparidades y la exclusión social o económica. Cuanto más «representativo» intente ser el GAL, y por una buena razón, más riesgo corre de caer en el esquema autopoietico de autorreproducción, a menudo ilustrado como «vino viejo en botellas nuevas».

**Paul Soto** resume sus experiencias realizadas con buenas intenciones que se convierten en resultados menos que buenos para Leader bajo tres deficiencias que llamó **«los tres jinetes del apocalipsis»**:<sup>186</sup>

1. La erosión de las finanzas descentralizadas y la creación de controles cada vez más burocráticos.
2. Capacidad insuficiente tanto a nivel local como muy importante en toda la cadena de entrega,

---

185ANCT, p. 43.

186Citado de un artículo producido por Paul Soto en preparación de una reunión con expertos de LEADER (Gilda Farrell, Samuel Thirion y otros) en su instituto CARMEN en el sur de Portugal con motivo de 25 años de LEADER. Muchas gracias a Paul por enviar este documento con el correo electrónico del 10 de octubre de 2024.

particularmente con la extensión de LEADER a áreas con poca o ninguna experiencia de acción comunitaria colectiva, LEADERazgo deficiente, poco capital social, personal no preparado y desmotivado.

3. Captura por organismos del sector público, partidos políticos y grupos de interés específicos.

Las propuestas de mejora de Paul Soto (realizadas en 2016, pero aún muy actuales) ofrecen tres líneas principales de pensamiento:

- **Democratizar la financiación local con el apoyo de una reserva mínima obligatoria para el desarrollo (local) y la innovación dirigidos por los ciudadanos en todos los fondos pertinentes (en la actualidad: Fondos EIE y FEADER),** sin demarcación, concedidos a asociaciones locales para lograr una serie de resultados acordados ex ante, en particular apoyando la inversión dirigida por los ciudadanos en activos locales estratégicos y condiciones favorables (por ejemplo, compra de tierras comunitarias, comunidades energéticas, redes de fibra de propiedad local, asistencia social gestionada localmente, sanidad y educación, etc.) utilizando diversas fuentes y formas de financiación (fondos evolutivos, financiación participativa, trabajo voluntario y contribuciones, instrumentos financieros, contribuciones privadas, subvenciones semilla a pequeña escala, etc.);
- **Desarrollar la capacidad y la confianza horizontalmente a nivel local y verticalmente en otros niveles de gobernanza,** reconociendo explícitamente que un tipo de Leader no se adapta a todos los tipos de ámbitos, caracterizando las diferentes funciones que Leader puede desempeñar en función tanto de las necesidades locales como de la existencia de otros sistemas de apoyo en el territorio, incluidos los intercambios obligatorios (y continuos) y el desarrollo de capacidades para los equipos de GAL y otros agentes de la cadena de ejecución de Leader.
- **Aclaración de las normas de participación para las asociaciones creativas público-privadas-sociedad civil:** es necesario un mayor cambio del concepto de equilibrio y proporcionalidad al de divulgación, compromiso, movilización y empoderamiento. Las reglas de participación deben ser más inclusivas internamente, no solo llegando a los grupos desfavorecidos, sino también a las voces ocultas, y más abiertas externamente, acogiendo e integrando explícitamente fuentes externas de ideas (desde la investigación hasta los migrantes). Las asociaciones y los equipos de los GAL deben disponer de recursos (y capacidades) suficientes, además del tiempo dedicado a la administración, para la organización comunitaria, la animación y la intermediación.

## Pensamientos dispersos sobre la futura gobernanza

Este no es el lugar para especular sobre los pros y los contras de las diversas opciones de gobernanza de Leader/DLP a escala de la UE. Aquí los enumero clasificando desde el más probable hasta el más improbable:

- 1 **Continuidad de las operaciones:** LEADER obligatorio para el FEADER, DLP facultativo para los Fondos EIE.<sup>187</sup>
- 2 **DLP mejorado:** DLP obligatorio con un mínimo del 5-10% en cada uno de estos fondos.
- 3 **Un fondo facultativo de DLP:** Un fondo para el desarrollo local accesible a los grupos de acción local de las zonas rurales, costeras y urbanas, dotado con cargo a los presupuestos del FEADER y de los Fondos EIE, respectivamente.
- 4 **Un fondo de DLP obligatorio:** Un fondo para el desarrollo local en todas las zonas rurales,

---

<sup>187</sup> 1070 sus equivalentes en caso de que se cumpla el «plan único para cada Estado miembro» (véanse más arriba y la ilustración 6).

costeras y urbanas, con un porcentaje mínimo del 5-10 % del volumen presupuestario del FEADER/Fondos EIE.

