

**RE  
DER**



RED ESTATAL DE  
DESARROLLO  
RURAL

RED ESTATAL DE DESARROLLO RURAL  
**REDER**

AÑO  
2019

**BOLETÍN 1**

**MAYO**



**LEADER EN ESPAÑA.  
CAMBIOS RECIENTE, SITUACIÓN  
ACTUAL Y ORIENTACIONES PARA  
SU MEJORA**



## EDITORIAL

Desde sus inicios, desde el mismo momento por aquellos finales de los años 80 del pasado siglo, cuando de manera teórica, experimental y piloto desde Bruselas se ideó el Leader en el marco de una iniciativa comunitaria, también se entendía que esta manera de desarrollar las zonas rurales de todo Europa a través de la valorización de sus recursos y por medio del concurso de sus actores locales requeriría de procesos de evaluación permanente, por dos motivos fundamentales, el primero porque Leader básicamente trabaja con el recurso humano que está en permanente adaptación y cambio, y en segundo lugar, porque el Leader en su desarrollo temporal desde 1.991 hasta nuestros días ha pasado por diferentes fases y procesos, en los cuales además de los propios grupos y sus socios, han asumido responsabilidades y competencias nuevos actores: autoridades de pago, autoridades de gestión, etc.... Todo este proceso que podíamos resumir como un viaje desde la iniciativa comunitaria hasta convertirse en una medida propia de los programas de desarrollo rural de las Comunidades Autónomas, sin duda ha modificado y alterado en mayor o menor grado la esencia del Leader, y ha incorporado nuevos elementos normativos y mecanismos de funcionamiento que con dificultad hemos podido adaptar a la metodología Leader.

**“Otro de los aspectos positivos del presente informe es que por primera vez se observa la metodología Leader a escala nacional, contrastando las opiniones y valoraciones, para entendernos desde las dos caras de una misma moneda, desde la perspectiva de los propios grupos, y desde el prisma de las autoridades de gestión y pago de las CC.AA”**

Todo este recorrido histórico ha requerido de manera espacial y temporal informes, evaluaciones y valoraciones del propio funcionamiento y aplicación del Leader, pero quizás el momento actual en el que nos encontramos es el mejor

contexto para realizar de manera sincera, abierta, ponderada y participativa una reflexión sobre el Leader; una reflexión que permita de manera definitiva encajar el Leader en los PDRs sin que este pierda su esencia, y lo que es más importante su funcionalidad, y que también posibilite a escala nacional establecer criterios homogéneos, y bajo los principios de la eficacia y eficiencia, un modelo de aplicación Leader de cara al próximo periodo de programación.

**“Para la mejora del Leader es necesario la opinión de todos los agentes implicados: grupos, redes, autoridades de gestión, autoridades de pago, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.... todos ellos de manera constructiva deben dar opinión y deben consensuar pautas plausibles para la definición de una mejor metodología Leader de cara al futuro”** Ya que el Leader es participación a escala local y territorial, desde los grupos y desde las redes debemos reflexionar en el sentido de diseñar un modelo también con la opinión de otros agentes intervinientes, y que de manera normativa tienen la responsabilidad de la ejecución de la medida Leader, en este sentido, se hace necesario no solo debatir, sino también, construir un marco Leader que responda a las necesidades de los protagonistas, que es la población local, que posibilite a los operadores que son los grupos de acción local la implementación de una estrategia adecuada y adaptada, y la supervisión y colaboración de las administraciones competentes. Esta quizás sea la conclusión más interesante del informe “Leader en España, cambios recientes, situación actual y orientaciones para su mejora” que en el presente boletín de REDER vamos a presentar de manera resumida.

**José Andrés García Moro. Presidente de REDER**



## ENTREVISTA A JAVIER ESPARCIA

**D. Javier Espacia Pérez, autor del informe “Leader en España; cambios recientes, situación actual y orientaciones para su mejora”, es Doctor en geografía por la Universidad de Valencia, en Sociología por la Universidad Autónoma de Barcelona. Miembro fundador del Instituto Universitario de Desarrollo Local, y profundo conocedor de la realidad Leader.**

Una vez desmenuzados los datos y las conclusiones del informe encargado por la Unidad de Gestión de la Red Rural Nacional del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, como autor de dicho exhaustivo trabajo nos planteamos una serie de preguntas.

**1. Valorando que el Leader es una metodología de trabajo consolidada ya no solo en España, sino también en todos los estados de la U.E, ¿cómo valora su nivel de representación, su implantación en los territorios rurales de toda España y su experiencia acumulada?**

Desde hace años la Comisión Europea flexibilizó los criterios, abriendo la posibilidad de incorporar realidades rurales muy diferentes. Ello ha dado lugar a que, efectivamente, el nivel de implantación, desde el punto de vista territorial, sea muy amplio. Adicionalmente, en la mayor parte de los territorios rurales se ha acumulado una importante experiencia, que es uno de los baluartes de esta metodología de trabajo. Sin embargo, es también cierto que aspectos como la falta de continuidad de algunos equipos técnicos, los cambios en cuanto a los responsables políticos locales y la diferente concepción que estos hayan podido tener, o los cambios en los límites de las propias áreas LEADER, han podido limitar esos procesos de generación y acumulación de experiencia y, con ello, la efectividad en la aplicación de las medidas.

**2. En su opinión, ¿cuáles son en la actualidad los elementos que condicionan de manera negativa a la implementación del programa Leader en las zonas rurales?**

Hay varios aspectos que, en algunos territorios, pueden estar limitando la eficacia LEADER. Entre ellos pueden destacarse unas disponibilidades presupuestarias (financiación pública) reducida (que puede estar limitando el diseño e implementación de verdaderas estrategias de desarrollo); un marco administrativo más orientado a los controles de ejecución, que a la consecución de los objetivos, de la eficacia de la implementación y el logro de impactos positivos; en ese contexto, la reducida flexibilidad y/o escaso margen de maniobra que tienen los grupos, en parte debido a la inclusión del programa en los PDR; por parte de algunos actores locales y regionales, la concepción de LEADER como instrumento clientelar; los localismos territoriales; el excesivo control público “de facto” en los órganos de decisión; la limitada presencia efectiva de la sociedad civil en tales órganos de decisión; la aún escasa presencia de mujeres tanto en los grupos como, sobre todo, en sus órganos de decisión; la falta de continuidad de los equipos técnicos entre programas; la insuficiencia de recursos humanos capacitados, de mecanismos de formación continua, y, en su caso, y de renovación (manteniendo la necesaria componente de experiencia); el haber hecho de los equipos técnicos básicamente equipos de “tramitadores” de ayudas, perdiendo, en gran parte, la función de dinamización y promoción de la innovación social en sus respectivos territorios; las dificultades para desarrollar una verdadera visión integral o transversal, con lo que se pierden los posibles efectos multiplicadores que derivarían de una articulación

transversal con otras medidas y acciones; en relación con ello, la ausencia de una verdadera política territorial que diera cabida y facilitase esa articulación transversal de las diferentes políticas e instrumentos en cada uno de los territorios rurales; etc. Algunas de estas limitaciones afectan a todo el programa, y son complejas de superar, porque derivan de su propia concepción en la propia Comisión Europea; otras, presentan también dificultades, pero las autoridades nacionales y, en su caso regionales, tienen una mayor capacidad de intervención. Otras, por su parte, dependen de los propios grupos, y requieren de algunos cambios de mentalidad y de una concepción real de LEADER como instrumento de desarrollo de los territorios rurales (concepción que se manifiesta en el día a día de los grupos, pese a que en teoría y en las manifestaciones públicas esos aspectos limitantes no parezcan estar presentes).

3. En el informe se hace mención al recorrido histórico del Leader desde sus inicios en los años 90 hasta nuestros días. A su parecer, ¿el paso de ser una iniciativa comunitaria a estar incluidos en los PDR de cada CC.AA. ha aportado elementos positivos, o quizás ha afectado negativamente a la esencia y al correcto enfoque del Leader?

La opinión de prácticamente todos los actores rurales es que ese cambio ha aportado más desventajas que ventajas. Esto es algo que se empezó a percibir muy pronto, y que el paso de los años no ha hecho más que confirmar. La incorporación a los PDR supuso, desde la óptica de los grupos de acción local y de otros actores próximos al enfoque territorial, una pérdida muy significativa de flexibilidad y capacidad de actuación. Por otro lado, no ven que la integración en el PDR suponga grandes ventajas. Un ejemplo lo hemos tenido en el periodo anterior (2007-2013) cuando supuestamente el enfoque o metodología LEADER había de ser una medida transversal a los tres restantes grandes ejes. La experiencia demuestra que esto no ha sido así, ni en España ni en la mayor parte de territorios rurales europeos.

4. De igual modo, en el informe se hace mención a la visión que las diferentes autoridades de gestión y organismos pagadores de las CC.AA tienen de la metodología Leader, a su parecer ¿cómo y de qué manera se puede llegar a un consenso a escala nacional sobre lo que debe ser y suponer el Leader para las zonas rurales de España? y en este caso ¿que papel considera debe jugar la propia Administración General del Estado por medio del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación?

