

LA INICIATIVA COMUNITARIA LEADER COMO MODELO DE DESARROLLO RURAL: APLICACIÓN A LA REGIÓN CAPITAL DE ESPAÑA

THE LEADER COMMUNITY INITIATIVE AS RURAL DEVELOPMENT MODEL: APPLICATION IN THE CAPITAL REGION OF SPAIN

Adolfo Cazorla-Montero, Ignacio de los Ríos-Carmenado y José María Díaz-Puente

Universidad Politécnica de Madrid, España. Escuela Técnica Superior de Ingenieros Agrónomos. Departamento de Proyectos y Planificación Rural. Avenida de la Complutense s/n. 28040 Madrid. (adolfo.cazorla@upm.es) (ignacio.delosrios@upm.es) (jmdiaz@ppr.etsia.upm.es)

RESUMEN

En los años 80 comenzó a generalizarse la opinión de que la Unión Europea (UE) requería estrategias de desarrollo rural más efectivas, fundamentadas en un desarrollo endógeno y en la creación de nuevas estructuras de organización a nivel local. En este contexto nace, en 1991, la iniciativa comunitaria LEADER¹ como una forma experimental de abordar el desarrollo rural en la UE, basada en un enfoque territorial, la creación de estructuras de gobierno locales participativas y una gestión descentralizada. En este trabajo se analiza los fundamentos de la iniciativa, y se describe su aplicación en la región capital de España (Madrid), a través de un modelo de planificación basado en el aprendizaje social. Se le presenta también como un ejemplo de cómo el programa, a más de diez años de su inicio, se ha convertido en un buen vehículo para articular eficazmente el desarrollo rural en Europa.

Palabras clave: Aprendizaje, desarrollo endógeno, gestión local, partenariado, políticas públicas.

INTRODUCCIÓN

La unión Europea (UE) requiere estrategias más efectivas para el desarrollo rural, estrategias fundamentadas en un desarrollo endógeno (Musto, 1985; Friedmann, 1986; Garofoli, 1992; Haan y van der Ploeg, 1992). El término ha originado numerosos debates y definiciones, pero sobre él existe un consenso más o menos generalizado al reconocer la importancia de los procesos sociales y la participación local y fundamentar este tipo de desarrollo. No se puede desarrollar a las personas, las que sólo pueden hacerlo por sí mismas participando en la toma de decisiones y actividades que afectan su bienestar (Jansma *et al.*, 1981).

Recibido: Octubre, 2004. Aprobado: Septiembre, 2005.

Publicado como ENSAYO en *Agrociencia* 39: 697-708. 2005.

¹ Por sus siglas en francés: *Liaisons entre activités de Développement de L'Economie Rural* ♦ According to its initials in french: *Liaisons entre activités de Développement de L'Economie Rural*.

ABSTRACT

In the 1980's, there was a generalized opinion that the European Union (EU) required more effective strategies of rural development, based on an endogenous development and on the creation of new structures of organization at the local level. In this context, the LEADER¹ community initiative is born in 1991, as an experimental form of undertaking rural development in the EU, sustained on an area-based approach, the creation of participative local government structures and a decentralized administration. In this study, an analysis is made of the underlying principles of the initiative, along with a description of its application in the capital region of Spain (Madrid), through a planning model based on social learning. It is also presented as an example of how the program, after 10 years, has become a good vehicle for effectively articulating rural development in Europe.

Key words: Learning, endogenous development, local administration, partnership, public policies.

INTRODUCTION

The European Union (EU) requires more effective strategies for rural development, that are based on endogenous development (Musto, 1985; Friedmann, 1986; Garofoli, 1992; Haan and van der Ploeg, 1992). This term has given rise to numerous debates and definitions, although there exist a more or less generalized consensus, which recognizes the importance of the social processes and local participation to lay the foundations for this type of development. People can not be developed, they can only do it themselves by participating in decision making and in activities that affect their welfare (Jansma *et al.*, 1981).

Stöhr (1981) argued that bottom up development was something more than changing the level in which decisions are made, and requires specific forms of organization. Bryden and Scott (1990) affirm that the creation of new organizational structures is a necessary

Stöhr (1981), argumentó que el desarrollo desde abajo era algo más que cambiar el nivel en que se toman las decisiones, y requiere formas específicas de organización. Bryden y Scott (1990) afirman que la creación de nuevas estructuras de organización es una condición necesaria para el desarrollo local. Barke y Newton (1997) definieron el desarrollo endógeno como una forma de progreso donde hay un control local sobre el proceso de desarrollo. En este marco nace la iniciativa europea LEADER, analizada en este trabajo.

La iniciativa comunitaria LEADER

Desde finales de los años 80 la UE dispone de un mecanismo que permite a su comisión utilizar medios especiales para tomar medidas de interés particular para los países miembros. Estas son las iniciativas comunitarias, instrumentos específicos de las políticas estructurales de la UE, dirigidas a encontrar soluciones a problemas que existen en todo el territorio europeo (Comisión de la UE, 1993). Una de estas iniciativas fue anunciada (Comisión de la UE, 1990a) como una nueva forma experimental de abordar el desarrollo rural de la UE. Recibió el nombre de LEADER (*Liaisons entre activités de Développement de L'Economie Rural*). El origen y desarrollo de la iniciativa ha sido ampliamente descrito por Barke y Newton (1995), y Moseley (1995).

La iniciativa ha tenido tres etapas de programación. La iniciativa LEADER I (Comisión de la UE, 1990b) fue aprobada en marzo de 1991 por un período inicial de dos años y medio. Se pusieron en marcha un conjunto de 217 programas piloto en toda la UE para comprobar la validez de este nuevo enfoque.

En junio de 1994 entró en vigor el LEADER II (Comisión de la UE, 1994) que mantenía los mismos criterios básicos que la anterior, enfatizando el carácter innovador de los proyectos. Se amplió sustancialmente el número de beneficiarios en toda la UE a 998, 906 constituidos bajo una lógica territorial y otros 92 bajo una lógica temática o sectorial. Ésto supuso un aumento respecto al LEADER I, tanto de la superficie europea afectada, que pasó de 0.36 a 1.41 millones de km²; como de la población afectada, que pasó de 11.3 millones a más de 50. En el caso de España el número de beneficiarios aumentó de 52 a 132 (Cuadro 1).

