RED RURAL NACIONAL

LEADER EN ESPAÑA (1991-2011)

UNA CONTRIBUCIÓN ACTIVA AL DESARROLLO RURAL

RED RURAL NACIONAL

FEADER

GOBIERNO DE ESPAÑA

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y MEDIO RURAL Y MARINO

LEADER EN ESPAÑA (1991-2011). UNA CONTRIBUCIÓN ACTIVA AL DESARROLLO RURAL

La Dirección General de Desarrollo Sostenible del Medio Rural desea agradecer la colaboración de todas aquellas personas e instituciones que han contribuido con sus aportaciones al presente documento. Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, conocido o por conocer, comprendidas la reprografía y el tratamiento informático, siempre que se cite adecuadamente la fuente y los titulares del Copyright.

El MARM no se hace responsable de los capítulos firmados ni comparte necesariamente sus contenidos.

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y MEDIO RURAL Y MARINO

Dirección del proyecto: Dirección General de Desarrollo Sostenible del Medio Rural.
Elaboración y coordinación: Subdirección General de Igualdad y Modernización.
Revisión de contenidos: Subdirección General de Igualdad y Modernización.

Edita: ©Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino

NIPO: 770-11-375-6

COLABORADORES

Daniel Reinoso Moreno, Profesor Asociado Universidad de Alcalá.
José Sancho Comíns, Catedrático de Análisis Geográfico Regional, Universidad de Alcalá de Henares.
Autores de los capítulos:
3.1. Enfoque territorial
5.2.1. Debilidades y fortalezas del enfoque territorial

César C. Sáenz Barrio, Agente de Extensión Agraria, Licenciado en Derecho.
Autor de los capítulos:
3.2. Dinamización
3.9. Cooperación
5.2.2. Debilidades y fortalezas de la dinamización
5.2.9. Debilidades y fortalezas de la cooperación

Rosa Gallardo Cobos, ETSIAM. Universidad de Córdoba.
Melchor Guzman Guerrero, Universidad de Córdoba.
José Emilio Guerrero Ginel, ETSIAM. Universidad de Córdoba**.**
Autores de los capítulos:
3.3. Enfoque ascendente
5.2.3. Debilidades y fortalezas del enfoque ascendente

Javier Esparcia Pérez, Universidad de Valencia. Departamento de Geografía / Instituto Universitario de Desarrollo Local.
Autor de los capítulos:
3.4. Los grupos de acción local
5.2.4. Debilidades y fortalezas de los grupos de acción local

Red Estatal de Desarrollo Rural.
Autor de los capítulos:
3.5. Innovación y carácter piloto
5.2.5. Debilidades y fortalezas de la innovación

Álvaro Carrasco Lera, Asociación País Románico.
Autor de los capítulos:
3.5.7. Espacios sociales de innovación

5.2.5.1. Debilidades, fortalezas y amenazas respecto a los ESdI

Juan Sebastián Castillo Valero, Universidad de Castilla-La Mancha.
Eduardo Ramos Real, Universidad de Córdoba.
Autores de los capítulos:
3.6. Acciones integradas y multisectoriales
5.2.6. Debilidades y fortalezas del enfoque integrado y multisectorial

Colaboración en tareas metodológicas y logísticas en el *Focus Group* del Enfoque Multisectorial: María Dolores Garrido.

Vicente J. Calvo del Castillo, Funcionario con habilitación estatal, escala de Intervención-Tesorería, categoría superior.
Autor de los capítulos:
3.7. Modalidades de gestión y descentralización (descentralización financiera)
5.2.7. Debilidades, fortalezas y amenazas externas respecto a la descentralización

Red Española de Desarrollo Rural
Autor de los capítulos:
3.8. Integración en red
5.2.8. Debilidades y fortalezas de la integración en red

«*La participación de la población en los proyectos individuales y colectivos que se necesitan para desarrollar el medio rural va más allá de la participación en los procesos para elegir mediante sufragio a los representantes públicos. Entra de lleno en lo que cada individuo o grupo social puede hacer para mejorar su propia situación o la de la colectividad a la que pertenece. No se trata de participar en abstracto, ni la participación se produce con solo desearla. A participar en los asuntos públicos también se aprende participando y este aprendizaje en la participación tiene, a su vez, dos vertientes: la población ha de cambiar sus actitudes participativas y las autoridades han de aprender a aceptar la participación ciudadana y a eliminar los obstáculos que la dificultan*».

Esta reflexión, recogida del capítulo de uno de los colaboradores del presente trabajo, condensa, en primer lugar, lo que, nacido en 1991 como un nuevo método de trabajo en desarrollo rural, se conoce como metodología Leader, acrónimo de su nombre original «*Liaisons Entre Activités de Developpement de l´Economie Rural*» y, en segundo lugar, el apoyo que a este modelo de participación ciudadana orientado al desarrollo de las zonas rurales ha venido prestando el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, apoyo que actualmente se canaliza a través de la Red Rural Nacional, como foro de análisis y debate por parte de cuantas organizaciones o instituciones, públicas o privadas, trabajan por el desarrollo socioeconómico de las zonas rurales.

Porque Leader no es un procedimiento de gestión de ayudas, ni un fondo financiador de proyectos públicos o privados, ni un sistema de aplicación o ejecución de programas de desarrollo rural diseñados por los poderes públicos, ni los Grupos de Acción Local en los que se organiza la población rural con la participación de la Administración central, regional o local.

Leader es una metodología de desarrollo rural basada en el protagonismo, autónomo y responsable, de la población rural en su propio desarrollo, en tanto en cuanto es la propia población rural la que, organizada en Grupos de acción Local, analiza la situación de su territorio o comarca, identifica y valora los problemas que le afectan, los prioriza, estudia las posibles soluciones, elige las que puede abordar con los recursos de que dispone o pueda recabar de los poderes públicos, diseña una estrategia para aplicarlas, ejecuta el programa estratégico y, finalmente, lo evalúa y emprende nuevos retos.

Tras veinte años de aplicación, la eficacia de este modelo de desarrollo rural participativo, que inició su andadura como iniciativa comunitaria propuesta por la Comisión Europea, ha sido reconocida por las máximas instituciones europeas, desde el Consejo, que incluyó Leader en el Reglamento (CE) 1698/2005, de 20 de septiembre, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) como eje metodológico inspirador de toda la programación de desarrollo rural, hasta el Parlamento Europeo que, en su Resolución de 23 de junio de 2011 sobre «La PAC en el horizonte de 2020: Responder a los retos futuros en el ámbito territorial, de los recursos naturales y alimentario» recomienda la continuidad en la «*aplicación del método Leader en el diseño y aplicación de los futuros programas europeos y nacionales de desarrollo rural*», o el Comité de las Regiones que, en su Dictamen de 11 de mayo de 2011 sobre el mismo tema, pone de relieve «*la importancia del programa Leader para el desarrollo integrado de las zonas rurales*», a la vez que aboga por su «*aplicación junto con el modelo asociación para el desarrollo local, basado en estrategias de abajo arriba, cooperación, innovación y establecimiento de redes*», o,

en fin, el Comité Económico y Social Europeo que, en sus Dictámenes de 4 de diciembre de 2008, sobre «La necesidad de adoptar medidas concertadas a nivel de la UE para fortalecer a la sociedad civil en las zonas rurales, con especial atención a los nuevos Estados miembros», y de 14-15 de junio de 2010, sobre «Cómo fomentar una colaboración eficaz en la gestión de los programas de la política de cohesión, sobre la base de las buenas prácticas del periodo de programación 2007-2013», en los que, en el primero, concluye que «*la iniciativa Leader constituye un buen ejemplo, por lo que los nuevos Estados miembros la consideran como una oportunidad para estimular la actividad y utilizar de manera mas eficaz los recursos destinados al desarrollo en las zonas rurales*» y, en el segundo, reconoce en Leader el precursor del principio de asociación al tener como objetivo «*implicar y movilizar a los interlocutores locales creando alianzas territoriales para el desarrollo endógeno en el ámbito local*».

En este contexto, el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, que comparte plenamente las apreciaciones de las instituciones comunitarias, ha querido, a través de la Red Rural Nacional, contribuir a un mejor conocimiento del modelo Leader, mediante el presente trabajo que se estructura en un primer capítulo en el que se expone su inicio y evolución histórica; otro sobre los resultados alcanzados a lo largo de los sucesivos periodos de programación; otro sobre los programas «hermanos» Proder y Agader, que, por su singularidad a nivel europeo, la Comisión ha mostrado frecuentemente como ejemplos de *mainstreaming* Leader; y un extenso y pormenorizado análisis de lo que se conoce como especificidades Leader, es decir, los principios metodológicos que lo caracterizan y distinguen de cualquier otro modelo de desarrollo. Este capítulo, quizás el que más singulariza este trabajo, ha sido elaborado por un grupo de estudiosos del método Leader, que, procedentes de diferentes ámbitos de la universidad, del ruralismo y de la administración, han expuesto sus puntos de vista sobre:

- el **enfoque territorial**, en el sentido de considerar el territorio, no solo como espacio físico de aplicación de determinados programas, sino como una entidad con carácter propio que, con sus problemas, sus habitantes y sus recursos es capaz de movilizar iniciativas de desarrollo;
- la **dinamización**, como factor de movilización, percepción, aprendizaje, evaluación y satisfacción, que promueva en la población el abandono de posturas pasivas y conformistas y la adopción de actitudes de compromiso y acción;
- el **enfoque ascendente**, en cuanto es la población la que, afectada por problemas y carencias, posee toda la legitimidad para estudiar las posibles soluciones, diseñar estrategias de desarrollo y, con el apoyo de las instituciones y bajo el principio de subsidiariedad, ponerlas en práctica y responsabilizarse de sus resultados;
- los **grupos de acción local**, en cuanto formas asociativas en las que se organiza la población rural, canaliza sus inquietudes, moviliza y promueve la acción, organiza el diseño de la estrategia de desarrollo, distribuye responsabilidades y estimula la realización de proyectos que contribuyan a la mejora de la calidad de vida;
- la **innovación**, como, en términos del economista Schumpeter, «*océano de ideas*» y que, no confundiéndose con I+D, puede referirse tanto al producto, como al método, al procedimiento, al mercado, al sector social de procedencia o destino, etc. En este sentido, cobra fuerza el concepto de «**espacios sociales de innovación**», en los que los propios problemas del territorio pueden ser fuente de

innovación, en un proceso similar al expuesto por el citado economista al acuñar el término de «*destrucción creativa*»;

- el **enfoque integrado y multisectorial**, en cuanto ha de considerarse el medio rural en toda su integridad, no exenta de variedad, por lo que toda acción de desarrollo ha de considerar a todos los sectores sociales y económicos y desde todos los puntos de vista (laborales, de integración, de género, servicios socales, infancia, tercera edad, etc.);
- la **gestión descentralizada**, como condición necesaria para que la población rural pueda asumir la responsabilidad de su propio desarrollo, a lo que los poderes públicos han de contribuir eliminando las barreras que impidan la participación de la población civil;
- la **organización en red**, como método de intercambio de inquietudes y experiencias entre todos los actores de desarrollo, poniendo en conocimiento de todos los territorios los éxitos alcanzados, para que otros sigan su ejemplo, así como los fracasos, para evitarlos en otros;
- la **cooperación**, como instrumento metodológico que, considerando el espacio rural europeo como un todo, pretende que los territorios rurales afronten en común problemas comunes y adopten al unísono mecanismos de solución concertados.

Para finalizar, el trabajo concluye con lo que se consideran debilidades y fortalezas de cada una de estas especificidades y las recomendaciones de los autores del análisis de cada una de ellas, de cara al futuro de la metodología Leader en los próximos periodos de programación.

Aunque el modelo Leader ha sido objeto de numerosos artículos, monografías, evaluaciones, estudios singulares, etc., tanto por parte de los distintos Estados miembros, como por las instituciones comunitarias y expertos en desarrollo rural, el presente trabajo, en el que se analiza desde su génesis, evolución, resultados y sus programas «hermanos», hasta el estudio pormenorizado de sus especificidades y sus consideraciones de futuro, determina que no sea aventurado afirmar que se trata de una obra pionera, en la que, por primera vez, se estudia la metodología Leader en toda su integridad.

El Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino y, en su nombre, la Red Rural Nacional, considera este trabajo como un análisis, debate y guía sobre quiénes somos, de dónde venimos y a dónde vamos, enfocado tanto para las distintas Administraciones con responsabilidad en el desarrollo del medio rural, como, y muy especialmente, para la propia población rural como protagonista, como sujeto activo, de ese desarrollo.

Por último, esta publicación quiere ser un sentido y público homenaje a aquellas personas, desde los Grupos de Acción Local, en sus asociaciones, mesas sectoriales, juntas directivas y equipos técnicos, que trabajan día a día con la ilusión, tenacidad y empeño en que algo cambie en nuestro medio rural.

Red Rural Nacional

Madrid, noviembre de 2011

LEADER EN ESPAÑA (1991-2011). UNA CONTRIBUCIÓN ACTIVA AL DESARROLLO RURAL

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN Y JUSTIFICACIÓN DEL ESTUDIO
2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL ENFOQUE LEADER
    2.1. PERIODO DE PROGRAMACIÓN 1991-1993
        2.1.1. Leader I
    2.2. PERIODO DE PROGRAMACIÓN 1994-1999
        2.2.1. Leader II
        2.2.2. Proder 1
    2.3. PERIODO DE PROGRAMACIÓN 2000-2006
        2.3.1. Leader Plus
        2.3.2. Proder 2
        2.3.3. Agader
    2.4. PERIODO DE PROGRAMACIÓN 2007-2013
        2.4.1. Leader-Eje 4 (FEADER)
3. ANÁLISIS DE LEADER EN ESPAÑA
    3.1. ENFOQUE TERRITORIAL
        3.1.1. Precisiones conceptuales del enfoque territorial
            3.1.1.1. Perfil del desarrollo rural comunitario
            3.1.1.2. El desarrollo rural en el territorio
            3.1.1.3. Del diagnóstico territorial a la acción del desarrollo
        3.1.2. El territorio: soporte necesario del desarrollo
            3.1.2.1. Los territorios Leader
            3.1.2.2. El enfoque territorial en las nuevas leyes estatal y autonómicas para el desarrollo rural
        3.1.3. Los territorios Leader en España
        3.1.4. El enfoque territorial en la aplicación de los programas de desarrollo rural: una valoración cualitativa
            3.1.4.1. Pertinencia de la delimitación geográfica
            3.1.4.2. Coherencia de las acciones de desarrollo
            3.1.4.3. Fortalecimiento de la identidad territorial
            3.1.4.4. Impacto territorial de las acciones de desarrollo
    3.2. DINAMIZACIÓN
        3.2.1. Leader, más que programa, metodología
        3.2.2. La dinamización como acción formativa
        3.2.3. Dificultades actuales
        3.2.4. El enfoque participativo en algunas instituciones europeas
        3.2.5. Territorio inteligente y capital social
        3.2.6. La dinámica de grupo
        3.2.7. El grupo de acción local dinamizador
            3.2.7.1. Efecto asociativo
            3.2.7.2. La Asamblea General
            3.2.7.3. Las mesas sectoriales
            3.2.7.4. La Junta Directiva
            3.2.7.5. El equipo técnico

3.2.7.6. Los emprendedores
3.2.8. Conclusiones y recomendaciones
3.3. ENFOQUE ASCENDENTE
3.3.1. Objetivo
3.3.2. Evolución
3.3.3. Metodología de trabajo
3.3.4. Análisis e impacto
3.3.5. Conclusiones
3.4. LOS GRUPOS DE ACCIÓN LOCAL EN EL PROGRAMA LEADER EN ESPAÑA
3.4.1. Objetivo del análisis
3.4.2. Metodología
3.4.3. Análisis de elementos definitorios de los Grupos de Acción Local
3.4.3.1. Partenariado
3.4.3.2. El equilibrio territorial y la integración comarcal
3.4.3.3. El entorno socioinstitucional de los GAL
3.4.3.4. Los equipos técnicos de los Grupos de Acción Local
3.4.3.5. Las funciones de los GAL
3.4.3.6. Mesas sectoriales y grupos de trabajo como instrumentos de cooperación de los GAL
3.4.3.7. El papel de las mujeres en los GAL
3.4.3.8. La evaluación y autoevaluación como mecanismo de aprendizaje de los GAL
3.4.3.9. La continuidad de los GAL
3.4.4. Conclusiones y propuestas
3.5. INNOVACIÓN Y CARÁCTER PILOTO
3.5.1. Definición de innovación y su aplicación a los programas de desarrollo rural
3.5.2. Leader I (1991-94): metodología innovadora
3.5.3. Leader II y Proder 1 (1994-99): innovación en aspectos
3.5.4. Leader Plus y Proder 2: potenciación del carácter de «laboratorio de experimentación e innovación».
3.5.5. Leader-Eje 4: la innovación, uno de los puntos fundamentales
3.5.6. ¿Qué es lo que tenemos que innovar en el medio rural en la actualidad para conseguir la sostenibilidad y la gobernanza?
3.5.7. Espacios sociales de innovación
3.5.7.1. El papel de los territorios ante la nueva situación
3.5.7.2. El origen del concepto y su vinculación con la aplicación de Leader
3.5.7.3. ¿Cómo puede afectar al desarrollo de los programas territoriales?
3.6. ACCIONES INTEGRADAS Y MULTISECTORIALES
3.6.1. Objetivos y contenido
3.6.2. Concepto y valoración institucional de la especificidad
3.6.3. Análisis de los programas
3.6.3.1. De Leader I y Proder 1 a Leader Plus y Proder 2
3.6.3.2. La ejecución de Leader en FEADER
3.6.4. Análisis de opinión cualitativo
3.6.4.1. Sobre la forma de entender la especificidad
3.6.4.2. Sobre el desarrollo de la especificidad
3.6.4.3. Sobre la aplicación de la especificidad

3.6.5. Conclusiones: consideraciones finales

3.7. MODALIDADES DE GESTIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN (DESCENTRALIZACIÓN FINANCIERA) - CASO ESPECÍFICO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA

3.7.1. Objetivo del análisis

3.7.2. Debilidades y fortalezas

3.7.2.1. Los equipos de trabajo

3.7.2.2. Los procedimientos de gestión

3.7.2.3. Los requisitos para la selección de los proyectos

3.7.2.4. Sistema de contabilización

3.7.2.5. Sistema de control

3.7.2.5.1. El sujeto que ejerce la función de control interno del GAL: solvencia técnica

3.7.2.5.2. Régimen jurídico del RAF

3.7.2.5.3. Régimen de los reparos

3.7.2.5.4. Solapamiento de los controles internos de otras Administraciones

3.7.2.6. Modos de financiación

3.7.3. Un sistema integrado para la gestión descentralizada de las iniciativas comunitarias Leader y afines

3.7.3.1. Las medidas gestionadas bajo pautas Leader y las dotaciones iniciales. Documentación output: estados de situación

3.7.3.2. Operaciones de gestión y tramitación de los expediente

3.7.3.2.1. Subvenciones concedidas por el GAL a terceros o en las que el GAL sea promotor

3.7.3.2.2. Gastos de funcionamiento

3.7.3.3. Los ingresos afectados

3.7.3.3.1. Definición de los conceptos de ingresos

3.7.3.3.2. Definición de las operaciones de ingreso y documentos

3.7.3.3.3. Contabilidad presupuestaria

3.7.3.3.4. Contabilidad financiera

3.7.3.3.5. Módulo de tesorería

3.7.3.4. La tesorería

3.7.3.5. Estados anuales

3.8. INTEGRACIÓN EN RED

3.8.1. Precisiones conceptuales

3.8.2. La integración en red: breve apunte de su desarrollo evolutivo en la Unión Europea

3.8.3. Redes institucionales, asociativas y temáticas

3.8.4. Valoración de la integración en red

3.9. COOPERACIÓN

3.9.1. Concepto y necesidad

3.9.2. Leader I

3.9.3. Leader II

3.9.4. Leader Plus

3.9.5. Leader-Eje 4

3.9.6. La cooperación en el futuro

3.9.7. Conclusiones y recomendaciones

4. APLICACIÓN DE LEADER EN PRODER Y AGADER

4.1. ANÁLISIS DE SIMILITUDES Y DIFERENCIAS

4.2. INTEGRACIÓN DEL ENFOQUE LEADER EN SUS PROGRAMAS AFINES

4.3. RESULTADOS DE PRODER Y AGADER

5. IMPACTOS DE LOS PROGRAMAS DEL ENFOQUE LEADER EN ESPAÑA
5.1. INTEGRACIÓN DE LOS RESULTADOS LEADER Y SUS PROGRAMA AFINES PRODER Y AGADER
5.1.1. Financiación
5.1.2. Proyectos
5.1.3. Empleo
5.1.4. Aspectos temáticos
5.1.4.1. Turismo rural
5.1.4.2. PYMES y artesanía
5.1.4.3. Productos locales y comercialización
5.1.4.4. Patrimonio rural, medio natural y medio ambiente
5.1.4.5. Formación
5.1.4.6. Servicios a la población
5.2. DEBILIDADES Y FORTALEZAS DE LA METODOLOGÍA LEADER
5.2.1. Debilidades y fortalezas del enfoque territorial
5.2.2. Debilidades y fortalezas de la dinamización
5.2.3. Debilidades y fortalezas del enfoque ascendente
5.2.4. Debilidades y fortalezas de los Grupos de Acción Local
5.2.5. Debilidades y fortalezas de la innovación
5.2.5.1. Debilidades, fortalezas y amenazas respecto a los ESdI
5.2.6. Debilidades y fortalezas del enfoque integrado y multisectorial
5.2.7. Debilidades, fortalezas y amenazas externas respecto a la descentralización
5.2.8. Debilidades y fortalezas de la integración en red
5.2.9. Debilidades y fortalezas de la cooperación
5.3. PRINCIPALES RECOMENDACIONES
6. RESUMEN EJECUTIVO

LISTADO DE FIGURAS, GRÁFICOS, IMÁGENES Y TABLAS
LISTADO DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS
ANEXOS
ANEXO 1: EJEMPLOS DE ACCIONES INNOVADORAS
ANEXO 2: INNOVACIÓN CASOS PRÁCTICOS DE INNOVACIÓN EN EL MEDIO RURAL
BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTACIÓN

LISTADO DE FIGURAS

Figura 3.01. Modelo de desarrollo comunitario.

Figura 3.02. Delimitación espacial y desarrollo.

Figura 3.03. Recursos territoriales y desarrollo.

Figura 3.04. Supuestos básicos de la territorialización Leader.

Figura 3.05. Superficie inscrita en los territorios con programas de desarrollo rural (miles de Km^2).

Figura 3.06. Población en los territorios con programas de desarrollo rural (millones de habitantes).

Figura 3.07. Peso porcentual de superficie y población de los territorios con programas

Figura 3.08. Enfoque integral y multisectorial.

Figura 3.09. El soporte conceptual de la integración en red.

LISTADO DE GRÁFICOS

Gráfico 2.01. Distribución de Grupos de Acción Local de Leader I por CC. AA.

Gráfico 2.02. Distribución de Grupos Acción Local y otros agentes de Leader II por CC. AA.

Gráfico 2.03. Distribución de Grupos de Acción Local y otros agentes de Proder 1 por CC. AA.

Gráfico 2.04. Distribución de Grupos de Acción Local de Leader Plus por CC. AA.

Gráfico 2.05. Distribución de Grupos de Acción Local de Proder 2 por CC. AA.

Gráfico 2.06. Distribución de Grupos de Acción Local de Leader-Eje 4 por CC. AA.

Gráfico 4.01. Distribución de programas comarcales, población, proyectos y empleos en Proder 1, Proder 2 y Agader.

Gráfico 4.02. Ratio del gasto público total con el número de GAL de cada programa (euros por GAL).

Gráfico 5.01. Datos del Gasto Público Previsto de cada programa (miles de euros).

Gráfico 5.02. Efecto multiplicador Previsto y Final de los programas.

Gráfico 5.03. Estructura financiera de Leader I. Previsto real y final comprometido (millones de €).

Gráfico 5.04. Evolución del número de proyectos puestos en marcha para la iniciativa comunitaria Leader.

Gráfico 5.05. Leader I: Distribución del número de proyectos finalmente ejecutados por cada medida.

Gráfico 5.06. Leader II: Distribución del número de proyectos finalmente ejecutados por cada medida.

Gráfico 5.07. Proder 1: Distribución del número de proyectos finalmente ejecutados por cada medida.

Gráfico 5.08. Leader Plus: Distribución del número de proyectos ejecutados según medida.

Gráfico 5.09. Agader: Distribución del número de proyectos finalmente ejecutados por cada medida.

Grafico 5.10. Evolución del ratio empleo/GAL de los programas.

Grafico 5.11. Evolución del ratio empleo/Gasto Público Comprometido de los programas.

Gráfico 5.12. Datos de empleo para Leader II (número de puestos de trabajo).

Gráfico 5.13. Datos de empleo para Proder 1 (número de puestos de trabajo).

Gráfico 5.14. Datos de empleo en Leader Plus (número de puestos de trabajo).

Gráfico 5.15. Datos de empleo para Leader-Eje 4 (número de puestos de trabajo) (hasta el año 2009).

Gráfico 5.16. Leader Plus: Distribución del total de cursos y seminarios por área formativa.

Gráfico 5.17. Prestación de servicios básicos para la economía y la población rural. Tipo y número de acciones ejecutadas.

LISTADO DE IMÁGENES

Imagen 3.01. Territorios gestionados por GAL en Leader I (1991-1993).

Imagen 3.02. Densidad de población (h/Km^2) de los territorios Leader I en 1991.

Imagen 3.03. Territorios gestionados por GAL en Leader II y Proder 1 (1994-1999).

Imagen 3.04. Densidad de población (h/Km^2) de los territorios Leader II y Proder 1 en el año 2000.

Imagen 3.05. Territorios gestionados por GAL en Leader Plus, Proder 2 y Agader (2000-2006).