Como el lector estimado puede adivinar, estoy más inclinado a optar por la variante menos probable nro. 4. En cualquier caso, si se supone que el DLP desarrollará todo su potencial, como se esperaba en los primeros días de su primera edición en 2014, y teniendo en cuenta que estas esperanzas se han desvanecido o al menos se han atenuado, **debe haber un apoyo mejorado y equitativo a la creación de redes a nivel europeo y nacional para todas las variantes del DLP, la rural, la costera y la urbana**; con muchas más interrelaciones y posibilidades de cooperación entre los GAL rurales, costeros y urbanos. Dirigir tres agencias en paralelo realmente no tendría sentido. Por lo tanto, propongo diseñar el centro de coordinación y apoyo a la creación de redes como una agencia conjunta con tres departamentos y una sólida columna vertebral transversal.

## Riendo contra el viento

Los Millennials y GenZ están asumiendo gradualmente las posiciones como expertos independientes, agentes de desarrollo o como funcionarios administrativos. No participaron en la fase de crecimiento y desarrollo de Leader; Hoy en día se enfrentan al sistema altamente institucionalizado y complejo con grados de libertad mucho más bajos. Es posible que hayan aprendido a reconocer a LEADER/CLLD como un conjunto de reglas y mecanismos estrechamente entrelazados, a veces contradictorios, que apenas reflejan el impulso emancipador detrás de sus primeros días. Para ellos, las asociaciones de múltiples actores y la oficina y el personal del GAL son algo que se da por sentado, como ayuntamientos, clubes deportivos o supermercados.

- Este grado de auto-evidencia es un gran logro, pero puede actuar como un tranquilizante. Demasiado fácilmente, la normalidad podría convertirse en una rutina ciega y más adelante en esclerosis. En este **escenario distópico**, el único resultado consistiría en una capa adicional de mecanismos de gobernanza y procedimientos burocráticos para canalizar el dinero público hacia el nivel local. Tal carcasa de LEADER sería barrida con la próxima ronda de recortes presupuestarios.
- **La hipótesis de buenas prácticas consistiría en que los GAL de las zonas rurales consoliden su papel como agencias de desarrollo local polivalentes y polivalentes** que apoyan principalmente proyectos noexperimentales a través de la creación de redes, la formación y la educación, planteando temas de actualidad, fomentando la innovación tecnológica y organizativa y mejorando las capacidades locales para hacer frente a los retos de hoy y de mañana, ayudando a las zonas que representan a ser más resilientes e ingeniosas, en resumen, a contribuir a que la población local, en particular los más jóvenes, tenga más y mejores opciones para vivir una vida plena. Ya conocemos la triple función que cumplen los GAL en este escenario: **la agencia de apoyo al proyecto; el centro de conexión en red; la empresa social**.
- Hay espacio para más. **El escenario visionario** sería que **los grupos de acción local se convirtieran o incubaran laboratorios de transformación**, 188 agorás donde las personas se reunieran y discutieran sus diversos puntos de vista, pensando y siendo pioneros **en nuevas formas de prácticas económicas, sociales, culturales y ambientales sobre la base de acuerdos**