El 14 de abril del año 2000 la Comisión aprobó las directrices para una nueva fase (2000-2006) denominada LEADER+ (Comisión de la UE, 2000). La denominación remarcaba su principal objetivo: fomentar y experimentar acciones de desarrollo originales que pudiesen orientar las políticas rurales de la UE. En esta tercera fase se mantiene el aumento progresivo de financiación europea a la iniciativa, superándose los 2 000 millones

condition for local development. Barke and Newton (1997) defined endogenous development as a form of progress where there is local control over the development process. Within this framework, the European initiative LEADER is born, which is analyzed in the present study.

The LEADER community initiative

Since the late 1980's, the EU has had at its disposal a mechanism that permits its commission to utilize special means for taking measures that are of particular interest for the member countries. These are the community initiatives, specific instruments of the structural policies of the EU, directed at finding solutions to problems that exist throughout the European territory (Commission of the EU, 1993). One of these initiatives was announced (Commission of the EU, 1990a) as a new experimental form of undertaking the rural development of the EU. It received the name of LEADER (*Liaisons entre activités de Développement de L'Economie Rural*). The origin and development of the initiative has been amply described by Barke and Newton (1995), and Mosely (1995).

The initiative has had three programming stages. The LEADER I initiative (Commission of the EU, 1990b) was approved in March of 1991 for an initial period of two and a half years. A series of 217 pilot programs was begun all over the EU to test the validity of this new approach.

In June of 1994, LEADER II (Commission of the EU, 1994) came into being, which maintained the same basic criteria as the previous program, emphasizing the innovative character of the projects. The number of beneficiaries was substantially increased all over the EU to 998, 906 constituted under a territorial logic and another 92 under a thematic or sectorial logic. This represented an increase with respect to LEADER I, in the affected European surface, which increased from 0.36 to 1.41 million km², as well as the affected population, which increased from 41.3 to over 50 million. In the case of Spain, the number of beneficiaries rose from 52 to 132 (Table 1).

On April 14, 2000, the Commission approved the guidelines for a new phase (2000-2006), called LEADER+ (Commission of the EU, 2000). The term underlined its principal objective: to foment and test original development actions that could orient the rural policies of the EU. In this third phase, the progressive increase of European funding is maintained, surpassing 2 000 million euros, a quarter of which is destined for financing the initiative in Spain.

These European funds destined to the initiative should be co-financed by the different member countries. In the case of Spain, this was to be with funds of the Ministry

Cuadro 1. Evolución de la iniciativa LEADER en España y Europa.
Table 1. Evolution of the LEADER initiative in Spain and Europe.

	España			Europa		
	LEADER I	LEADER II	LEADER [†]	LEADER I	LEADER II	LEADER [†]
Número de territorios beneficiados	52	132	145	217	906	808 ¹
Financiación de la Unión Europea (en millones de •)	101.8	414.7	496.9	1155	1794.89	2105.1

[†] En función del número de grupos aprobados a julio de 2003 ♦ In function of the number of approved groups up to July 2003.

Fuente: Elaboración propia.

de euros, de los que una cuarta parte se destina a financiar la iniciativa en España.

Estos fondos europeos destinados a la iniciativa debían ser cofinanciados por los distintos países miembros. En el caso español, por fondos del Ministerio de Agricultura, y las Administraciones Autonómicas y Locales. A esta financiación pública se sumaría posteriormente la privada que debía estar presente en todos los proyectos productivos subvencionados por la iniciativa.

En los presupuestos iniciales europeos de LEADER II, la relación entre la financiación europea, las financiaciones públicas nacionales y la privada fue 39.9: 27.3: 32.8. Los presupuestos finales comprometidos mostraron un considerable aumento de la financiación privada y la relación cambió a 33. 4:28. 1:38. 5. Los fondos europeos tuvieron así un efecto propulsor mayor de lo esperado sobre los fondos públicos nacionales y privados, casi de 200 en vez de 150%.

El método LEADER

Diversos análisis han constatado la existencia de un valor añadido de LEADER, que reside en lo que se ha venido llamando el método LEADER. Este método se caracteriza por siete aspectos esenciales: el enfoque territorial, el enfoque ascendente, la creación de un partenariado, el carácter innovador de sus acciones, el enfoque integrado (multisectorial), la introducción en red y cooperación, y la gestión y financiación de proximidad (AEIDL, 1999).

Uno de los aspectos es especialmente original, y en muchos estados miembros, como España, ha supuesto una innovación auténtica y revolucionaria: la creación de partenariados como estructuras de gobierno local. Este es un elemento estratégico que marca la diferencia de LEADER con otro tipo de programas, diferencia que consiste en haber logrado fundamentarse en aspiraciones y proyectos nacidos en la localidad (MacSharry, 1992).

Los demás aspectos, aun siendo muy importantes, giran en torno a esta creación del partenariado. El enfoque territorial define su área de actuación, limitada a un

of Agriculture, and the Local and Autonomic Administrations. Added to this public financing should be private funding, which was to be present in all of the productive projects subsidized by the initiative.

In the initial European budgets of LEADER II, the ratio between European, national public and private funding was 39.9:27.3:32.8. The final budgets showed a considerable increase in private funding, and the ratio changed to 33.4:28.1:38.5. The European funds thus had a thrusting effect that was greater than expected for the national public funds and the private funds, by nearly 200 instead of 150%.

The LEADER method

Diverse analyses have attested to the existence of an added value of LEADER, which resides in what has come to be known as the LEADER method. This method is characterized by seven essential aspects: the area-based approach, the bottom-up approach, the creation of a new partnership, the innovative character of its actions, the multi-sectorial character, the introduction in networking and transnational cooperation, and the management and financing of proximity (AEIDL, 1999).

One of the aspects is especially original, and in many member states, such as Spain, it has involved an authentic and revolutionary innovation: the creation of partnerships as structures of local government. This is a strategic element that has marked the difference of LEADER with other types of programs, a difference which consists in being based on aspirations and projects coming from the locality (MacSharry, 1992).

The other aspects, although important, revolve around this creation of the partnership. The area-based approach defines its area of action, limited to a maximum of 100 000 inhabitants and endowed with homogeneity and social cohesion. Through its innovative character, its lines of action are directed towards the search for new solutions to the rural problems. The bottom-up approach leads it to seek the involvement of local agents; the multi-sectorial character introduces it into the search for relationships between the development actions of the program, and

máximo de 100 000 habitantes y dotada de homogeneidad y cohesión social. A través del carácter innovador se encauzan sus líneas de actuación hacia la búsqueda de nuevas soluciones a los problemas rurales. El enfoque ascendente lo lleva a buscar la implicación de los agentes locales; el enfoque integrado lo introduce en la búsqueda de relaciones entre las acciones de desarrollo del programa, y la integración en red y cooperación canaliza parte de sus esfuerzos a la creación de relaciones con otros territorios rurales. Por último, la financiación y gestión de proximidad permite una descentralización de las decisiones que da contenido y presencia local al partenariado.