Imagen 3.06. Densidad de población (h/Km^2) de los territorios en Leader Plus, Proder 2 y Agader en el año 2007.

Imagen 3.07. Territorios gestionados por GAL en Leader-Eje 4 (2007-2013).

Imagen 3.08. Densidad de población (h/Km^2) de los territorios en Leader-Eje 4 en el año 2010.

Imagen 3.09. Territorios que ganan o pierden población entre 2000 y 2007.

Imagen 3.10. Territorios que ganan o pierden población entre 2007 y 2010.

LISTADO DE TABLAS

Tabla 3.01. Criterio utilizado para la delimitación socio rural (OCDE u otro) y zona de aplicación del Eje 4.

Tabla 3.02. Relación entre población y socios de los Grupos de Acción Local.

Tabla 3.03. Relación regional entre población y socios de los GAL (2007- 2013).

Tabla 3.04. Porcentaje de miembros privados en los órganos de decisión de los GAL (2007-2013).

Tabla 3.05. Proyectos realizados y su ratio por mil habitantes en Leader II y Leader Plus.

Tabla 3.06. Efecto multiplicador en las medidas de mayor inversión y generación de empleo.

Tabla 3.07. El partenariado en los Grupos de Acción Local. Fortalezas y Debilidades.

Tabla 3.08. Equilibrio territorial e integración comarcal: fortalezas y debilidades.

Tabla 3.09. El entorno socio-institucional del Grupo de Acción Local. Fortalezas y debilidades.

Tabla 3.10. Los equipos técnicos en los Grupos de Acción Local. Fortalezas y debilidades.

Tabla 3.11. Las funciones de los GAL: de la identificación de problemas al diseño y aplicación de estrategias de desarrollo. Fortalezas y debilidades.

Tabla 3.12. Las mesas sectoriales y grupos de trabajo como instrumentos de cooperación en los Grupos de Acción Local. Fortalezas y debilidades.

Tabla 3.13 El papel de las mujeres en los Grupos de Acción Local. Fortalezas y debilidades.

Tabla 3.14. La evaluación y autoevaluación como mecanismo de aprendizaje en los Grupos de Acción Local. Fortalezas y debilidades.

Tabla 3.15. Hacia la continuidad y sostenibilidad de los Grupos de Acción Local. Fortalezas y debilidades.

Tabla 3.16. Ámbitos de actuación de los ESDI, acciones e impactos.

Tabla 3.17. Modelo de libro mayor para la Medida 1.2.7 Turismo.

Tabla 3.18. Modelo de libro diario de los pagos anticipados por el GAL.

Tabla 3.19. Modelo de libro diario.

Tabla 3.20. Modelo de libro diario de cuentas corrientes.

Tabla 3.21. Modelo de libro diario de pólizas de crédito.

Tabla 3.22. Modelo de libro diario de estado de tesorería inmediato.

Tabla 3.23. Modelo de libro diario de estado de tesorería a corto plazo.

Tabla 3.24. Relación de Redes Regionales de Desarrollo Rural.

Tabla 3.25. Inversión en cooperación transnacional Leader II.

Tabla 3.26. Coste final del Eje de cooperación en Leader Plus y porcentaje sobre el coste total de la iniciativa.

Tabla 3.27. Número de Grupos de Acción Local, proyectos de cooperación y participación.

Tabla 3.28. Orientación temática de los proyectos Leader Plus.

Tabla 3.29. Gasto Público Total Previsto en la medida 421 por los PDR (2007-2013).

Tabla 3.30. Ayudas concedidas por el MARM (desde 2009 a 2011)

Tabla 3.31. Temática de los proyectos y ayuda concedida por el MARM.

Tabla 4.01. Síntesis de similitudes y diferencias entre Leader, Proder y Agader en los periodos de programación de 1994 a 2006.

Tabla 4.02. Medidas de Leader II, Proder 1, Leader Plus, Proder 2 y Agader.

Tabla 4.03. Resultados globales de Proder 1, Proder 2 y Agader.

Tabla 4.04. Datos del Gasto Público Previsto y Final de los programas afines (miles de euros).

Tabla 5.01. Datos del Gasto Público Previsto de cada programa (miles de euros).

Tabla 5.02. Datos de la ejecución financiera de Leader I (miles de euros).

Tabla 5.03. Datos de la ejecución financiera de Leader II (miles de euros)

Tabla 5.04. Medidas de Leader II en España y su gasto final comprometido (miles de euros)

Tabla 5.05. Datos de la ejecución financiera de Proder 1 (miles de euros).

Tabla 5.06. Medidas de Proder 1 en España y su gasto final comprometido (miles de euros).

Tabla 5.07. Datos de la ejecución financiera de Leader Plus (miles de euros).

Tabla 5.08. Medidas de Leader Plus en España y su gasto final comprometido (miles de euros)

Tabla 5.09. Datos de la estructura financiera del Gasto Público Previsto de Proder 2 (miles de euros).

Tabla 5.10. Datos de la ejecución financiera de Agader (miles de euros).

Tabla 5.11. Datos de la ejecución financiera de Leader-Eje 4 (miles de euros).

Tabla 5.12. Datos de proyectos puestos en marcha por cada programa y total nacional.

Tabla 5.13. Datos de empleo por cada programa y total nacional (número de puestos de trabajo).

Tabla 5.14. Datos de creación de nuevas plazas de alojamiento para turismo rural por cada programa y total nacional.

Tabla 5.15. Datos de proyectos dirigidos a PYMES y artesanía por cada programa.

Tabla 5.16. Datos de proyectos dirigidos a Productos locales y comercialización por cada programa y total nacional.

Tabla 5.17. Datos de proyectos dirigidos a Patrimonio Rural, Medio Natural y Medio Ambiente por cada programa y total nacional.

Tabla 5.18. Datos de acciones formativas (cursos y seminarios) por cada programa y total nacional.

Tabla 5.19. Datos de proyectos dirigidos a la medida Servicios por cada programa y total nacional.

LISTADO DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

Administración General del Estado (AGE)

Administraciones Públicas (AA. PP.)

Agencia Galega de Desarrollo Rural (AGADER)

Análisis de Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades (DAFO)

Asociación Europea de Información sobre Desarrollo Local (AEIDL)

Asociación Europea Leader para el Desarrollo Rural, European Leader Association for Rural Development (ELARD)

Asociación Europea para la Innovación (AEI)

Centro de Animación Rural (CAR)

Comité Económico y Social Europeo (CESE)

Comunidades Autónomas (CC. AA.)

Coordinadora para el Estudio y Protección de las Especies Marinas (CEPESMA)

Dirección General de Agricultura de la Comisión Europea (DG AGRI)

Espacio Social de Innovación (ESdI)

Estados miembros (EE. MM.)

Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER)

Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)

Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria (FEOGA)

Fondo Social Europeo (FSE)

Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO)

Grupos de Acción Local (GAL)

Grupos de Desarrollo Rural (GDR)

Indicación Geográfica Protegida (IGP)

Instituto Nacional de Estadística (INE)

Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario (IRYDA)

Marco Común de Seguimiento y Evaluación (MCSE)

Marco Comunitario de Apoyo (MCA)

Marco Nacional (MN)

Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA)

Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (MARM)

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)

Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES)

Plan Estratégico Nacional (PEN)

Política Agrícola Común (PAC)

Programa de Desarrollo Rural (PDR)

Programa Operativo Integrado (POI)

Red de Innovación Tecnológica (RITER)

Red Española de Desarrollo Rural (REDR)

Red Estatal de Desarrollo Rural (REDER)

Red Europea de Desarrollo Rural (EN RD)

Red Rural Nacional (RRN)

Responsable administrativo financiero (RAF)

Retención de crédito (RC)

Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC)

Tribunal de Cuentas Europeo (TdC)

Unión Europea (UE)

1. INTRODUCCIÓN Y JUSTIFICACIÓN DEL ESTUDIO

Se acaban de cumplir 20 años desde que, en 1991, se pusiera en marcha en España la primera iniciativa comunitaria de desarrollo rural denominada «Liaisons Entre Activités de Developpement de l'Economíe Rural» («Relaciones entre Actividades de Desarrollo de la Economía Rural»), más conocida por su acrónimo Leader. Esta iniciativa suponía la aplicación, por primera vez, no de un programa al uso, sino de una metodología de trabajo dirigida a revitalizar y valorizar el medio rural a partir de sus propios recursos y de sus propios habitantes y basada en la denominada trilogía de Leader: estrategia, territorio y partenariado. Esto hay que considerarlo en un contexto en el que el mundo rural estaba en retroceso con múltiples problemas de despoblamiento, envejecimiento, pérdida de rentas, masculinización, deficiencia de servicios, etc.

La aplicación de la metodología Leader pretende que sea la propia población rural, organizada bajo la fórmula de Grupos de Acción Local (GAL) la que, de forma autónoma y responsable, analice los problemas de su territorio, defina una estrategia, priorice objetivos y aplique su propio programa de desarrollo rural. Para ello, ha sido preciso llevar a las zonas rurales la necesidad de afrontar múltiples retos: movilizar a la población; reforzar la cultura y la identidad del territorio; preservar y gestionar los recursos naturales; crear actividades y acceder a los mercados; sacar provecho de los avances tecnológicos; garantizar la inserción socioprofesional de la población; aportar conocimientos técnicos, competencias y empleos; o valorizar imagen del territorio. Y en esto, Leader ha contribuido a que la población rural haya puesto en marcha, en todo o en parte, sus propias respuestas con un enfoque ascendente.

De esta forma, se ha hablado de Leader como método y filosofía de trabajo que nació como un laboratorio de ideas para facilitar la adopción de posibles soluciones a algunos de los problemas de nuestras comarcas. Para ello, contó con la utilización de una serie de elementos como fueron el trabajo en red, la innovación, la demostración, la transferibilidad y la cooperación. Pronto se reconoció el valor añadido de Leader, basado en una nueva concepción del desarrollo rural fundada en el acercamiento y la creación de vínculos entre actividades, territorios y sectores, en el que Leader I, se concibió, en terminología comunitaria, como laboratorio del método, Leader II su madurez y generalización y Leader Plus su profundización y su reconocimiento.

Los primeros resultados de la aplicación de la metodología Leader determinaron que este planteamiento se extendiera a nuevos territorios y programas de desarrollo rural. Así, en el caso de España, en el periodo de programación 1994-1999, se creó el Programa Operativo de Desarrollo y Diversificación Económica de zonas Rurales, lo que se llamó Proder 1, considerada como una de las primeras experiencias europeas para integrar los principios de Leader en las políticas de desarrollo rural y extender el método a otros territorios no organizados bajo pautas Leader; experiencia que se repite en el periodo de programación 2000-2006 bajo Proder 2 y Agader, en lo que en este texto se han denominado programas afines.

En estos momentos, con el periodo de programación 2007-2013, los efectos de esta metodología están presentes en la programación europea y nacional de desarrollo rural, ya que Leader constituye un eje específico de la política de desarrollo rural, tal como establece el Reglamento (CE) nº 1698/2005 del Consejo, de 20 de septiembre de 2005,

relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER)

En este contexto se inscribe el presente documento, que aborda, por primera vez, la evolución temporal y en extensión de todos los periodos y los territorios con enfoque Leader, teniendo en cuenta los aspectos tangibles e intangibles. Tiene como objetivo conocer el significado del proceso de adaptación y los efectos de la metodología Leader en las zonas rurales españolas, a fin de evaluar qué es lo que se ha hecho bien o menos bien, y qué falta por hacer, detectando las luces y las sombras del método, para actuar en el futuro; cuál ha sido el grado de funcionamiento y evolución de Leader; conocer su valor real y para qué ha servido; ver los efectos que Leader ha manifestado; detectar sus debilidades y fortalezas; y recoger y analizar propuestas de mejora.

El trabajo se ha organizado en torno a las opiniones de un panel de expertos procedentes del mundo de la investigación y sus equipos de trabajo (Universidades), actores del Desarrollo Rural (redes asociativas), así como del ámbito profesional ruralista, bajo la coordinación de la Dirección General de Desarrollo Sostenible del Medio Rural del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (MARM), a través de la Subdirección General de Igualdad y Modernización.

Para su elaboración se ha contado con los fondos documentales del MARM en los cuatro periodos de programación, que se inicia en 1991, hasta la etapa actual y además se han realizado dos grupos de discusión en torno con la participación de gerentes y representantes del sector público en los Grupos de Acción Local.

Finalmente el texto se ha estructurado en seis capítulos:

- El primer capítulo corresponde a la introducción y justificación del informe.
- En el segundo capítulo se repasa la historia de Leader, y sus programas afines, por cada uno de los periodos de programación.
- El tercer capítulo contiene un análisis por parte de los expertos sobre las especificidades de la metodología Leader, siguiendo la propuesta realizada en su día el Observatorio Europeo Leader[1] y que, para este documento, se ha traducido en nueve aspectos esenciales: enfoque territorial, dinamización, enfoque ascendente, parternariado y GAL, innovación, enfoque multisectorial, descentralización financiera, puesta en red y cooperación.
- El cuarto capítulo se centra en el valor ejemplarizante de los programas afines Proder y Agader y lo que ha supuesto en la asimilación de Leader.
- En el quinto capítulo se realiza un diagnóstico del propio impacto Leader, con los indicadores relevantes, planteando las fortalezas y debilidades de la metodología, y proponiendo una serie de recomendaciones.
- Para finalizar, en el sexto capítulo se incluye un resumen ejecutivo del documento.

[1] Observatorio Europeo Leader (1991): *Evaluar el valor añadido del enfoque Leader,* Comisión Europea.

2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL ENFOQUE LEADER

2.1. PERIODO DE PROGRAMACIÓN 1991-1994

2.1.1. Leader I

Concepto y características a nivel europeo

La iniciativa comunitaria conocida comúnmente como Leader fue aprobada el 15 de marzo de 1991 por la Comisión Europea (COM 91/C73/14) y puesta en marcha entre 1991 y 1994. Respondía a la constatación de los nuevos desafíos con los que se encontraban las zonas rurales, entre los que destacaban el declive de su población y de sus actividades y servicios, y los nuevos retos procedentes de la reforma de la Política Agraria Comunitaria (PAC), además de los cambios en los patrones del comercio internacional, las nuevas demandas por la sociedad en la gestión del entorno natural, etc. El documento de la Comisión «*El Futuro del Mundo Rural*»[2] de 1988 fue una referencia fundamental en el diseño de la iniciativa, ya que supuso un nuevo paradigma en la Política Agraria Común al señalar que «*el desarrollo rural no debería ser únicamente una consecuencia de las políticas agrarias de mercado, sino un asunto legítimo de pleno derecho*».

Los objetivos de la nueva iniciativa Leader eran mejorar el potencial de desarrollo de las zonas rurales fomentando la iniciativa local, y promover la adquisición de conocimientos para el desarrollo local, extendiendo dicho conocimiento a otras zonas rurales. Esta primera iniciativa, que pasó a denominarse Leader I para distinguirla de las dos que la continuaron, actuó en las zonas rurales situadas en las regiones menos desarrolladas de la Comunidad Europea de aquel momento (regiones de objetivo 1) o zonas rurales frágiles (objetivo 5b) de los fondos estructurales.

La iniciativa tenía por objeto la puesta en marcha de proyectos de desarrollo rural integrado en un territorio rural determinado mediante el apoyo a los *Grupos de Acción Local* (GAL), grupos en los que habría una participación activa de los actores locales a través de organismos y/o asociaciones representativas. Estos GAL definían sus propias estrategias de desarrollo rural y las concretaban en un programa de desarrollo rural de ámbito comarcal. Al mismo tiempo, se proponía diferenciar las intervenciones en base a las necesidades locales.

Leader I pretendía demostrar la validez de una política de desarrollo rural basada en la implicación directa de todos los actores locales de modo que les permitiera desarrollar sus proyectos aplicando soluciones innovadoras que pudieran servir de modelo para la totalidad de las zonas rurales (valor demostrativo), estableciendo una integración óptima entre las diversas medidas sectoriales. Leader I se consideraba complementario y difería de las actuaciones de desarrollo rural recogidas en el Marco Comunitario de Apoyo (MCA) y en los documentos únicos de programación del FEOGA-O, que tenían un marcado carácter sectorial y estaban destinadas a la agricultura y a los agricultores (Ejes 2.1 y 4). Los antecedentes más cercanos en España habría que buscarlos en las Asociaciones de Agricultura de Montaña derivadas de la Ley de 1989, en el auge de la metodología del desarrollo local de los años 80 –inicialmente aplicado a poblaciones

[2] Commission of the European Communities (1988)

urbanas– y en el impulso novedoso de algunas actuaciones de turismo rural que se habían iniciado a imagen de otros países. Territorialmente, Leader venía a tomar el relevo de los Planes comarcales de ordenación rural del Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario (IRYDA).

Leader I proponía un enfoque basado en zonas o comarcas de tamaño limitado con identidad local reconocible; la implicación activa de la población, empresas, asociaciones y autoridades locales en cada una de las fases de aplicación; el establecimiento de los GAL reuniendo a los agentes públicos y privados de mayor relevancia a nivel local; planes con estrategias de desarrollo multisectoriales e integradas y acciones basadas en el diagnóstico territorial; la formación de una red a nivel europeo que permitiera a los GAL compartir experiencias, conocimientos e información; y el soporte financiero a los grupos por medio de una subvención global.

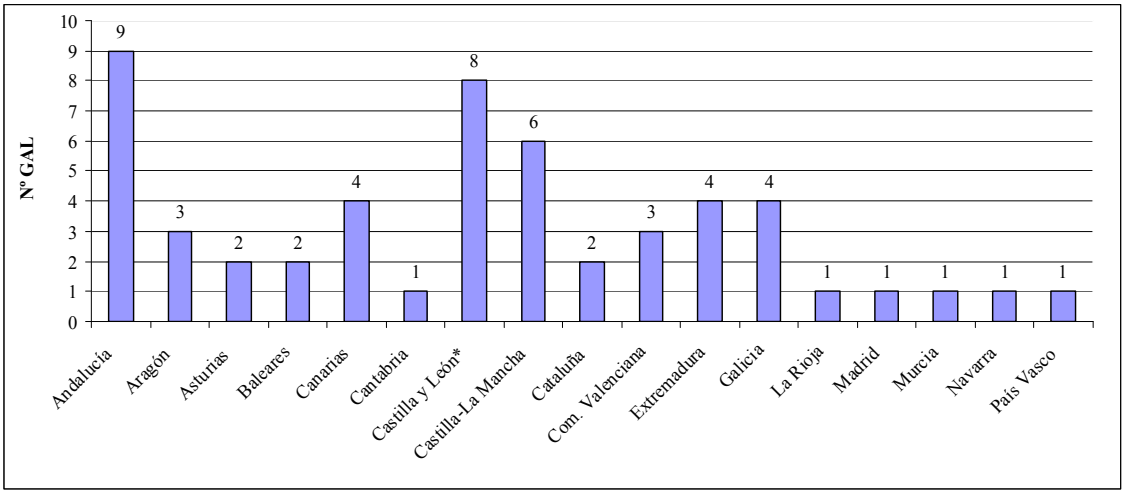
Para la animación de la red de los GAL en Leader I se contó, en el ámbito europeo, con el Centro de Animación Rural (CAR), gestionado por AEIDL, asociación adjudicataria de la asistencia técnica contratada por la Comisión Europea.

Aplicación en España: características y principales resultados

Finalmente, el 6 de diciembre de 1991 se aprobó la iniciativa Leader en España. Comenzó a ser aplicada a nivel nacional el 1 de enero de 1992 a través de 52 Grupos de Acción Local que desarrollaron, hasta el 30 de abril de 1994, un total de 53 programas de desarrollo rural integrado (finalmente se consideraron de forma separada Tierra de Campos y la zona de Camino de Santiago). Sobre un total de 217 grupos europeos que participaron en el programa en el conjunto de la Unión Europea, los 53 GAL españoles supusieron el 24,4% de los GAL europeos. España presentó un programa único de carácter nacional que se elaboró a partir de las 108 propuestas recibidas de programas comarcales.

En cuanto a la tipología de los GAL, si bien hubo en general una estructura y composición variada, predominaron claramente los de la Administración local que representaron más del 50%. En tan sólo 6 grupos predominó la iniciativa privada frente a la pública y fueron los que se mostraron más ágiles al imponer un ritmo de pagos superior al de la media. Sólo en dos grupos la representación público/privada estaba equilibrada. Todo esto no resta para comprender uno de los éxitos de Leader: los GAL como nexo de unión entre Administraciones, actores socioeconómicos y población local para emprender por primera vez el desarrollo de sus comarcas.

Gráfico 2.01. Distribución de Grupos de Acción Local de Leader I por CC. AA.



*Para Leader I, de los 52 GAL iniciales se consideraron finalmente de forma separada Tierra de Campos y la zona de Camino de Santiago, por lo que el presente informe considera 53 GAL.
Fuente: Elaboración propia a partir de MAPA (1995): *Evaluación de la iniciativa LEADER en España*; MAPA (2005): Boletín de la AGE nº 39.

En total, las zonas rurales delimitadas[3] abarcaban una superficie de 81.855 km^2 (16,2% respecto al total nacional) y afectaban a una población total de 1.854.305 habitantes (4,8% de la población total nacional)[4]; lo que suponía una densidad media de 22,6 habitantes/km^2. La mayoría de estos territorios estaban situados en zonas desfavorecidas y con importantes problemas de desarrollo socioeconómico, como eran las altas tasas de población activa agraria o la elevada tasa de desempleo.

En la financiación de Leader I participaron tres fondos estructurales (enfoque plurifondo): el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA-Orientación), el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo Social Europeo (FSE), bajo la forma de intervención de subvenciones globales y a través de un Organismo intermediario nacional que en el caso de España correspondió al antiguo Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario (IRYDA).

El gasto previsto global (UE, Administraciones públicas españolas y sector privado) que finalmente se acordó ascendió a 286,6 millones de euros. Sin embargo, las previsiones se desbordaron y el gasto finalmente comprometido a 30 de septiembre de 1994 fue de 386,7 millones de €, incremento que fue mayor en las zonas rurales de objetivo 1[5] frente a las de objetivo 5b. El responsable de este éxito fue el sector privado, que pasó a absorber más de la mitad del gasto total del programa. Por su parte, la UE y las Administraciones públicas españolas tuvieron un peso de la inversión global del 26,9% y el 20,5% respectivamente.

Los programas comarcales Leader en España contaron con 7 medidas que agruparon los 4.359 proyectos llevados a cabo. Estas medidas fueros las siguientes:

[3] MAPA (1995): *Informe de Evaluación de la iniciativa Leader en España*
[4] Datos del INE correspondientes al total nacional en el año 1991.
[5] Dentro de la clasificación «objetivo 1» o zonas menos desarrolladas, en España durante el periodo 1991-1994 se incluían 10 Comunidades Autónomas: Andalucía, Principado de Asturias, Islas Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Galicia, Región de Murcia y Comunidad Valenciana.

1. Apoyo Técnico al desarrollo,
2. Formación profesional y ayuda al empleo
3. Apoyo al Turismo Rural
4. Apoyo a pequeñas y medianas empresas, artesanía y servicios locales
5. Valorización y comercialización de productos agrarios locales
6. Promoción cultural y apoyo al asociacionismo
7. Equipamiento y funcionamiento de los grupos

La experiencia española de la iniciativa Leader supuso un nuevo planteamiento del desarrollo rural, al comenzar una nueva dinámica y un nuevo método del desarrollo rural que tuvo como reflejo en las comarcas, en líneas generales, un efecto demostrativo, actuando como catalizador de un aumento de la iniciativa privada y del asociacionismo, un incremento de la actividad económica y un cierto freno al despoblamiento.

A la hora de hacer una evaluación general de Leader I, hay que tener en cuenta tanto las consecuencias positivas[6] como los aspectos críticos[7] que conllevan esta nueva perspectiva. Un ejemplo de ello fue la integración de las asociaciones locales público-privadas dentro de la política de desarrollo rural ejecutada por las Administraciones públicas tanto en el ámbito nacional como autonómico, permitiendo la integración en el proceso multisectorial de todos los medios, recursos e instrumentos. No obstante, las Administraciones locales tuvieron un excesivo protagonismo en el diseño y puesta en marcha de los programas con respecto a lo deseado por los agentes económicos y sociales de las comarcas.

La iniciativa contó con una fuerte movilización de los agentes económicos y sociales y una amplia participación de la población en el proceso de desarrollo de las comarcas y en la búsqueda de soluciones a los problemas locales. Sin embargo, frecuentemente se produjo un dualismo por un lado entre población y las actividades económicas tradicionales, y por el otro los proyectos innovadores y los actores económicos y sociales que los promovían y los ejecutaban. Esto no hizo mermar uno de los éxitos de la iniciativa en España, que estribó en la amplia respuesta del sector privado a las ayudas públicas, viéndose este hecho reflejado en el efecto multiplicador.

Las nuevas posibilidades de aprovechar los recursos potenciales, si bien permitieron la diversificación de la economía local y la mejora de los servicios manteniendo y creando empleos, en algunos casos hubo una excesiva polarización de los proyectos hacia algún sector, fundamentalmente el turismo rural. Además, en algunos casos no se definió una estrategia y unos objetivos de desarrollo rural sino que se presentaron una serie de proyectos sin la necesaria relación o coherencia con una estrategia.

Se generó todo un proceso de aprendizaje en la cooperación entre actores dentro y fuera de la comarca, basado en la difusión de métodos de trabajo y en el intercambio de información, aunque una parte de los GAL no mantuvo demasiada comunicación con otros grupos nacionales o europeos.

[6] MAPA (2000): *Iniciativa comunitaria Leader Plus Programa de Desarrollo Rural de España.*
[7] MAPA (1995): *Informe de Evaluación de la iniciativa Leader en España*

Por otra parte, Leader I también visualizó, por primera vez, los problemas medioambientales en la estrategia de desarrollo local, integrándolos para aportar soluciones.