En primer lugar, se hace necesario un cierto cambio de mentalidad en una parte aun significativa de los responsables político-institucionales, que ha de traducirse en una mayor confianza en el propio instrumento y en los propios actores rurales. Efectivamente, estos han alcanzado un nivel relativamente elevado de madurez, tienen experiencia acumulada y, en consecuencia, deberían de gozar de una elevada confianza de las autoridades regionales, nacionales, y de la propia Comisión Europea. Esa confianza debería traducirse en otorgar a los territorios y sus actores un margen de autonomía (financiera y administrativa) mucho más amplio del que tienen en la actualidad. Sin embargo, desde la muy extendida visión casi exclusivamente administrativista-legalista de las políticas públicas se recurre, cuando se habla de LEADER y del desarrollo territorial, a la supuesta necesidad del control público de los fondos, entre otros argumentos. Pero tras ese control público se esconde, entre otros aspectos, una falta de confianza de facto en el método.

En segundo lugar, se hace necesario avanzar en una verdadera visión integral del desarrollo territorial en áreas rurales la cual, no por repetida, está aplicándose de manera eficaz. Si el fin último al que se pretende contribuir desde LEADER es el desarrollo social y económico y la mejora de la calidad de vida de la población rural, parece evidente que esa visión integral (y, por tanto, la articulación transversal con otros instrumentos de política territorial), no es opcional sino obligatoria.

Sería ya un gran avance que estos dos aspectos fuesen compartidos por los diferentes responsables, y que hubiese compromisos claros para hacerlos efectivos. Ello implicaría buscar y desarrollar y aplicar de forma inteligente mecanismos que faciliten el trabajo a los actores rurales y que contribuyesen a una más clara articulación de los diferentes instrumentos o acciones (más allá incluso del denominado plurifondo para el desarrollo territorial, en el que el enfoque o metodología LEADER habría de ser protagonista). Esta tarea va también más allá de las competencias de un único ministerio que, como el de Agricultura, Pesca y Alimentación, puede tener toda la mejor voluntad del mundo, pero cuya actuación se ve limitada por las propias características del programa y la ausencia de una política de desarrollo territorial para las áreas rurales desfavorecidas que, en todo caso, es competencia de la presidencia del gobierno.

Mientras no haya pasos decididos en esa dirección y todo lo

anterior quede en un desiderátum, LEADER seguirá siendo un instrumento aislado, con posibilidades limitadas, aunque obviamente no despreciables. En este contexto, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación puede evidentemente tener un papel protagonista, como mínimo, movilizándolo todos los mecanismos necesarios para avanzar en la autonomía de los actores rurales y en la exigencia de un funcionamiento menos pendiente de la ejecución presupuestaria y los controles financieros y mucho más de la consecución de los objetivos y de lograr impactos positivos sobre la población y los territorios rurales (en el informe se habla precisamente de aspectos como costes simplificados, indicadores cualitativos, incremento de la cofinanciación, etc.). Parte de esa movilización, tal como se reclama por parte de los actores rurales y queda reflejado en el informe, es un papel de coordinación mucho más decidido, al que obviamente las CC.AA. deberían estar igualmente dispuestas.

5. De igual modo, en el informe se insiste en la necesidad de reafirmar los elementos básicos y esenciales del enfoque Leader. En su opinión ¿como los Grupos pueden y deben por medio de su trabajo en los territorios emplear el programa Leader no como un fin, sino como un medio para generar dinamismo e innovación?

A partir de su experiencia acumulada en las últimas dos décadas, la mayor parte de los grupos están contribuyendo al dinamismo y a procesos innovadores en sus respectivos territorios. Dos pueden ser las dimensiones a tener en cuenta aquí. En primer lugar, la referida a los equipos técnicos y su gestión. Es probable que con las limitaciones con las que cuentan, tengan muy poca capacidad adicional de mejora, al menos la gran mayoría de los grupos. Es probable también que la profundización en esos elementos básicos y esenciales del enfoque LEADER pase por mejorar las condiciones de trabajo de los equipos técnicos, dimensionándolos mucho más en función de las necesidades y potencialidades del territorio y no tanto a la limitada disponibilidad de recursos de LEADER. Es decir, una aplicación más eficaz del enfoque LEADER requiere de equipos experimentados, consolidados y capacitados para responder a los retos del desarrollo territorial.

En segundo lugar, la dimensión referida al marco de gobernanza y toma de decisiones en el seno de los diferentes grupos. Entre algunos actores rurales siguen vigentes concepciones implícitamente erróneas que dificultan avances más significativos. Así, el localismo y la idea de que muchos representantes

-especialmente los provenientes del ámbito público- lo son de sus respectivos municipios y no del conjunto del territorio LEADER, por citar un ejemplo, es un aspecto que marca tendencias en los mecanismos de toma de decisiones que no siempre coinciden con las que corresponderían de un análisis más racional de los problemas, las necesidades, las estrategias y las acciones necesarias. Siguiendo el ejemplo, ahí se hace necesario abandonar esas concepciones localistas en pro de estrategias no de competencia o de repartos internos, sino de maximización de la eficacia e impacto en el conjunto del territorio. Y esta es una cuestión, con frecuencia, de mentalidad con la que los actores rurales locales conciben el papel de LEADER y su papel en los órganos de decisión.

6. En el informe se apunta la necesidad de unificar y homogeneizar muchos aspectos de Leader a escala nacional, pero por ejemplo, la disponibilidad financiera de los Gal en las CCAA es muy diferente. ¿Considera que la dotación presupuestaria del Leader está directamente relacionada con el éxito de la implementación de su estrategia, y de sus capacidades para acometer una implementación del programa eficaz y eficiente? Podríamos decir que, sin ser el elemento único, la dotación financiera disponible es un factor altamente condicionante de la capacidad de actuación y el margen de maniobra que tienen los grupos. Así por ejemplo, en el informe se pone de relieve como en determinadas CC.AA. la baja dotación financiera media por grupo permite, básicamente, poner en marcha medidas que pueden ser ciertamente exitosas, pero no permite hablar, ni de lejos, de una verdadera estrategia de desarrollo coherente. En el informe se señalan CC.AA. que, por diversas razones, han limitado la dotación presupuestaria al mínimo que plantea la Comisión Europea (y además lo han de aplicar a territorios LEADER más amplios que en programas precedentes). Independientemente de las razones ¿es creíble que en estos casos se está apostando de manera decidida por el desarrollo territorial en sus áreas rurales? Cuando menos, hay dudas razonables de que ello es así. Sin embargo, en otros casos, se han dimensionado de manera mucho más acertada las necesidades de los territorios, y han comprometido recursos poder ir más allá de un listado de acciones. Obviamente, la eficacia esperada y los efectos multiplicadores son, en estos casos, significativamente mayores. Por tanto, sí, podemos decir que la dotación presupuestaria condiciona directamente la capacidad para una implementación más eficaz.



**7. Desde su punto de vista, ¿cuáles son los aspectos que desde las AA.GG se reflejan de manera más negativa en la gestión Leader por parte de los grupos, o dicho de manera más constructiva, ¿cuáles son esos aspectos que pueden considerarse objeto de mejora en la gestión de los grupos?**

No se trata de mi opinión o punto de vista, sino de lo que las AA.GG. plantean como aspectos de mejora. Efectivamente, las AA.GG. son plenamente conscientes de que las tareas administrativas y de gestión parecen ocupar demasiado tiempo a los grupos, y que esta dedicación debería ser menor, fruto de una simplificación real de los mecanismos administrativos del grupo, pero igualmente de los referidos a seguimiento y a control por parte de las propias AA.GG. Esta idea podría enlazarse con lo señalado anteriormente de la necesidad de avanzar en esa simplificación y a la vez dotando de mayor autonomía a los grupos.

Paralelamente y, como consecuencia de lo anterior, las AA.GG. están convencidas de que la implementación de las estrategias de desarrollo local debe absorber más esfuerzos y dedicación, conscientes de que esas son las tareas fundamentales de los grupos. Las AA.GG. consideran que, además de la propia implementación, el seguimiento y, en su caso, revisión, debe igualmente de ser considerado un aspecto muy importante (más que los propios grupos, debido sobre todo a que estos se sienten en gran parte atezados por las tareas administrativas del día a día).

En línea con todo lo anterior, las AA.GG. también son conscientes de la importancia de las tareas de animación y formación de actores locales, es decir, de avanzar en una mayor y más decidida implicación y participación de los miembros de los grupos en las dinámicas de desarrollo (y no solo sus equipos técnicos). Esta idea es también bien recibida por parte de los grupos, pero estos, y especialmente sus equipos técnicos, son conscientes de las dificultades que ello implica (y de ahí que prioricen menos que las AA.GG. avanzar en esta implicación y formación). En todo caso, y si las estrategias de desarrollo local fuesen lo suficientemente sólidas, amplias y dotadas de presupuestos suficientes (cosa que no siempre ocurre), sí sería útil tener presente el potencial de los actores locales miembros de los grupos y conseguir que estos sean más activos y asuman que la pertenencia al mismo implica también una tarea de animación en su entorno.

Ello entronca con las tradicionales tareas de animación que, como es bien sabido, han sido progresivamente abandonadas, tanto por los miembros de los grupos como por los equipos técnicos, debido a la combinación del aumento de tareas administrativas (especialmente desde la inclusión de LEADER en los PDR), la limitación de recursos financieros, la reducción de los equipos técnicos y, en ocasiones, también el aumento de la superficie de los territorios LEADER. Las AA.GG. son conscientes de la importancia de la animación y necesidad de mejorar las capacidades y la formación de los actores locales, pero ello no es algo ajeno a los propios grupos. Estos son igualmente conscientes, pero en su situación actual no pueden priorizar como desearían estas tareas. De hecho, seguramente a muchos equipos técnicos nada les resultaría más satisfactorio que poder reducir la carga administrativa, disponer de más recursos y, con todo ello, poder avanzar

y desarrollar tareas de animación (incluyendo formación para el desarrollo tanto de los propios equipos como de los actores locales).