---

188 Muy en el sentido de la **Agenda Rural para la Acción por el Clima de la OCDE**, puesta en marcha en la COP 26 de Glasgow (2021). Se basa en cuatro pilares: c) Políticas basadas en el lugar; geografía de las oportunidades; empoderamiento local; mejora del acceso a servicios de calidad. Véase la presentación de **Enrique Garcilazo** (OCDE) en el **Policy Lab of the Rural Pact on Setting the Scene Challenges and Opportunities in the Green Transition for Rural Communities** (19 de septiembre de 2024, en línea): [https://www.youtube.com/watch?v=L-6il1Xpu9A&list=PLG1wdIkpx0nYOrypxzlxnju7aMyXG\\_Q&index=5](https://www.youtube.com/watch?v=L-6il1Xpu9A&list=PLG1wdIkpx0nYOrypxzlxnju7aMyXG_Q&index=5)

**o pactos multiactor negociados local o regionalmente, combinando profesionalismo con pasión, cuestionándose** a sí mismos y al status quo, tomando en serio los desafíos serios, involucrando incansablemente a nuevas personas y perspectivas para experimentar soluciones para mañana, siendo provocativos y empáticos, y sin embargo sintiendo la ligereza de estar sentados juntos y riendo más allá de la razón.

## Resumen: Propuestas clave que emanan de este tratado

- En aras de la excelencia y haciendo justicia a las expectativas que siempre se han depositado en el DLP/LEADER, su futuro papel y lugar en el entorno político son:
  - (a) seguir siendo un proveedor experimentado de **desarrollo local de base local y endógeno en las zonas rurales, urbanas y costeras europeas, y**
  - (b) convertirse en un **laboratorio para la transformación hacia sociedades sostenibles.**
- Esta doble función (tanto no experimental como experimental) del DLP/LEADER está mejor garantizada si su aplicación se hace **obligatoria en todo el FEADER, el FEMPA, el FEDER y el FSE con un porcentaje mínimo del 5 al 10 %**, independientemente de cómo se configure detalladamente el futuro marco financiero plurianual (MFP) de la UE.
- Con el fin de mejorar y mejorar los mecanismos de ejecución, se pide a las comunidades LEADER de los Estados miembros (grupos de acción local, redes, funcionarios comprometidos en la autoridad de gestión y agencias intermedias) que **establezcan plataformas de diálogo permanente y que elaboren medidas** (siempre que se considere necesario).
  - **mejorar las capacidades financieras y la capacidad organizativa y la sostenibilidad de los grupos de acción local** y, por tanto, su autosuficiencia a largo plazo,
  - **mejorar las relaciones y los vínculos de retroalimentación** con otros intervenientes en su ámbito territorial y en torno a él, así como (verticalmente) con las autoridades e instituciones que influyen en los marcos de intervención,
  - **reconfigurar las estructuras de dirección y gestión y el carácter participativo de los GAL para garantizar** que tanto las acciones no experimentales como las experimentales puedan coordinarse y gestionarse adecuadamente.
- Con el fin de prepararse para una aparición creíble y poderosa en el ámbito político a la hora de negociar las condiciones del MFP 2028-2034, debe organizarse, en el **otoño de 2025 o la primavera de 2026**, un congreso europeo que reúna a representantes de las comunidades LEASDER/CLLD en zonas rurales, urbanas y costeras, un **Congreso Europeo para el Desarrollo Local LEADERado por la Comunidad.**