Por último, hay que señalar otros aspectos críticos[8] como fueron la concentración territorial de los proyectos en los municipios más dinámicos; el escaso tiempo de funcionamiento que tuvieron los grupos; las dificultades de tipo administrativo de gestionar una iniciativa novedosa respecto de la tradicional gestión de las Administraciones públicas. Otro aspecto crítico importante fue la restricción administrativa de las subvenciones relativa a la dificultad de no poder incluir el sector agrario en los proyectos, hecho que hizo que los agricultores percibiesen, en buena medida, la iniciativa como algo que les resultaba ajeno y, por tanto, no se involucraran plenamente.

2.2. PERIODO DE PROGRAMACIÓN 1994-1999

Un momento importante de la evolución histórica del enfoque Leader fue el paso de Leader I a Leader II. Esta transición brindó la oportunidad de afianzar el planteamiento de desarrollo rural introducido por la primera iniciativa Leader, aprovechar la experiencia anterior y optimizar de este modo los métodos y los procedimientos en este segundo periodo de programación objeto de análisis.

2.2.1. Leader II

Concepto y características a nivel europeo

Tras la primera etapa experimental de la iniciativa comunitaria Leader I, considerada de gran éxito en muchas de las 217 zonas rurales europeas en las que se aplicó[9], se puso en marcha la segunda iniciativa comunitaria de desarrollo rural, denominada Leader II, que supuso la consolidación y la ampliación de las actuaciones iniciadas por su predecesora. Las líneas básicas del Leader II están fijadas en la comunicación a los estados miembros 94/C 180/12 del 7 de julio de 1994.

La iniciativa era aplicable con unos recursos financieros limitados en las zonas menos desarrolladas (regiones de objetivo 1), en las zonas con deficiencias estructurales (objetivo 5b) y en las zonas con baja densidad de población del norte de Europa (objetivo 6).

Además del objetivo inicial de la iniciativa comunitaria en cuanto a seguir prestando apoyo a proyectos impulsados por agentes locales, en este segundo periodo de programación se dio más énfasis al carácter innovador y de demostración de los proyectos, al intercambio de experiencias y puesta en red, y a la cooperación transnacional.

Así pues, el enfoque innovador introducido por Leader I se convirtió en un objetivo explícito de Leader II, tal y como se cita en la Comunicación a los Estados Miembros: «*El objetivo de Leader II será fomentar medidas innovadoras por parte de agentes*

[8] MAPA (2003): *Libro Blanco de la Agricultura y el Desarrollo Rural.*
[9] ÖIR; Comisión Europea (2003): *Ex-post Evaluation of the Community Initiative Leader II.*

públicos o privados involucrados a escala local en todos los sectores de la actividad rural, dar a conocer los resultados de estos proyectos a la Comunidad europea y ayudar a los agentes rurales de los diferentes Estados miembros que deseen aprovechar las lecciones aprendidas en otras zonas y trabajar de manera conjunta en proyectos».

La naturaleza innovadora de los proyectos se entendía en sentido amplio, es decir, no se limitaba al método, como hacía Leader I, sino también a innovación en cuanto a contenido técnico de los proyectos, ya fuese del producto, del proceso de producción, del mercado o de cualquier otro aspecto, como la forma de organización. Estas características innovadoras podían afectar a cuestiones puramente económicas, culturales, medioambientales o de integración social en estrecha colaboración con el desarrollo rural.

Asimismo, en la citada Comunicación a los Estados miembros, la Comisión Europea apoya la gestión descentralizada de Leader II en la medida de lo posible, respetando las competencias de cada organismo implicado: «*La Comisión negociará, en colaboración con el Estado miembro, el contenido de los programas nacionales o regionales y ya no intervendrá de forma directa en la selección de los proyectos ni de los beneficiarios (GAL u organismos colectivos locales*) […]».

Por lo tanto, atendiendo a las consideraciones de la Comisión, la selección individual de los proyectos y los beneficiarios, así como la gestión financiera y administrativa de los programas regionales de Leader II era competencia exclusiva de las asociaciones decisorias regionales o nacionales en su caso. No obstante, los socios debían actuar conforme a la reglamentación de los fondos estructurales.

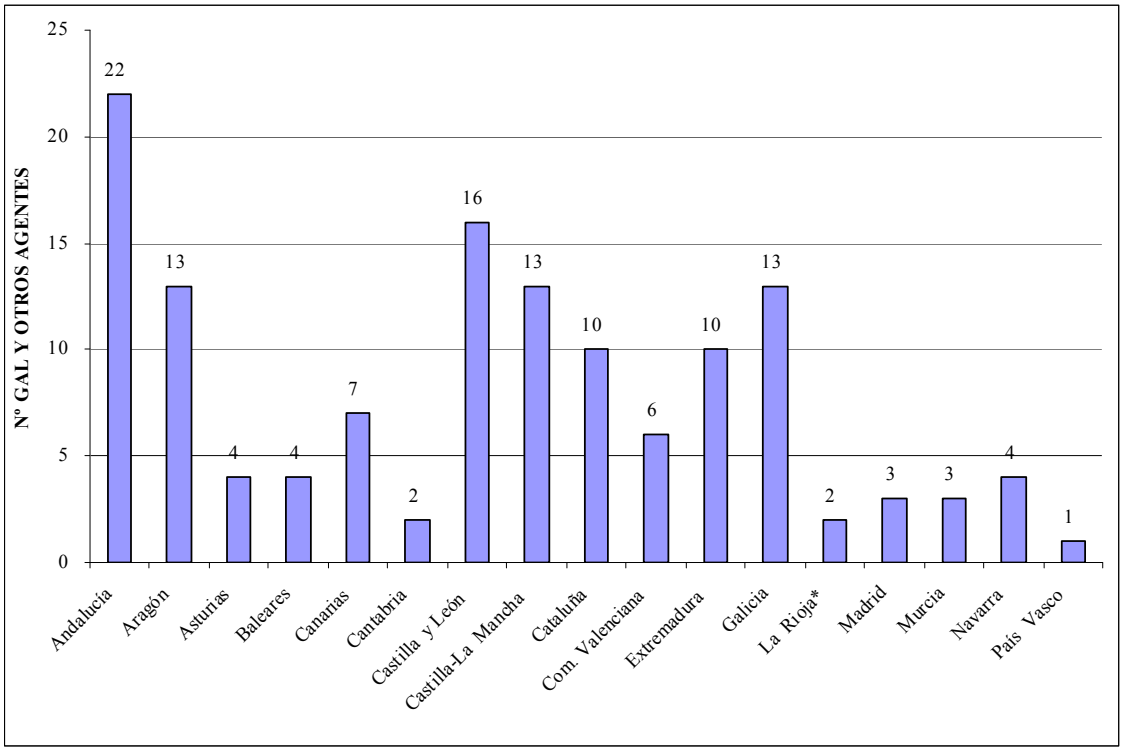
Cabe destacar la puesta en marcha en este periodo del Observatorio Europeo Leader, dependiente de la Comisión Europea, cuyo cometido se centró en el trabajo en red como su predecesor el CAR de Leader I, además de tener un papel muy activo en la cooperación.

Por último, hay que señalar la importancia de la conferencia de Cork (Irlanda) de 1996 sobre desarrollo rural y la firma de la Declaración de Cork que sentó las bases de una política de desarrollo rural integrada, de enfoque local, basada en la metodología Leader, potenciando la competitividad que las zonas rurales pueden alcanzar con políticas adecuadas.

Aplicación en España: características y principales resultados

En España, la iniciativa Leader II se articuló a través de 17 programas regionales (uno por Comunidad Autónoma) que se desarrollaron a través de 133 programas comarcales, gestionados por 132 Grupos de Acción Local y un Agente colectivo, concretamente el de la Cultura del vino de La Rioja. La réplica ampliada de Leader I provocó un notable efecto llamada, aumentando considerablemente el número de candidaturas y programas comarcales, impulsados en parte por las Administraciones. Comparándolo en el ámbito europeo, con un total de 906 Grupos de Acción Local (GAL) y 92 grupos constituidos por otros organismos (Agentes colectivos), las entidades españolas supusieron el 13,3%.

Gráfico 2.02. Distribución de Grupos Acción Local y otros agentes de Leader II por CC. AA.



∗La Rioja presentó el único Agente colectivo de España.
Fuente: *Informe de la Dirección General de Desarrollo Rural al Comité Nacional Leader II* (1998).

La superficie total afectada por la iniciativa fue de 226.057 km^2 (el 45% de la superficie nacional), donde se ubicaban 3.233 municipios (el 40% de los municipios españoles) con una población de 4,7 millones de habitantes[10].

Por consiguiente, si se comparan estos datos con los de la etapa anterior, se confirma no sólo que el número de territorios Leader aumentó considerablemente, sino que arrastraba la participación de más socios, la realización de más proyectos y la implicación de más beneficiarios.

En cuanto al tipo de financiación, Leader II conserva el principio de financiación global, en tanto que la subvención se negocia en base al programa en su conjunto, no a sus proyectos individuales. Por lo tanto, Leader II continuó siendo una iniciativa comunitaria plurifondo a la que contribuyeron tres fondos comunitarios estructurales (FEOGA-Orientación, FEDER y FSE); además de abrirse a la financiación nacional de las Administraciones central, autonómicas y locales, así como a la inversión privada.

En cuanto a los resultados financieros de **Leader II** en España, finalmente se comprometieron un gasto de casi 1.364 millones de euros (entre UE, Administraciones nacional y regionales y gasto privado) un gasto que superó las previsiones en 250 millones de euros.

En cuanto a las medidas subvencionables en el marco de Leader II, se partió de medidas análogas a Leader I para pasar a estructurarlas en cuatro categorías:

[10] MAPA (2000): *Iniciativa comunitaria Leader Plus Programa de Desarrollo Rural de España* y DGDR (1998): *Informe de la Dirección General de Desarrollo Rural al Comité Nacional Leader II.*

- La Medida A, denominada «Adquisición de competencias», se enfocó en la preparación de los agentes locales para desempeñar un papel responsable en la distribución de los programas locales y mejorar el flujo de información.
- La Medida B, denominada «Programas de innovación rural», donde se debía dar prioridad a los programas de inversión y acción local que resultasen innovadores en el contexto local, pudiesen funcionar como modelos y fuesen transferibles. Esta medida se dividía en las siguientes submedidas:
    - B.1 Apoyo técnico al desarrollo rural
    - B.2 Formación y ayudas a la contratación
    - B.3 Turismo rural
    - B.4 Pequeñas empresas, artesanía y servicios
    - B. 5 Valorización y comercialización de productos agrarios
    - B.6 Conservación y mejora del medio ambiente y su entorno
- La Medida C, denominada «Cooperación transnacional», era facultativa. Se refería a la cooperación entre zonas Leader de dos o más Estados miembros.
- La Medida D, denominada «Redes de colaboración», implicaba el desarrollo de la solidaridad activa entre zonas rurales y el intercambio de logros, experiencia y conocimientos.

En España, para este periodo, hubo una preferencia hacia los proyectos dirigidos al turismo rural (aunque en menor medida que en Leader I), pequeñas empresas, artesanía y servicios y valoración de la producción agraria.

En general, la cooperación transnacional tuvo un peso escaso en la ejecución general del programa. No obstante, en el aspecto cualitativo arrojó una experiencia positiva con múltiples ejemplos[11].

En cuanto a la puesta en red en España, el MAPA estableció la Unidad Española del Observatorio Europeo Leader como instrumento de animación nacional en lo que se refiere a redes institucionales y como parte de la red europea organizada por la Comisión Europea. Al margen de ello, los propios GAL se organizaron en redes asociativas (Red Española de Desarrollo Rural, 1995 y Red Estatal de Desarrollo Rural, 1997) y redes regionales.

La intervención de Leader fue muy significativa en las zonas rurales de España. La invitación de Leader II a formar colaboraciones o partenariados territoriales fue una cuestión novedosa que los agentes locales percibieron como una herramienta importante para hacer frente a los problemas de las zonas rurales y a los retos que planteaban las nuevas funciones asignadas al mundo rural.

Sin embargo, Leader II tendió a utilizarse como una herramienta de influencia o incluso control político en distintos niveles administrativos y territoriales; los GAL tendieron a fragmentarse en un número reducido de grupos de interés que intentaban utilizar Leader como un instrumento de poder[12]. A pesar de todo ello, la concienciación y la asimilación de la filosofía subyacente al enfoque Leader — la participación de la comunidad, la dinamización social y la cooperación — fue ganando terreno, y de

[11] MAPA (2000): *Iniciativa comunitaria Leader Plus, Programa de Desarrollo Rural de España.*
[12] ÖIR; Comisión Europea (2003): *Ex-post Evaluation of the Community Initiative Leader II.*

manera progresiva fue reconociéndose como un instrumento muy importante para la promoción del desarrollo rural en general y para el fomento de la acción local colectiva.

2.2.2. Proder 1

Características y principales resultados

La iniciativa comunitaria Leader contó con una enorme aceptación entre las zonas rurales de España, hecho que quedó patente por la gran cantidad de territorios que presentaron su candidatura a Leader II. Sin embargo, los fondos que la iniciativa comunitaria había asignado a España resultaron insuficientes para satisfacer todas las expectativas generadas en las comarcas rurales, por lo que el entonces Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA) y las Comunidades Autónomas (CC. AA.) decidieron dedicar parte de los recursos presupuestarios contemplados en el Marco Comunitario de Apoyo (MCA) de los fondos estructurales al Programa Operativo de Desarrollo y Diversificación Económica de Zonas Rurales (Proder).

La Comisión Europea aprobó el programa Proder 1 a través de la Decisión C (96) 1454 de 18 de junio de 1996, quedando enmarcado en los ejes prioritarios nº 2 «Desarrollo local» y nº 4 «Agricultura y desarrollo rural» del MCA en las regiones españolas de objetivo 1.

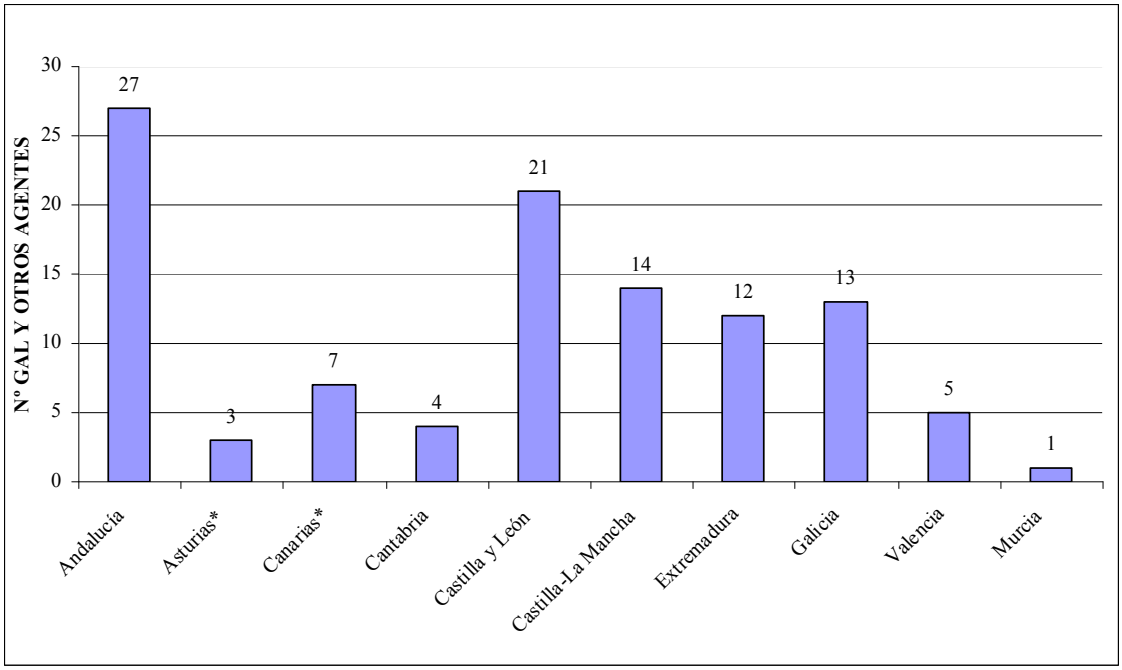
De este modo, nació Proder 1 como un programa de desarrollo rural plurirregional diseñado y aplicado en España y cofinanciado por la Unión Europea, con objetivos similares a Leader II, aunque con mecanismos de gestión diferentes.

El periodo de programación transcurrió entre 1996 y 1999 y el ámbito de aplicación del programa fueron las diez CC. AA. de objetivo 1: Andalucía, Principado de Asturias, Islas Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Galicia, Región de Murcia y Comunidad Valenciana. En estas comunidades se seleccionaron comarcas rurales que no habían sido beneficiarias de la medida B (Innovación) de la Iniciativa Comunitaria LEADER II, excepto en Islas Canarias en donde se produjo solapamiento parcial de ambos programas debido a que el territorio insular ya estaba cubierto por Leader II.

La ejecución del programa se llevó a cabo mediante programas de carácter local previamente seleccionados por las autoridades nacionales, desarrollados mediante alguno de los siguientes organismos de ejecución: asociaciones locales público-privadas (Grupos de Acción Local); Administraciones públicas locales, organismos o sociedades de promoción; u oficinas comarcales de las Comunidades Autónomas.

Los programas comarcales que estuvieron en funcionamiento mediante Grupos de Acción Local fueron un total de 97 distribuidos por 8 Comunidades Autónomas. Otros programas se gestionaron desde la Administración Regional de las dos Comunidades Autónomas restantes con el siguiente reparto: tres oficinas comarcales de la Consejería de Agricultura en Asturias y un programa del Gobierno de Canarias, que se gestionó en colaboración con los 7 Cabildos Insulares. En total, tras el análisis de los 152 programas presentados, el número de programas locales seleccionados en Proder 1 ascendió a 101.

Gráfico 2.03. Distribución de Grupos de Acción Local y otros agentes de Proder 1 por CC. AA.



*El Principado de Asturias gestionó Proder 1 a través de 3 oficinas comarcales y las Islas Canarias a través de 7 Cabildos Insulares.

Fuente: MAPA (2003): *Evaluación final del Programa de Desarrollo y Diversificación Económica de zonas rurales objetivo nº 1 de España*.

Proder 1 afectó a 1.764 municipios, una superficie total de 119.883 km^2 y una población de 4,4 millones de habitantes[13]. Por lo tanto, respecto al impacto territorial general del programa, cabría destacar que Proder 1 actuó en el 21% de los municipios españoles, que supuso el 10% de la población nacional, un porcentaje reducido debido a que las zonas de aplicación presentaban una baja densidad de población (36 hab/km^2).

En cuanto a la financiación, el programa estuvo cofinanciado por dos de los fondos estructurales comunitarios, FEOGA-Orientación y FEDER; además de por fondos nacionales, autonómicos y locales; y por agentes privados.

Inicialmente, el programa contó con una dotación financiera de aproximadamente la mitad que la de Leader II, aunque hay que remarcar que en Proder 1 había menos grupos y que, en general, las zonas sobre las que actuaba el programa estaban menos deprimidas que aquellas en donde actuaba su homólogo Leader.

Sin embargo, el gasto total de Proder 1 evolucionó incrementándose en un 28% desde su programación prevista inicial (el gasto total final comprometido fue de 790,7 millones de euros). La causa de esta variación fue principalmente la movilización de la financiación privada, que aumentó su participación en un 85%[14].

En cuanto a los objetivos del programa, éstos se asemejaron a los de la iniciativa Leader y, como se especifica en el texto del *Programa Operativo de Desarrollo y*

[13] MAPA (2003): *Evaluación final del Programa de Desarrollo y Diversificación Económica de zonas rurales objetivo nº 1 de España*.
[14] MAPA (2003): *Evaluación final del Programa de Desarrollo y Diversificación Económica de zonas rurales objetivo nº 1 de España*

Diversificación Económica de zonas rurales de España (MAPA, 1996), fueron: «*Impulsar el desarrollo endógeno y sostenido de las zonas de aplicación, a través de la diversificación de la economía rural, persiguiendo el mantenimiento de la población, frenando la regresión demográfica y elevando las rentas y el bienestar social de sus habitantes a niveles más próximos o equiparables a otras zonas más desarrolladas, asegurando la conservación del espacio y de los recursos naturales*».

Para cumplir tales objetivos, el programa se articuló en torno a ocho medidas, financiadas cada una de ellas mediante un fondo estructural determinado.

1. Valorización del patrimonio rural. Renovación y desarrollo de núcleos de población con predominio de la actividad agraria (FEOGA-O).
2. Valorización del patrimonio local. Renovación y desarrollo de núcleos de población sin predominio de actividad agraria (FEDER).
3. Fomento de las inversiones turísticas en el espacio rural: Agroturismo (FEOGA-O).
4. Fomento de las inversiones turísticas en el espacio rural: Turismo local (FEDER).
5. Fomento de pequeñas empresas, actividades de artesanía y de servicios (FEDER).
6. Servicios a las empresas en el medio rural (FEOGA-O).
7. Revalorización del potencial productivo agrario y forestal (FEOGA-O).
8. Mejora de la extensión agraria y forestal (FEOGA-O).

Estas medidas fueron dotadas de la flexibilidad suficiente para su adaptación a la heterogeneidad de las Comunidades Autónomas, de modo que fuese cada una de ellas la que seleccionara las medidas de aplicación, su porcentaje de financiación y el mecanismo de ejecución.

Las medidas que más efectos positivos generaron fueron las de tipo productivo, orientadas a la diversificación de rentas y a potenciar los sectores secundario y terciario (turismo, fomento de pequeñas empresas y artesanía…). La revalorización del patrimonio también fue importante y permitió que muchas Administraciones y colectivos locales destinaran parte de su presupuesto a estas acciones. La incidencia de la medida de mejora de la extensión agraria y forestal fue menos significativa[15].

Proder 1, junto con el programa POMO finlandés, pueden considerarse las primeras experiencias del denominado *mainstreaming*, como expansión del método de la iniciativa Leader al sistema de programación general de los fondos estructurales del UE en el medio rural, como fue reconocido en diversos foros y documentos de análisis y perspectivas. Las premisas iban en paralelo, ya que apoyándose en las potencialidades locales, incentivaron el desarrollo endógeno de sus zonas de aplicación. Además, sus objetivos iban más allá de lo meramente agrícola, buscando además la conservación del espacio y de los recursos naturales, así como la diversificación de la economía rural, con el fin de frenar la regresión demográfica de las zonas rurales y elevar las rentas así como el bienestar social de sus habitantes.

[15] MAPA (2003): *Evaluación final del Programa de Desarrollo y Diversificación Económica de zonas rurales objetivo nº 1 de España.*

2.3. PERIODO DE PROGRAMACIÓN 2000-2006

La iniciativa comunitaria Leader Plus y las medidas de desarrollo y diversificación económica de zonas rurales que configuraron Proder 2 constituyeron la continuación y la profundización en el periodo 2000-2006 de las intervenciones que habían sido iniciadas en España en los años anteriores.

2.3.1. Leader Plus

Concepto y características a nivel europeo

La tercera fase de la iniciativa comunitaria relativa al desarrollo rural abarcó el periodo de programación de 2000 a 2006 y se denominó Leader Plus.

La iniciativa Leader Plus quedó establecida por el Reglamento (CE) nº 1260/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999 –en el marco de transformación que supuso la Agenda 2000– y sus orientaciones se fijaron en la Comunicación de la Comisión a los Estados miembros de 14 de abril de 2000 (2000/C139/05).

En dicha Comunicación se señaló que la nueva iniciativa de desarrollo rural debía complementar los programas generales impulsando actividades integradas concebidas y aplicadas por grupos de cooperación que operasen a escala local. Además de esta finalidad, se estableció que Leader Plus debía ayudar a los agentes del mundo rural a reflexionar sobre el potencial de su territorio en una perspectiva a más largo plazo.

Asimismo, entre los objetivos fijados por esta Comunicación, se incorporó el concepto de «carácter piloto», es decir, con Leader Plus se pretendía fomentar la aplicación de estrategias originales de desarrollo sostenible integradas, de calidad y destinadas a la experimentación de nuevas formas de valorizar el patrimonio natural y cultural, mejorar el entorno económico a fin de contribuir a la creación de empleo y mejorar la capacidad de organización de las comunidades.

Además, la estrategia de desarrollo propuesta por los GAL en sus planes de desarrollo debía articularse en torno a alguno de los siguientes aspectos aglutinantes que propuso la Comisión:

- Utilización de nuevos conocimientos y tecnologías a fin de incrementar la competitividad de los productos y servicios de los territorios.
- Mejora de la calidad de vida en las zonas rurales.
- Valorización de los productos locales, en particular, facilitando el acceso al mercado de las pequeñas estructuras de producción mediante actuaciones de tipo colectivo.
- Valorización de los recursos naturales y culturales, incluida la de las áreas de interés comunitario en el marco de Natura 2000.

En cuanto a los GAL, se limitó la participación del sector público. La Comisión estableció que estos grupos debían estar compuestos por un conjunto equilibrado y representativo de interlocutores de los diferentes sectores socioeconómicos del territorio; y que en los órganos de decisión, los agentes económicos y las asociaciones debían representar, como mínimo, el 50%.

Otro de los aspectos fundamentales de Leader Plus introducidos por dicha Comunicación fue la cooperación en sentido amplio. Se apoyó la creación de grupos de cooperación de calidad formados por diversos operadores, es decir: la cooperación podía llevarse a cabo dentro de los propios territorios rurales, entre territorios de un mismo Estado Miembro, o entre distintos Estados Miembros, o incluso fuera del marco comunitario. Se pretendía fomentar el trabajo en red para dar a conocer nuevos modelos de desarrollo rural, obtener resultados transferibles, intercambiar logros, experiencias y conocimientos entre los agentes de Leader. El nuevo instrumento que la Comisión Europea puso en marcha para este propósito fue el Contact Point.