Como una extensión de todo lo anterior, el apoyo a la innovación local es otra de las cuestiones que resultan de elevada prioridad para las AA.GG. (aunque menos para los grupos, posiblemente por las mismas razones que se han señalado anteriormente). Efectivamente, para los grupos el concepto de “innovación” ha supuesto una cierta presión, considerando no siempre fácil avanzar en esa dirección. No obstante, se ha de tener presente que la presencia de los grupos ya constituye una verdadera innovación de carácter social, con lo que grupos que estén bien organizados y que estén siendo eficaces en las tareas de la promoción del desarrollo ya están siendo innovadores. A partir de ahí, es cierto que las estrategias de desarrollo local pueden tener un plus de innovación específico, pero para un diseño y ejecución adecuado, teniendo en cuenta el valor añadido de la innovación local, ello los equipos técnicos precisan de formación, recursos humanos y financieros y, sobre todo, tiempo. En definitiva, convertirse en instrumentos con capacidad de maniobra y autonomía para una implementación imaginativa de estrategias de desarrollo coherentes, integradas y con ese plus de innovación que casi siempre es posible imprimirle.

**8. Ya de cara al futuro, ¿qué recomendaciones plantea para que el próximo Leader se diseñe de manera coherente, homogéneo, y cumpla los objetivos para los cuales fue concebido en su día?**

Sobre esta cuestión podemos remitirnos a las propuestas que se recogen en el informe, y que fueron objeto de debate entre los participantes en los tres grupos focales. Algunas de esas propuestas están siendo ya desarrolladas o están a punto de hacerlo, como la creación de un Grupo de Trabajo para el periodo 2014-2017, que cuente con la participación y respaldo de todos los actores y administraciones implicadas, y con el compromiso de asumir e implementar, en la medida de lo posible, sus orientaciones.

Más allá de esa propuesta, de tipo instrumental, en el informe se plantean otras más concretas. En todo caso, se ha de ser ambiciosos en los planteamientos y, en la medida de lo posible, intentar enmarcar LEADER en lo que deberían de ser estrategias de desarrollo territorial más amplias, de carácter más transversal, al estilo de lo que desde el gobierno central y diferentes gobiernos regionales se pretende, al menos sobre el papel, hacer con relación a la lucha contra la despoblación (como se deduce de las diferentes agendas y estrategias contra la despoblación).

Así, por ejemplo, una de las ideas que más se ha debatido gira en torno a la creación de un fondo específico par el desarrollo territorial, que tuviese alcance nacional y con una normativa común muy clara. Se trataría de un fondo con una dotación suficiente (obviamente mayor de la actual en LEADER) y con un claro énfasis en los principios de LEADER. En la medida de lo posible, por otro lado, ese fondo con enfoque LEADER debería operar al margen de los PDR y de sus mecanismos de seguimiento y control, contribuyendo a una mayor autonomía de los grupos, basada en la confianza (sin perjuicio de unos mecanismos verdaderamente

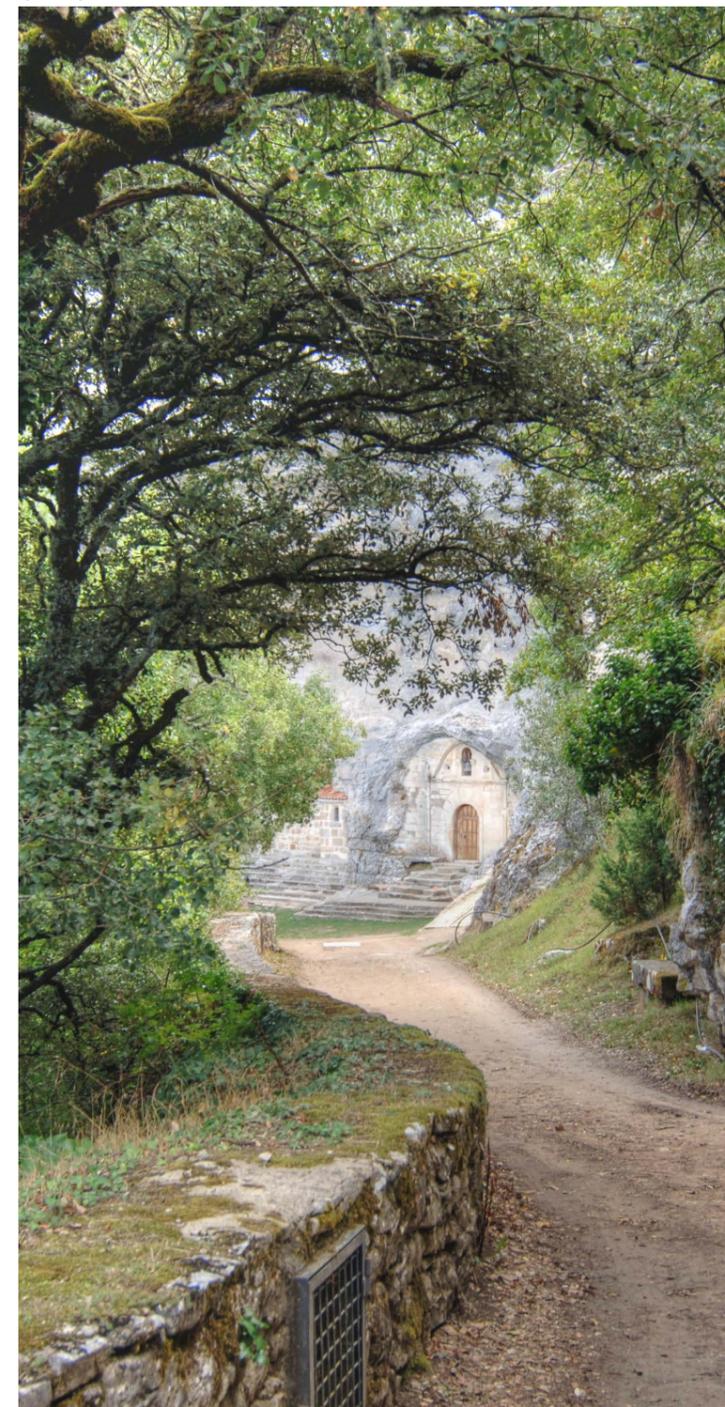
simplificados de rendición de cuentas y evaluación basada en la consecución de resultados y en la eficacia demostrada del programa). Se trataría, por tanto, de un fondo con un carácter lo más transversal e integrado posible, en el que las diferentes administraciones proyectasen de manera coordinada sus estrategias, y al que dotasen de recursos suficientes. Y el funcionamiento de ese fondo debería basarse en los actores locales, públicos y privados, otorgando un papel protagonista a la sociedad civil.

A su vez, estos grupos deberían de contar con un elemento que es fundamental, equipos técnicos cualificados y reforzados (obviamente estamos hablando también de tareas y responsabilidades ampliadas). Sobre esta cuestión, muchos ejemplos en Europa Occidental (en países como Francia o Gran Bretaña) ponen de relieve que este tipo de equipos constituye una de las piedras angulares de estrategias de desarrollo territorial eficaces y sostenidas. En el caso español, por ejemplo, no es fácilmente comprensible la actual dispersión de los agentes de desarrollo local, con la consiguiente fragmentación de esfuerzos, en lugar de constituir verdaderas agencias de desarrollo territorial. Nos referimos aquí a agencias de desarrollo territorial dotadas de equipos humanos amplios, estables y multidisciplinarios, cuya continuidad y recursos disponibles no dependan de la mayor o menor dotación presupuestaria de un programa como LEADER, sino de un compromiso claro y sostenido de las administraciones públicas con el que debería de ser el principal instrumento para la implementación práctica de buena parte de las políticas de desarrollo en los territorios rurales. Por tanto, y para que no haya dudas, aquí estamos abogando por equipos que van más allá de LEADER y que estarían llamados a tener un papel protagonista en la implementación práctica de diferentes políticas de desarrollo en estas áreas rurales.

Entiendo que todo lo anterior puede verse como un desiderátum que se aleja de lo realmente posible. Pero en todo caso estoy convencido que una mayor eficacia, incluso en el escenario de mantenimiento de un programa como el actual, precisaría de una dotación presupuestaria suficiente y globalmente mayor de la media actual, de la continuidad y el reforzamiento de los equipos técnicos; de una simplificación real de los controles y procedimientos administrativos; de una mayor atención a los resultados e impacto; de unos grupos locales con mayor presencia de facto de la sociedad civil y actores privados en general, y una mayor participación de las mujeres en sus órganos de decisión; de un papel más activo del Ministerio en la coordinación del programa (sin perjuicio de las competencias de las CC.AA.), en virtud de lo que debería ser, también, una significativa mayor cofinanciación; y en su caso, de una convocatoria nacional para la medida de cooperación, entre otras posibles recomendaciones.