## Bibliografía

- AEIDL 1997: *Innovación y Desarrollo Rural*. Observatorio Europeo Leader II, expediente n.o 2. Bruselas. [https://resource-centre.aeidl.eu/GED\\_CYY/194878091205/LEADER\\_INNOV-ES.pdf](https://resource-centre.aeidl.eu/GED_CYY/194878091205/LEADER_INNOV-ES.pdf)
- AEIDL 1998: *Hacia una nueva iniciativa de desarrollo rural. 800 LEADERes dan su opinión*. Magazin Nro. 16 de invierno de 1997-1998. Bruselas. [https://recursos-centre.aeidl.eu/GED\\_CYY/195023591320/LEADER\\_Mag16-ES.pdf](https://recursos-centre.aeidl.eu/GED_CYY/195023591320/LEADER_Mag16-ES.pdf)
- AEIDL 1998: *Guía metodológica para el análisis de las necesidades locales de innovación*. Observatorio Europeo Leader II, Bruselas. [https://ec.europa.eu/enrd/sites/default/files/leaderii\\_dossiers\\_methodology\\_local-innovation.pdf](https://ec.europa.eu/enrd/sites/default/files/leaderii_dossiers_methodology_local-innovation.pdf)
- AEIDL 1999a: *Evaluación del valor añadido del enfoque Leader*. Observatorio Europeo Leader II, expediente n.o 4. Bruselas. <https://recursos-centre.aeidl.eu/ListRecordVisio.htm?idlist=1&record=19159294124919774769>
- AEIDL 1999b: *Competitividad territorial*. Dossier de innovación rural, parte 1, Observatorio Europeo Leader II, Bruselas.
- AEIDL 2000a: *Competitividad social*. Dossier de innovación rural, parte 2. Observatorio Europeo Leader II, Bruselas.
- AEIDL 2000b: *Competitividad medioambiental*. Dossier de innovación rural, parte 3. Observatorio Europeo Leader II, Bruselas. <https://resource-centre.aeidl.eu/ListRecordVisio.htm?idlist=1&record=19159342124919775249>
- AEIDL 2000c: *Competitividad económica*. Dossier de innovación rural, parte 4. Observatorio Europeo Leader II, Bruselas. <https://resource-centre.aeidl.eu/ListRecordVisio.htm?idlist=1&record=19159341124919775239>
- AEIDL 2000d: *Formación en ayudas al desarrollo territorial*. Observatorio Europeo Leader II, Bruselas.
- AEIDL 2001: *Competitividad global de las zonas rurales*. Dossier de innovación rural, parte 5. Observatorio Europeo Leader II, Bruselas. <https://resource-centre.aeidl.eu/ListRecordVisio.htm?idlist=1&record=19159350124919775329>
- ANCT (Agence Nationale de la Cohésion des Territoires) 2024: *Las zonas rurales y la política rural en Europa. Enfoque comparativo para cinco países: Alemania, España, Estonia, Irlanda y Polonia*. En París.
- Barça F. 2009: *Agenda para una política de cohesión reformada. Un enfoque de base local para responder a los retos y expectativas de la Unión Europea*. Informe independiente elaborado a petición de Danuta Hübner, Comisaria de Política Regional. Bruselas, abril de 2009.
- Boci M.; De Vet J.M. (en inglés); Pauer A. 2014: «*sobrerregulación» en el FEADER: ¿En qué medida las normas nacionales aumentan innecesariamente la complejidad y, en consecuencia, aumentan el riesgo de errores?* Bruselas: DirecciónGeneral de Políticas Interiores de la Unión. Febr. 2014.
- Brunet R. 2002: *Lignes de Force de l'Espace Européen* (en inglés). Mappemonde 66, 2002.2. <https://www.mgm.fr/PUB/Mappemonde/M202/Brunet.pdf>
- Bryden J. 2010: *Desarrollo local*. Capítulo 23 en: Hart K., Laville J-L. y Cattani A.D.: *La economía humana*. Cambridge, Policy Press (en inglés).
- Champetier, Y. 2003 : *Un exemple de nouveau management public local : L'initiative LEADER en faveur des zones rurales (Iniciativa LEADER en favor de las zonas rurales)*. Informe para el Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.
- Champetier, Y. 2019: *L'Europe, acteur majeur du développement des territoires*. AEIDL/UNADEL <https://leaderfrance.fr/wp-content/uploads/2019/03/champetier-unadel-fr1.pdf>
- Champetier, Y. 2020: Manuscrito inédito.
- Chatzichristos G., Nagopoulos N. y Poulimas M. 2021: *Desarrollo ruralneoendógeno: A Path Toard*

*Reviving Rural Europe (en inglés). Sociología rural, vol. 86, número 4.*

De Carvalho F.P.R. et al. (2016): Retrovirus endógenos: una historia evolutiva.

Denieuil P-N. 2008: Desarrollo social, local y territorial: repères thématiques et bibliographiques sur le cas français (en inglés). *Monde en développement*, Vol 36-2008/2 no.142; p.113-142.

Comisión Europea/DG Agricultura y Desarrollo Rural: «*Empowering rural stakeholders in the Western Balkans*». Informe elaborado por Michael Dower, ponente general de los talleres itinerantes y la conferencia de 2014 sobre los Balcanes Occidentales y antiguo coordinador de la Asociación PREPARE para la Europa Rural.