El partenariado LEADER

La palabra inglesa *partnership* ha dado lugar a la palabra partenariado en español. La idea que subyace en este término es la de alianza o asociación, aunada a la de compromiso entre partes (Estivill *et al.*, 1997). Dentro del contexto de las políticas de desarrollo, Mohiddin (1998) lo define como una estructura que permite el trabajo conjunto entre individuos que se han unido mediante el establecimiento de un compromiso de objetivos comunes. Se trata de una forma de entender el desarrollo de forma participativa (United Nations Development Programme, 1998) que se ha ido extendiendo en todo el mundo desarrollado (Scott, 2004), dando lugar a programas como LEADER.

El LEADER es, principalmente, una relación entre los agentes de un territorio -públicos y privados- para elaborar y llevar a cabo una estrategia colectiva (Fischler, 2000). Esta relación y participación de la población afectada se formaliza en un partenariado que toma la forma de un Grupo de Acción Local (GAL).

Los GAL se formalizan bajo una forma jurídica concreta y acorde con la tradición jurídica de cada país. En el caso del LEADER II español, se constituyeron como asociaciones civiles en 62.4% de los casos (83 grupos), sociedades mercantiles en 15% (20), mancomunidades en 9.8% (13), consorcios públicos en 8.3% (11) y fundaciones en 4.5% (6).

Están dotados de oficinas (que en España reciben el nombre de Centros de Desarrollo Rural o CEDER), órganos de gobierno, y un equipo técnico permanente. En ellos están representados los agentes que operan en un territorio: personas o asociaciones de personas, empresas privadas y el sector financiero, y las instituciones públicas regionales, nacionales o europeas responsables de impulsar políticas de desarrollo regional y rural.

Los GAL articulan y organizan a todos estos agentes, y cuentan con poder de decisión para administrar el presupuesto público que tienen asignado. Se configuran así como un nuevo modo de organización y gestión que

the networking and Transnational cooperation channel part of its efforts to the creation of relationships with other rural territories. Finally, the management and financing of proximity permit a decentralization of the decisions that give content and local presence to the partnership.

The LEADER partnership

The English expression *partnership* has given place to the word *partenariado* in Spanish. The underlying idea in this term is that of an alliance or association along with commitment between parties (Estivill *et al.*, 1997). Within the context of the development policies, Mohiddin (1998) defines it as a structure which permits the joint work among individuals who have united through the establishment of a commitment of common objectives. It is a way of understanding development in a participative form (United Nations Development Programme, 1998) which has spread throughout the developed world (Scott, 2004), giving way to programs such as LEADER.

LEADER is, mainly, a relationship among the agents of a territory –both public and private– for elaborating and carrying out a collective strategy (Fischler, 2000). This relationship and participation of the affected population is formalized in a partnership which takes the form of a Local Action Group (LAG).

The LAGs are formalized under a concrete judicial form, according to the judicial tradition of each country. In the case of the Spanish LEADER II, they were constituted as civil associations in 62.4% of the cases (83 groups), commercial partnerships in 15% (20), associations in 9.8% (13), public consortiums in 8.3% (11) and foundations in 4.5% (6).

They are endowed with offices (which in Spain receive the name of Centros de Desarrollo Rural or CEDER), government organs, and a permanent technical team. Here are represented the agents that operate within a given territory: persons or associations of persons, private businesses and the financial sector, and the regional public, national or European institutions responsible for fomenting policies of regional and rural development.

The LAGs articulate and organize all of these agents, and have power of decision for administering the public budget which they have been allotted. They are thus configured as a new mode of organization and administration that can exert a considerable influence on the institutional and political equilibrium of the territory in question. They are a key element for the development of institutional capacities in the rural communities, and a foundation for the consecution of a true endogenous development (Scott, 2004).

puede influir considerablemente en el equilibrio institucional y político del territorio de que se trate. Son un elemento clave para el desarrollo de capacidades institucionales en las comunidades rurales, base para la consecución de un verdadero desarrollo endógeno (Scott, 2004).

APLICACIÓN DEL LEADER A LA REGIÓN CAPITAL DE ESPAÑA

Durante los últimos veinte años se han desarrollado diversos trabajos y metodologías de planificación en el Departamento de Proyectos y Planificación Rural de la Universidad Politécnica de Madrid, en el entorno de las regiones rurales de la UE.

Especialmente valiosa ha sido la experiencia en las comarcas rurales españolas, las que han venido ocupando un lugar central entre las regiones menos desarrolladas de la UE. En la mayoría de esas comarcas la transición rural ha sido un proceso relativamente reciente y abrupto. De aquí que esta experiencia deba verse como una oportunidad ideal para examinar los cambios del mundo rural y comenzar a desarrollar las metodologías necesarias para lograr el éxito de las nuevas políticas y programas de desarrollo rural.

Dentro de esta experiencia se encuentra la implantación de la iniciativa LEADER en la Comunidad de Madrid, donde resulta de especial interés el comienzo de la segunda fase LEADER II, etapa de auténtica asimilación del modelo LEADER en la región capital de España.

El trabajo para la implantación del modelo LEADER partió de un marco de referencia constituido por tres pilares: las características de la iniciativa comunitaria LEADER II, las características del territorio rural madrileño, y los principios de la nueva política de desarrollo rural de la UE definidos en la Conferencia europea de Cork (Declaración de Cork, 1996).

A su vez se fundamentó en una metodología inscrita dentro de la tradición de planificación llamada de aprendizaje social, una tradición que se deriva del pragmatismo de John Dewey (1946, 1958) y que tuvo como grandes teóricos a Lewis Mumford (1938), y Edgar S. Dunn (1971). Puesto que la historia y fundamentos de este enfoque ya han sido ampliamente documentados (Friedmann, 2001, Cazorla, 1997) bastará con dar idea de la pertinencia de su aplicación en este caso.

El planteamiento LEADER resulta, a primera vista, un tanto paradójico, puesto que desde las más altas instancias comunitarias –la Comisión UE– se fomenta una planificación al más bajo nivel local. Supone entonces impulsar simultáneamente una planificación desde arriba y una planificación desde abajo. La tradición del aprendizaje social se basa precisamente en hacer coherentes y complementarios ambos tipos de planificación. Se trata

APPLICATION OF LEADER TO THE CAPITAL REGION OF SPAIN

During the past twenty years diverse studies and methodologies of planning have been developed in the Departamento de Proyectos y Planificación Rural de la Universidad Politécnica de Madrid, in the sphere of the rural regions of the EU.