En última instancia los actores rurales deben ser conscientes igualmente que, como demuestra la experiencia, la eficacia a la hora de implementar estrategias de desarrollo está directamente relacionada con el entorno en el que tiene lugar desde su concepción, diseño, hasta esa implementación. Diferentes análisis demuestran que entornos caracterizados por la fragmentación entre los actores locales, la fragmentación

territorial, la no confrontación de intereses y establecimiento de acuerdos y compromisos claros de medio y largo plazo, etc., facilitan menos, cuando no dificultan, la eficacia de esas estrategias. Por el contrario, entornos bien organizados, con redes sociales cohesivas, buena articulación y complementariedades entre los actores, buenas conexiones externas, compromisos claros y participación activa, etc., suelen dar lugar a procesos mucho más exitosos, incluso contando con los mismos recursos o condicionantes. Por tanto, el trabajo de tejer y mantener entramados sociales de actores, y estrategias de desarrollo con objetivos claros de medio y largo plazo con compromisos en torno a ellos, es una inversión que todos los territorios deben hacer y mantener, como uno de los pilares para procesos sostenidos de desarrollo.





# LEADER EN ESPAÑA

## CAMBIOS RECIENTE, SITUACIÓN ACTUAL Y ORIENTACIONES PARA SU MEJORA

### Introducción.

En el presente boletín de REDER pretendemos dar unas pinceladas, a modo de conclusiones, sobre el reciente informe sobre la realidad del programa Leader en España (2014-2020), realizado bajo los auspicios de la RRN. Lo más importante es, en todo caso, aprovechar las conclusiones y orientaciones para más adelante poder proponer una metodología Leader más eficaz y eficiente, y que cumpla la función de desarrollar nuestras zonas rurales.

El informe está realizado tomando como base tanto las encuestas realizadas por la Unidad de Gestión de la Red Rural Nacional durante la primera mitad del 2018 dirigida a todos los grupos a escala nacional, como las segundas encuestas enviadas a las diferentes autoridades de gestión y organismos pagadores de los diferentes CC.AA. Ambas encuestas no solo cubren el universo leader a escala nacional, sino que también contrastan opiniones sobre una misma realidad.

El informe ha sido elaborado por Javier Espacia y Rafael Mesa, del equipo de la Unidad de Desarrollo Rural y Evaluación de Políticas Públicas (Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local, Universidad de Valencia), y ha sido financiado por Red Rural Nacional del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

### Desarrollo del informe.

El presente informe no pretende ser una evaluación del Leader, sino sin duda algo más ambicioso y útil, pretende suponer una reflexión de carácter cualitativo sobre lo que en la actualidad es el Leader, y lo que sin duda, es más importante en que aspectos hay que incidir para mejorar su eficiencia y eficacia.

El documento presenta dos partes diferenciadas, la primera parte resume de manera sintética 30 aspectos claves detectados en la implementación del Leader, mientras la segunda parte del informe refleja los resultados de tres Focus Groups llevados a cabo por el equipo de trabajo en reuniones en la RRN, presentado en el evento nacional LEADER (organizado por la Red Rural Nacional

y celebrado en Oviedo, Asturias, el 28 de noviembre), en el que además los asistentes pudieron participar en la priorización de las propuestas que habían surgido de tales Focus Groups. En este boletín solo se incluye un resumen de la primera parte.

NOTA. De cada uno de los aspectos indicados en el mencionado Informe se recoge un resumen de lo más significativo de su contenido.

### Primera parte. Resumen, conclusiones y propuestas: una visión sintética en 30 ideas clave.

1. Experiencia acumulada, factor positivo. La mayor parte de los GAL presentan una experiencia acumulada (2/3 provienen de LEADER I o II, y otro 20 % se incorporó a LEADER +). La experiencia previa y el aprendizaje acumulado, tanto de los miembros del GAL como de sus E.T, es un factor positivo, porque garantiza una mayor capacitación. La valoración positiva de la experiencia es mayoritaria, pero también, una parte reducida, considera que la continuidad puede tener efectos perversos, y ser un factor de bloqueo a los cambios.

2. Retrasos en la puesta en marcha de los GAL. Pese a que el periodo de programación es 2014-2021, en 2015 solo se habían seleccionado algo menos de una cuarta parte de los GAL. La mayor parte se seleccionan en 2016. Este retraso se traslada a la convocatoria de proyectos, con la mitad de los GAL haciéndola en 2016, y una gran parte en 2017. Incluso, algunos GAL (casi el 10 %), acumulando un importante retraso, han hecho estas convocatorias en 2018. Estos retrasos van a suponer dificultades para ejecutar adecuadamente las EDL. Es llamativo que, con más de 25 años de LEADER, y al menos con un programa previo ya en el marco del FEADER y de los PDR, se sigan produciendo retrasos tan significativos. Por ello, las autoridades responsables deben prever con la suficiente

antelación qué necesidades, bien en cuanto a equipos humanos, o bien en otro tipo de estructuras, van a tener para el próximo periodo de programación, y tomar las decisiones adecuadas y también necesarias para que tales estructuras estén a punto y permitan reducir los retrasos.

3. Presupuesto disponible y condicionamientos para las EDL. Los GAL presentan una gran diversidad en cuanto a dotación presupuesta. Así, el intervalo inferior cuenta con una dotación entre 1,5-2 Mio. €, caso de las Islas Baleares; le sigue la Comunidad Valenciana, que se sitúa entre los 2-3 Mio. €; Castilla y León, Castilla-La Mancha, Galicia y La Rioja entre los 3-4 Mio. €; Andalucía, Cataluña, Extremadura, Murcia y Navarra entre los 4-5 Mio. €; Aragón, Asturias, Cantabria y Madrid entre los 5-10 Mio. €, y en el intervalo superior, con más de 10 Mio. €, el País Vasco. Con frecuencia se aduce que siendo importante el presupuesto disponible, también lo es cómo en cada caso se emplean esos fondos públicos disponibles y, sobre todo, la eficacia de las acciones que se estén poniendo en marcha, y en este sentido cabe esperar que incluso con fondos reducidos, GAL experimentados y con buenos diseños en sus EDL puedan conseguir buenos resultados. Sin embargo, cuando estamos ante presupuestos 1,5-2, e incluso de hasta 3 Mio €, es muy posible que no puedan diseñarse verdaderas EDL, con lo que se corre el riesgo de que estemos ante un listado, más o menos coherente de acciones. En todo caso, con EDL caracterizadas con presupuestos públicos totales muy limitados, incluso pese su posible coherencia, puede resultar difícil alcanzar niveles de impacto elevado, pudiendo ser poco eficaces a la hora de conseguir dinamizar o contribuir de forma significativa a los procesos de cambio en el territorio. Por ello parece aconsejable asegurar presupuestos públicos que se sitúen, al menos, en el entorno de los 5 Mio €, aunque siempre teniendo en cuenta las características de los territorios.

4. Creciente, pero aún insuficiente, presencia de la mujer en los órganos de dirección. Son dos aspectos que parecen bastante claros. Así, en la mitad de los GAL este porcentaje está por debajo del 30 %. En el 42 % de los GAL la presencia de las mujeres sube al 30 % - 40 %. En apenas un 7 % adicional de GAL, esta presencia supera la mitad de los miembros de las juntas directivas. Hay no obstante diferencias muy significativas entre CC.AA. Así, por ejemplo, en Castilla y León son muchos los GAL con muy baja presencia femenina. En el intervalo de entre 10 % y 30 % de mujeres, Castilla y León supone una cuarta parte de los GAL, con entre un 10 % y un 30 % de mujeres). En la Comunidad Valenciana, Cantabria, Cataluña, Madrid, Murcia, Navarra, La Rioja o Aragón, son también muchos los GAL con proporción baja de mujeres. En el lado opuesto, con una gran diferencia respecto del resto, la mayor participación se da en Castilla-La Mancha (con más de una cuarta parte de GAL en los que las mujeres suponen más de la mitad de los componentes de la junta directiva) y el GAL del País Vasco.

5. Sociedad civil como plataforma de participación de la mujer, pero también de las instituciones públicas locales. La mayor parte de las mujeres presentes en las juntas directivas

provienen de la sociedad civil, aunque una parte de ellas están también presentes en las administraciones públicas. En Aragón, Galicia, Extremadura y Cantabria destacan GAL con presencia de mujeres provenientes de la sociedad civil. Andalucía, sin embargo, destaca por la presencia de mujeres provenientes de las instituciones públicas locales. En este contexto, sí es significativo destacar que en algo más del 20 % de los GAL la presidencia está ocupada por mujeres, principalmente en Canarias, Asturias, Extremadura y, también, Castilla y León y Cataluña.

6. El método LEADER para los GAL, entre el prestigio y la necesidad de fortalecimiento. El LEADER siguen siendo muy bien valorados por la gran mayoría de los GAL, siendo considerados instrumentos básicos para obtener beneficios reales sobre el terreno. En particular, se valoran las estrategias multisectoriales de desarrollo local (EDL) basadas en territorios rurales delimitados, gestionadas por asociaciones con enfoque ascendente (más del 90 % de los GAL). Otros principios concitan algo menos de unanimidad, pero siguen siendo muy mayoritarios como el hecho que se deba facilitar el trabajo en red entre las asociaciones o actores locales (81 %), que se hayan de implementar enfoques innovadores (77 %) y, sobre todo, que implique la ejecución de proyectos de cooperación (66 %). Es necesario, a través de las mejoras en la implementación práctica, "apuntalar" todo lo posible esos principios sobre los que algunos GAL ponen de relieve que se está produciendo un cierto deterioro (cooperación, innovación, trabajo en red, etc.).