Comisión Europea / DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión 1922: *El FSE y el desarrollo local participativo: Lecciones para el futuro*. Plataforma de Cooperación Transnacional del FSE. Comunidad de Práctica en Innovación Social. En Bruselas. Escrito por Leda Stott (directora de estudio), Karolina Jakubowska, Inga Pavlovaite, Nazia Chowdhury y Astrid Hampe-Nathaniel y revisado por Urszula Budzich Tabor y Stefan Kah.

Erik O. Eriksen y John E. Fossum 1999: *La Unión Europea y la integración postnacional*. Documentos de trabajo de ARENA 99/9. [https://www.iatp.org/sites/default/files/The\\_European\\_Union\\_and\\_Post-national\\_Integrati.pdf](https://www.iatp.org/sites/default/files/The_European_Union_and_Post-national_Integrati.pdf)

Tribunal de Cuentas Europeo (TCE) 2010: Informe especial sobre la aplicación del enfoque Leader. Informe Especial no 5, Luxemburgo.

[https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR10\\_05/SR10\\_05\\_ES.PDF](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR10_05/SR10_05_ES.PDF)

Tribunal de Cuentas Europeo (TCE) 2022: Informe Especial: LEADER y el desarrollo local participativo facilitan los compromisos locales, pero aún no se han demostrado suficientemente los beneficios adicionales. Informe Especial no 10, Luxemburgo.

[https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR22\\_10/SR\\_Leader\\_ES.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR22_10/SR_Leader_ES.pdf)

Punto de contacto de la red de la PAC de la UE: *Evaluación del valor añadido de Leader*. Directrices. Mayo de 2024, Bruselas.

Glatz H., Scheer G. 1981: *Autonome Regionalentwicklung, eine neue Dimensión des Regionalismus?* Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, Band 10, 1981, Viena.

Holland John H. 2006: *Estudio de Sistemas Adaptativos Complejos*. Journal of Systems Science and Complexity (en inglés). 19 (1): 1-8.

Kah, S. (2024): *DLP con financiación múltiple: Documento de antecedentes y resultados del taller en Eslovenia*. Red de la PAC de la UE. Bruselas, enero de 2024.

Kuenstler P. 1984: *Iniciativas locales de empleo en Europa Occidental*. International Labour Review (en inglés). Banda 123, Nr. 2, 1984, S. 221 f.

Laine, M. y Champetier, Y. (2023): *35 años de LEADER I. Una retrospectiva de 35 años*. Presentación de diapositivas presentada en la reunión de aniversario. En Bruselas.

Lukesch, R. 2018: *LEADER Recargado*. Ponencia para la conferencia homónima organizada por ELARD en Évora, Portugal, los días 27 y 28 de septiembre de 2018. <https://elard.eu/wp-content/uploads/2020/04/I20-20181009XLEADERXRELOADEDXPAPERXROBERTXLUKESCH.pdf>

Lukesch, R.; Ecker, B.; Fidlschuster, L.; Fischer, M.; Gassler, H.; Mair, S.; Philipp, S.; Said, N. (2019): *Analyse der Potenziale Sozialer Innovationen im Rahmen von LEADER 2014-2020 (en inglés)*. ÖAR y ZSI, Wien.

Mc Cann P. 2023: *¿Cómo han evolucionado las políticas de base local hasta la fecha y cuáles son por ahora?* Documento presentado en el Taller 1 de la Serie de Talleres de Alto Nivel OCDE-CE: Políticas basadas en el lugar para el futuro. 14 de abril de 2023.

Menasse, R. 2024: *Muere Welt von Morgen. Ein souveränes demokratisches Europa und seine Feinde (en inglés)*. Suhrkamp, Berlín.

OCDE 2009: Las regiones importan. Recuperación económica, innovación y crecimiento sostenible. En París.

Rodríguez-Pose, A. (2017): La venganza de los lugares que no importan (y qué hacer al respecto). ). Cambridge Journal of Regions, Economy and Society, 11 (1). pp. 189-209.