The experience in the rural areas of Spain has been especially valuable. Those regions have come to occupy a central position among the less developed regions of the EU. In the majority of these areas, the rural transition has been a relatively recent and abrupt process. Thus, this experience should be seen as an ideal opportunity to examine the changes of the rural world and to begin to develop the methodologies necessary for the success of the new policies and programs of rural development.

Within this experience is the implantation of the LEADER initiative in the Community of Madrid, where the start of the second phase of Leader II is of special interest, as it is a stage of authentic assimilation of the LEADER model in the capital region of Spain.

The work for the implantation of the LEADER model arose from a reference framework constituted by three pillars: the characteristics of the LEADER II community initiative, the characteristics of the rural territory of Madrid, and the principles of the new rural development policies of the EU defined at the European Conference of Cork (Cork Declaration, 1996).

It was also based on a methodology inscribed within the tradition of planning known as social learning, a tradition derived from John Dewey (1946, 1958), and the great theorists Lewis Mumford (1938), and Edgar S. Dunn (1971). Given that the history and underlying principles of this focus have been amply documented (Friedmann, 2001; Cazorla, 1997), it will suffice to give an idea of the pertinence of its application in this case.

The LEADER proposal seems to be somewhat paradoxical at first sight, given that from the highest community organizations –the EU Commission– planning is promoted at the lowest local level. Therefore, it presupposes planning simultaneously from above and from below. The tradition of social learning is based precisely on making both types of planning coherent and complementary. It requires the involvement in the process of all of the agents affected, to take advantage of the learning processes which take place at the same time in this double direction (Cazorla *et al.*, 1997).

RESULTS AND DISCUSSION

The step from LEADER I to LEADER II in Spain increased the number of Groups from 52 to 132, benefiting 44.4% of the national surface and a population

de involucrar en el proceso a todos los agentes afectados para aprovechar los procesos de aprendizaje que se dan al mismo tiempo en esta doble dirección (Cazorla *et al.*, 1997).

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

El paso de LEADER I a LEADER II en España aumentó el número de Grupos de 52 a 132, pasando a beneficiar a 44.4% de la superficie nacional y a una población de 4.7 millones de habitantes (12.22% del total nacional).

En el caso de la región capital de Madrid aumentó el número de programas LEADER de uno a tres, en tres zonas geográficamente localizadas en los tres vértices de la provincia (Figura 1). En la Sierra Norte el Grupo de Acción Local GALSINMA, al Suroeste el Grupo Sierra Oeste y al Sureste, en la Comarca de las Vegas, el Grupo de Acción Local ARACOVE. Son programas pequeños en extensión territorial y nivel de financiación (ver Cuadro 2) comparados con la media de extensión territorial de los programas españoles ($\approx 1700 \text{ km}^2$) y los 3.11 millones de euros de financiación europea.

Diseño de estrategias

La iniciativa LEADER II ofertó a sus posibles beneficiarios cuatro medidas subvencionables. En primer lugar la llamada medida A de adquisición de capacidades, etapa previa para la preparación de las zonas donde la práctica del desarrollo local constituyese una novedad. Territorios que no se encontrasen en situación óptima de partida para el desarrollo del LEADER. En el caso español, de los 132 Grupos LEADER II, 51 (39%) pasaron por esta primera fase. Luego estaba la medida B, que constituía los programas de innovación rural, estrategias diseñadas por los grupos, de carácter plurianual y con un conjunto de medidas muy diversificadas. Por último estaban las medidas C y D de cooperación transnacional e

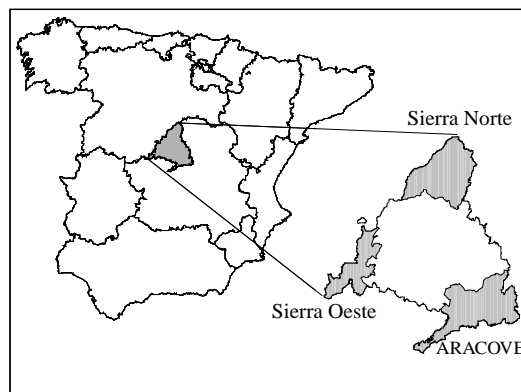


Figura 1. Territorios LEADER II de la Comunidad de Madrid.
Figure 1. LEADER II territories of the Community of Madrid.

of 4.7 million inhabitants (12.22% of the national total).

In the case of the capital region of Madrid, the number of LEADER programs increased from one to three, in three geographic zones located in the three vertices of the province (Figure 1): in the Northern Sierra, the Local Action Group GALSINMA, in the Southwest, the Sierra Oeste Group, and in the Southeast, in the region of las Vegas, the Local Action Group ARACOVE. They are small programs in territorial extension and level of financing (see Table 2) compared with the mean of territorial extension of the Spanish programs ($\approx 1700 \text{ km}^2$) and the 3.11 million euros of European funding.

Design of strategies

The LEADER II initiative offered four subsidizable measures to its possible beneficiaries. The first was measure A, consisting of the acquisition of skills, a previous stage for the preparation of the zones where the practice of local development is a new innovation. Let us consider the territories that are not found at an optimum take off point for the development of LEADER. In the case of Spain, of the 132 LEADER II Groups, 51 (39%)

Cuadro 2. Comparativa de las características de los Grupos LEADER II madrileños, españoles y europeos.

Table 2. Comparison of the characteristics of the Leader II groups of Madrid, Spain and Europe.

	Sierra Norte	Sierra Oeste	Aracove	Media española	Media europea
Extensión territorial (km ²)	1256	694	1378	1713	1550
Población	15 394	23 315	101 917	36 025	55 000
Densidad (habitantes/km ²)	12	34	74	23	35
Financiación europea en cada GAL (millones de euros) [†]	1.41	1.06	1.98	3.11	1.8

[†] Esta financiación pública europea fue aproximadamente 38% del presupuesto total manejado por los grupos españoles. El resto del presupuesto lo constituyó la financiación pública nacional (19%) y la financiación privada movilizada (43%). En total el presupuesto medio manejado por cada uno de los grupos españoles fue superior a 8 millones de euros, muy superior a la media europea, que es inferior a 4 millones.

Fuente: Elaboración propia.

integración en la red europea de desarrollo rural, que se estaba integrando.