Con el fin de conseguir los objetivos expuestos, Leader Plus se estructuró en estos tres capítulos: Eje o Capítulo 1: apoyo a las estrategias de desarrollo rural territoriales, integradas y piloto; Capítulo 2: apoyo de la cooperación interterritorial y transnacional; Capítulo 3: integración en una red de todos los territorios rurales, tengan o no acceso a Leader Plus, así como de los agentes de desarrollo rural.

Por último, indicar que otro de los hitos de la iniciativa Leader fue la Segunda conferencia europea sobre desarrollo rural de 2003 celebrada en Salzburgo (Austria) en la que se reflexionó sobre la experiencia adquirida con la aplicación de los programas de desarrollo rural del periodo 2000-2006 y se fijaron las prioridades de la política para el siguiente ejercicio de programación que tendría lugar en una Unión Europea ampliada.

Aplicación en España: características y principales resultados

A diferencia de Leader I y Leader II, en este nuevo periodo 2000-2006 todos los territorios rurales podían beneficiarse de Leader Plus. En España, dadas las características institucionales con una estructura autonómica descentralizada, Leader Plus se puso en práctica a través de 17 programas regionales de desarrollo rural (uno por cada Comunidad Autónoma) y un programa nacional horizontal coordinado y gestionado por el MAPA.

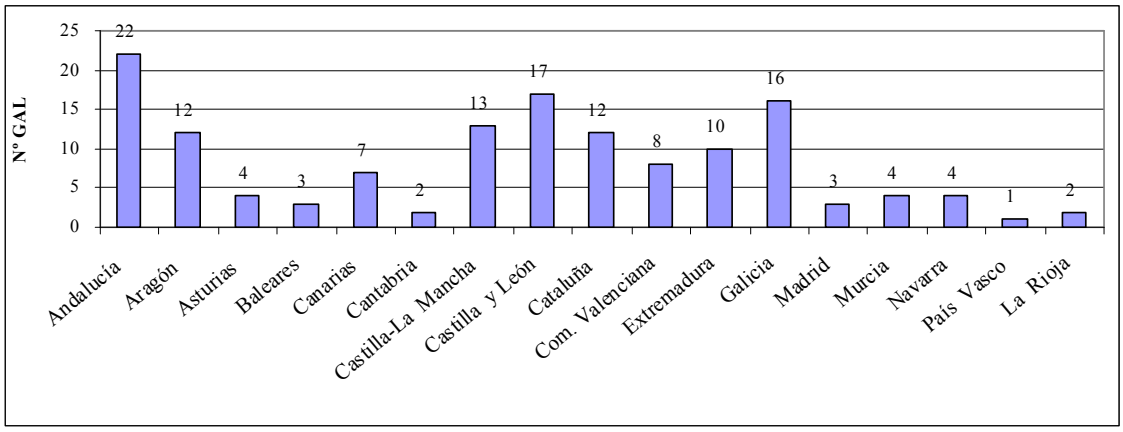
Dentro del programa nacional Leader Plus, aprobado por Decisión de la Comisión Europea el 18 de mayo de 2001, se constituyeron únicamente grupos de carácter interautonómico o interregional, es decir, grupos cuyo ámbito geográfico comarcal de actuación afectaba a más de una Comunidad Autónoma. En total fueron cinco los grupos interautonómicos que conformaron el programa nacional: Prepirineo, Ancares, País Románico, Peña Trevinca y Puente de los Santos.

Estos GAL interautonómicos trataron de intervenir en zonas que presentaban coherencia geográfica, cultural, económica o en proyectos con temáticas coherentes, cuyos límites superponían el territorio de varias CC. AA.

Además, el Programa Nacional fue responsable de la integración en red de todos los GAL españoles (regionales e interregionales) para favorecer el intercambio de experiencias, el diálogo y el reforzamiento de la cooperación. A este efecto, se creó la Célula de Promoción y Animación de Desarrollo Rural (a partir de 2008, Unidad de Promoción y Animación) cuya función era promover el trabajo en red de los territorios rurales fuesen o no beneficiarios de Leader.

En total se aprobaron 145 Grupos de Acción Local beneficiarios de Leader Plus: 140 grupos distribuidos entre los 17 programas regionales y los 5 grupos interautonómicos del programa nacional.

Gráfico 2.04. Distribución de Grupos de Acción Local de Leader Plus por CC. AA.



Fuente: MARM, (2009): *Plan Estratégico Nacional de Desarrollo Rural* y MARM (2009): *Marco Nacional de Desarrollo Rural 2007-2013.*

Leader Plus afectó a 3.694 municipios españoles, una superficie total de 251.187 km^2 y una población de 5,9 millones de habitantes, que en términos porcentuales respecto al total nacional se traduce en 45,6%, 49,8% y 13,4%, respectivamente[16].

En relación con los aspectos aglutinantes en los que los GAL españoles centraron sus estrategias de desarrollo, se encontraban por orden de importancia: recursos naturales y culturales, principalmente, seguido de productos locales, calidad de vida y, en último lugar, utilización de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC)

En cuanto a la financiación de Leader Plus, la iniciativa comunitaria pasa a ser monofondo. El Reglamento (CE) nº 1257/1999 permitió ampliar el ámbito de asistencia del FEOGA-Orientación a la aplicación de todas las medidas de Leader Plus. De este modo, se intentó evitar los problemas surgidos en Leader I y II derivados de la dificultad de compatibilizar las financiaciones procedentes de tres fondos estructurales. Además de la participación financiera comunitaria, hubo financiación nacional, autonómica, local y privada.

El gasto total finalmente comprometido de Leader Plus fue de 1.794,2 millones de euros, de modo que quedó superado en un 23% las previsiones, siendo, una vez más, la financiación de origen privado el principal causante de estos incrementos.

En España, los programas se articularon en torno a las siguientes medidas, como ya se ha indicado anteriormente:

Eje 1. Estrategias de desarrollo.

- 101. Adquisición de competencias.
- 102. Gastos de gestión, funcionamiento administrativo y asistencia técnica.
- 103. Servicios a la población.
- 104. Patrimonio.

[16] MAPA (2007): *La agricultura, la pesca y la alimentación en España 2007*.

105. Valorización de los productos locales y agrarios.
106. PYMES y servicios.
107. Valorización del patrimonio natural y arquitectónico.
108. Turismo.
109. Otras inversiones.
110. Formación y empleo.

Eje 2. Cooperación (interterritorial y transnacional)
Eje 3. Puesta en red (todos los grupos Leader Plus y otros agentes locales)
Eje 4. Gestión, seguimiento y evaluación.

En relación con los aspectos aglutinantes en los que los GAL españoles centraron sus estrategias de desarrollo, se encontraban por orden de importancia: recursos naturales y culturales, principalmente, seguido de productos locales, calidad de vida y, en último lugar, utilización de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC).

Finalmente, se puede afirmar que en el territorio español se intentó profundizar en la función laboratorio de Leader Plus en cuanto a descubrir y experimentar nuevos enfoques de desarrollo integrados y sostenibles que complementasen o reforzasen la política de desarrollo rural, aunque en este periodo se percibió una pérdida del carácter innovador de los proyectos.

2.3.2. Proder 2

Características y principales resultados

El Programa Operativo Proder 1 se afianzó con una segunda programación, Proder 2, que se implementó de manera paralela a Leader Plus durante el periodo de programación de 2000 a 2006.

Como establece el Real Decreto nº 2/2002 de 11 de enero, por el que se regula la aplicación de la iniciativa comunitaria Leader Plus y los programas de desarrollo endógeno de grupos de acción local incluidos en los Programas Operativos Integrados (POI) y en los Programas de Desarrollo Rural (PDR), y en aplicación del Reglamento (CE) nº 1257/1999, los POI regionales de objetivo 1[17] y los PDR de fuera de objetivo 1[18] incluían como uno de los ejes prioritarios una serie de medidas de desarrollo endógeno de zonas rurales orientadas al fortalecimiento y diversificación de su economía, el mantenimiento de su población, la elevación de las rentas y el bienestar social de sus habitantes y la conservación del espacio y los recursos naturales.

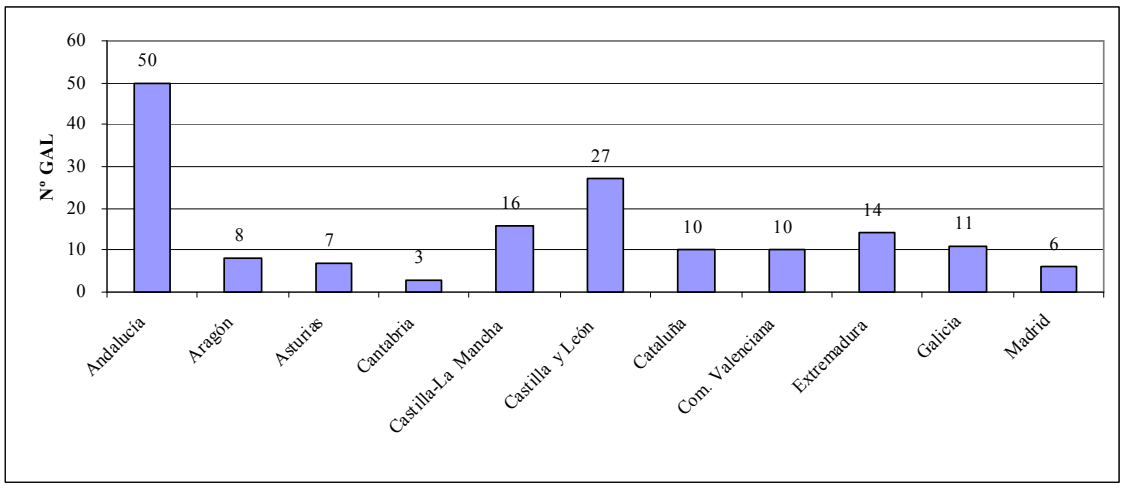
Por lo tanto, Proder pasó de ser un Programa Operativo limitado a las zonas rurales de objetivo 1 en el periodo 1994-1999, para convertirse en el periodo 2000-2006 en un paquete de medidas aplicables en todo el territorio nacional y desarrolladas a través de

[17] Dentro de la clasificación «objetivo 1» o zonas menos desarrolladas, en España durante el periodo 2000-2006 se incluían 10 Comunidades Autónomas: Andalucía, Principado de Asturias, Islas Canarias, Cantabria (en transición), Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Galicia, Región de Murcia y Comunidad Valenciana.
[18] Dentro de la clasificación «fuera de objetivo 1» o zonas más desarrolladas, en España se incluían 7 Comunidades Autónomas: Aragón, Islas Baleares, Cataluña, Comunidad de Madrid, La Rioja, Navarra y País Vasco.

los POI regionales de objetivo 1 (incluidas las zonas de apoyo transitorio) y de los PDR de fuera de objetivo 1.

La implantación de Proder 2 dependía de la voluntad de las Comunidades Autónomas y, finalmente, se aplicó en 12 de ellas, ocho en Objetivo 1 (Andalucía, Asturias, Canarias, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Galicia, y Comunidad Valenciana), una en Objetivo 1 en transición (Cantabria) y tres fuera de Objetivo 1 (Aragón, Cataluña y Madrid). Además, en 22 comarcas de Andalucía y 3 de Madrid, se decidió programar en sus territorios tanto Leader Plus como Proder 2[19]. De este modo, en Proder 2 se contó con un total de 162 Grupos de Acción Local. Este aumento se debió en gran medida al hecho de que los 50 grupos de desarrollo rural de Andalucía se acogieron a Proder.

Gráfico 2.05. Distribución de Grupos de Acción Local de Proder 2 por CC. AA.



Fuente: MARM (2009): *Plan Estratégico Nacional de Desarrollo Rural*; MARM (2009): *Marco Nacional de Desarrollo Rural 2007-2013.*

El impacto territorial de Proder 2 también aumentó en esta etapa, al afectar a 3.646 municipios españoles, una superficie total de 234.219 km^2 y una población total de 7,6 millones de habitantes, es decir, unos porcentajes respecto al total nacional de 45%, 46,4% y 17%, respectivamente[20].

Proder 2 fue cofinanciado por FEOGA-O y FEDER en las regiones de objetivo 1 y FEOGA-G en las regiones fuera de objetivo 1, además de contar con fondos nacionales, autonómicos y locales, además de recibir financiación privada**.**

La suma programada comprometida para Proder 2 aumentó considerablemente respecto al periodo anterior, llegando a duplicarse el gasto público, con un fuerte incremento de los fondos de la Administración central.

Las medidas en las que se articuló el programa Proder 2 respondieron a los mismos objetivos que los planteados en Leader Plus. Sin embargo, Proder 2 ya no correspondía a un programa independiente como en el periodo anterior, sino que se aplicó a través de las medidas 7.5 y 7.9 de desarrollo endógeno incluidas en los Programas Operativos Integrados de objetivo 1, y de otras medidas incluidas en los Programas de Desarrollo

[19] MARM (2009): *Plan Estratégico Nacional de Desarrollo Rural;* MARM (2009): *Marco Nacional de Desarrollo Rural 2007-2013*.
[20] MAPA (2007): *La agricultura, la pesca y la alimentación en España 2007*.

Rural de las regiones fuera de objetivo 1. Pero a la hora de realizar los convenios con los Grupos de Acción Local, los proyectos fueron muy similares a aquellas que se subvencionaron a través de Leader Plus, o presentaba ligeras variaciones: mejora de la comercialización y transformación de los productos agrícolas, productos agrícolas de calidad, diversificación de actividades en el ámbito agrario, fomento del turismo y del artesanado, protección del medio ambiente y mejora del bienestar de los animales, cooperación.

La gestión en este periodo se realizó a través de una subvención global en Andalucía y como medidas dentro de los respectivos POI y PDR en el resto de las CC. AA. Además, cada Comunidad decidió el presupuesto aplicable, las medidas y acciones a desarrollar, los métodos de gestión a implantar y las condiciones específicas para la concesión de ayudas.

2.3.3. Agader

La Comunidad Autónoma de Galicia implementó en su región el programa Agader que fue desarrollado por la Agencia Gallega de Desarrollo Rural (Agader también) y gestionado por 10 Grupos de Acción Local gallegos. De este modo, mediante Agader, Leader Plus y Proder 2 quedó cubierta la totalidad del territorio rural gallego en el periodo 2000-2006.

Este programa se orientó a las zonas más deprimidas de la región gallega y llegó a afectar a 48 municipios gallegos, con una superficie total de 4.948 km^2 (16,7% respecto al total de Galicia) y una población total de 225.422 habitantes (8,4% respecto al total autonómico)[21].

Cabe destacar su parecido con Leader Plus y Proder 2 en cuanto a gestión descentralizada por GAL, partenariado, innovación, etc., y se debe resaltar que estaba financiado íntegramente por fondos propios de la Administración autonómica y con aportación financiera privada.

El programa Agader se estructuró en las siguientes medidas:

1. Asistencia técnica.
2. Prestación de servicios a empresas.
3. Renovación, desarrollo y mejora de núcleos de población rural y del entorno.
4. Valorización de la producción agraria.
5. Fomento de pequeñas empresas, actividades de artesanía y de servicios.
6. Valorización de patrimonio rural y local.
7. Fomento de inversiones turísticas en el medio rural: agroturismo y turismo local.

2.4. PERIODO DE PROGRAMACIÓN 2007-2013

De 1991 a 2006, la iniciativa comunitaria Leader, a través de Leader I, Leader II y Leader Plus, intentó descubrir y experimentar nuevos enfoques de desarrollo rural,

[21] MARM (2009): *Plan Estratégico Nacional de Desarrollo Rural*; MARM (2009): *Marco Nacional de Desarrollo Rural 2007-2013* y datos del INE correspondientes a Galicia en el año 2002.

integrados y sostenibles que influyeran, completaran o reforzaran la política de desarrollo rural de la Unión Europea.

Transcurridos tres períodos de programación, la Comisión Europea consideró que la iniciativa comunitaria Leader había alcanzado el grado de madurez que permitía a las autoridades competentes de los Estados miembros y a los Grupos de Acción Local de las zonas rurales aplicar el enfoque propio de la iniciativa en el contexto más amplio de la programación general de desarrollo rural. En consecuencia, los principios básicos del enfoque Leader pasaron a incluirse en los propios PDR, convirtiéndose en un eje específico de la política de desarrollo rural.

2.4.1. Leader-Eje 4 (FEADER)

Concepto y características a nivel europeo

El Reglamento (CE) nº 1698/2005 del Consejo, de 20 de septiembre de 2005, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) para el período 2007-2013, establece las directrices estratégicas relativas al desarrollo rural para el periodo en cuestión, estructurándolo en torno a cuatro ejes de actuación.

Cada Estado miembro elabora un plan estratégico nacional con arreglo a las orientaciones estratégicas que han sido adoptadas por la Comunidad. La puesta en práctica de los planes estratégicos nacionales se lleva a cabo a través de los programas de desarrollo rural, que contienen un conjunto de medidas agrupadas en torno a cuatro ejes:

Eje 1: Aumento de la competitividad del sector agrícola y forestal
Eje 2: Mejora del medio ambiente y del entorno rural
Eje 3: Calidad de vida en las zonas rurales y diversificación rural
Eje 4: Leader, en el que se incluyen medidas como:
- 41. Estrategias de desarrollo local:
  - 411. Competitividad.
  - 412. Medio ambiente/gestión de la tierra.
  - 413. Calidad de vida/diversificación.
- 421. Cooperación.
- 431. Costes de funcionamiento, adquisición de competencias y promoción del territorio.

Una vez que el enfoque Leader pasa de ser una iniciativa comunitaria a integrarse en los PDR como eje Leader, son los Estados miembros los responsables de definir su función estratégica dentro de la política de desarrollo rural, teniendo en cuenta las directrices comunitarias al respecto, que establecen los siguientes elementos mínimos para el eje Leader:

- Estrategias de desarrollo local por zonas, diseñadas para territorios rurales subregionales claramente delimitados.
- Partenariados locales entre los sectores público y privado, es decir, Grupos de Acción Local.

- Un enfoque ascendente que otorgue a los GAL un poder decisorio sobre la elaboración y aplicación de una estrategia de desarrollo local.
- Concepción y aplicación multisectorial de la estrategia, basada en la interacción entre los agentes y proyectos de los distintos sectores de la economía local.
- Aplicación de enfoques innovadores.
- Ejecución de proyectos de cooperación.
- Creación de redes de partenariados locales.

La diferencia fundamental entre el eje Leader y el resto de ejes de los programas de desarrollo rural no reside en el contenido de las acciones, sino en el modo de llevarlas a la práctica. De hecho, muchas de las acciones enmarcadas en el eje Leader son similares a las realizadas en virtud de otros ejes. El principal valor añadido del eje Leader se encuentra en el modo en que las propias comunidades rurales ejecutan estas acciones y en la forma en que éstas se encuentran relacionadas entre sí.

En cuanto a los objetivos explícitos del eje Leader, en las directrices estratégicas[22] se establece que la prioridad global específica debe ser la creación de capacidades locales para el empleo y la diversificación: «*Los recursos que se asignen al eje 4 (Leader) deben contribuir a la consecución de los objetivos prioritarios de los ejes 1, 2 y, sobre todo, 3, pero también al objetivo prioritario horizontal de mejorar la gobernanza y movilizar el potencial de desarrollo endógeno de las zonas rurales. La ayuda que se dispense a través del eje 4 abre la posibilidad de combinar los tres objetivos (competitividad, medio ambiente y calidad de vida/diversificación) en el contexto de una estrategia de desarrollo local comunitaria basada en las necesidades y características locales*».

Por consiguiente, entre las funciones principales del eje Leader en el marco del FEADER destacan: la promoción del desarrollo local endógeno (una de las principales ventajas de los enfoques ascendentes es su capacidad de movilizar más recursos locales para el proceso de desarrollo puesto que los agentes locales tienen un mejor conocimiento de las oportunidades de recursos disponibles); el aumento de la capacidad organizativa a nivel de la gobernanza de las comunidades rurales; y la lucha contra el declive que sigue existiendo en muchas zonas rurales, incentivando la innovación; además de la cooperación interterritorial o transnacional.

Aplicación en España: características y principales resultados

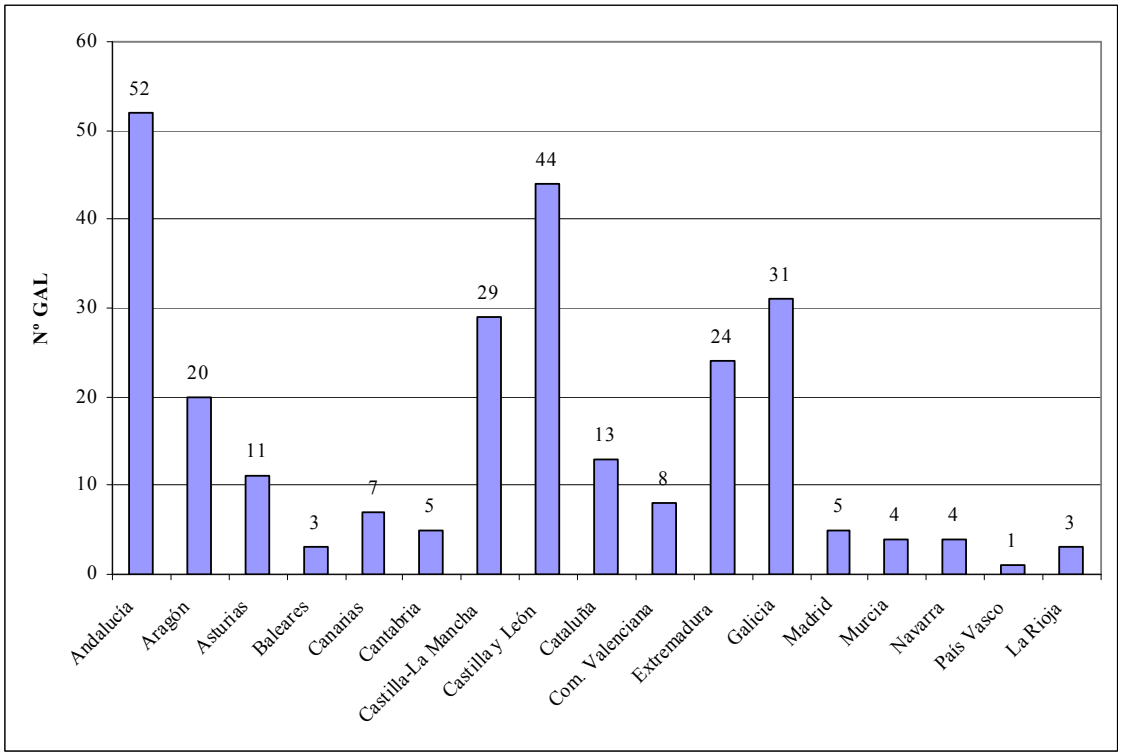
La estructura de programación en España para el período 2007-2013 se basa en un Plan Estratégico Nacional (PEN) de Desarrollo Rural, que indica las prioridades de la intervención del Fondo y del Estado; un Marco Nacional (MN) de Desarrollo Rural, que contiene aquellos elementos comunes a todos los programas, así como las medidas horizontales de aplicación general; 17 programas regionales de desarrollo rural (uno por Comunidad Autónoma); y un programa nacional de la Red Rural Nacional, gestionado por el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (MARM).

De acuerdo con esta estructura competencial, el eje Leader se desarrolla en España a través de 18 Programas de Desarrollo Rural (17 regionales y 1 nacional), y es gestionado por 264 Grupos de Acción Local.

[22] Decisión 2006/144/CE del Consejo, de 20 de febrero de 2006.

Según los datos aportados por los propios GAL, el eje Leader actúa en 7.047 municipios españoles, abarcando una superficie total de 448.207 km^2 (88,8% respecto al total nacional) y afectando a una población de 12,4 millones de habitantes[23] (26,8% respecto al total nacional)[24].

Gráfico 2.06. Distribución de Grupos de Acción Local de Leader-Eje 4 por CC. AA.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por los GAL.

Tal y como se ha introducido, la política agrícola común en este periodo de programación se financia a través del FEADER. De este modo, el eje Leader pasa a convertirse en monofondo. Con el fin de garantizar el equilibrio adecuado entre los ejes de los PDR, el Consejo Europeo estableció para cada uno de ellos una contribución mínima del FEADER. En España se estableció la obligatoriedad de dirigir un mínimo del 10% de los importes iniciales de este fondo disponibles para los PDR regionales a la metodología Leader (el doble del mínimo del 5% establecido por el Reglamento comunitario). Tras la aprobación de los PDR en 2008 el porcentaje a nivel nacional supuso alrededor del 11% del total de los recursos FEADER iniciales.

Actualmente, debido a las modificaciones de la PAC y la nueva reprogramación, el valor medio del importe FEADER sobre el total dirigido a la metodología Leader se sitúa en el 10,45%[25]. El gasto previsto, entre FEADER y gasto nacional, para el conjunto de todos los PDR es de 1.473,5 millones de euros.

[23] Población potencialmente beneficiaria una vez excluido el casco urbano principal en los municipios grandes.
[24] Los datos relativos a superficie y población totales de España se han obtenido del INE a fecha 2008.
[25] MARM (2009): *Plan Estratégico Nacional de Desarrollo Rural.*

Con esta aportación para el eje 4 Leader se garantiza que los Grupos de Acción Local puedan seguir gestionando un porcentaje de ayudas similar al que gestionaron en el periodo de programación anterior.

En cuanto a la aplicación del eje Leader en España, cabe destacar que todas las Comunidades Autónomas han programado alguna de las medidas 411, 412 y 413[26].

Debido a que este período aún no ha finalizado, los resultados finales no estarán disponibles hasta el 2015, considerando la regla N+2.

[26] MARM (2010): *Informe de síntesis del Seguimiento Estratégico Nacional*.