[https://eprints.lse.ac.uk/85888/1/Rodriguez-Pose\\_Revenge%20of%20Lugares.pdf](https://eprints.lse.ac.uk/85888/1/Rodriguez-Pose_Revenge%20of%20Lugares.pdf)

Ruffin F. 2024: *À Jaques Delors, le grand marché singulier européen reconnaissant*. Obituario en Le Monde Diplomatique, febrero de 2024.

SBE/ERCA 2024: Brújula para el empoderamiento local en las zonas rurales. mayo de 2024.

Schakel A. H. 2020: *Gobernanza multinivel en una «Europa con las regiones»*. Sage Journals, 20 de agosto de 2020.

Informe sobre el Desarrollo 2009 del Banco Mundial: Remodelación de la geografía económica. Washington.

ZEF (Centro de Investigación para el Desarrollo) 2020: *Impactos de la política agrícola común de la UE en el comercio con África y el desarrollo agrícola africano*. ZEF Policy Brief No.36 (en inglés). Bonn, agosto de 2020.

# Repertorio de las publicaciones LEADER II y FARNET

## Enlaces directos a las publicaciones de LEADER II

### Biblioteca metodológica LEADER189

#### Medio ambiente

- Competitividad **medioambiental**: Creación de un territorio estrategia de desarrollo a la luz de la experiencia LEADER [Innovación rural - Expediente n° 6/3 - junio de 2000]
- **Fuentes de energía renovables, fuentes de energía sostenibles** [Guía de metodología - Octubre 1999]

#### Metodología

- Cooperación **transnacional en el marco de Leader II**: **Lecciones del pasado, herramientas para el futuro** [Innovación rural - Expediente n° 11 - marzo de 2001]
- Competitividad **global de las zonas rurales**: Creación de una estrategia de desarrollo territorial a la luz de la experiencia LEADER [Innovación rural - Expediente n° 6/5 - Febrero 2001]
- Competitividad **económica**: Crear un desarrollo territorial estrategia a la luz de la experiencia LEADER [Innovación rural - Expediente n° 6/4 - julio de 2000]
- Competitividad **social**: Crear un desarrollo territorial estrategia a la luz de la experiencia LEADER [Innovación rural - Expediente n° 6/2 - Junio 2000]
- Competitividad **territorial**: Crear una estrategia de desarrollo territorial a la luz de la experiencia LEADER [Innovación rural - Expediente n° 6/1 - Diciembre 1999]
- **Evaluación del valor añadido del enfoque Leader** [Innovación rural - Expediente n°4 - Junio 1999]
- **De la estrategia a la acción: selección de proyectos** [Innovación rural - Expediente n°3 - mayo de 1998]
- **Organización de asociaciones locales** [Innovación rural - Expediente n°2 - 1997]

#### Productos locales

- **largos** **Comercialización de productos locales**: Canales de distribución cortos y largos [Innovación rural - Expediente n°7 - Julio 2000]
- **La organización colectiva de un sector para la valorización local de la agricultura**: Al ejemplo de la transformación del queso
- **ayudas** **Investigación, transferencia y adquisición de conocimientos en materia de desarrollo rural** [Innovación rural - Expediente n° 10 - Febrero 2001]

#### Servicios

- **Formación en ayuda al desarrollo territorial** [Guía metodológica - Diciembre 2000]
- Financiación **local en las zonas rurales** [Innovación rural - Expediente n° 9 - septiembre de 2000]
- **Lucha contra la exclusión social en las zonas rurales** [Innovación rural - Expediente n°8 - Julio 2000]
- Tecnologías **de la información y desarrollo rural** [Expediente de observación n° 4 - 2000]
- **Desarrollo de los servicios rurales** [Innovación rural - Expediente n°5 - Septiembre 1999]

## Turismo

- [Desarrollo de las vacaciones a pie en las zonas rurales:](#)  
Guía sobre cómo diseñar e implementar un proyecto de vacaciones a pie  
[Innovación rural - Expediente n° 12 - marzo de 2001]
- [Evaluación del potencial turístico de un territorio](#)  
[Guía metodológica - noviembre de 1997]