De los tres grupos LEADER madrileños sólo Sierra Oeste tuvo una fase de adquisición de capacidades. En esta etapa se abrió un proceso de participación de cinco meses para el diseño de las estrategias. El proceso permitió un mayor conocimiento de la zona y la identificación de líderes cuya participación era importante para el programa.

Se realizaron reuniones sectoriales en las que el número de asistentes fue 639, de los cuales se entrevistó a 234 (37% del total de asistentes). El número de ideas de posibles proyectos de inversión que aportaron fue 121. Estas ideas fueron valoradas independientemente conforme a una serie de criterios: fundamento (conexión con la realidad rural de los territorios LEADER), pertinencia (conexión con el diagnóstico realizado), coherencia interna del programa (coherencia con los objetivos y medidas aplicadas), coherencia externa (buscando la coordinación con el resto de programas que se aplicaban en el contexto rural madrileño), evaluabilidad, utilidad, viabilidad y sostenibilidad.

Los proyectos valorados positivamente sirvieron de base para el diseño de la estrategia. Ésta se elaboró a partir del cruce de líneas de actuación surgido del diagnóstico, y de la participación social generada durante el proceso.

Diseño de los órganos de gobierno y gestión de los GAL

En todos los GAL que se constituyeron en la Comunidad de Madrid, el esquema de órganos de gobierno y gestión fue similar. En primer lugar figuraba la Asamblea General, órgano rector y expresión de la voluntad de la Asociación. La integraban todos los asociados del partenariado y se reunía dos veces al año. Entre sus funciones estaban aprobar y modificar los estatutos y el reglamento de régimen interno, controlar la gestión de la Junta Directiva, así como la elección de sus miembros, y aprobar los presupuestos anuales.

Luego estaba la Junta Directiva como órgano ejecutivo. Su labor principal era la gestión, selección de proyectos y concesión de ayudas. También convocaba las reuniones de la Asamblea General y controlaba el cumplimiento de los acuerdos que allí se adoptasen, sometía los presupuestos a la Asamblea General para su aprobación, dictaba normas interiores de organización y, en general, ejercía las funciones no asignadas a la Asamblea General.

Por último, el equipo de dirección y gerencia constituía el órgano de gestión del GAL. Su misión era la más cercana a la población local y consistía en dar apoyo técnico a los promotores de proyectos, elaborar de expedientes e informes, y dar seguimiento a los proyectos.

passed through this first phase. Measure B consisted of the programs of rural innovation, strategies designed by the groups, of a pluriannual nature and with a series of highly diversified measures. Last, were measures C and D, of transnational cooperation and integration in the European network of rural development which was being integrated.

Of the three Madrid LEADER groups, only Sierra Oeste had a phase of acquisition of skills. In this stage, a five month process of participation was opened for the design of the strategies. The process allowed a greater knowledge of the zone and the identification of leaders whose participation was important for the program.

Sectoral reunions were held in which the number of those present was 639, of which 234 were interviewed (37% of the total number present). The number of ideas generated of possible investment projects was 121. These ideas were independently evaluated according to a series of criteria: rationale (connection with the rural reality of the LEADER territories), pertinence (connection with the diagnosis carried out), internal coherence of the program (coherence with the objectives and applied measures), external coherence (aimed at the coordination with the rest of the programs that were applied in the rural context of Madrid), evaluability, utility, viability and sustainability.

The projects that were evaluated positively served as a base for the design of the strategy. This was made from the intersection of lines of action suggested in the diagnosis, and from the social participation generated during the process.

Design of the organs of government and administration of the LAGs

In all of the LAGs that were constituted in the Community of Madrid, the design of government organs and administration was similar. First was the General Assembly, directive organ and expression of the will of the Association. It was made up of all the members of the partnership, and it met twice a year. Its functions included the approval and modification of the statutes and the by-laws of the internal regimen, the control of the administration of the Board of Directors, as well as the election of its members, and the approval of the annual budgets.

Second, it was the Board of Directors as an executive organ. Its main task it was the administration, selection of projects, and granting of aid. It also called the reunions of the General Assembly and controlled the fulfillment of the agreements adopted, submitted the budgets of the General Assembly for approval, dictated interior organization norms and, in general, carried out

Diseño de los mecanismos de control

Uno de los principales retos de los Grupos LEADER, como los de cualquier otro partenariado, es encontrar el modo de abordar los problemas públicos en un contexto donde el poder de decisión es compartido (Bryson y Crosby, 1992). La creación de un GAL implica la conexión entre las decisiones tomadas a nivel local y las tomadas a nivel regional, nacional y comunitario (Hart y Murray, 2000). Esta conexión se abordó mediante el diseño de un plan de controles sobre las decisiones y actuaciones locales de los tres grupos.

Este plan fue diseñado y llevado a cabo por el llamado Organismo Intermediario ante la UE, que en este caso fue el Servicio de Desarrollo Rural de la Dirección General de Agricultura de la Comunidad de Madrid a nivel regional, y el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA) a nivel nacional.

El plan tuvo dos instrumentos puntuales –comprobaciones iniciales y control de aplicación– y un instrumento de control continuo constituido por el propio mecanismo de ejecución que se describe después.

Antes del inicio de los programas se realizaron las comprobaciones y verificaciones iniciales en cada uno de los grupos. Estaban dirigidas fundamentalmente a verificar el cumplimiento de las cláusulas convenidas con cada uno de los GAL, el correcto funcionamiento del grupo y sus mecanismos de concesión de las ayudas. Iniciados los programas se procedió a realizar un control de aplicación, consistente en una revisión de 5% de los expedientes de proyectos subvencionados por cada grupo, elegidos aleatoriamente.

Este plan de controles debía plasmarse todos los años en la elaboración de informes anuales para la Comisión y el Comité de Seguimiento a nivel europeo. A este nivel también se ejerció cierto control directo a través del Comité de Seguimiento del Programa Regional, reunión anual donde se congregaban representantes de los Fondos Estructurales Europeos con los que se subvencionaba el LEADER, del MAPA, de la Comunidad Autónoma de Madrid, y de los grupos. Otro instrumento europeo de control fue la visita de representantes de los distintos Fondos Estructurales que, en algunos casos, realizaron un análisis exhaustivo del destino del dinero del Fondo Estructural.

Diseño de mecanismos de gestión local

Se diseñó un procedimiento de gestión para la concesión de ayudas, que constituyó también un mecanismo eficaz y continuo de control regional. Comenzaba con la promoción del programa (anuncios, reuniones, folletos informativos...) para informar y detectar posibles promotores de proyectos. Una vez identificados,

the functions that were not assigned to the General Assembly.