7. El método Leader para las AA.GG. La importancia de interiorizar el enfoque territorial y las particularidades del método. La visión de las AA.GG. sobre esta cuestión ayuda a entender la situación y a marcar posibles soluciones. En principio, dibujan un perfil similar al de los GAL a la hora de valorar los principios LEADER, pero introducen tres matizaciones. En primer lugar, consideran mucho menos relevantes los proyectos de cooperación, reflejando, sin duda, las dificultades prácticas de su ejecución (al igual que hacen los propios GAL); en segundo lugar, consideran también algo menos relevante, con relación a los GAL, el trabajo en red en la escala local, así como la concepción y aplicación multisectorial de la EDL. En tercer lugar, las AA.GG. valoran algo más aspectos como las limitaciones de los derechos de voto y el que en las decisiones sobre selección de proyectos al menos la mitad de los votos provenga del sector no público (aspectos que solo para 2/3 de los GAL podían ser considerados como muy importantes). Las conclusiones que se extraen de la visión de las AA.GG. son, al menos, dos. Por un lado, con relación a la última matización, es importante destacar el hecho de que su planteamiento va en la línea de asegurar una mayor transparencia en los procedimientos y participación de los actores no públicos. Por otro, las dos primeras matizaciones pueden resultar preocupantes, por cuanto pueden interpretarse como un cierto alejamiento de algunos de los principios de LEADER. Es muy posible que las AA.GG. estén proyectando aquí su experiencia diaria y las dificultades que ellos perciben. Pero en un programa de las características de LEADER, que no es un simple programa administrativo más, que no responde a la filosofía tradicional de la administración pública, se espera y es deseable que los responsables públicos sean firmes creyentes

y defensores de sus principios. Por ello, sería importante que los responsables públicos nacionales y regionales interioricen la naturaleza de LEADER y su importancia estratégica.

8. Las -desiguales- capacidades de los GAL para aplicar el método Leader. Los GAL consideran que acumulan capacidades suficientes para aplicar los elementos del enfoque LEADER. En particular, capacidades altas o muy altas para gestionar tanto las EDL como las propias asociaciones público-privadas, así como para mantener el enfoque multisectorial de la EDL. Consideran, sin embargo, que los niveles de capacitación descienden a la hora de aplicar enfoques innovadores, ejecutar proyectos de cooperación, o llevar a cabo actividades de animación y trabajo en red entre los actores locales. Por su parte, las AA.GG. mantienen valoraciones significativamente más críticas respecto de prácticamente todos los elementos del enfoque LEADER. Por tanto, GAL y AA.GG. deben llevar a cabo diagnósticos individualizados sobre las capacidades presentes, las necesarias y, en consecuencia, diseñar planes específicos de capacitación, contando para ello con la RRN, las redes regionales y nacionales, pensando especialmente en el próximo periodo de programación.

9. Deficiencias en la implementación práctica de Leader y mejoras necesarias desde la visión de los GAL. La mayor parte de los GAL coinciden en las principales deficiencias, a partir de las cuales plantean una serie de mejoras específicas de cara al futuro próximo, que implican en parte a los GAL, pero especialmente a las autoridades responsables, en la medida que muchas de tales mejoras son aspectos que van en el propio diseño de la medida LEADER.

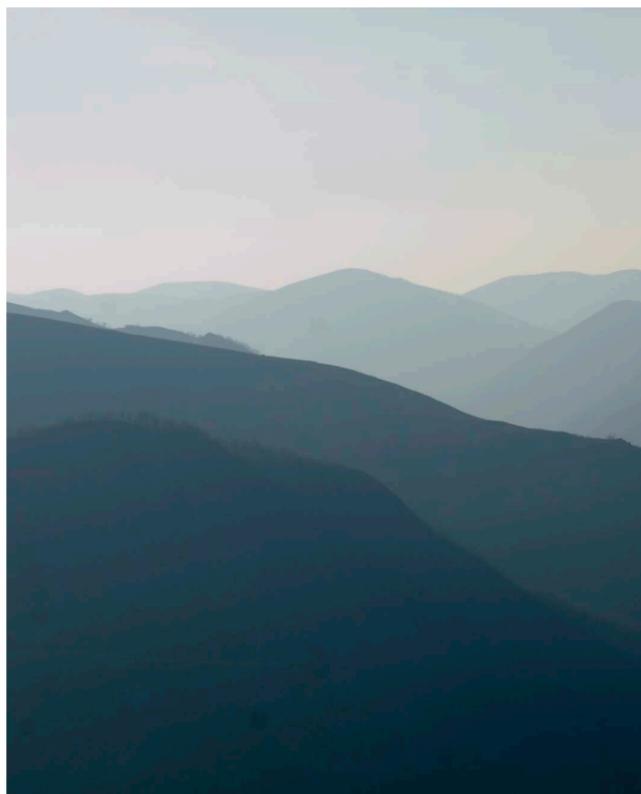
- Revisión y/o mejora de los procedimientos de aplicación de LEADER, para que satisfagan de forma más flexible -e innovadora- las verdaderas necesidades de los territorios rurales.
- Revisión y/o mejora de los mecanismos de solicitud de proyectos, para que faciliten la participación de los actores locales (potenciales beneficiarios) en los procesos y dinámicas de animación de LEADER.
- Un mayor control directo por parte de los GAL de los criterios de selección de proyectos, así como, en su caso, a la hora de fijar las convocatorias.
- Mayor margen para la utilización de criterios cualitativos y el propio conocimiento del territorio de cara a la selección de los proyectos.
- Revisar los procedimientos y normas del PDR para que limiten menos la capacidad de decisión de los GAL.
- Revisar y mejorar los criterios de elegibilidad de los beneficiarios y adecuarlos al tamaño económico de los proyectos.
- Mejorar de forma significativa la financiación para actividades de animación y trabajo en red en el ámbito del territorio LEADER, con particularidad entre las asociaciones locales.
- Revisar y reducir las limitaciones administrativas, de notificación y reporte que tienen los GAL, que afectan negativamente, especialmente, a la capacidad de estos para desarrollar actividades de animación en el territorio.

10. La implementación práctica de Leader desde la visión

de las AA.GG.: menos deficiencias técnico administrativas de las que señalan los GAL. Las AA.GG. comparten parcialmente las valoraciones de los GAL, pero se desmarcan en algunos aspectos. Así, con respecto a lo señalado por los GAL, señalan que los requisitos administrativos tienen un impacto menos negativo sobre las capacidades de animación y de implementación de la EDL; que la financiación para actividades de animación no presenta tantas insuficiencias; que los procedimientos de solicitud de proyectos no limitan tanto la participación de los actores locales; que los GAL controlan más los criterios de selección y fijación de convocatorias de proyectos; que los procedimientos y normativas del PDR limitan menos la capacidad de decisión de los GAL; y que los criterios de elegibilidad de los beneficiarios de LEADER son más adecuados y proporcionados al apoyo solicitado.

11. Implementación de Leader: resultados importantes, pero a la vez complejos de alcanzar. LEADER puede aportar resultados muy importantes, y en ello coinciden todos los actores rurales. Sin embargo, de los siguientes resultados, se reconoce que hay dificultades, a veces serias, para alcanzarlos. Se indica a continuación la proporción de GAL y de AA.GG. que coinciden en tales dificultades:

- Abordar de manera directa los problemas y oportunidades locales (83 % de los GAL y 88 % de las AA.GG. consideran que hay serias dificultades para alcanzarlos);
- Reforzar la participación de los actores rurales en el partenariado local y en sus mecanismos de gobernanza (75 % de GAL y 88 % de AA.GG.);
- Reforzar los vínculos económicos entre los actores locales (81 % de GAL y la totalidad de las AA.GG.);



Reforzar la asociación y cooperación público – privada (63 % de GAL y 88 % de AA.GG.);

- Movilizar los recursos locales (humanos, físicos, financieros, etc.) (85 % de GAL y 77 % de AA.GG.);
- Mejorar el capital y cohesión social de la comunidad local (89 % de GAL y 94 % de AA.GG.);
- Mejorar los conocimientos, habilidades y capacidades de la población local (73 % de GAL y 94 % de AA.GG.);
- Encontrar y aplicar soluciones innovadoras a los problemas locales (89 % de GAL y 80 % de AA.GG.);
- Cooperación territorial (45 % de GAL y 88 % de AA.GG.);
- Implicación de los miembros del GAL (a través, por ejemplo, del trabajo no remunerado) (32 % de GAL y 29 % de AA.GG.).