## Títulos de las publicaciones de FARNET accesibles en el sitio web de la AEIDL

Publicado en 11 lenguas – disponible en <https://resource-centre.aeidl.eu/>

### GUÍAS

Guía de FARNET 1: Desarrollo por zonas en las zonas de pesca de la UE 2010

Guía2 de FARNET: Trabajar juntos para las zonas pesqueras de la UE. Guía para iniciar la cooperación entre los grupos de acción local en el sector pesquero

Guía3 de FARNET: Añadiendo valor a los productos locales de la pesca y la acuicultura ✓ 2011  
H

GuíaFARNET 4: Pasos para el éxito | 2011

Guía de FARNET 5: Diversificación de las zonas de pesca ✓ 2011

Guía de FARNET 6: Crecimiento verde en las zonas de pesca de Europa. 2013

Guía7 de FARNET: Eje 4: Una herramienta en manos de las comunidades pesqueras 2013

Guía8 de FARNET: Comercialización de la captura local 2014

Guía de FARNET 9: Pesca y Turismo Creando beneficios para la comunidad 2014

Guía10 de FARNET: Inicio de la aplicación del DLP en la práctica en 2016

Guía de FARNET 11: DLP orientado a los resultados en las zonas pesqueras 2016

Guía de FARNET 12: Impulsar el negocio a lo largo de la cadena de valor de la pesca 2017

Guía de FARNET 13: Inclusión social para comunidades pesqueras vibrantes. 2017

Guía de FARNET 14: Integración de la acuicultura en las comunidades locales. 2018

GuíaFARNET 15: Evaluating CLLD - Handbook for LAGs and FLAGs (Evaluación del DLP - Manual para GAL y GALP). 2018

GuíaFARNET 16: Fortalecimiento de la gestión de los recursos locales 2018

Guía de FARNET 17: Economía circular en las zonas de pesca y acuicultura 2018

Guía18 de FARNET: Zonas costeras inteligentes: A Guide for FLAGs (en inglés). 2019

Guía19 de FARNET: Lograr un DLP eficaz: una guía para las autoridades de gestión del FEMP [ss]  
2020

Guía20 de FARNET: Estrategias prospectivas para las zonas de pesca 2020

Guía21 de FARNET: Nutrición de Proyectos de Calidad. A Guide for FLAGs (en inglés). 2021

Guía22 de FARNET: Apto para el futuro. Una guía para los GALP eficaces 2021

## **MAGAZINES**

Revista FARNET nº1: Nuevas oportunidades para las zonas pesqueras de Europa ✓ 2009

Revista FARNET nº02: Estrategias locales para los retos mundiales ✓ 2010

Revista FARNET nº03: Añadiendo valor a los productos pesqueros locales ♦ 2010

Revista FARNET nº04: Diversificación de las zonas pesqueras europeas JANOT Jean-Luc; O'HARA

Eamon | 2011

Revista FARNET nº05: Futuros sostenibles para las zonas pesqueras JANOT Jean-Luc; O'HARA

Eamon | 2011

Revista FARNET nº06: El medio ambiente como motor del desarrollo en las zonas pesqueras de Europa ✓ 2012 H

Revista FARNET nº08: Comercialización de la captura local 2013

| RevistaFARNET nº09: Vinculación de la pesca con la economía turística 2013

## **OTROS DOCUMENTOS**

FOLLETO: Eje 4 del FEMP: Una herramienta en manos de las comunidades pesqueras

DIRECTORIO DE BUENAS PRÁCTICAS DE FARNET: Cerca de 100 casos de estudio

<sup>59</sup> La escuela austriaca de desarrollo endógeno contaba con un ferviente apoyo en la «Asociación austriaca de agricultores de montaña» (ÖBV), creada en 1974. Entre los fundadores se encontraban dos hermanos, Anton y Franz Rohrmoser, de familias campesinas de montaña que acababan de llegar a casa de trabajar con comunidades indígenas en el estado brasileño de Mato Grosso. ÖBV sigue siendo miembro activo de Vía Campesina con 180 23