Finally, the team of direction and management constituted the administrative arm of the LAG. Its mission was the closest to the local population and consisted of giving technical support to the project promoters, elaborating files and reports, and providing continuity to the projects.

Design of the control mechanisms

One of the principal challenges of the LEADER Groups, just like those of any other partnership, is to find a way to tackle the public problems within a context where the power of decision is shared (Bryson and Crosby, 1992). The creation of a LAG implies the connection between the decisions that are made at the local level and those taken at the regional, national and community levels (Hart and Murray, 2000). This connection was made through the design of a plan of controls over the decisions and local actions of the three groups.

This plan was designed and carried out by the so called Intermediary Organism of the EU, which in this case was the Rural Development Service of the General Direction of Agriculture of the Community of Madrid at the regional level, and the Ministry of Agriculture, Fish and Food (MAPA) at the national level.

The plan had two punctual instruments –initial verifications and control of application– and an instrument of continuous control constituted by the same mechanism of execution which is described below.

Prior to the start of the programs, the initial verifications and confirmations were carried out in each of the groups. They were mainly directed at verifying the observance of the clauses agreed upon by each one of the LAGs, the correct functioning of the group and its mechanisms of concession of the aid. Once the programs had initiated, a control of application was applied, consisting of a revision of 5% of the records of projects subsidized by each group, selected randomly.

This plan of controls was to be integrated every year in the elaboration of annual reports for the Commission and the Monitoring Committee at the European level. At this level a certain direct control was also applied through the Monitoring Committee of the Regional Program, annual reunion where representatives of the European Structural Funds were congregated with which the LEADER, of the MAPA, of the Autonomous Community of Madrid, and of the groups. One European instrument of control was the visit of representatives of the different Structural Funds, who in some cases, carried out an exhaustive analysis of the destiny of the money from the Structural Fund.

los promotores debían presentar y registrar su solicitud de ayuda con el asesoramiento del equipo técnico del GAL; para lo cual tenían que presentar una memoria descriptiva del proyecto, certificado de estar al corriente de pago de las obligaciones tributarias y de la seguridad social, así como las licencias y permisos exigidos por el Ayuntamiento u otros organismos regionales. Verificada esta documentación, el equipo técnico emitía un informe técnico-económico sobre el proyecto solicitado.

Este informe, junto con la documentación presentada, se utilizaba para solicitar el informe sobre la elegibilidad del proyecto al Servicio de Desarrollo Rural de Madrid. Este trámite constituía un continuo punto de control y apoyo técnico de este Servicio sobre los proyectos a subvencionar. En estos informes el Servicio de Desarrollo Rural respondía afirmativa o negativamente sobre la elegibilidad del proyecto, e incluía un apartado de recomendaciones para los grupos. Una vez estaba todo conforme, se podía empezar la tramitación de la ayuda.

La resolución de la concesión de ayuda se hacía a través de la Junta Directiva, donde se aprobaba o denegaba por mayoría simple. Los métodos y criterios de subvencionalidad para la selección de proyectos de los tres grupos mostraban algunas diferencias en el procedimiento pero tenían el mismo patrón. En todos ellos había una serie de criterios importantes, cuyo no cumplimiento era excluyente: innovación, calidad empresarial (capacidad del promotor para acometer su proyecto), empleo, contribución ambiental e integración en el medio. Cumplidos estos, se daban otros criterios (técnicos, económicos, sociales y ambientales) a los que se ponderaba en función de su prioridad. Se realizaba una evaluación multicriterio y se establecía el umbral por debajo del cual se excluían los proyectos.

Aprobado el proyecto se autorizaba la concesión de la ayuda con un anticipo de hasta 40% de la ayuda concedida. Terminado el proyecto y realizados los gastos, el equipo técnico verificaba *in situ* la inversión realizada, y se liberaba el pago del resto de la ayuda.

Solución de los primeros problemas

En Madrid se retrasó la puesta en marcha del LEADER II, prevista para el año 1994, por falta de comprensión de la filosofía de la iniciativa. El primer problema surgió en la Sierra Norte, donde la petición del programa la hizo el PAMAM (Patronato Madrileño de Áreas de Montaña), un organismo público con el mismo ámbito territorial que el LEADER Sierra Norte. Puesto que la petición la debía hacer un partenariado representativo del territorio, la propuesta fue rechazada por el Comité Europeo de Selección de Grupos. Después de año y medio de trámites para cambiar el convenio, se firmó en junio de 1996.

Design of mechanisms of local administration

An administration procedure was designed for the concession of aid, which was also an effective and continuous mechanism of regional control. It began with the promotion of the program (announcements, reunions, informative pamphlets...) to inform and detect possible project promoters. Once identified, the promoters were to present and register their request for aid with the advice of the technical team of the LAG; for which they had to present a descriptive memory of the project, certification of being up to date with the payment of the tributary obligations and of social security, as well as the licenses and permits required by the municipal government or other regional organisms. Once this documentation was verified, the technical team emitted a technical-economic report on the requested project.

This report, along with the documentation presented, was used to request the report of the eligibility of the project to the Rural Development Service of Madrid. This procedure was a continuous point of control and technical support of this Service for the projects to be subsidized. In these reports, the Rural Development Service responded affirmatively or negatively as to the eligibility of the project, and included a section of recommendations for the groups. Once all was in order, the processing of the aid could begin.

The resolution of the concessions of aid was made through the Board of Directors, where the request was approved or denied by simple majority. The methods and criteria of subsidy for the selection of projects of the three groups showed some differences in the procedure, but had the same pattern. In all of them there was a series of important criteria, the nonfulfilment of which was exclusive: innovation, enterprise quality (capacity of the promoter to undertake his project), employment, environmental contribution and integration in the field. With these criteria satisfied, additional criteria were considered (technical, economic, social and environmental) according to their priority. A multicriteria evaluation was made and the bottom line was established, below which the projects were excluded.

Once the project was approved, the concession of aid was authorized with an advance of up to 40% of the amount allotted. When the project was completed and the expenditures made, the technical team verified *in situ* the investment; and the remaining portion of the aid was liberated.

Solution of the first problems

In Madrid, the operation of LEADER II, contemplated for the year 1994, was postponed, due to a lack of understanding of the philosophy of the initiative.

El grupo de ARACOVE, bajo presión de intereses municipales, no empezó hasta un año más tarde por no haber logrado formar un equipo técnico que se ajustase a las exigencias del programa. Los ayuntamientos no habían entendido la filosofía de la iniciativa LEADER y querían realizar ellos mismos el programa. No contaban con ninguna experiencia previa – a diferencia de Sierra Norte que contó con LEADER I desde 1991 – y no habían llevado a cabo lo previsto en esa situación: el plan de adquisición de capacidades. Éste no se llegó a plantear, pero hubiese sido necesario para preparar al grupo. Tras insistir desde el gobierno regional en que ARACOVE tuviera un equipo técnico independiente, comenzaron con su programa de innovación (medida B).