3. ANÁLISIS DE LEADER EN ESPAÑA

3.1. ENFOQUE TERRITORIAL

El «enfoque territorial» es un elemento clave en la metodología Leader. El desarrollo siempre toma cuerpo en un territorio habitado por una comunidad humana, en el que se activan determinados recursos y donde la tradición perdura y la innovación, inevitablemente, se abre camino. El territorio no es, por tanto, objeto inanimado susceptible de ser tratado con indiferencia, sino soporte vivo en el que se traba la compleja madeja de relaciones sociales, económicas y ambientales.

No cabe un desarrollo sin perspectiva territorial. El mosaico heterogéneo del solar objeto de la acción del desarrollo necesita ser estudiado con el debido rigor científico-técnico con el fin de auscultar mejor las potencialidades del mismo, describir sus fortalezas y conocer sus debilidades: solo así se podrá llegar a un diagnóstico certero del que pueda derivar un desarrollo duradero.

En este apartado, se van a tratar cuatro aspectos. En primer lugar, hemos estimado conveniente precisar el perfil conceptual del «enfoque territorial», según ha sido entendido en los programas de desarrollo rural Leader y Proder. En un segundo apartado, abordaremos la «territorialización» del desarrollo; es decir, las formas de concreción territorial que siempre han tenido las acciones de desarrollo, unas veces ejecutadas «desde arriba» y otras con participación social; únase a ello la diferenciación territorial de cariz histórico-geográfico que ha consagrado ámbitos con una fuerte identidad y que siempre deben tenerse en consideración. En tercer lugar, la aplicación de la iniciativa comunitaria Leader en España de la iniciativa comunitaria Leader, que ha cristalizado en el nacimiento de un nuevo mosaico territorial, emparentado, en parte, con la condición geográfica del mismo, si bien abierto a nuevas delimitaciones sustentadas por la iniciativa social; este nuevo mapa de los territorios del desarrollo tiene ya un sólido arraigo, habiéndose consolidado un cierto sentimiento identitario en la sociedad rural y mostrado eficaz como marco de trabajo para el desarrollo de los objetivos programáticos. Por último, en un cuarto apartado, se quiere abordar con algo más de detenimiento el análisis de la bondad de este enfoque territorial; a la luz de los datos del informe de evaluación de quince Grupos de Desarrollo Rural del que fuimos responsables, se puede estimar la coherencia de la formación de esos territorios del desarrollo rural y el grado de consecución de los objetivos plasmados en los programas.

Nota: En el presente trabajo (capítulo 3.1. Enfoque territorial), se han utilizado los datos de los censos de población de los años 1991 y 2001, y el padrón de habitantes de 2000, 2007 y 2010, usando, en la medida de lo posible, el año de inicio y final del periodo. Se ha optado por no usar el Padrón de habitantes de 1996, ni su primera revisión del año 1998, ya que ofrecen un número de habitantes, en general, mucho más bajo que incluso el censo del año 1991 y son muchos los municipios para los que no hay dato de esos años, siendo muy difíciles de utilizar para comparaciones interanuales. En las gráficas, en cambio, se han utilizado en todos los casos datos a 1 de enero de 2010. Siempre se ha tomado la población total de cada municipio, si bien es sabido que en algún caso no todo el municipio pertenecía al territorio Leader o Proder, esto produce distorsiones muy pequeñas en estudios a escala nacional. Las superficies se han calculado con las delimitaciones territoriales vigentes a 1 de enero de 2004.

Como consecuencia de ello, los datos referidos a superficie y población que aquí aparecen, no coinciden con los datos que figuran en el análisis cuantitativo realizado en el capítulo 2 debido a las diferentes fuentes utilizadas.

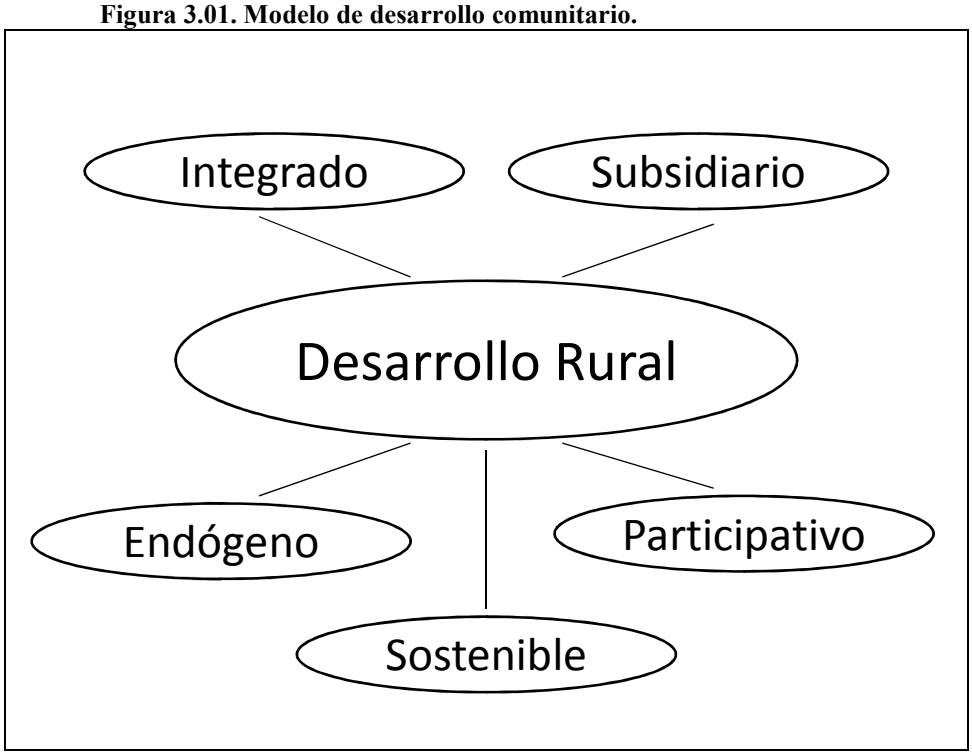
3.1.1. Precisiones conceptuales del enfoque territorial

La acción del desarrollo necesita, en primer lugar, fijar los objetivos y modos que van a guiar su proceder. Se precisa, en otras palabras, establecer qué tipo de desarrollo se desea para un determinado territorio y la comunidad humana que lo habita. Por eso, es del todo oportuno comenzar este apartado, dedicado a reflexionar sobre el concepto «enfoque territorial», glosando siquiera brevemente cuáles son los cimientos que sostienen el desarrollo rural en el marco de la anteriormente denominada iniciativa comunitaria Leader; solo así podremos entender el papel que asume el enfoque territorial en dicha iniciativa.

3.1.1.1. Perfil del desarrollo rural comunitario

Entre las características que califican el desarrollo rural comunitario cabe destacar estas cinco: integrado, endógeno, sostenible, participativo y subsidiario. No se procura, por lo tanto, un desarrollo impositivo, alóctono, venido «desde arriba» y de cariz eminentemente técnico-economicista, sino más bien pegado al territorio, con audiencia y participación social, y una decidida apuesta por los valores locales. Esto nos hace pensar en el relevante protagonismo que va a tener el territorio y el modo en el que va a ser tratado. Veamos con algo más de detenimiento cada una de las características citadas con el fin de inferir su relación con el «enfoque territorial» que ahora tratamos de conceptualizar.

Figura 3.01. Modelo de desarrollo comunitario.



Fuente: Elaboración propia.

El desarrollo rural comunitario procura impulsar la creación de un tejido socioeconómico diverso y sólidamente trabado en los territorios sobre los que ejerce sus acciones; ello implica utilizar una perspectiva global que integre una heterogeneidad de actores en el diseño del programa de desarrollo y una atención multisectorial en los objetivos. Esta perspectiva integradora precisa de un conocimiento territorial suficientemente profundo para emitir diagnósticos certeros que impidan crecimientos deformes.

El carácter endógeno obliga a reconocer los recursos propios sobre los que construir el desarrollo. Este debe tener raíces en la valorización del contenido territorial, tanto desde el punto de vista físico como humano. Los recursos históricos que alentaron la vida en los territorios deben tenerse en cuenta a la vez que las nuevas demandas y capacidades técnicas y organizativas abren horizontes inéditos para un nuevo impulso socioeconómico. La condición endógena no es excluyente, más bien acoge lo nuevo y lo hace suyo al arraigarlo en lo propio.

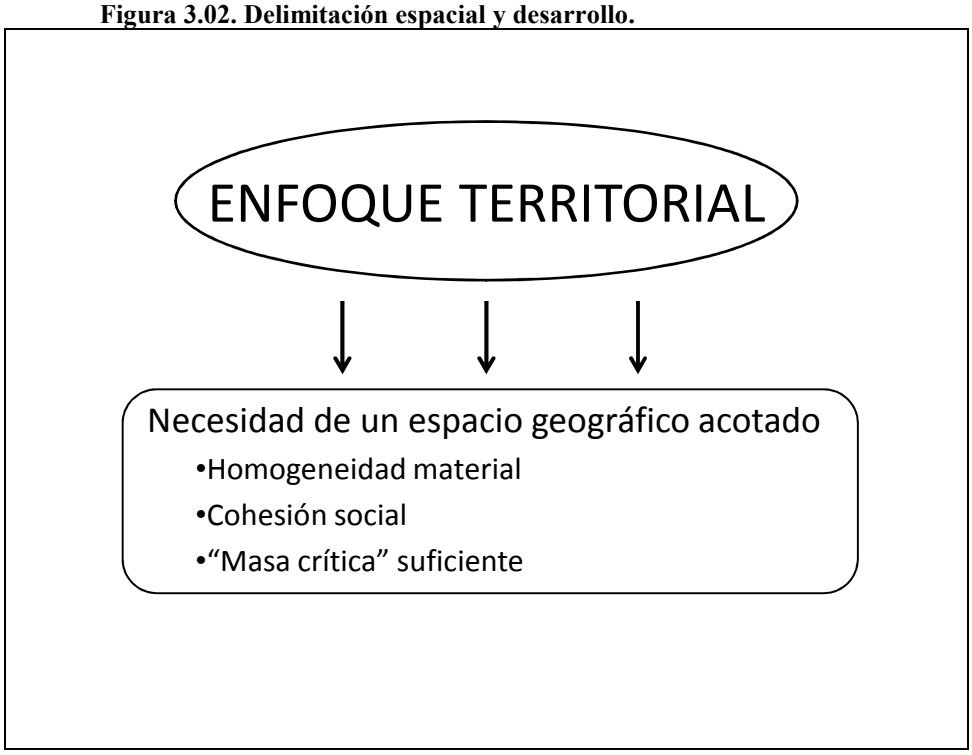
La sostenibilidad implica actuar con coherencia ecológica. El conocimiento territorial no solo aconseja acotar procedimientos y limitar actuaciones, sino aprovechar las potencialidades de los recursos de manera sensata, multiplicando sus efectos beneficiosos sin menoscabar el legado natural y cultural de inconmensurable valor existente en el territorio. El desarrollo duradero está, por lo tanto, fuertemente emparentado con un «enfoque territorial» bien conducido, sin reduccionismos inoperantes y potenciador de un uso comedido de los recursos.

La participación social en el diseño y ejecución del propio desarrollo ha supuesto la consolidación de un legítimo protagonismo, nacido de la propia tierra, que ha fortalecido los ámbitos geográficos objeto de las acciones de desarrollo. El conocimiento directo del territorio, apoyado por la experiencia, constituye un aval seguro para el éxito de los objetivos planteados. Al mismo tiempo, esa implicación asumida por la población local fortalece la identidad territorial y, en definitiva, el sentimiento de pertenencia a ese mismo territorio. Por último, unida a la responsabilidad de los agentes locales, está el carácter subsidiario que tiene prescrito el desarrollo rural comunitario. La comunidad humana asentada en el territorio asume, de este modo, la gestión de los programas de desarrollo sin la tradicional tutela de instituciones de rango superior, que, en este caso, tan solo prestan su apoyo en aquello que sobrepasa las capacidades de aquella. Esta faceta, sin duda, fortalece aún más ese «enfoque territorial».

3.1.1.2. El desarrollo rural en el territorio

A la luz de lo que acabamos de decir, resulta coherente deducir que las acciones de desarrollo en los ámbitos rurales de la Unión Europea tengan ese «enfoque territorial» como condición ineludible. Dos son las ideas clave que sostienen esta perspectiva territorial: la necesidad de delimitar los espacios de actuación, y el conocimiento profundo exigible por parte de los gestores del territorio para diseñar programas de desarrollo sensatos y factibles. A su vez, cada uno de estos dos principios está constituido por un armazón de ideas diversas, coherentemente entrelazadas, que podemos desgranar a continuación.

Figura 3.02. Delimitación espacial y desarrollo.



Fuente: Elaboración propia.

En primer lugar, veamos la necesidad de acotar un espacio geográfico para convertirlo en objeto de la acción de desarrollo. Tradicionalmente, el territorio recibía las iniciativas de promoción social y económica al margen de su propia condición, produciéndose no pocas veces impactos manifiestamente incoherentes. La metodología Leader ha propiciado la creación de zonas operativas que cumplen, de entrada, una doble condición: homogeneidad material y cohesión social. Eso tiene sentido no solo por el manejo más eficiente del programa sino también por el afianzamiento de la personalidad de ese espacio que termina por concienciar a la población y acrecentar, como ya hemos comentado, su sentimiento de pertenencia al mismo.

¿Qué entendemos por homogeneidad material?: la neta dominancia de un determinado perfil físico-natural y la identificación con unos tipos de paisaje característicos. Los territorios homogéneos no equivalen a una monótona repetición de las pautas climáticas, geológicas y biogeográficas; más bien, esos mismos territorios encierran una diversidad natural y paisajística que fácilmente se desvela al estudiarlos a una escala de detalle. Podríamos decir que la homogeneidad alude al sistema o estilo físico-natural dominante que anima las diversidades locales; muy cerca de esa homogeneidad se encuentra la concepción de las comarcas que secularmente ha cristalizado en divisiones territoriales que llegan a nuestros días. No puede extrañar, por tanto, que la territorialización de los programas de desarrollo rural haya tenido muy en cuenta las comarcas geográficas, si bien no han tenido porqué seguir fielmente ninguna de las delimitaciones existentes y derivadas de estudios científicos o intereses administrativos.

El segundo de los criterios respetados a la hora de delimitar espacialmente las zonas de actuación de los programas de desarrollo es la llamada cohesión social. La comunidad humana asentada sobre el territorio ha trabado a lo largo de la historia fuertes lazos con éste hasta acrisolar un sentimiento común, innumerables tradiciones, no pocas veces variaciones dialectales de una determinada lengua, incluso diferenciaciones lingüísticas

de gran significación, y hasta un cierto perfil identitario. Este conjunto de notas terminan por cohesionar a la población, lo que no equivale a borrar las variaciones locales, ni mucho menos a estampar una monótona reiteración de las características sociales. También desde el punto de vista humano los territorios objeto de la acción Leader ostentan contrastes internos acusados, tanto desde el punto de vista cuantitativo (notables diferencias en la distribución de la población) como cualitativo (estado de desarrollo).

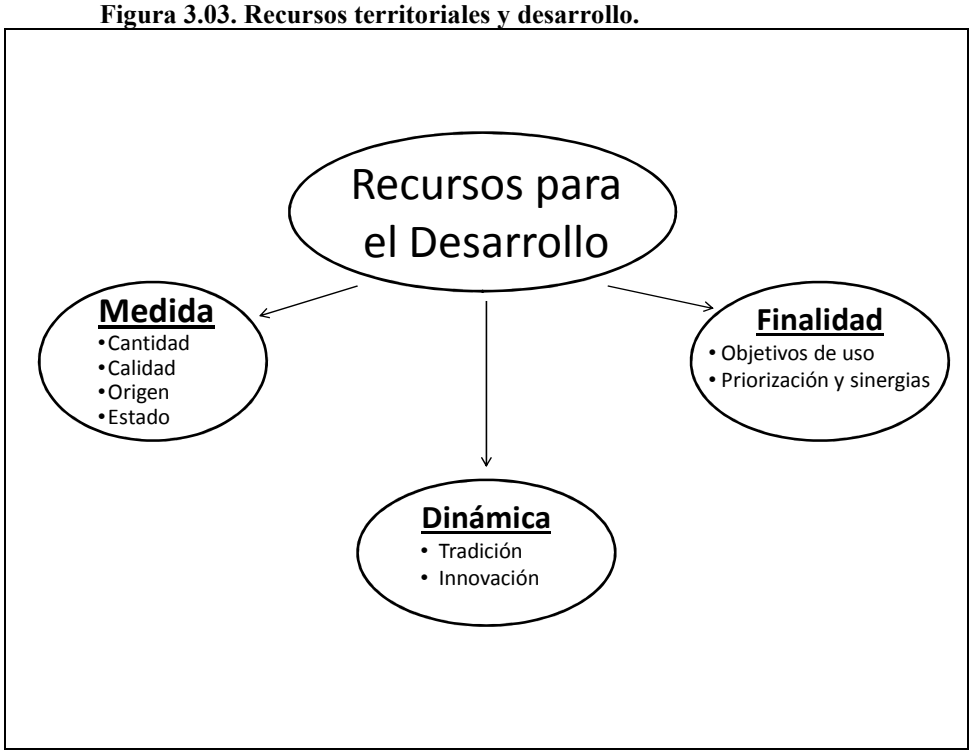
La delimitación territorial, sustentada por esa doble condición aludida, busca configurar espacios con una «masa crítica» con la suficiente capacidad para movilizar los propios recursos y generar condiciones idóneas para la acción del desarrollo. Ello supone que sean territorios manejables por su extensión y con un contenido demográfico suficiente para hacer posible las iniciativas, si bien debe cuidarse de que no sobrepase determinada dimensión para no desdibujar la cercanía social. Esa delimitación tiene, por último, un doble beneficio: hacer más fácil la auscultación y el diagnóstico previos a la acción del desarrollo, y potenciar la opción por los valores locales. Los territorios Leader, por su extensión, resultan más accesibles a su conocimiento científico y, por ende, a una más fácil detección de los problemas y desafíos a solucionar. Por otra parte, la primacía de lo local se ve fortalecida por ese conocimiento cercano que descubre recursos potenciales para su activación.

3.1.1.3. Del diagnóstico territorial a la acción del desarrollo

Una vez efectuada la delimitación territorial corresponde a continuación descubrir las fortalezas y debilidades del nuevo espacio y diseñar un programa de acción movilizadora de los recursos en general, así como de las capacidades sociales. En este segundo momento, la concreción sobre qué recursos deben ser movilizados y cómo manejarlos constituyen los elementos clave.

La realidad de los recursos para el desarrollo es muy compleja y, a su vez, constituye la base del «enfoque territorial» de los programas de desarrollo rural de la Unión Europea. Una triple perspectiva, sintetizada en tres palabras, conviene tener en cuenta para sopesar su importancia: medida, dinámica y finalidad. Veamos brevemente cada una de ellas.

Figura 3.03. Recursos territoriales y desarrollo.



Fuente: Elaboración propia.

Toda aproximación científica y operativa al estudio de los recursos para el desarrollo precisa evaluar la cantidad y calidad de los mismos, su origen y estado; en otras palabras, calibrar en términos cuantitativos el volumen de aquellos recursos susceptibles de transformarse en productos y medir, en suma, las potencialidades que esconden de cara a su puesta en el mercado. Los recursos pueden ser de origen físico-natural o proceder y estar inmersos en la misma comunidad humana; los hay inertes como la sal o un paisaje granítico, vivos como un hayedo o de cariz humano como las capacidades organizativas o innovadoras de la población local. No resulta fácil establecer tipologías claras que agrupen la enorme diversidad de recursos susceptibles de ser utilizados, pues en un mismo recurso se puede imbricar indisolublemente lo natural y lo humano, lo inerte y animado, su valor actual e histórico, su peso cuantitativo y aprecio cualitativo, etc.

Unida a la necesaria medida que debe efectuarse sobre los recursos para el desarrollo, está el punto de vista temporal que siempre debe tenerse en cuenta; es decir, la propia dinámica social que es trasladada a las valoraciones sobre los recursos y el sentido de las oportunidades concretas que pueden derivar de esas mismas valoraciones. Un mismo recurso ha podido jugar a lo largo de la historia papeles muy diferentes a tenor de las exigencias de la comunidad humana que lo ha manejado y de aquellos sectores sociales que han ejercido una determinada demanda sobre él. Allí están esos espacios agrarios que prestaron sus potencialidades para un uso productivo de bienes alimentarios y hoy reconducen su función también como ámbitos de interés ambiental o despliegan una oferta de recreación para una parte de la sociedad; es notable el giro operado por tantos oficios tradicionales que fueron el sostén de una sociedad rural autárquica hacia la pequeña industria artesanal que suministra bienes de consumo turístico.

Este cambio es propiciado por el redescubrimiento de un valor que, habiéndose mantenido vivo a lo largo del tiempo, aunque adormecido no pocas veces, ahora es

reconducido hacia un nuevo horizonte. Este empeño no resulta fácil de ejecutar, pues supone conocer bien la trabazón territorial formada secularmente para engastar con acierto la innovación. Este es el meollo de la condición endógena del desarrollo rural comunitario: saber enraizar lo nuevo en un marco tradicional. De lo contrario, lo alóctono eclipsa y termina por destruir un patrimonio enormemente valioso, o bien la tradición se erige como fenómeno sin vida, vacío y hueco, que acaba por sucumbir.

Por último, la gran heterogeneidad de recursos debe poseer un orden que priorice unos y relegue otros a un plano complementario. Este orden operativo está condicionado por la finalidad y los objetivos del programa de desarrollo. La creación de un tejido socioeconómico diverso impone abrir el abanico de las potencialidades de los recursos, señalando aquellos más fuertes como locomotoras y engarzando el resto a las sinergias desplegadas por la acción de las primeras. Por otra parte, el modo de activar y gestionar los recursos resulta clave, siendo tamizada cada decisión por el principio de sostenibilidad.

3.1.2. El territorio: soporte necesario del desarrollo

Acotar los territorios siempre ha sido una condición esencial para ejercer algún tipo de gestión sobre los mismos. Los intereses que han propiciado las múltiples zonificaciones que han sufrido los territorios han sido muy diversos. Desde la misma aparición del hombre sobre la tierra y la consiguiente constitución de comunidades humanas, la segmentación del soporte territorial en ámbitos diferentes fue un hecho; cada grupo humano ordenó el territorio según necesidades, tecnologías a su alcance y la propia potencialidad de sus recursos disponibles. No es, por tanto, una novedad que la sociedad rural de nuestros días se haya planteado delimitar un espacio territorial para ejecutar unas acciones de desarrollo al amparo, en este caso, de la política comunitaria. Más bien, se puede decir que el protagonismo otorgado a la iniciativa social de encarnar sus objetivos de desarrollo en un territorio bien definido enlaza con una tradición bien afianzada que durante milenios ha perdurado en el mundo rural, aunque no pocas veces ignorada desde instancias foráneas.

Una de las delimitaciones de más fuerte impacto es la de cariz político-administrativo. Sin dejar de tener en consideración el soporte natural y la historia, este tipo de despiece del territorio obedece a criterios políticos, normalmente emanados desde arriba y no siempre con la aquiescencia de la población local. En nuestro país, por ejemplo, la creación de las provincias por parte del ministro de Fomento, Javier de Burgos, en 1833 constituye la división territorial que, con ligeras modificaciones, ha llegado a nuestros días y, a su vez, ha sido la base de la delimitación autonómica. Un año después, en 1834, se configuran los partidos judiciales como unidades infraprovinciales que han sufrido diversos reajustes a tenor de las condiciones reinantes a lo largo de los casi 180 años de vigencia. La administración de servicios públicos como la educación o la sanidad o la gestión de la política agraria también ha exigido la definición de territorios específicos dentro de las provincias. Las diputaciones provinciales, igualmente, han organizado su territorio en zonas diferenciadas con sus respectivos centros comarcales que prestan servicios básicos a la población como, por ejemplo, la realización de pequeñas obras, abastecimiento, electrificación y saneamiento, etc.

La investigación científica ha contribuido de manera notable al conocimiento territorial. Geógrafos e historiadores han establecido comarcalizaciones con criterios físico-

naturales, paisajísticos e históricos que han resultado muy útiles como documentos iniciales para su aplicación en la planificación territorial y en iniciativas como, por ejemplo, la promoción turística, entre otras.

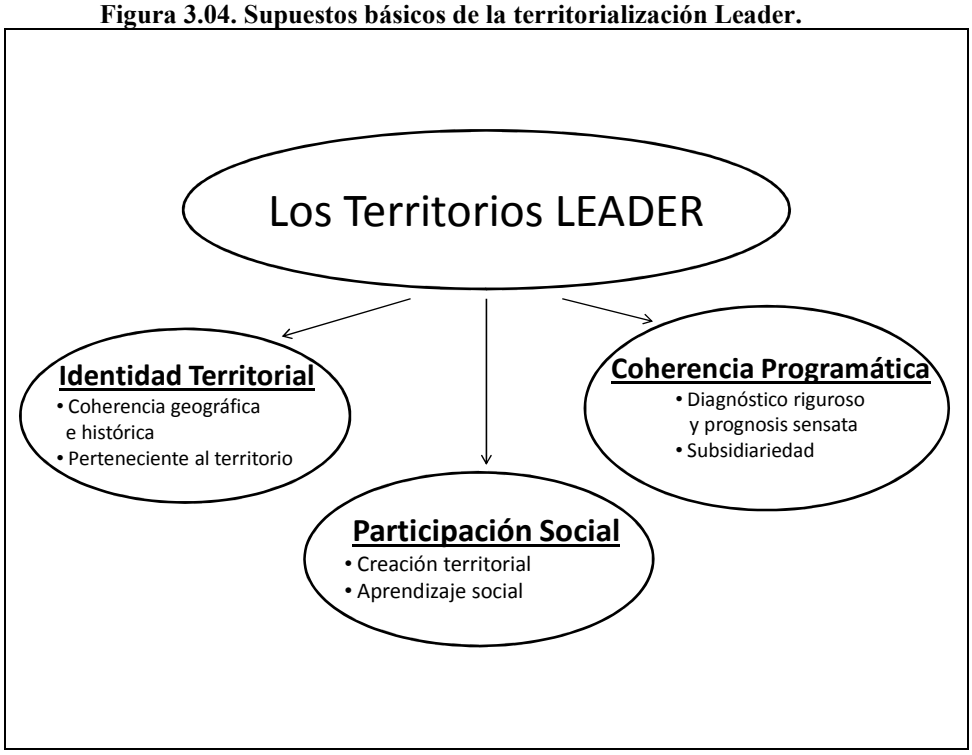
3.1.2.1. Los territorios Leader

El territorio exige un tratamiento diferenciado según la propia condición y los objetivos de promoción que sobre él se plantean. En concreto, los programas de desarrollo rural propician la creación de unidades territoriales de cariz operativo que reciben las acciones propias a las políticas de desarrollo; con la puesta en marcha de las mismas, el territorio se transforma poco a poco hasta adquirir un nuevo perfil, una nueva personalidad acorde con los programas diseñados y hasta se dibuja o reafirma una cierta conciencia identitaria.