12. Implementación de Leader: condicionamientos negativos que pueden lastrar su éxito. La implementación de LEADER está condicionada por diferentes aspectos. Los GAL y las AA.GG. (en los porcentajes que se señalan) señalan que los siguientes factores han tenido impacto negativo o muy negativo:

- Reducción para la financiación de LEADER en el marco del PDR (80 % GAL y 31 % AA.GG.);
- Aumento de la financiación para LEADER en el marco del PDR (3 % GAL y ninguna AA.GG.);
- Limitaciones del PDR en temas como: admisibilidad o los criterios de selección en la estrategia de desarrollo local (74 % GAL y 19 % AA.GG.);
- Nivel de condiciones y requisitos de notificación o información por parte de la AA.GG. (68 % GAL y 25 % AA.GG.);
- Tiempo empleado para aprobar los proyectos seleccionados (66 % GAL y 44 % AA.GG.);
- Auditoría y posibles sanciones (74 % GAL y 44 % AA.GG.);
- Procedimientos de implementación para reducir riesgos en vez de apoyar soluciones innovadoras (73 % GAL y 44 % AA.GG.);
- Influencia en la toma de decisiones a nivel local en la aprobación final de los proyectos por parte de AAGG (46 % GAL y 12 % AA.GG.);
- Porcentaje presupuesto del GAL disponible para los costes de funcionamiento y animación (49 % GAL y 19 % AA.GG.);
- Limitaciones de personal (continuidad, conocimientos, número de empleados) (66 % GAL y 25 % AA.GG.);
- Continuidad de los socios del GAL (17 % de los GAL y 13 % AA.GG.);
- Posibilidad de multifondo (8 % GAL y 6 % AA.GG.).

13. Implementando Leader: ¿suponen los diferentes condicionantes un cambio de enfoque? Los GAL perciben que hay toda una serie de elementos, sobre todo vinculados con la estructura administrativas y de gestión, que parecen estar haciendo de LEADER no tanto un programa de desarrollo flexible y con capacidad de respuesta (como se espera que sea), sino más bien otro instrumento administrativo de las administraciones regionales. Detrás de estas percepciones hay una cuestión de extrema importancia: un programa concebido para ser un instrumento “de” y “para” los territorios rurales, parece cada vez más un instrumento “de” las administraciones regionales “para” los territorios rurales, en cuyo contexto los GAL son meros

ejecutores.

14. Implementando Leader desde la visión de las AA.GG. ¿profundizando en el cambio de enfoque de facto? El hecho de que las AA.GG. discrepen significativamente de las valoraciones de los GAL no resulta extraño, porque, como parece lógico, parten de una perspectiva diferente. De hecho, un breve repaso a sus valoraciones sobre esos mismos factores condicionantes, dan como resultado el perfil de un programa que ciertamente puede ser útil para el desarrollo de las zonas rurales, pero evidentemente no se trata del programa LEADER que, al menos originariamente, concibieron las instituciones europeas. Es evidente que las AA.GG. no son las únicas, ni tampoco las principales responsables, de que los GAL valoren tan negativamente los condicionamientos de estos factores en la implementación de LEADER, ni probablemente tienen un amplio margen de maniobra para introducir cambios significativos. Es probable también que las AA.GG. estén siendo igualmente víctimas de todo lo que implica gestionar un programa de desarrollo territorial, diferente a muchos otros, con una perspectiva y unas estructuras administrativas no adaptadas (algo a lo que, por otra parte, obliga la propia normativa europea). Pero, dicho todo ello, las administraciones regionales y nacionales son las únicas que, cada una en sus funciones, pueden presionar para que, al menos, LEADER recupere margen de maniobra en el nuevo periodo de programación, y se libere, en la medida de lo posible y siempre cumpliendo con la normativa básica de gestión de fondos públicos, de todo aquello que claramente está lastrando una implementación más exitosa. Y aquí se pueden introducir y estudiar con cierta urgencia y con la perspectiva inmediata del periodo 2021-2017 aspectos sobre los que los GAL reclaman que se estudie, como los procedimientos de costes simplificados, o la opción de servicios administrativos compartidos, entre otros.

15. Los cambios desde el periodo 2007-2013 desde la óptica de los GAL ¿facilitan la implementación y mejoran la eficacia? Desde el periodo de programación 2007-2013 se han producido una serie de cambios. De ellos se extrae una tendencia clara y dominante, cambios que cabe calificar como negativos y que no facilitan continuar avanzando en el enfoque LEADER, sino que en varios casos suponen un claro retroceso. Aquí cabe citar, en primer lugar, la reducción en el presupuesto disponible. En segundo lugar, la carga administrativa, que ha aumentado de forma significativa que derivaría en las dificultades que se han puesto de relieve en apartados anteriores. En tercer lugar, la menor libertad para implementar soluciones innovadoras. En cuarto lugar, reducción en los propios equipos técnicos de los GAL, y que limita negativamente las capacidades de animación, teniendo en cuenta, además, el aumento de la carga administrativa. En quinto lugar, la autonomía de los GAL tanto en el diseño como, especialmente, en la ejecución de la estrategia, se ha visto muy reducida desde el periodo anterior.

Todos ellos son aspectos que pueden y deben ser abordados por las autoridades responsables, porque, según se deriva de las opiniones de los GAL, están suponiendo un deterioro significativo en el método LEADER, que lógicamente incidirá, a corto o medio plazo, en resultados e impacto más limitados, y probablemente por debajo de los obtenidos en fases previas.

Otros cambios son menos negativos o afectan a una proporción menos significativa de GAL. Así, por ejemplo, la participación en otras acciones de desarrollo regional o territorial, que para muchos GAL ha sido una vía interesante para completar sus EDL, globalmente ha retrocedido en más GAL que en los que ha mejorado. Y otros son claramente positivos, aunque muy limitados en cuanto a los GAL a los que afecta, como la participación de socios no públicos en las estructuras de los GAL; o la participación directa de los socios en la ejecución de la EDL, con una situación muy similar al cambio anterior. Otro aspecto en el que se han producido cambios importantes se refiere a la población y superficie de las áreas LEADER. En muy pocos casos se ha reducido la superficie del territorio LEADER, pero ha aumentado comparativamente en otro (2 de cada 10). Sin embargo, el aumento de población dentro de los territorios LEADER que, también se ha producido contrasta con las pérdidas, muy importantes, en la mitad de los GAL. Ello pone de relieve no solo el drama de la despoblación al que se enfrenta muchas áreas rurales, sino también la dificultad añadida para estos GAL de dinamizar y apoyar procesos de desarrollo en un contexto de despoblación tan extendido. Por tanto, cabe señalar que los cambios desde el periodo 2007-2013 al 2014-2020 han supuesto, globalmente y desde la perspectiva de los GAL, un claro retroceso, que ciertamente no facilita una más adecuada implementación, al contrario, ni tampoco contribuye a generar ni más efectos ni más impactos positivos de LEADER sobre los procesos de desarrollo socioeconómico en el territorio.

16. Los cambios desde el periodo 2007-2013 desde la óptica de las AA.GG: menos cambios y con menor impacto negativo. Por su parte, las AA.GG. han valorado especialmente seis grandes cambios. Sus valoraciones contrastan parcialmente con las de los GAL. Con relación a aquellos aspectos en los que se valora si en el periodo actual hay "más que antes" o "significativamente más que antes", señalan lo siguiente:

- Presupuesto disponible (2 de las 16 AA.GG., el 13 %, frente al 9 % de los GAL).
- Autonomía del GAL en las decisiones relacionadas con el diseño de la EDL (5 AA.GG., el 31 %, frente al 7 % de los GAL).
- Nivel de condiciones, requisitos, información, de la Autoridad de Gestión o del organismo Pagador (prácticamente la misma proporción de AA.GG. y de GAL, en torno al 70 %, lo cual supone 11 AA.GG.).
- Libertad de los GAL para desarrollar soluciones innovadoras (6 AA.GG., el 38 % frente al 7 % de los GAL).
- Participación directa de los socios del GAL en la ejecución de la estrategia (5 AA.GG., el 31 %, y el 27 % de los GAL).
- Participación los GAL de su CC.AA. en otras acciones o estructuras de desarrollo regional y territorial (6 AA.GG., el 38 % frente al 20 % de los GAL).

Las AA.GG. tienen una visión más benévola sobre los cambios, especialmente en lo que respecta a la autonomía del GAL, y la libertad para desarrollar soluciones innovadoras, aspectos que no se habrían deteriorado tanto como lo señalado por los GAL. De la misma forma, no se habría deteriorado significativamente el margen de maniobra de los GAL para participar en otras

acciones o estructuras de desarrollo que contribuyan a la EDL. Es significativo también destacar la coincidencia en aspectos como el importante aumento de la presión o carga administrativa, o los limitados efectos de la mayor participación directa de los socios del GAL en la ejecución de las EDL. La conclusión que se extrae es que GAL y AA.GG. deben analizar, reflexionar y revisar conjuntamente los cambios que los GAL reportan como especialmente negativos, y definir en qué medida y a través de qué acciones puede, en su caso, frenarse el deterioro en esos aspectos, revirtiendo en la medida de lo posible las ventajas que todos ellos han aportado tradicionalmente al funcionamiento de los GAL.

17. Las prioridades teóricas de los GAL. Los GAL ponen de manifiesto desajustes entre las tareas que, en el marco del enfoque LEADER, se deberían hacer, y las que, en las actuales circunstancias, les es posible abordar. La proporción de GAL que las consideran esenciales o muy importantes es la siguiente.

- Conseguir los objetivos estratégicos de la EDL (89 % de los GAL).
- Maximizar el número de proyectos apoyados por la EDL (66 %).
- Maximizar el presupuesto gastado en el marco de la EDL (63 %).
- Garantizar que la EDL contribuya al PDR (43 %).
- Optimizar la eficacia de la gestión del GAL (70 %).
- Reforzar el papel y el perfil del GAL a nivel local (63 %).
- Fomentar la cohesión social, cultural y económica de la zona (63 %).
- Desarrollar y apoyar soluciones locales innovadoras (48 %).
- Evitar los riesgos siempre que sea posible (50 %).
- Desarrollar y mantener redes de actores locales (47 %).
- Desarrollar la cooperación con socios no pertenecientes al territorio del GAL (23 %).
- Desarrollar/movilizar las capacidades y recursos locales (humanos, de financiación, conocimientos, etc.) (60 %).