Comenzados los programas surgieron otras dificultades. La falta de experiencia de gran parte del personal de los grupos en la gestión de un programa de estas características obligó a cuidar mucho su capacitación. La dificultad de encontrar promotores y líderes en zonas poco movilizadas y sin experiencia, obligó a cuidar mucho la promoción local de la iniciativa. La dificultad de encontrar inversión concreta para algunas de las líneas propuestas – como la introducción en red y la cooperación transnacional – obligó a no introducir mucha financiación en ellas, y buscar la máxima flexibilidad dentro del marco legal existente para traspasar financiación de unas iniciativas a otras.

Y hubo más dificultades que salvar: el logro de una verdadera innovación, clave en el LEADER, en un entorno poco proclive a ella, obligó a introducir la innovación como uno de los principales criterios de selección. La dificultad de coordinación con otras políticas de desarrollo que afectaban a la zona implicó un esfuerzo por delimitar con mucha precisión el ámbito de actuación de la iniciativa LEADER II.

Pero esta dificultad en los inicios ha tenido sus frutos posteriormente, no sólo en Madrid, sino en toda España. A través del LEADER II se ha mejorado notablemente la participación, sobre todo de las mujeres, entidades públicas y privadas, en el proceso de desarrollo rural. El LEADER II logró la articulación de más de 6400 instituciones y agentes socioeconómicos en toda España, entre los que se encontraban 1930 ayuntamientos y más de 2400 empresas privadas.

Se ha logrado impulsar la inversión basada en el ahorro local, que no se había aprovechado hasta entonces por la falta de apoyo al surgimiento de pequeños proyectos locales, así como por falta de confianza en el futuro del territorio en cuestión. En el conjunto del LEADER I en España, la inversión privada superó los 200 millones de euros representando 54% de la inversión total (frente al 34.6% previsto), lo que puso de manifiesto la fuerte respuesta obtenida del sector privado. Con LEADER II

The first problem arose in the Sierra Norte, where the request for the program was made by PAMAM (Patronato Madrileño de Áreas de Montañas), a public organization with the same territorial environment as LEADER Sierra Norte. Given that the petition had to be made by a partnership that was representative of the territory, the proposal was rejected by the European Group Selection Committee. After a year and a half of transactions for changing the agreement, it was signed in June of 1996.

The ARACOVE group, under pressure of municipal interests, did not begin until a year later as a consequence of not having formed a technical team that met the requirements of the program. The municipal authorities had not understood the philosophy of the LEADER initiative, and wanted to carry out the program themselves. They had no previous experience – whereas Sierra Norte had been involved with LEADER I since 1991 – and they had not undertaken the actions foreseen for this situation: the plan of acquisition of capacities. This question was not raised, but it would have been necessary to prepare the group. After insistence from the regional government that ARACOVE should have an independent technical team, they began their program of innovation (measure B).

When the programs began, other difficulties arose. The lack of experience of a good part of the personnel of the groups in the implementation of a program of these characteristics, made it necessary to have a strict control over their training. The difficulty of finding promoters and leaders in zones that were little mobilized and without experience, demanded a close supervision of the local promotion of the initiative. The difficulty of finding concrete investment for some of the lines proposed – such as the introduction to the network and transnational cooperation – made it necessary to not introduce much financing into them, and to seek the maximum flexibility within the existing legal framework to transfer financing from certain initiatives to others.

There were other difficulties to solve: the achievement of a true innovation, a key point in LEADER, in surroundings that had little inclination towards such a concept, made it necessary to introduce innovation as one of the main criteria of selection. The difficulty of coordinating with other development policies that affected the zone implied an effort to place precise delimitations on the sphere of action of the LEADER II initiative.

However, this difficulty at the start has had its fruits later, not just in Madrid, but throughout Spain. Through LEADER II, participation has noticeably improved, especially of women, public and private entities, in the process of rural development. LEADER II achieved the articulation of over 6400 institutions and socioeconomic

la financiación privada movilizada se duplicó y superó los 475 millones de euros.

Se han introducido nuevos métodos de trabajo, nuevas actividades económicas y empleos. En definitiva, la creación de los GAL ha permitido la introducción progresiva de elementos clave para la construcción de un modelo de desarrollo endógeno.

CONCLUSIONES

Tras estos años de aplicación, el LEADER es considerado el último gran escalón en la evolución del desarrollo rural en la UE, marcando el inicio de una nueva concepción de la política de desarrollo rural basada en un enfoque territorial, la creación de estructuras de gobierno locales y una gestión descentralizada.

La iniciativa ha demostrado la pertinencia de la creación de partenariados locales a través de los Grupos de Acción Local. Actualmente los grupos se han ganado la confianza de las Administraciones Públicas madrileñas y, además de desarrollar sus propios programas de desarrollo, colaboran con estas Administraciones en el desarrollo de todas aquellas iniciativas dinamizadoras de sus respectivos territorios, situación que se puede generalizar al resto de regiones españolas y europeas. El programa LEADER, a través de la figura de los Grupos de Acción Local, se ha convertido así en un elemento clave para la articulación y orientación del desarrollo rural europeo y la construcción de capacidades institucionales locales eficaces que lleven a un verdadero desarrollo endógeno.

LITERATURA CITADA

- AEIDL. (Asociación Europea de Información sobre el Desarrollo Local). 1999. Evaluar el valor añadido del enfoque LEADER. Cuaderno nº 4. Bruselas.
- Barke, M., and M. Newton, 1995. The EU LEADER Initiative and Rural Tourism Development: Applications in Spain. *In: Issues in Travel and Tourism* Vol. 1. Evans, N., and M. Robinson (eds) pp: 1-40. Business Education Publishers, Sunderland.
- Barke, M., and M. Newton, 1997. The EU LEADER Initiative and Endogenous Rural Development: the Application of the Programme in two Rural Areas of Andalusia, Southern Spain. *In Journal of Rural Studies* 13(3), 319-341.
- Bryden, J., and I. Scott, 1990. The Celtic fringe: statesponsored versus indigenous local development initiatives in Scotland and Ireland. *In Global Challenge and Local Response*. pp: 90-132.
- Bryson, J., and B. Crosby, 1992. *Leadership for the Common Good: Tackling Public Problems in a Shared World*. Jossey Bass, San Francisco. USA. 460 p.
- Cazorla, A. 1997. La nueva Planificación: Hacia una Estrategia de Desarrollo basada en el Aprendizaje Social. *In: Experiencias de desarrollo rural en una iniciativa LEADER*. Dirección General de Agricultura y Alimentación. Madrid. pp: 289-332.
- Cazorla, A., J. L., Alier, e I. De los Ríos, 1997. PRISMA: Programa Regional de Inversiones y Servicios (1997-2000). Metodología y actuaciones. Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Regional. Madrid. 309 p.

agents throughout Spain, among which were 1930 municipal governments and over 2400 private firms.