Ese respeto a las potencialidades reconocidas del abanico de recursos territoriales, una sensata aplicación de medidas coherentes con aquellas y el relevante protagonismo de los agentes locales, son condiciones que avalan ese «enfoque territorial» que, programas comunitarios de desarrollo como Leader, han tenido como presupuesto esencial de su proceder. La delimitación de las nuevas unidades territoriales de actuación no ignora la condición geográfica de las mismas y su perfil histórico; tampoco se sitúa en una perspectiva determinista que obligase a mantener una zonificación heredada. Más bien, la toma en consideración de ambos tipos de características –geográficas e históricas— ha constituido la base o punto de partida para la nueva territorialización Leader, aunque con la libertad de proponer, después, una nueva delimitación según intereses actuales de la comunidad humana asentada en las zonas rurales.

La creación de los territorios Leader se ha sustentado en tres principios básicos: la identidad territorial; la participación social; y una rigurosa programación de objetivos coherentes con el territorio y su responsable ejecución.

Figura 3.04. Supuestos básicos de la territorialización Leader.



Fuente: Elaboración propia.

El primero de los supuestos implica un conocimiento geográfico e histórico suficiente para acotar el territorio con coherencia. No es extraño que los Grupos de Acción Local que gestionan estos territorios Leader hayan tomado denominaciones directamente emparentadas con la toponimia geográfica o histórica. Tener como base una personalidad geográfico-histórica bien definida permite un más fácil arraigo de los nuevos programas; estos, a su vez, fortalecen aquélla y el sentimiento de pertenencia de la población local a un organismo unitario. Estas nuevas zonas de actuación de las políticas de desarrollo rural, dimensionadas espacialmente de manera equilibrada, no están exentas de desequilibrios sociales fruto, unas veces, de la heterogénea distribución de asentamientos humanos y población y, otras, del protagonismo excesivo de las fuerzas políticas.

La participación social es, quizás, el elemento más innovador respecto a otras territorializaciones anteriores como las señaladas más arriba. No estamos, por tanto, ante una definición de unidades territoriales con arreglo a objetivos exclusivamente funcionales que buscan la eficiencia de un servicio o la inmediata rentabilidad de una inversión; estamos, más bien, ante territorios creados por los protagonistas de su propio desarrollo. Ello supone un mayor aprovechamiento del conocimiento directo del territorio por parte de los responsables de la ejecución de los programas de desarrollo y la asunción de responsabilidades de sus decisiones. El diseño de objetivos de desarrollo, la opción de primar unas medidas frente a otras, el interés por conocer experiencias foráneas que puedan ser aplicables, la crítica positiva a su propio quehacer son asumidas con normalidad en el marco de un aprendizaje social que pone en valor el conocimiento propio y se abre a la innovación venida de fuera.

Por último, la delimitación Leader ha llevado consigo la detección de un cuerpo bien organizado de recursos activados y activables que da consistencia y sentido de finalidad al territorio en el que se insertan aquellos. Ello supone haber efectuado un certero

diagnóstico sobre fortalezas y debilidades y diseñado los desafíos inminentes a los que se enfrenta la comunidad rural. Todo ese proceso ha sido vivido directamente por la población local que se ha sentido responsable de las intenciones de transformar su tierra y crear unas condiciones más justas para los habitantes que viven en ella.

Los veinte años de experiencia en la ejecución de la acción Leader constituyen un periodo suficientemente largo para poder sonsacar un aprendizaje útil. Los éxitos y fracasos tienen un enorme poder didáctico. La puesta en marcha del cuarto periodo Leader, ahora en el marco de la nueva programación FEADER, y las conclusiones de los diversos debates abiertos sobre la disociación o hermanamiento del mundo agrícola y el desarrollo rural han propiciado un replanteamiento audaz de la Política Agraria Común. Entre otras cosas, cabe decir que la perspectiva territorial ha ganado en presencia en el marco legislativo, que acoge las direcciones que debe tomar el desarrollo rural, así como en la metodología que señala el proceso a seguir en la ejecución del mismo. Tanto la Ley de Desarrollo Sostenible del Medio Rural, como los Programas de Desarrollo Rural que cada una de las Comunidades Autónomas ha puesto en marcha, son buenos ejemplos de la concreción de la importancia del territorio en la acción del desarrollo.

3.1.2.2. El enfoque territorial en las nuevas leyes estatal y autonómicas para el desarrollo rural

La Ley de Desarrollo Sostenible del Medio Rural de 13 de diciembre de 2007 se define en su preámbulo como una ley de orientación territorial. En el Título Preliminar articula esta opción en la diferenciación de tres conceptos básicos que luego utilizará en la aplicación de esta Ley: Medio Rural, Zona Rural y Municipio Rural. El primero se refiere al espacio geográfico formado por la agregación de municipios o entidades locales que posean una población inferior a los 30.000 habitantes y una densidad de población inferior a los 100 h/Km^2. La Zona Rural será definida por las Comunidades Autónomas según criterios de densidad demográfica, peso de la actividad agraria, nivel de renta, aislamiento geográfico y dificultades de vertebración territorial con arreglo a la siguiente tipología: zonas a revitalizar, intermedias y periurbanas, siendo prioritarias las primeras y los municipios rurales con respecto a las segundas y terceras. Y los Municipios Rurales son aquellos con un censo de menos de 5.000 habitantes que estén integrados en el medio rural.

Las Comunidades Autónomas, en sus respectivos Programas de Desarrollo Rural han llevado a cabo la delimitación de las Zonas Rurales encomendada por la ley anteriormente citada, si bien con criterios diversos con el fin de crear los ámbitos de aplicación de los ejes 3 y 4 de la nueva programación del desarrollo rural. La mayoría, diez de las diecisiete Comunidades Autónomas, han optado por simplificar al máximo el criterio para catalogar de rural a una determinada zona, siendo esta el espacio formado por los municipios con menos de 150 h/Km^2, límite establecido por la OCDE. En el caso de Cataluña se propone la utilización de la comarca como unidad territorial básica. En las siete Comunidades restantes rige una significativa disparidad de criterios: Castilla-La Mancha sigue fielmente la tipología propuesta en la Ley de Desarrollo Sostenible del Medio Rural, estableciendo umbrales concretos a las características demográficas y económicas antes citadas. La Comunidad Valenciana toma en consideración la estructura por edades de la población, la densidad demográfica y la cubierta biofísica del suelo para establecer dos tipos de zonas rurales –RURAL 1 y

RURAL 2— siendo prioritaria la primera. En el País Vasco, la realidad territorial adquiere cierta peculiaridad, mostrándose inoperante el puro criterio OCDE; en esencia, se utiliza un criterio urbanístico de aplicación inframunicipal entendiendo por zona rural el ámbito no urbanizable y aquellos núcleos de menos de 2.000 habitantes que aun habiendo sido catalogados de urbanos tienen un perfil geográfico, cultural y socioeconómico rural. En Extremadura, teniendo en cuenta que solo siete municipios superan el umbral de los 150 h/Km^2, aunque solo concentran el 11% de la población extremeña, y eso debido a la reducida extensión de sus términos municipales, el PDR otorga la condición de *zona rural* a toda la Comunidad Autónoma. Castilla y León ha preferido mantener un criterio de ruralidad mucho más tradicional en España: es rural aquel municipio con una población igual o inferior a los 10.000 habitantes; ello supone considerar como rural el 91,5% de la extensión de la Comunidad, donde vive el 45% de la población y se sitúan 2.225 municipios (98,9% del total). Por último, en Cantabria tan solo se excluyen las grandes poblaciones costeras y sus áreas de influencia, catalogando de zona rural el resto que, en grandes líneas, se corresponde con zonas de montaña.

Tabla 3.01. Criterio utilizado para la delimitación socio rural (OCDE u otro) y zona de aplicación del Eje 4.

CC. AA.	Utiliza criterio OCDE para clasificar las zonas rurales (Escala para la delimitación)	Zona de aplicación de Leader-Eje 4
Andalucía	SI (Autonómico)	Igual que la delimitación rural
Aragón	SI (Autonómico)	Igual que Leader Plus
Asturias (Principado de)	SI (Municipal)	Igual que la delimitación rural
Balears (Illes)	SI (Municipal)	Igual que la delimitación rural
Canarias	SI (Municipal)	Amplia
Cantabria	No especifica	No especifica
Castilla y León	NO (Municipal)	Igual que la delimitación rural
Castilla-La Mancha	NO (Municipal)	< 30.000 habitantes
Cataluña	SI (Municipal y comarcal)	Igual que la delimitación rural
Comunitat Valenciana	NO (municipal)	Igual que la delimitación rural
Extremadura	SI (Autonómico)	Todo menos 4 Municipios
Galicia	SI (Municipal)	Igual que la delimitación rural
Madrid (Comunidad de)	SI (Municipal)	Igual que la delimitación rural
Murcia (Región de)	SI (Municipal)	Todo
Navarra (C. Foral de)	SI (Municipal)	Amplia
País Vasco	NO (Inframunicipal)	No define
Rioja (La)	SI (Municipal)	Todo menos 3 Municipios

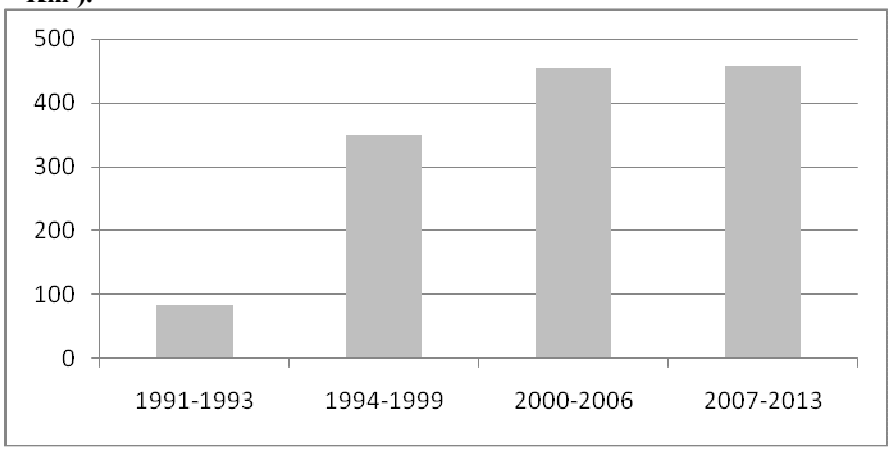
Fuente: Elaboración propia a partir de los PDR autonómicos**.**

3.1.3. Los territorios Leader en España

El impacto territorial de los Programas de Desarrollo Rural ha sido creciente en España desde que en 1991 comenzase su andadura la iniciativa comunitaria Leader. En aquel entonces una extensión de 83.888 km^2 (16,6% del territorio nacional) quedó al amparo

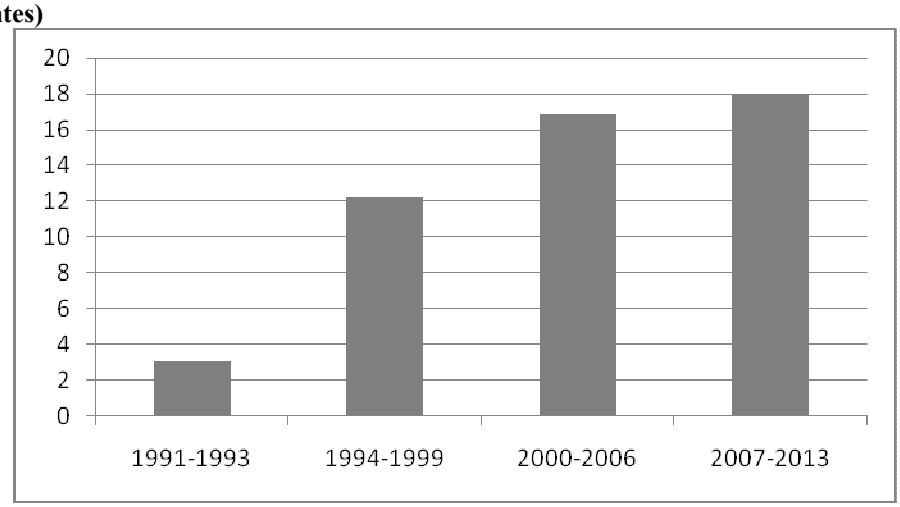
de los 52 Grupos de Acción Local[27] que congregaban en sus 1.288 municipios 2.627.240 habitantes. Veinte años después las cifras son bien diferentes: una extensión territorial de 457.753 km^2 (90,6% del territorio nacional); 264 Grupos de Acción Local; 7.045 municipios integrados en los GAL con una población que se sitúa cerca de los 18 millones de habitantes. La constatación de estas magnitudes parece alentar una primera valoración positiva global, si bien, al mismo tiempo, demanda un estudio más pausado para aquilatar desequilibrios y comportamientos dispares.

Figura 3.05. Superficie inscrita en los territorios con programas de desarrollo rural (miles de Km^2).



Fuente: Elaboración propia a partir de datos suministrados por TRAGSATEC.

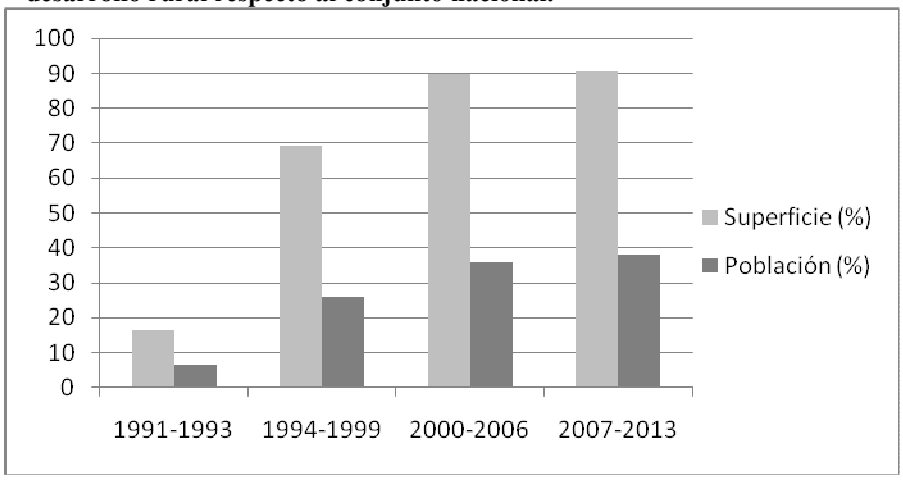
Figura 3.06. Población en los territorios con programas de desarrollo rural (millones de habitantes)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Padrón de habitantes de 2010 (INE).

[27] Si bien los GAL iniciales fueron 52, se llevaron a cabo 53 programas de desarrollo rural integrado (se consideraron de forma separada Tierra de Campos y la zona de Camino de Santiago).

Figura 3.07. Peso porcentual de superficie y población de los territorios con programas de desarrollo rural respecto al conjunto nacional.

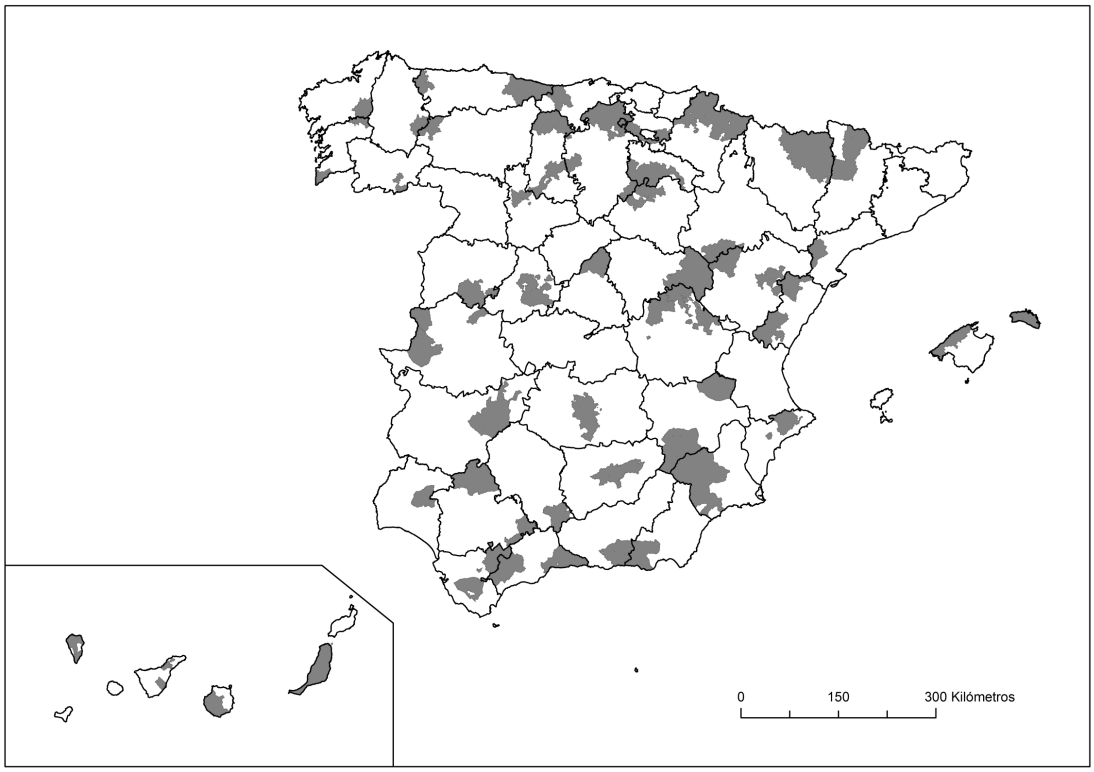


Fuente: Elaboración propia a partir de datos suministrados por TRAGSATEC y del Padrón de habitantes de 2010 (INE).

En este capítulo nos proponemos, básicamente, estudiar dos magnitudes: por un lado, la dinámica de la extensión territorial afecta a la acción del desarrollo rural y, por otro, la población residente en ese mismo ámbito geográfico. Se trata de una perspectiva meramente cuantitativa que resulta necesaria para evaluar la importancia espacial del impacto Leader y también precisar desequilibrios, tanto en las condiciones iniciales y finales que ostentan los territorios como en cuanto a su posición y extensión, así como en la dinámica producida en la malla social de los mismos.

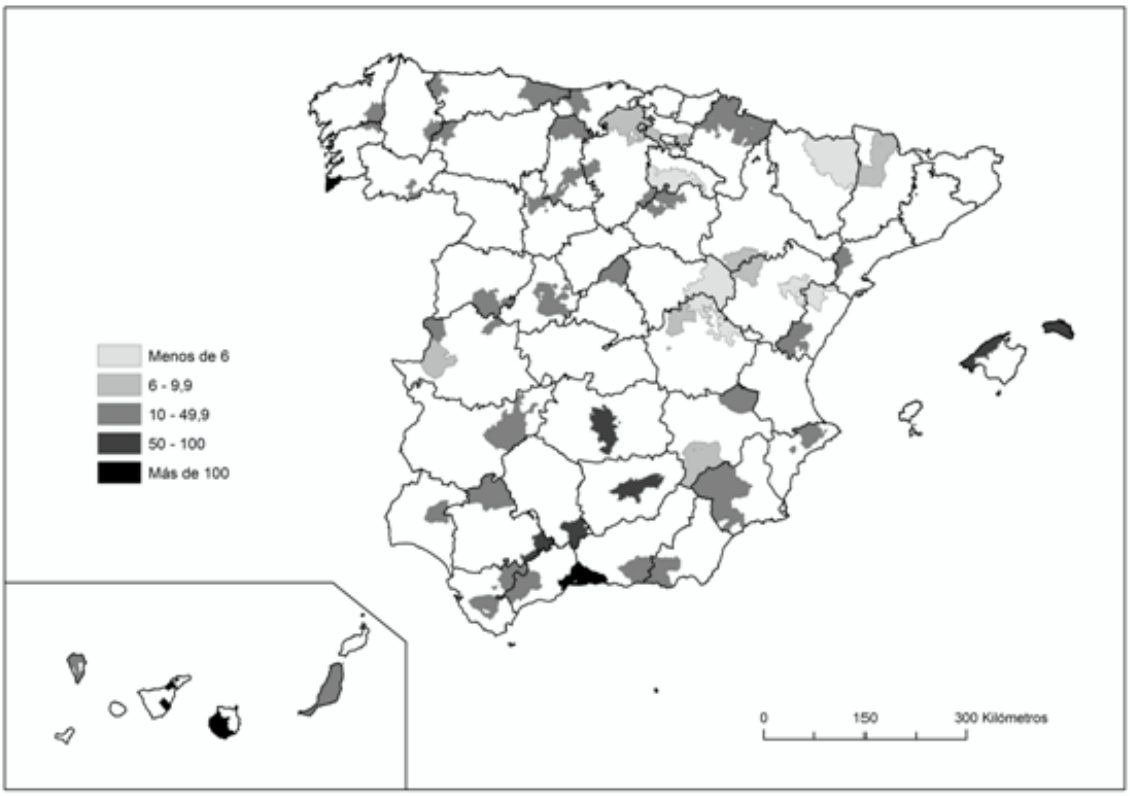
En efecto, la iniciativa comunitaria Leader arrancó en España con una afección territorial ligeramente inferior a los 84.000 km^2, distribuyéndose entre las comunidades autónomas de manera dispar. Destaca el mayor impacto en Navarra, Aragón, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Andalucía o Canarias y el menor en Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia o Extremadura; cabe citar a las provincias de Zamora, Barcelona, Gerona, Vizcaya, Guipúzcoa, Segovia y Valencia como espacios sin presencia de esta primera acción Leader I. Lógicamente , la actuación se centró en ámbitos con mayores hándicaps, notablemente áreas de montaña, dibujándose un mapa con una dispersión acusada en el que, sin embargo, se percibe una cierta concentración en áreas con un sustento geográfico precario (Cordillera Cantábrica, Pirineos, Sistema Central e Ibérico, Sierra Morena y Sistemas Béticos). La densidad de población promedio fue de 16,6 habitantes/km^2, siendo significativo el número de grupos de Acción Local con una densidad inferior a los 10 habitantes/km^2, incluso seis de ellos se situaban entre 3 y 5 habitantes/km^2.

Imagen 3.01. Territorios gestionados por GAL en Leader I (1991-1993).



Fuente: Elaboración propia a partir de datos suministrados por TRAGSATEC.

Imagen 3.02. Densidad de población (h/Km^2) de los territorios Leader I en 1991.

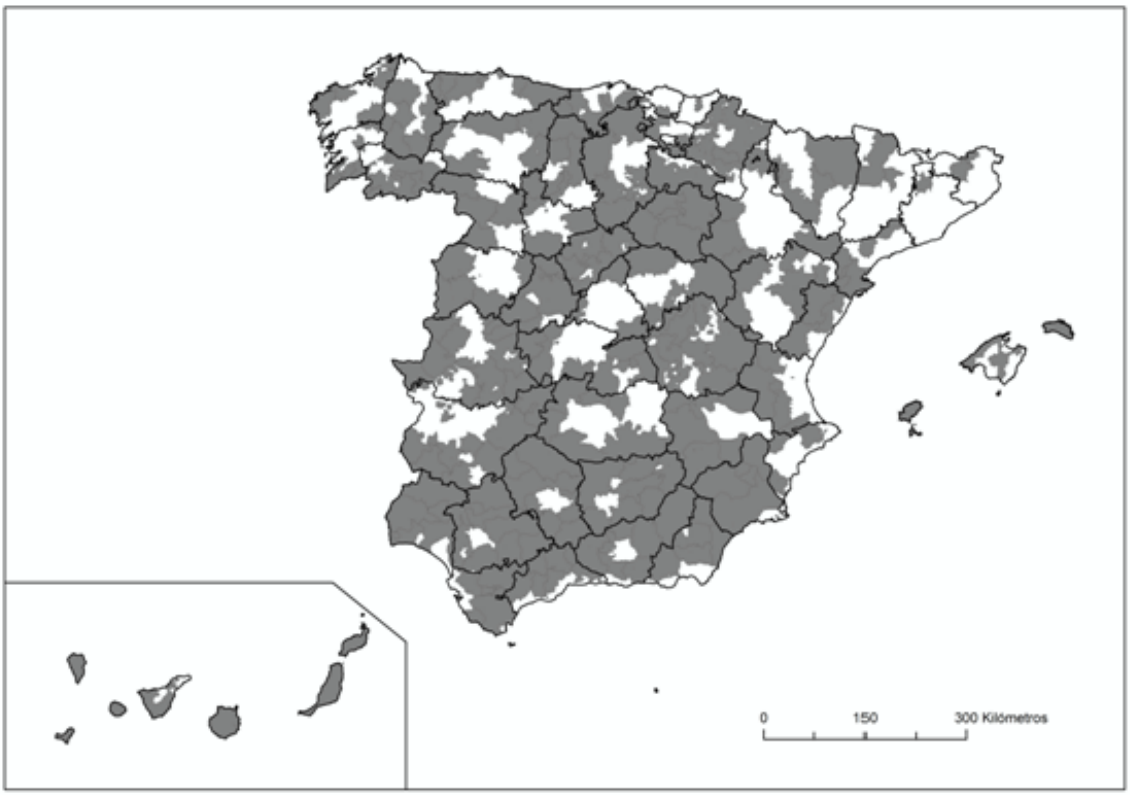


Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Censo de Población de 1991 (INE).