Pese a la importancia que tienen estas prioridades, los GAL consideran, sin embargo, que su margen de libertad poder abordarlas adecuadamente es limitado: un 17 % señala que este margen de libertad está seriamente restringido, un 38 % que las limitaciones comprometen sustancialmente su capacidad libertad para abordarlas; un 37 % que poseen un grado moderado de libertad para ello; y solo un 8 % de los GAL considera que disponen de un margen de libertad suficiente para abordar las prioridades más importantes. Por su parte, las AA.GG. no se alinean con los GAL en estas valoraciones, señalando mayoritariamente que tienen o un margen de maniobra suficiente, o que las restricciones son poco relevantes y, en todo caso, les permiten abordar todas esas prioridades, al menos parcialmente.

18. Desajustes entre las prioridades teóricas y el margen real para abordarlas. En contraste con esta priorización sobre lo que deberían ser las tareas de los GAL, el día a día impone cambios que resultan en desajustes entre lo deseable y lo posible. Se han valorado las siguientes actividades.

- Trabajo con el Consejo y GAL, así como elaboración de informes (68 % de los GAL).
- Apoyo al desarrollo e implementación de proyectos (92 %).
- Gestión financiera y administrativa (92 %).
- Elaboración informes y comunicación con la Autoridad de Gestión/Organismo Pagador (84 %).
- Animación, desarrollo de capacidades y formación de actores locales (incluidos miembros del GAL 58 %).
- Apoyo a iniciativas innovadoras a nivel local (39 %).
- Seguimiento y revisión de la EDL (49 %).
- Desarrollo y gestión de proyectos de cooperación (40 %).
- Trabajo con otros GAL, la RRN y la Red Europea de DR (25 %).

Por tanto, de nuevo emergen problemáticas que preocupan especialmente a los GAL, y es el desajuste no solo entre las prioridades teóricas y las posibilidades de abordarlas, sino también entre las que están más directamente ligadas a la implementación de la EDL y aquellas otras que siendo necesarias, no deberían revelarse como las que más dedicación requieren. Así, para la mayor parte de los GAL las tareas administrativas, ya sean estas internas o externas están entre las tres primeras en cuanto a dedicación. Esto no sería un aspecto negativo si no estuviese condicionando el que otras tareas, como las de animación, desarrollo de capacidades, o de seguimiento y revisión de la EDL, o de apoyo a iniciativas innovadoras, quedan parcialmente relegadas en cuanto a prioridad.

19. Desajustes entre las prioridades teóricas y el margen real de los GAL: visión compartida con las AA.GG. Efectivamente, las AA.GG. reconocen y comparten con los GAL las exigencias de dedicación de las diferentes tareas. En particular, hay una tendencia relativamente clara entre las AA.GG. a señalar que diferentes tareas administrativas y de gestión y la comunicación con las propias AA.GG. parecen ocupar demasiado tiempo a los GAL, y que este debería ser, en consecuencia, menor. Algo similar ocurre con las tareas de administración y gestión y elaboración

de informes internos y, en general, el trabajo con el consejo del GAL y con su junta directiva, que deberían ocupar (en opinión de dos terceras partes de las AA.GG.) una posición casi marginal, pese a que están entre las tres primeras actividades en cuanto a dedicación para el 58 % de los GAL. Las tareas relacionadas con el desarrollo y gestión de proyectos de cooperación constituyen una excepción, en tanto que no constituye gestión propiamente dicha, pero la valoración sigue la misma tendencia. Así, son apenas 4 las AA.GG. que plantean que deban estar entre las tres primeras, mientras que el 40 % de los GAL las sitúan en esa posición. La razón no estribaría tanto en el hecho de que las AA.GG. no crean en la importancia de la cooperación, sino, por ejemplo, más en que valoren que los sistemas de gestión de la cooperación hayan de ser más ágiles. Otras actividades deberían recibir, según las AA.GG., mayor dedicación temporal, como es el apoyo a la innovación local, la animación y formación de actores locales, o el seguimiento y revisión de la EDL.

20. Abordando los desajustes y estrangulamientos en las tareas de los GAL: vías de cooperación GAL – AA.GG – redes de grupos. Para abordar esos estrangulamientos hay diferentes vías de trabajo, no necesariamente excluyentes, sobre las que sería útil reflexionar y explorar posibilidades de acuerdo y puesta en práctica, tarea en la que pueden y deberían colaborar todos los actores rurales. En primer lugar, sería posible, y probablemente deseable, revisar las exigencias en cuanto a carga administrativa, gestión financiera, comunicación con AA.GG., etc., algo que evidentemente no depende solo de la administración regional. En segundo lugar, de mantenerse ese nivel de exigencia se podrían redimensionar al alza las estructuras de gestión, algo que dependerá, ya para el próximo periodo de programación, de los presupuestos públicos disponibles y del porcentaje dedicado a gastos de funcionamiento y animación. En tercer lugar, es posible, y también deseable, explorar y poner en marcha otras opciones que permitan una gestión más eficaz de toda esta dimensión administrativo, introduciendo y desarrollando mecanismos tales como los costes simplificados; adaptando las exigencias a la naturaleza de los proyectos.



21. Estrategia de Desarrollo Local: Diversidad con la economía local y el empleo como ejes. Las EDL abordan una cierta diversidad en cuanto a temas prioritarios, conformando una serie de modelos, según el contexto geográfico, económico, paisajístico, etc., y la dotación de recursos en cada territorio. El perfil general de todo el país responde a las siguientes orientaciones temáticas:

- Transferencia de conocimientos, aprendizaje y desarrollo de capacidades (lo abordan de forma prioritaria el 25 % de los GAL).
- Mitigación y adaptación al cambio climático (28 %).
- Agricultura y ganadería, cadenas de suministro, alimentos locales (46 %).
- Economía local (no relacionada con la agricultura), creación de empleo (96 %).
- Cultura y tradiciones (23 %).
- Entorno y recursos naturales, paisaje (48 %).
- Inclusión social, igualdad de oportunidades, cohesión, servicios (50 %).
- Gobernanza local y desarrollo de la comunidad (32 %).
- Banda ancha, internet, TIC (14 %).

Estos resultados ponen de relieve que, junto a temáticas tradicionales que siguen manteniendo su elevado interés (alimentos locales, desarrollo de capacidades, recursos naturales y el paisaje, etc.), hay otros, hasta cierto punto emergentes, a los que los diferentes actores (RRN y redes) deben prestar una atención creciente, como los relacionados con el cambio climático, las cadenas de suministro o los avances en la gobernanza local.

22. Tareas de los GAL respecto a los proyectos: selección, aprobación formal ¿y pago al beneficiario? Respecto de los proyectos, se dan tres grandes situaciones. Por un lado, una parte importante de los GAL lleva a cabo únicamente la selección de los proyectos (45 %). Por otro, una pequeña parte únicamente lleva a cabo la selección y aprobación formal, sin participar en el pago a los beneficiarios (10 %). Por último, los restantes GAL (algo menos de la mitad), están presentes en todo el proceso, selección, aprobación formal y pago de solicitudes. La presencia en las tres fases del proceso es lo que reclaman todos los demás GAL, de forma prácticamente unánime. El que diferentes CC.AA. tengan sistemas que incluyen todo el proceso es una muestra evidente de que es posible en estas relativamente nuevas condiciones derivadas de la inclusión de LEADER en el FEADER – PDR, al margen de que es también claro que estos mecanismos estuvieron en marcha en fases anteriores, que los GAL adquirieron experiencia, y que ya se han corregido los problemas de control administrativo-financiero que en su día derivaron en una menor participación directa de los GAL en todo el proceso, especialmente en lo que supone todo lo relacionado con el pago a los beneficiarios. Esto último no es solo una cuestión formal, sino que constituye otro elemento de legitimación del propio GAL ante la sociedad local, además de que ello pudiese suponer abordar y paliar uno de los estrangulamientos que más ponen de relieve los GAL, el impacto negativo que tienen los retrasos en los pagos a los beneficiarios, con el deterioro de imagen que en ocasiones ello puede suponer para los propios miembros del GAL.

23. Las estrategias de comunicación y difusión de la información por parte de los GAL. La comunicación con la población local y potenciales beneficiarios se lleva a cabo a través de una diversidad de medios. La comunicación directa es mayoritaria, a través sobre todo de información por parte de los miembros del equipo técnico en las propias oficinas (96 % de los GAL), pero también de otros medios, como la participación en eventos y ferias locales (57 %) o reuniones y foros específicos para la ejecución de la EDL (79 %). Los miembros del GAL más en contacto con la sociedad local (o determinados colectivos) también colaboran en la estrategia de difusión y comunicación (70 %). Otros medios más tradicionales están igualmente presentes, como las páginas web (95 %), comunicados de prensa, publicaciones locales, radio, etc. (74 %), aunque algunos están en franco retroceso, como los boletines y medios impresos (30 %). Las redes sociales (medios electrónicos) ocupan un lugar cada vez más preeminente como instrumentos de comunicación y difusión (84 % de los GAL). Por tanto, los GAL están demostrando estrategias adecuadas de difusión, adaptadas a los nuevos contextos (por ejemplo, el papel de las redes sociales). Sin embargo, los GAL no deben perder de vista la importancia estratégica que tiene el contacto directo e individualizado con los potenciales beneficiarios, en el marco de acciones específicas de animación, que obviamente van mucho más allá y son diferentes a la labor de información en las oficinas.