It has been possible to prompt investment based on local savings, which had not been utilized until that time due to lack of support of small local projects, as well as the lack of confidence in the future of the territory in question. In the whole of LEADER I in Spain, private investment was over 200 million euros, representing 54% of the total investment (as opposed to the 34.6% foreseen), which evidenced the strong response obtained from the private sector. With LEADER II, the private financing mobilized was doubled and surpassed 375 million euros.

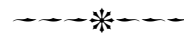
New work methods have been introduced, along with new economic activities and jobs. Undoubtedly, the creation of the LAGs has permitted the progressive introduction of key elements for the construction of an endogenous development model.

CONCLUSIONS

After these years of application, LEADER is considered the last great step in the evolution of rural development in the EU, marking the beginnings of a new conception of rural development policy sustained on an area-based approach, the creation of local government structures and a decentralized administration.

The initiative has demonstrated the pertinence of creating local partnerships through the Local Action Groups. Presently, the groups have gained the confidence of the Madrid Public Administrations and, besides developing their own development programs, they collaborate with these Administrations in the development of all the dynamic initiatives of their respective territories, a situation which could be generalized to the other regions of Spain and Europe. The Leader program, through the figure of the Local Action Groups, has thus become a key element in the articulation and orientation of European rural development and the construction of effective local institutional capacities that lead to true endogenous development.

—End of the English version—



- Commission of the EU. 1990a. Draft Notice from the Commission to Member States laying down Guidelines for Integrated Grants for which Member States are invited to submit Proposals in the Framework of a Community Initiative for Rural Development. Brussels.
- Commission of the EU. 1990b. The Community Initiative for Rural Development: LEADER. Brussels, Information Memo, 25 July 1990.
- Comisión de la UE. 1993. Fondos Estructurales Comunitarios 1994-1999. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo.

- Comisión de la UE. 1994. Comunicación a los Estados miembros por la que se fijan las orientaciones para la iniciativa comunitaria de desarrollo rural LEADER II. Diario Oficial de las Comunidades Europeas. N° C 180. Bruselas.
- Comisión de la UE. 2000. Comunicación de la Comisión a los Estados Miembros de 14 de abril de 2000 por la que se fijan orientaciones sobre la iniciativa comunitaria de desarrollo rural LEADER+. Diario Oficial de las Comunidades Europeas. N° C 139/5. Bruselas.
- Consejo de la UE, 1988. Reglamento (CEE) n° 4253/88. Diario Oficial n° L 374 de 31/12/1988 P. 0001-0014. Bruselas.
- Declaración de Cork. 1996. Un medio rural vivo. Conferencia europea sobre el desarrollo rural. Cork. Irlanda.
- Dewey, J. 1946. *The Public and its Problems: An essay in political inquiry*. Gateway Books. Chicago. (Orig. 1927). 236 p.
- Dewey, J. 1958. *Experience and Nature*. Dover Publications. New York. (Orig. 1925). 443 p.
- Dewey, J. 1971. *Reconstruction in Philosophy*. Beacon Press. Boston. (Orig. 1920). 222 p.
- Dunn, E.S. 1971. *Economic and Social Development: A Process of Social Learning*. John Hopkins University Press. Baltimore.
- Estivill, J., G., Michael, y H. Jean-Pierre, 1997. *El Partenariado Social en Europa. Una Estrategia Participativa para la Inserción*. Ed. Hacer, Barcelona. 142 p.
- Fischler, F. 2000. En pocas palabras... Editorial de la Revista LEADER N° 23.
- Friedmann, J. 1986. Regional development in industrialised countries: endogenous or self-reliant? *In Self-Reliant Development in Europe*. Bassand, M., E. A. Brugger, J. M. Bryden, J. Friedmann and B. Stuckey (eds). pp: 203-216.
- Friedmann, J. 2001. *Planificación en el Ámbito Público*. Ministerio de las Administraciones públicas. Madrid (Orig. 1991). 478 p.
- Garofoli, G. 1992. *Endogenous Development and Southern Europe*. Avebury, Aldershot. 240 p.
- Haan, H., and J. D. Van Der Ploeg, 1992. *Endogenous Regional Development in Europe: Theory, Method and Practice*. European Commission DGVI, Brussels.
- Hart, M., and M. Murray, 2000. *Local Development in Northern Ireland-The Way Forward*. Northern Ireland Economic Council, Belfast.
- Jansma, D. J., H. B. Gamble, and J. P. Madden. 1981. Rural Development: a review of conceptual and empirical studies. *In: A Survey of Agricultural Economics Literature*. Vol. III: Economics of Welfare, Rural Development and Natural Resources in Agriculture, 1940's to 1970's. Martín, L. R. (ed). University of Minnesota Press. Minneapolis. pp: 285-362.
- MacSharry, R. 1992. Introduction. *Leader Magazine* 1, 2.
- Mohiddin, A. 1998. Partnership: a new buzz-word or realistic relationship? *Development*, 41, (4): 5-12.
- Moseley, M. J. 1995. The environmental component of the LEADER programme, 1991-94. *J. Environ. Plan. and Manag.* 38(2), 245-252.
- Mumford, L. 1938. *The Culture of Cities*. Harcourt, Brace and Co. New York. 586 p.
- Musto, S. 1985. In search of a new paradigm. *In Endogenous Development: A Myth or a Path?* Musto, S. (ed). EADI Books, Berlin. pp: 5-18.
- Scott, M. 2004. Building institutional capacity in rural Northern Ireland: the role of partnership governance in the LEADER II programme. *Journal of Rural Studies* 20(2004) 49-59.
- Stöhr, W. B. 1981. Development from below: The bottom-up and periphery-inward development paradigm. *In Development from Above or Below?* Stöhr, W. B., and D. R. F. Taylor, (eds): pp: 39-72. J. Wiley, Chichester.
- United Nations Development Programme. 1998. *Empowering People: A Guide to Participation*. New York.