El siguiente periodo de programación (1994-99) vio cuadriplicarse el territorio afectado por los programas de desarrollo rural Leader II y Proder I, regentado por 229[28] Grupos de Acción local, rozando los 350.000 km^2 en los que vivían 10,8 millones de habitantes. Ninguna de las provincias españolas quedó sin territorio gestionado por algún Grupo de Acción Local, manteniéndose todavía desequilibrios ostensibles entre comunidades autónomas. Los contrastes territoriales de la densidad demográfica son también muy significativos, manifestándose una dominancia de territorios con una mayor carga poblacional en el sur y noroeste peninsular y en los archipiélagos balear y canario y una debilidad externa en el Sistema Ibérico y Pirineos.

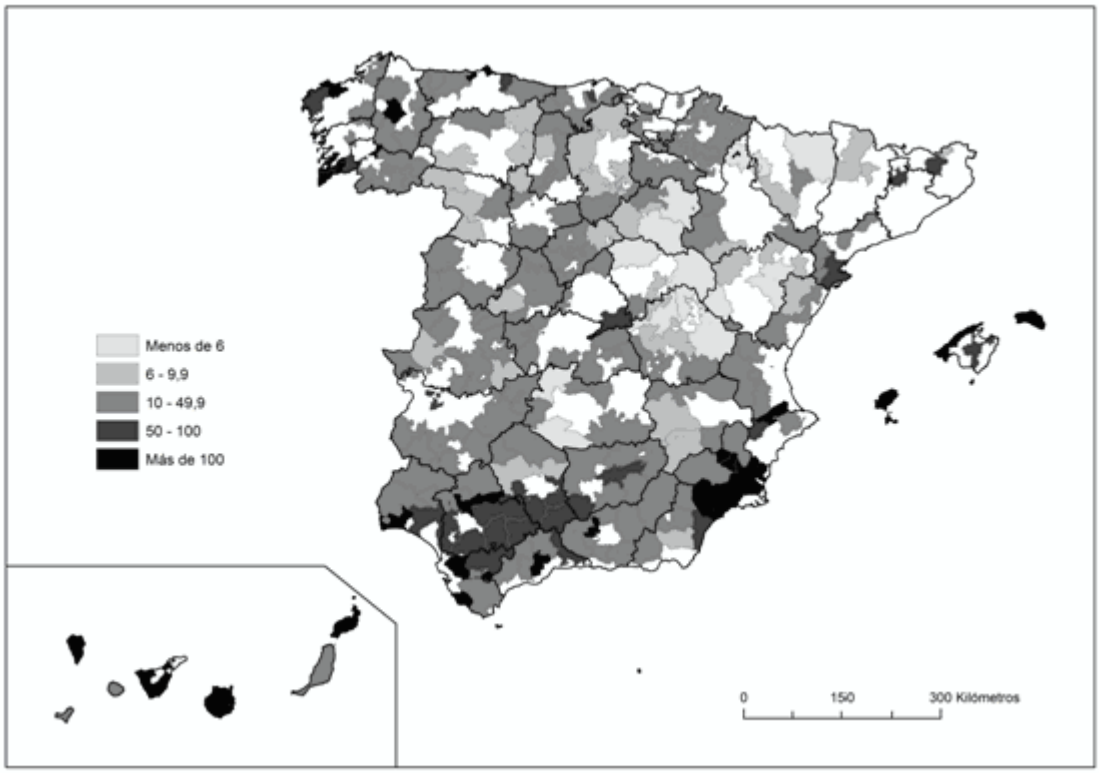
[28] No incluye el Agente colectivo de La Rioja, «Culturas del vino», en Leader II, ni tampoco las tres Oficinas comarcales del Principado de Asturias ni los siete Cabildos Insulares de las Islas Canarias en Proder 1.

Imagen 3.03. Territorios gestionados por GAL en Leader II y Proder 1 (1994-1999).



Fuente: Elaboración propia a partir de datos suministrados por TRAGSATEC.

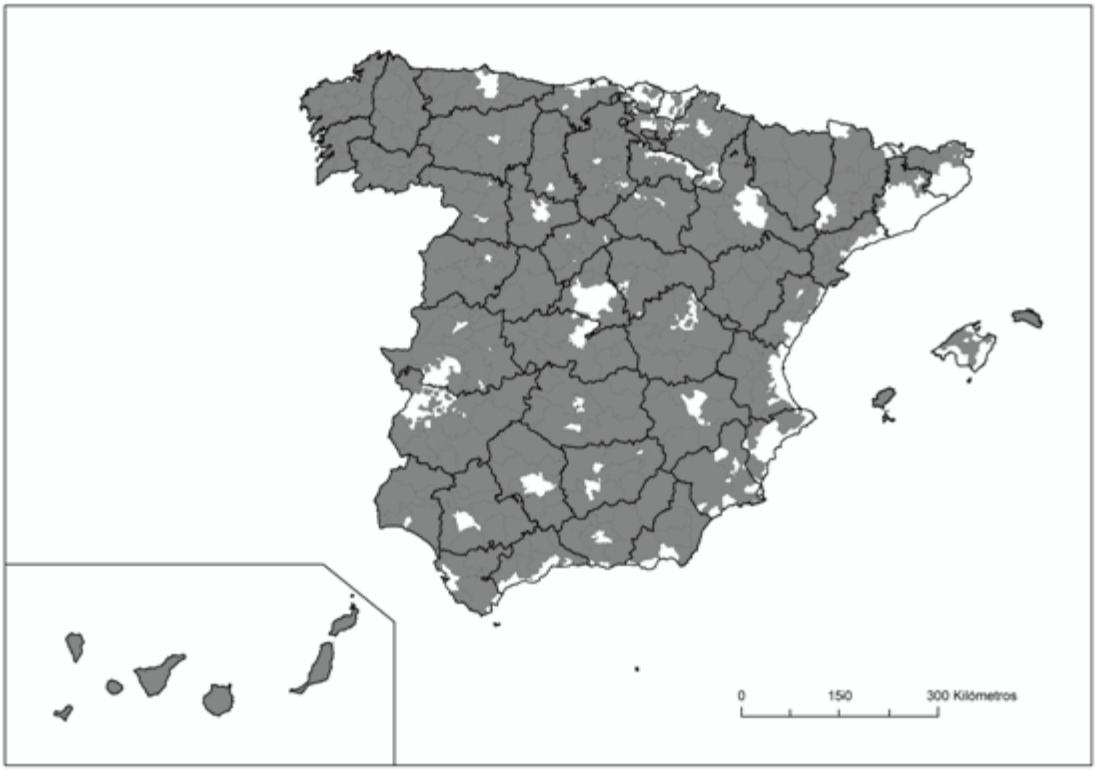
Imagen 3.04. Densidad de población (h/Km^2) de los territorios Leader II y Proder 1 en el año 2000.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Padrón de habitantes de 2000 (INE).

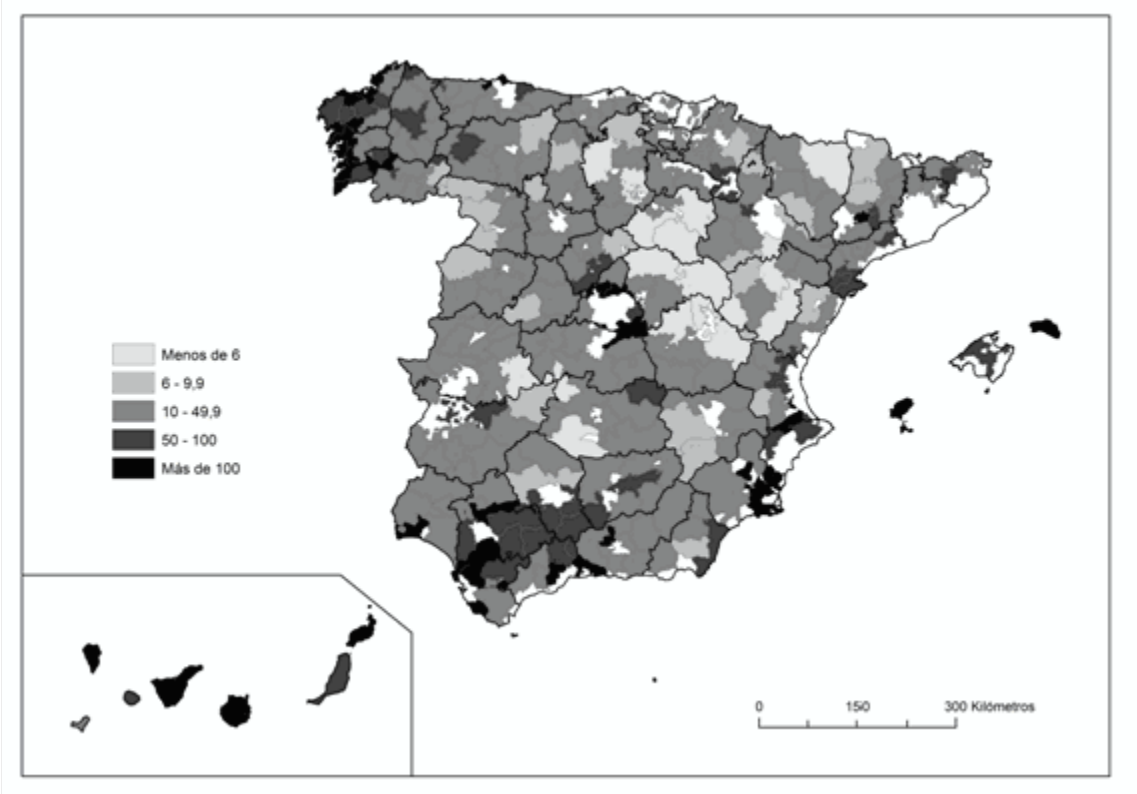
Con la llegada del Leader Plus, Proder II y Agader prácticamente se completó el mosaico español de los territorios del desarrollo rural al amparo de lo que se ha denominado «metodología Leader». Los 292 Grupos de Acción Local trabajaron sobre el 89,8% del territorio nacional, superando los 453.000 km^2. Tan solo quedaron excluidas las grandes áreas metropolitanas y sus zonas de influencia y las conurbaciones del litoral mediterráneo, sobre todo en Cataluña y Comunidad Valenciana. Ello explica el menor peso porcentual que Cataluña, Comunidad Valenciana, País Vasco y Comunidad de Madrid ostentaban frente al resto. Por otro lado, se incrementó la población que habitaba estos territorios, alcanzando los 16,3 millones de personas al final de este tercer periodo de programación lo que supuso un 36,1% de la población total española. Siguieron los contrastes de densidad demográfica entre las áreas, con valores notablemente superiores en el oeste de Galicia, campiña del Guadalquivir, montaña media del litoral mediterráneo y la España insular y ratios llamativamente bajos en el Pirineo, Sistema Ibérico, Meseta Norte y Raya de Portugal.

Imagen 3.05. Territorios gestionados por GAL en Leader Plus, Proder 2 y Agader (2000-2006)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos suministrados por TRAGSATEC.

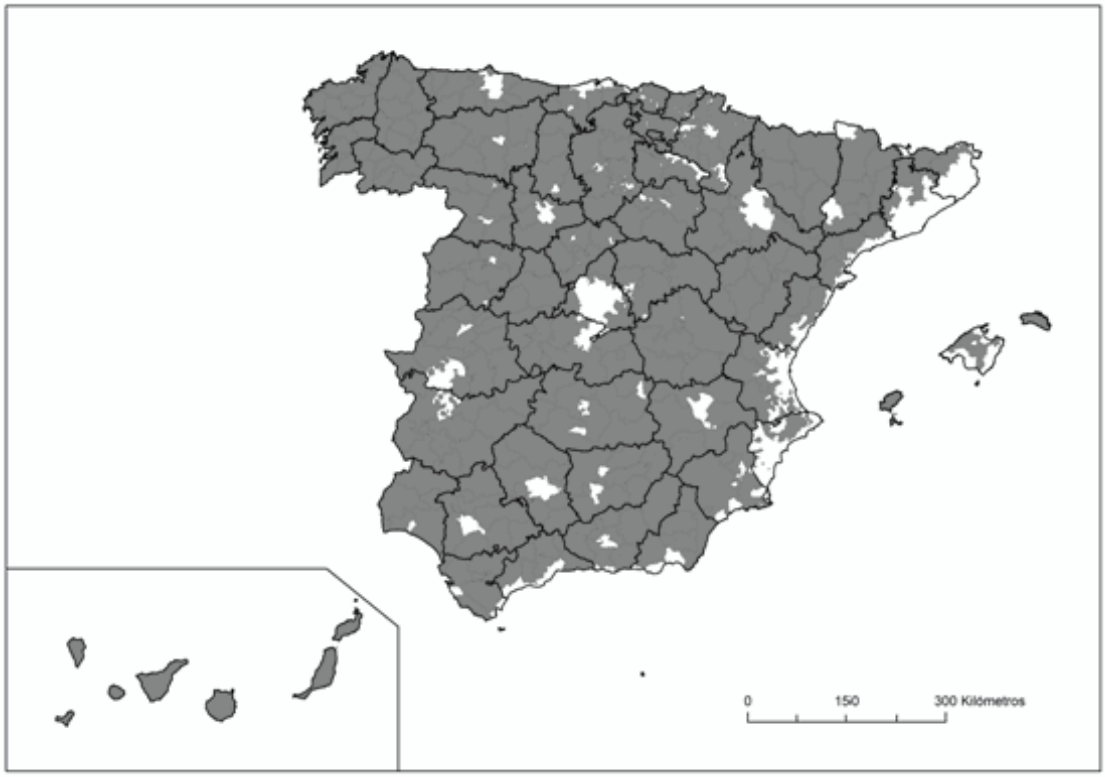
Imagen 3.06. Densidad de población (h/Km^2) de los territorios en Leader Plus, Proder 2 y Agader en el año 2007.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Padrón de habitantes de 2007 (INE).

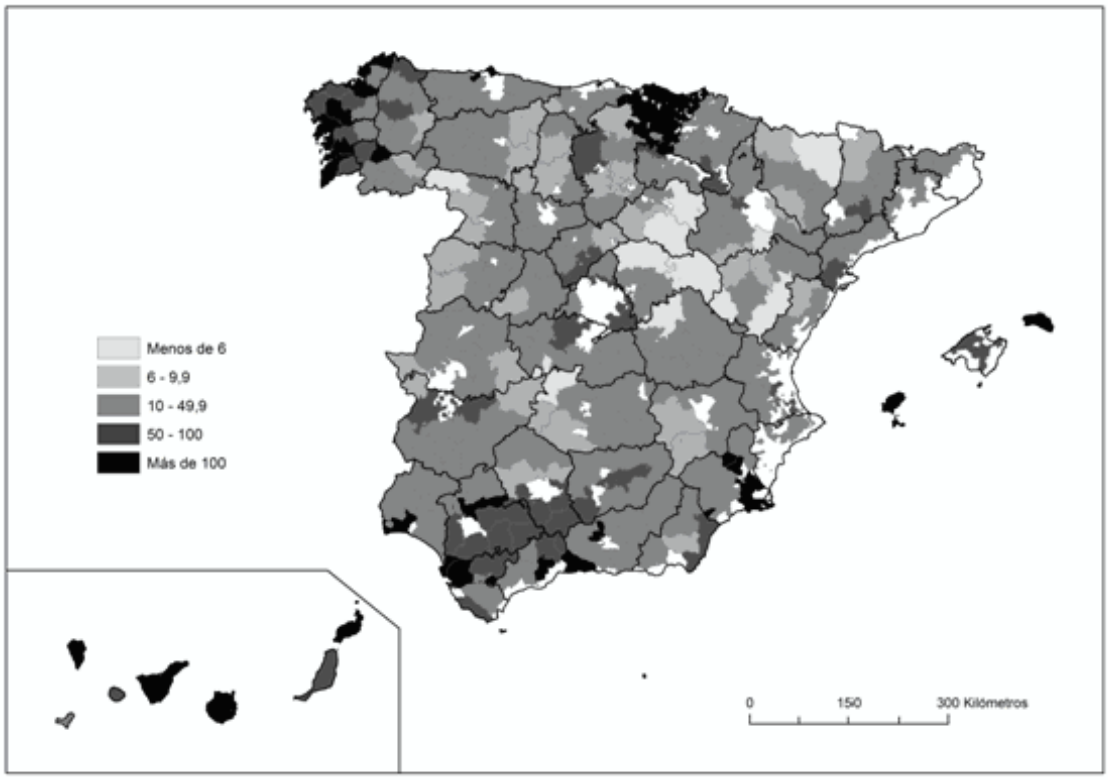
En el periodo actual de programación, se han incorporado algo más de 4.000 km^2, una cifra pequeña pero con un peso demográfico muy importante. Destaca, a este respecto, el País Vasco que prácticamente ve recubierto todo su territorio bajo la acción del Leader-Eje 4. También en Cataluña, notablemente en la parte central de la provincia de Barcelona, y en Extremadura, crece la afección territorial, incorporando ámbitos geográficos con una carga demográfica considerable. Al mismo tiempo, cabe referir un cierto retroceso del espacio Leader en la Comunidad de Madrid (norte de la aglomeración madrileña), y Comunidad Valenciana (oeste del llano de Valencia, sur de la provincia de Valencia e interior de la de Alicante). De hecho, el cómputo total de la población en territorios Leader roza en 2010 los 18 millones de habitantes (un 9% más cuando en territorio tan solo se ha crecido un 0,8%). El mapa de densidades acusa estos cambios, siendo notable el incremento de valores en el País Vasco y Extremadura. No obstante, el promedio nacional de la densidad demográfica de los territorios Leader (39,3 habitantes/km^2), sigue estando muy por debajo del valor que afecta a la totalidad del país (93,1 habitantes/km^2), hecho que demuestra la importante acumulación poblacional en apenas el 10% de la extensión territorial de España.

Imagen 3.07. Territorios gestionados por GAL en Leader-Eje 4 (2007-2013).



Fuente: Elaboración propia a partir de datos suministrados por TRAGSATEC.

Imagen 3.08. Densidad de población (h/Km^2) de los territorios en Leader-Eje 4 en el año 2010.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Padrón de habitantes de 2010 (INE).

En resumen, la afección territorial de los programas de desarrollo rural al amparo de la metodología Leader experimentó un fuerte crecimiento entre los dos primeros períodos de programación, pasando de suponer el 16,6 % del territorio nacional al 69,3%. Un segundo impulso supuso el comienzo del tercer período hasta alcanzar el 89,8% de la extensión de España, incrementándose ligeramente en este último período 2007-13 hasta el 90,6%. La progresión de la población residente en estos territorios no ha sido, obviamente, similar, tratándose de espacios rurales con una debilidad de su tejido social bien conocida. Se ha pasado de representar el 6,7% de la población española en 1991 al 38,2% en 2010, una cifra ya significativa y que difícilmente puede crecer.

Aparte de la valoración cualitativa que merece el enfoque territorial, cosa que se hace en el cuarto apartado de este capítulo, vale la pena emitir una opinión sobre el significado del territorio y el impacto que hayan podido tener las políticas de desarrollo rural en la población desde un punto de vista cuantitativo. Ello no supone que esta medición sea el único baremo, ni siquiera el más adecuado, para sopesar los beneficios de determinadas acciones, pero sí es una manifestación más que puede contrastar la eficacia de los objetivos programados.

Respecto a lo primero, cabe decir que el enorme peso del territorio español bajo la acción Leader es un hecho de por sí relevante. Manifiesta que esa inmensa extensión del ámbito rural es considerada como detentadora de potencialidades para el impulso social y económico y, sobre todo, es considerada como un espacio geográfico que acumula y mantiene un patrimonio natural y cultural de inconmensurable valor; junto a ello, la debilidad de su tejido socioeconómico exige una provisión de energía foránea a través de los recursos financieros puestos a disposición de los GAL que puedan movilizar iniciativas y proyectos. La aceptación por parte de una sociedad eminentemente urbana del valor rural ha hecho posible el reconocimiento de ese inmenso territorio Leader. Su magnitud es prueba, por lo tanto, de un doble aprecio: el valor en sí de los recursos rurales y el interés de ese segmento urbano de la sociedad por esos valores. Podría decirse que hay una cierta justificación social general a la programación y ejecución de la acción del desarrollo en el ámbito rural.

Una de las maneras más simples de medir el impacto territorial de las acciones de desarrollo es el éxito en la fijación de la población. Un territorio sin la suficiente población se desmorona. Quizás por simple pueda resultar incompleta y, en realidad, no llegue a medir en toda su dimensión la eficacia de las políticas que se hayan podido aplicar en un determinado período. No obstante, nos parece interesante, por un lado, aportar datos objetivos relativos a este extremo, comparando el estado demográfico de partida de los territorios Leader con la radiografía del último año del que se dispone de información poblacional. Por otro lado, hemos procedido a la comparación del antes y el después del último período de ejecución terminado (2000-2007), así como ofrecer un avance de la dinámica demográfica entre 2007 y 2010, cuando ya se ha alcanzado el ecuador del período vigente Leader-Eje 4.

Como es bien conocido, el crecimiento demográfico de la población española ha sido muy importante en los últimos veinte años. De los 39,3 millones de habitantes en 1991 hemos pasado a los 47 en 2010, un 19% de incremento que se produjo básicamente, en el último decenio. La densidad de población pasó de 78 habitantes/km^2 a 93,1 habitantes/km^2 para el conjunto de España, mientras en los territorios Leader pasaba de 31,3 habitantes/km^2 a 39,3 habitantes/km^2, si tenemos en cuenta la totalidad de la

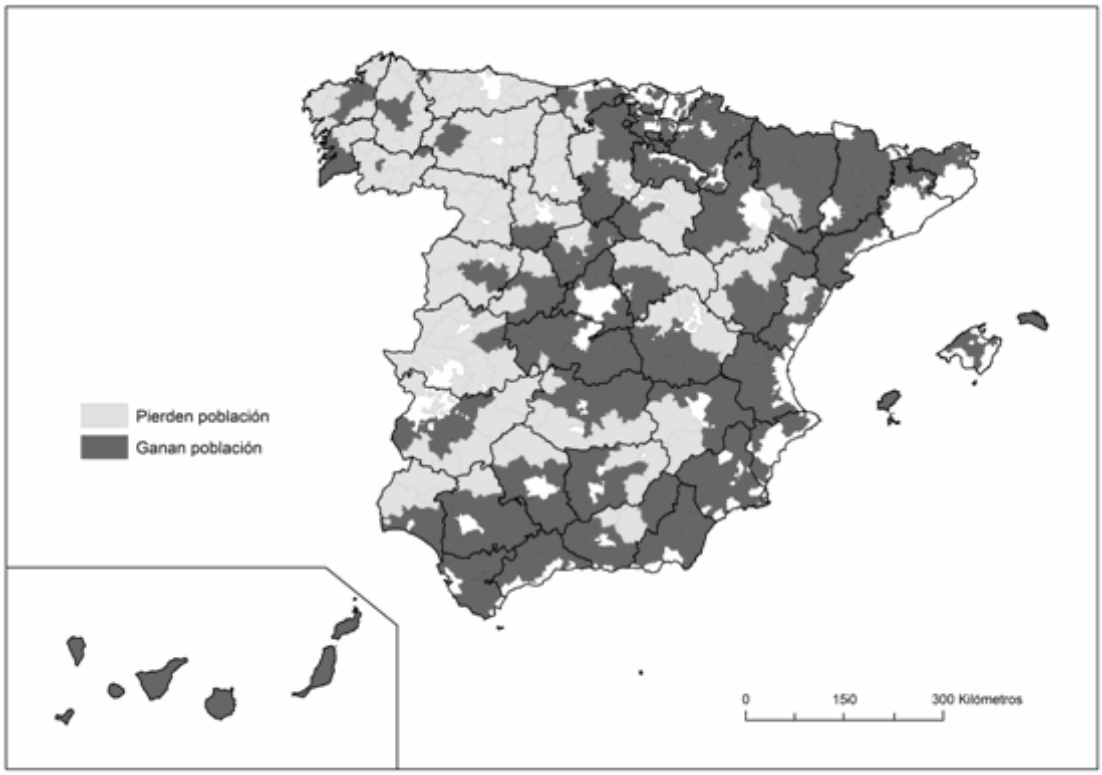
extensión regentada por los GAL en el Leader I y Leader-Eje 4, respectivamente. Pero si tomamos en consideración tan solo los municipios que participan en la Iniciativa Comunitaria en 1991 y comparamos su estado demográfico en aquella fecha y en 2010, los datos son, respectivamente 31,3 habitantes/km^2 y 36 habitantes/km^2, un 16% de aumento, cifra ligeramente inferior al incremento nacional que, como acabamos de decir, fue del 19%.

Esta aproximación permite concluir que el territorio rural, aunque con un ritmo más lento, ha tenido un comportamiento progresivo. Evidentemente, esta progresión demográfica no cabe explicarla tan solo por la acción del desarrollo llevada a cabo por los GAL pues concurre un abanico de factores endógenos y exógenos de muy diversa consideración.

Una segunda aproximación más fina nos descubre un comportamiento dispar en la geografía española. En los mapas de aumento-disminución de la población en los territorios del tercer período de programación (2000-2007) y lo que llevamos del cuarto período (2007-2010) se pueden apreciar claramente vivos contrastes a este respecto, mostrando diferencias regionales de gran interés.