24. Priorización de propuestas concretas de mejora de cara al futuro. Un plan de trabajo a corto plazo para los actores rurales. Los GAL plantean y priorizan una serie de propuestas de mejora, que en última instancia definen un programa de trabajo para los diferentes actores rurales. Estas tareas implican a todos los actores rurales, pero en particular a las AA.GG. y a los propios GAL y, con ellos, las redes nacionales y regionales. Deberían, por tanto, habilitarse foros específicos de análisis, probablemente coordinados a nivel nacional que implicasen a GAL y autoridades nacionales y regionales. Estos, en un plazo relativamente corto, deberían concluir con análisis claros y propuestas concretas sobre cómo abordar las diferentes mejoras, necesarias para preparar un LEADER significativamente más eficaz en el próximo periodo de programación.

- Sistemas de control más sencillos y proporcionados a la naturaleza de los proyectos.
- Simplificación de los procesos de solicitud de los proyectos.
- Control de los criterios de selección y convocatorias por parte de los GAL.
- Adecuación de las estructuras para la implementación del enfoque multifondo, y apoyo desde las AA.GG. para que pueda llevarse a cabo.
- Capacidad para introducir criterios cualitativos y el conocimiento del territorio en la selección de los proyectos.
- Cooperación entre los GAL y las AA.GG. (incluyendo a los organismos pagadores).
- Mejoras en los plazos de aprobación de proyectos por parte de las AA.GG.
- Pagos más rápidos a los beneficiarios.
- Fomento del trabajo en red entre los actores rurales.

- Fomento de actividades de animación del GAL.
- Flexibilizar y fomentar la participación de los GAL en otras políticas que puedan contribuir a los objetivos de la EDL.
- Mayor claridad en los requisitos de seguimiento y evaluación.
- Estímulo a avanzar en nuevas ideas y fomento de proyectos piloto.
- Fomentar la adopción del sistema de costes simplificados, y ayuda a su mejor conocimiento y difusión.
- Mejorar el conocimiento de otras herramientas de implementación, como los proyectos globales.
- Aumentar los recursos y el apoyo para la cooperación.
- Apoyar el intercambio de información entre actores LEADER (a través de mejoras en plataforma europea o nacional).

25. Escenarios de futuro para los GAL: entre mayor autonomía y compromiso y el mantenimiento del actual status quo. Los GAL reclaman, de forma mayoritaria, una mayor independencia respecto de las AA.GG. y, en consonancia, están dispuestos a asumir un aumento moderado o significativo de responsabilidades, también a la hora de rendir cuentas en el ámbito local. Es cierto sin embargo que una parte también muy importante de GAL se inclinan por el mantenimiento de la situación actual.

26. Diferencias y necesidades de apoyo desde las AA.GG. y la RRN. Para la implementación de LEADER, además de su propia dedicación, los GAL precisan del apoyo, por un lado, de las AA.GG. y, por otro, de la Red Rural Nacional. En particular, los GAL se han pronunciado sobre los diferentes aspectos.

- Mejorar el conocimiento de las medidas del PDR y de su aplicación.
- Divulgar los logros alcanzados en el PDR en general, y en LEADER en particular.
- Conocer mejor los vínculos de LEADER con otras medidas del PDR.
- Apoyar el desarrollo de capacidades de los propios GAL.
- Apoyar en las actividades de animación y trabajo en red.
- Apoyar en la medida de cooperación.
- Facilitar el acceso a la información a nivel europeo, en el momento que se ha necesitado.
- Apoyar la coordinación y cooperación entre los agentes de LEADER a nivel nacional y de la UE.
- Garantizar un mejor conocimiento de las expectativas de la auditoría, tanto por parte de los GAL como de las propias AA.GG.
- Divulgar y explicar los cambios relevantes, por ejemplo, en la normativa.
- Apoyo de la RRN en la autoevaluación y la evaluación.
- Apoyo de la RRN a los GAL para su participación en actividades de la ENRD.

27. Necesidades de apoyo crítico y urgente: no mayoritario y centrado más en las AA.GG. que en la RRN. De los datos anteriores, en cuanto a la valoración sobre las deficiencias que

los GAL detectan en el apoyo a determinadas tareas y que, por tanto, deberían ser corregidos, se extraen tres conclusiones importantes:

- Para la mayor parte de necesidades es mayoritario el grupo de GAL que señalan únicamente que existen “ligeras deficiencias” en el apoyo que reciben tanto por parte de las AA.GG. como de la RRN siendo este un dato positivo tanto para AA.GG. como para RRN, no debe suponer dejar de estar vigilantes y a disposición de los GAL para ayudarles a abordar mejor las diferentes necesidades.
- Resulta mucho más crítico es una clara tendencia, expresada por un número muy significativo de GAL, aunque no mayoritario, también señalan la existencia de “deficiencias considerables” en la mayor parte de necesidades y, en consecuencia, para abordarlas se precisan de un apoyo muy importante. Junto con los GAL y sus redes nacionales y regionales, aquí sí, las AA.GG. y la RRN deben dar un paso adelante y definir programas con medidas específicas y acciones concretas para dar respuesta a las necesidades de los GAL.
- En este contexto, se ha de tener en cuenta que AA.GG. y RRN obviamente no pueden prestar el mismo tipo de apoyo, aunque este sí pueda ser complementario. Los GAL, en este sentido, tienden a centrar sus peticiones urgentes en cuestiones que competen más a las AA.GG. Sin embargo, tienden también a mostrar un grado de satisfacción mayor y, por tanto, de requerimiento menos urgente o menos crítico, a los servicios y actividades que puedan venir de la RRN.

28. El sistema de seguimiento y evaluación como herramienta para la toma de decisiones: ¿de aconsejable a obligatorio?. Este sistema es una herramienta importante de cara a tomar decisiones sobre el proceso de implementación de la EDL, pero también para demostrar el valor añadido de LEADER y la eficacia en la gestión que el GAL lleva a cabo. Sin embargo, el hecho de que, tras más de 25 años de LEADER, solo un 10 % de los GAL españoles tengan en marcha un sistema de seguimiento





y evaluación, no puede calificarse más que como un importante déficit (aunque también podría hablarse de fracaso), del que son responsables tanto los GAL como las diferentes administraciones públicas. Por ello, sería fundamental que tanto las AA.GG., las administraciones nacionales, incluida la RRN, así como las redes de grupos se pusieran manos a la obra para diseñar y poner a punto un sistema de seguimiento consistente, robusto y a la vez flexible, que es tan urgente como necesario e importante.

29. La necesaria aplicación informática. Parte de ese sistema de seguimiento y evaluación depende de la disponibilidad de una aplicación informática eficaz que, además, sirva para sistematizar los procedimientos de gestión administrativa de LEADER. La mayor parte de los GAL reconoce y valora positivamente su utilidad (casi el 90%). Sin embargo, de los resultados

generales se extraen algunas conclusiones a tener en cuenta:

- Aún algunos GAL que no parecen conocer las ventajas de una aplicación informática, bien diseñada y eficaz, como instrumento de apoyo a la gestión y, a medio plazo, también para el seguimiento y la evaluación de LEADER.
- Hay aún una clara demanda insatisfecha, en la medida en la que casi un 25 % de los GAL están convencidos de la utilidad de la aplicación, pero sin embargo no la han podido implantar hasta la fecha.
- Derivado de lo anterior, que los diferentes actores rurales, pero especialmente las AA.GG. y, en su caso, la RRN y las redes de GAL, deben actuar con urgencia a fin de contribuir decididamente a poner en manos de los GAL una herramienta tan útil como necesaria, eficaz y adaptada a sus necesidades y particularidades. No es asumible que en el momento actual

los GAL puedan permitirse el no trabajar con herramientas adecuadas, potentes y eficaces.

30. El protagonismo de las redes nacionales. Las redes de GAL están llamadas a tener un importante protagonismo. En la Encuesta se ha preguntado por la labor de las redes nacionales con relación a cinco aspectos principales. Los resultados arrojan tres conclusiones principales:

- La mayor parte de los GAL señalan que las actuaciones de las redes nacionales presentan deficiencias menores, y que sería necesario algo más de apoyo en cada una de ellas.
- Se reconoce especialmente su labor respecto de la organización de jornadas, encuentros y seminarios sobre temas diversos, constituyendo su principal y más claro punto fuerte.
- Sin embargo, un número significativo de GAL destaca, como puntos débiles, una mayor y más eficaz asistencia técnica y asesoramiento; un mayor esfuerzo en cuanto a actualización sobre las novedades de LEADER, con particular atención a los debates de cara al próximo periodo de programación; una más eficaz interlocución con las administraciones públicas o, al menos, mayor transmisión de información; por último, y en menor medida, el seguimiento de los proyectos que llevan a cabo los GAL y la identificación (y difusión) de buenas prácticas.

RED ESTATAL DE DESARROLLO RURAL REDER  
Calle Pasión 13  
47001 Valladolid  
Tel. 983117176