Entre el año 2000 y 2007, los territorios Leader incrementaron su población, en términos globales, en 1,3 millones de habitantes, pasando de tener 33 habitantes/km^2 a 36 habitantes/km^2. Este promedio, sin embargo, esconde un ostensible desequilibrio. Por un lado, la aureola madrileña, extendida por las provincias limítrofes de Guadalajara, Cuenca, Toledo, Ávila y Segovia exhibe un incremento poblacional significativo, al igual que Cantabria, Norte de Burgos, País Vasco, La Rioja, Navarra, Pirineo, eje del Ebro, montaña media mediterránea en Cataluña, Comunidad Valenciana y Murcia, Sistemas Béticos, Campiña del Guadalquivir y Baleares y Canarias. Por otro lado, Sistema Ibérico, Sierra Morena, Montes de Toledo, Raya de Portugal y noroeste peninsular registran pérdidas demográficas importantes.

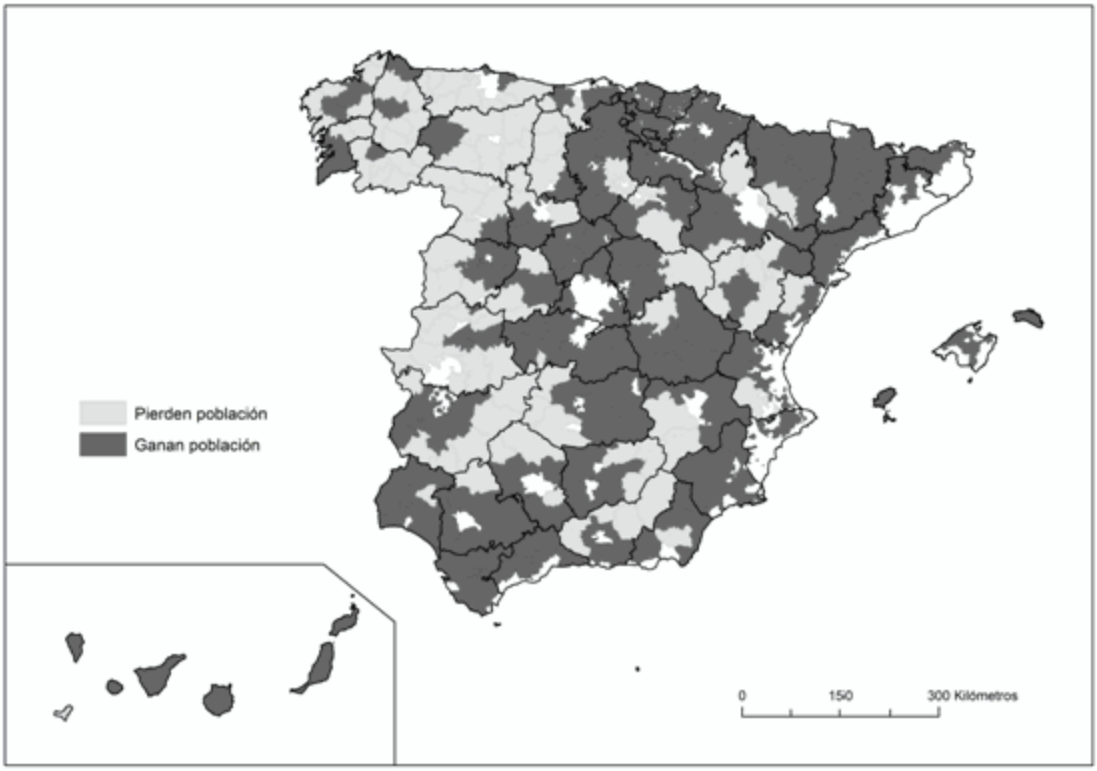
Imagen 3.09. Territorios que ganan o pierden población entre 2000 y 2007.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Padrón de habitantes de 2000 y 2007 (INE).

Este desequilibrio se reafirma en la primera mitad del período de programación 2007-13. En los primeros tres años, la población asentada en territorios Leader aumentó en más de 500.000 habitantes, un ritmo de crecimiento muy inferior al vivido en el período anterior a pesar de haberse incorporado la práctica totalidad de la extensión superficial del País Vasco donde las densidades demográficas son elevadas. Estamos, por tanto, ante cifras globales positivas que esconden una realidad territorial diferente. Las áreas con mayores hándicaps siguen sangrando frente a otras que han visto progresar el más importante de los recursos que poseen: sus habitantes.

Imagen 3.10. Territorios que ganan o pierden población entre 2007 y 2010.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Padrón de habitantes de 2007 y 2010 (INE).

3.1.4. El enfoque territorial en la aplicación de los programas de desarrollo rural: una valoración cualitativa

En el apartado anterior, hemos presentado el soporte territorial que ha tenido y tiene este modo de hacer desarrollo rural impulsado desde la metodología Leader; junto a ello, hemos constatado la importancia del hecho social en los territorios Leader. La acción del desarrollo rural, en suma, tiene en España un fuerte impacto territorial y ha repercutido directa o indirectamente en un sector poblacional cada vez más cuantioso.

Cabe ahora dar un paso más y conocer cómo han sido vividos y percibidos esos procesos de desarrollo por parte de la población residente en esos territorios. Pulsar la opinión de los responsables de la gestión del desarrollo y la de los promotores y, siempre, la de quienes simplemente viven en el ámbito rural, puede resultar interesante para emitir un juicio cualitativo sobre la eficacia de ese soporte de la metodología Leader llamado «enfoque territorial».

Este juicio cualitativo se sostiene en el análisis de cuatro aspectos: pertinencia de la delimitación geográfica del territorio gestionado por el GAL; adecuación y conveniencia territorial de las acciones llevadas a cabo; contribución al fomento y consolidación de la identidad territorial; y, por último, impacto territorial de proyectos e iniciativas desarrolladas. Las opiniones y valoraciones que aportamos tienen apoyo en la información obtenida en la evaluación efectuada a quince Grupos de Acción Local de Castilla y León, Castilla-La Mancha y Comunidad Valenciana, para el periodo de programación 2000-2006 (Leader Plus/Proder 2).

3.1.4.1. Pertinencia de la delimitación geográfica

Como ya se comentó en el subcapítulo 3.1.2, la primera cuestión a dilucidar en un programa de desarrollo rural es el ámbito geográfico de actuación del mismo. Acotar el soporte territorial antecede al diseño y ejecución de las acciones de desarrollo.

Mayoritariamente, se puede decir, la delimitación de los territorios Leader tiene un sustento fundamentado, coincidiendo no pocas veces con otras territorializaciones previas, como, por ejemplo, las comarcas agrarias; la base físico-natural siempre ha sido tenida en cuenta al igual que la existencia de territorios históricos. No obstante, deben señalarse algunos problemas que han podido influir en que las acciones de desarrollo hayan sido menos eficientes. En primer lugar, cabe señalar la excesiva extensión territorial de algunos GAL. En segundo lugar, la segmentación física por razón político-administrativa al verse penetrado el territorio por pertenencias de determinados municipios que tienen su cabecera a mucha distancia apareciendo discontinuidades territoriales que hacen poco operativa la estrategia del desarrollo. Por último, y tercer lugar, la «homogeneidad» territorial deseada, está salpicada, normalmente, de accidentes, casi siempre inevitables, como el desequilibrio interno en la distribución de la población, en el nivel de desarrollo, en la hechura del complejo natural, en los contrastes de civilización y cultura y, en definitiva, en los paisajes que son manifestación visual de la trama que subyace a los contrastes aludidos.

3.1.4.2. Coherencia de las acciones de desarrollo

Un tema clave para medir el éxito del denominado «enfoque territorial» en la metodología Leader es conocer la coherencia de las iniciativas y proyectos con la propia condición del territorio. Una ejecución sensata supone dirigir los esfuerzos hacia la activación de recursos potenciales con la suficiente capacidad de acogida que asegure, por un lado, su sostenibilidad y, por otro, la máxima eficiencia en el aumento del bienestar social y, más en concreto, la creación de empleo.

Existe una percepción generalizada de que la acción del desarrollo ha tenido coherencia territorial; las opiniones de gestores, promotores y población en general son claramente positivas al respecto. En concreto, las acciones de desarrollo dirigidas a la potenciación de las pequeñas y medianas empresas, la valorización de productos agrarios y el turismo rural siempre han contado con buena acogida por parte de la población local. No obstante, cabe señalar tres observaciones que, en opinión de esa misma población, podrían incidir en la mejora de los programas de desarrollo rural: una mayor atención a los municipios pequeños, un reconocimiento más justo de la llamada inversión no productiva, y un cuidado prioritario a las acciones formativas del capital humano.

Respecto a lo primero, parece lógico pensar que la debilidad de la trama de asentamientos humanos no puede ser dañada todavía más por una desatención manifiesta, beneficiando, al mismo tiempo, a núcleos más poderosos; una actuación desequilibrada ha podido tener efectos negativos en uno de los pilares básicos de la metodología Leader –el enfoque territorial– que busca justo todo lo contrario: cohesionar en la diversidad. En segundo lugar, es interesante comprobar que la población local manifiesta un interés especial por las acciones no productivas, en concreto las relacionadas con la mejora y conservación del patrimonio natural y cultural; esta es una muestra del aprecio por el legado que atesora el territorio y que, de

alguna manera, se percibe como elemento identitario que merece la atención debida. Por último, también resulta gratificante constatar la preocupación por los temas relacionados con la formación de las personas que habiten ese espacio rural; el territorio sólo adquiere verdadero sentido con la implantación de la comunidad humana en él y el trabajo que este realiza hasta transformarlo en una obra humana; las capacidades técnicas y organizativas del capital humano son decisivas para poder modelar un territorio de manera sostenible a la vez que eficiente; la formación redunda, por tanto, en el territorio, añadiendo valor al mismo.

3.1.4.3. Fortalecimiento de la identidad territorial

El refuerzo del sentimiento de pertenencia a un territorio constituye un aspecto relevante del «enfoque territorial». Buena parte de los Grupos de Acción Local se asientan en territorios con una cierta tradición histórica y/o con una indiscutible personalidad geográfica, como hemos visto precedentemente, la delimitación territorial, en términos generales, se hizo con criterios sensatos y contó con el apoyo del conocimiento histórico-geográfico. Se trata, ahora, de ver si la acción del desarrollo rural ha fortalecido aquel sentimiento de pertenencia y, en suma, establecido territorios que cuentan con una fuerte identidad.

No parece, en una primera aproximación, que haya sido así en todos los casos. La población local se manifiesta de manera contradictoria a este respecto, apostando claramente por un impacto positivo, unas veces, y dudando de la eficacia del programa del desarrollo en la mejora del sentimiento de pertenencia, en otras. Varias razones pueden esgrimirse para entender esta deficiencia. Por un lado, la heterogeneidad interna de algunos territorios ha podido influir en la lentitud del proceso de *concienciación territorial*, al igual que la excesiva extensión superficial. Por otro, pueden señalarse la persistencia de un individualismo muy arraigado y el peso de una estructura demográfica envejecida como factores sociales que pueden ralentizar los efectos de la acción de desarrollo en la mejora del sentimiento identitario. Cabe señalar, no obstante, que gestores, promotores y habitantes en general son conscientes de que se trata de un proceso lento, en el que hay que seguir trabajando con campañas de promoción insistentes y el ingenio de propuestas como las marcas territoriales que terminan por aunar intereses locales y ofrecer de cara al exterior una imagen única, sugerente y atractiva.

3.1.4.4. Impacto territorial de las acciones de desarrollo

En un supuesto ideal, las acciones de desarrollo deberían repartirse equitativamente por todo el territorio y afectar por igual a asentamientos y población local. La realidad es bien distinta: normalmente suele producirse una cierta concentración de iniciativas en los núcleos más prósperos y un déficit de acciones en buena parte del territorio. Este desequilibrio tiene una explicación en la heterogeneidad de las capacidades del territorio y la normal concentración de recursos humanos en los asentamientos más populosos.

No obstante, existe una gran disparidad en el comportamiento de la distribución territorial de proyectos, siendo numerosos los GAL que han concentrado su acción en no más del 30% de los municipios frente a otros que han podido ejecutar el menos alguna iniciativa en todos. La acumulación en un solo municipio es característica notable en buena parte de los GAL, llegando a contabilizarse hasta un tercio de los

proyectos, siendo normal que lo haya sido entre un 10 y 15%. Cabe destacar la importancia de iniciativas que abarcan a todo el territorio, como el establecimiento de las marcas de calidad, la promoción del conjunto del GAL, los estudios e informes o los pactos de cooperación. Por último, debe añadirse que no siempre ha existido un conocimiento del funcionamiento del GAL y las posibilidades que ofrece por parte de la población local, hecho que también puede contribuir a explicar los desequilibrios citados y, sobre todo, muestra una grave deficiencia que debe corregirse.

3.2. DINAMIZACIÓN

3.2.1. Leader, más que programa, metodología

Aunque pueda parecer lo contrario, el concepto de desarrollo rural tal como hoy lo entendemos es relativamente nuevo en la normativa comunitaria. De hecho, ni el desarrollo productivista del Tratado de Roma, ni el desarrollo técnico del Plan Mansholt de 1968, ni el desarrollo territorial que se desprende la creación del FEDER en 1975, ni en la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983, ni en la búsqueda de equilibrios ante la crisis de lo técnico que supuso el acta única de 1986, se aprecia un concepto de desarrollo rural de el actual.

Es a partir de la reforma de los Reglamentos de los Fondos Estructurales, a través del Reglamento 2052/1988, cuando se produce la evolución hacia un nuevo concepto de desarrollo rural, en el que, saliéndose del modelo clásico institucional, se pretende generar y activar la acción humana en una cierta dirección, haciendo aflorar y movilizando recursos y habilidades escondidas, dispersas o mal utilizadas.

En este marco, el desarrollo rural comienza a concebirse como un proceso de revitalización equilibrado y autosostenible del medio rural, basado en su potencial económico, social y medioambiental, mediante medidas con base territorial por parte de organizaciones participativas.

Con este planteamiento nace en 1991 la iniciativa comunitaria Leader que, con una experiencia de veinte años, se ha evidenciado, más que como un programa, como una metodología que ha puesto en práctica una forma de hacer de abajo-arriba, el «*bottom-up*», con un enfoque ascendente de base territorial a través de Grupos de Acción Local como instrumentos participativos, ya que se trata de entidades de marcado carácter comarcal y, por tanto, más conocedoras de los problemas, necesidades y oportunidades locales.

La metodología Leader ha representado y representa hoy un nuevo planteamiento de desarrollo rural que ha permitido a muchas zonas rurales acometer acciones innovadoras, de importante efecto demostración, y establecer proyectos comunes de cooperación con otras zonas rurales españolas y europeas.

De esta forma, desde 1991, la aplicación del enfoque Leader, a través de las iniciativas comunitarias Leader I, Leader II y Leader Plus, de los programas «hermanos» Proder 1 y Proder 2, y actualmente Leader-Eje 4 de los Programas de Desarrollo Rural (PDR), ha ido consolidando las características inherentes al principio de efecto ascendente: autonomía, protagonismo y responsabilidad de la población rural organizada bajo la fórmula de Grupos de Acción Local.

Autonomía en su forma de organización, en su funcionamiento, en la adopción de acuerdos, en la valoración de los proyectos, en los mecanismos de divulgación, en la delimitación del territorio de actuación, etc.

Protagonismo en el estudio de la problemática de su territorio, de sus deficiencias, amenazas, fortaleza y oportunidades; en el diseño de la estrategia de desarrollo y priorización de objetivos, en la transmisión de esa estrategia; en la motivación de los

agentes locales; en la aplicación de un enfoque territorial descentralizado y desadministrativizado; en la apertura a otros territorios rurales, etc.

Responsabilidad en el futuro del territorio; en la ejecución del programa de desarrollo; en la selección y aprobación de proyectos, en su evaluación, en su seguimiento; en la certificación y pago de las ayudas; en la asunción de responsabilidades, etc.

Pero estas premisas de autonomía, responsabilidad y protagonismo, no surgen de forma espontánea o automática, sino que son el producto de una labor de promoción humana, de una tarea educativa que transciende la capacidad de los representantes elegidos. Crear una cultura de la participación directa es una labor profesional a la que se debe prestar una especial atención. Si no se crea esta cultura y este clima participativo, el carácter ascendente no pasa de ser una forma más de descentralización de las decisiones, en la que las autoridades locales sustituyen a las autoridades de los niveles superiores. Con esta descentralización es muy posible que la población no se sienta comprometida ni implicada en unos proyectos que «otros» (antes desde niveles nacionales o regionales y ahora locales o comarcales) construyen y diseñan para ella y ante los que mantendrá actitudes pasivas y expectantes.

La afirmación de que el enfoque ascendente contribuye a profundizar la democracia tiene algo de mito si la promoción del desarrollo rural no tiene un componente educativo para favorecer y organizar instrumentos de participación. Sin embargo, la participación de la población en los proyectos individuales y colectivos que se necesita para desarrollar el medio rural va más allá de la participación en los procesos para elegir mediante sufragio a los representantes políticos. Entra de lleno en lo que cada individuo o grupo social puede hacer para mejorar su propia situación o la de la colectividad a la que pertenece.

No se trata de participar en abstracto, ni la participación se produce con solo desearla. A participar en los asuntos colectivos también se aprende participando y este aprendizaje en la participación tiene, a su vez, dos vertientes: la población ha de cambiar sus actitudes participativas y las autoridades han de aprender a aceptar la participación ciudadana y a eliminar los obstáculos que la dificultan.

3.2.2. La dinamización como acción formativa

Para todo ello es preciso llevar a cabo una intensa labor de dinamización como elemento de intervención social, y según los términos del Diccionario de la RAE, esto es, como acción de imprimir rapidez e intensidad a un proceso o de adquirir dinamismo, energía activa y propulsora.

Porque cualquier medida o programa de política rural depende de su realismo e interés social y económico y, también, de los recursos públicos que se le asigne. Pero, sobre todo, depende de las decisiones individuales o colectivas de la población rural. No basta con que los poderes públicos planifiquen actuaciones rurales y asignen las correspondientes dotaciones presupuestarias. Además, es necesario contar con una población rural que desde la propia situación real en que se encuentren sepan, quieran y puedan desarrollar iniciativas innovadoras para gestionar y resolver los problemas de su entorno socioeconómico.

Motivación

En este proceso de dinamización, quienes traten de inducir cambios de comportamiento en la población para que de la apatía pase a la acción, han de conocer las motivaciones que animan a estas personas a actuar de una manera determinada. La conducta de las personas no se produce en un vacío social, sino dentro de una sociedad concreta, por lo que es preciso contar con la existencia de obstáculos que dificultan los cambios de comportamiento, al estar constituidos por valores propios del grupo social al que pertenecen.

No se producen cambios en la conducta, si no se modifican las relaciones entre los determinados valores que condicionan dicha conducta. En ocasiones, es preciso que se debiliten estas relaciones y se fortalezcan otras, influyendo en la cultura subjetiva de los intereses mediante la acción educativa que comporta una dinamización social para el desarrollo.

Las consecuencias sociales y personales de una cambio de comportamiento individual y colectivo de la población son decisivas para que se produzca ese cambio y, con él, el desarrollo de su territorio.

La eficacia de esta labor de dinamización se mide por su capacidad de modificar la situación estática que suele predominar en muchas zonas rurales, eliminando las barreras culturales, sociales o psicológicas que se oponen al cambio y fomentando los factores que lo promueven.

Percepción

Cuando se trata de inducir cambios en el comportamiento de otras personas, no basta considerar sus circunstancias externas. Los mensajes que se le transmiten encuentran, también, filtros de percepción en el interesado. Uno de esos filtros está constituido por las necesidades personales o familiares. Otros, son el estado de ánimo en cada momento y su fijeza mental que caracteriza a muchas personas y, desde luego, a los distintos grupos sociales. Cada individuo y cada grupo social tienen su experiencia propia que condiciona la percepción.

Es frecuente que del mismo hecho se obtengan conclusiones opuestas por quienes tienen experiencias distintas, todo lo cual ha de estar muy presente al desarrollar en la propia realidad rural un proceso educativo de dinamización.

Aprendizaje

Para que una persona aprenda debe a) darse cuenta de algo, b) querer algo, c) hacer algo y d) conseguir algo. En otros términos, puede afirmarse que los pasos que comporta el aprendizaje –en el caso que nos ocupa, el aprendizaje para la participación activa en el desarrollo territorial– suponen a) conciencia, b) necesidad, c) acción y d) satisfacción.

La labor de dinamización con la población rural para que sea capaz de protagonizar el desarrollo de sus territorios es un proceso ininterrumpido de formación y perfeccionamiento. Es una labor de animación, formación e información llevada a cabo en su propio medio para provocar en aquella población una actitud renovadora.

El objetivo, pues, de este proceso de dinamización es provocar cambios de actitud en la población, por lo que el hincapié en la motivación para que forme parte activa de su propio desarrollo ha de ser convincente y una vez convencida, la población actuará.

Evaluación y satisfacción

Pero el proceso de dinamización no termina ahí. Si los individuos no han obtenido ninguna satisfacción como fruto de su acción, rechazará el esfuerzo de lo nuevo y volverán a su actitud pasiva anterior. Es posible que haya habido enseñanza, pero no ha habido aprendizaje. Para tener éxito, la enseñanza debe conseguir que el cambio sea permanente y que la población note el cambio, lo quiera, actúe y quede satisfecha. En este sentido, no es extraño encontrar planificaciones y destacadas actuaciones públicas, técnicamente acertadas y económicamente bien planteadas, que han encontrado un éxito muy limitado porque no encontraron una población receptiva y capaz de aprovecharlas en sus actividades productivas y empresariales.

No obstante, esta labor encuentra actualmente en España una disposición y una falta de homogeneidad que puede poner en peligro en algunas regiones algunos de los principios básicos de la metodología Leader, que el considerando 50 del Reglamento (CE) 1698/2005 ordena respetar.

3.2.3. Dificultades actuales

En estos momentos se aplican en España diecisiete diferentes programas Leader, con otros tantos regimenes de ayuda y otros tantos procedimientos de gestión, que pueden agruparse, a su vez, en dos modelos de gestión. Uno, más o menos continuador de la metodología observada desde el origen Leader, que se aplica en trece Comunidades Autónomas, en las que los Grupos de Acción Local tienen capacidad plena de gestión, desde la dinamización del territorio y divulgación de la estrategia de desarrollo, hasta la recepción de solicitudes, estudio de proyectos, aprobación o denegación de ayudas, certificación de inversiones, pago de las subvenciones y evaluación y seguimiento. En estas regiones es donde las características propias de Leader –autonomía, protagonismo y responsabilidad de la población rural, organizada bajo la fórmula de Grupos de Acción Local— adquiere su máxima expresión, toda vez que, además del poder decisorio y responsabilidad en su aplicación, que requieren los artículos 61 y 62 del Reglamento, es la propia población rural la que asume el seguimiento y evaluación de la estrategia.

En las otras cuatro regiones, la actuación de los Grupo termina en la fase de estudio de solicitudes y propuesta de aprobación, toda vez que la concesión de ayudas y su pago corresponde a la Administración. En estos casos, Leader, más que modelo de desarrollo, es un sistema de apoyo y colaboración con la Administración a la que, por ser quien toma las decisiones –lo que difícilmente cumple con lo previsto en los citados artículos 61 y 62 del Reglamento— corresponde la responsabilidad, seguimiento y evaluación de la estrategia. Además, en una de estas Comunidades Autónomas, de dieciocho Grupos entre Leader Plus y Proder 2, se ha pasado a ocho Grupos previamente diseñados por la Administración en el actual periodo de programación, y la población no tiene capacidad alguna en la elaboración y aplicación de un programa territorial de desarrollo, lo que, habrá de ser un elemento a reconsiderar para el próximo periodo de programación.

La temprana incorporación del enfoque Leader a la programación ordinaria está produciendo en el actual periodo de programación importantes disfunciones que podrían haberse evitado si se hubiera mantenido como programa autónomo, como iniciativa comunitaria, durante el tiempo suficiente de al menos una generación a contar desde el inicio de Leader II, ya que Leader I, además de aplicarse durante poco más de tres años, lo fue con carácter experimental y en un área muy reducida, para que como proceso metodológico que es, la población rural aprenda, primero, y se acostumbre, después, a participar y a tomar decisiones en relación a los asuntos que le incumben. En definitiva, crear las condiciones necesarias para que toda una generación pueda nacer, crecer y educarse en un ambiente de compromiso, de responsabilidad y de participación en los asuntos colectivos de su territorio.

Compromisos y participación son pues, el resultado de la necesaria labor formativa que, a través de una adecuada actividad de dinamización, encierra el enfoque Leader, lo que, a su vez, es difícilmente compatible con la burocratización, la administrativización y la falta de inmediatez y frescura que ha supuesto la introducción en la programación ordinaria, no metodológica.

3.2.4. El enfoque participativo en algunas instituciones europeas

La necesidad de actuaciones formativas que potencien el protagonismo y la participación de la población rural, se deduce de las frecuentes declaraciones y decisiones que en las diferentes instituciones comunitarias se están produciendo. He aquí algunos ejemplos.

El Parlamento Europeo, en su Resolución de 23 de junio de 2001 sobre «*La PAC en el horizonte 2020*», determinó que «*las futuras políticas de desarrollo rural deben… ofrecer unos programas de desarrollo rural menos burocráticos y más participativos*», a la vez que pide «*se aplique la subsidiariedad y la flexibilidad a la hora de diseñar los programas de desarrollo rural y un enfoque de fuerte participación local y cooperación subregional, aplicando el método Leader en el diseño y aplicación de los futuros programas europeos y nacionales de desarrollo rural*».

Por su parte, el Comité Económico y Social Europeo, en su Dictamen de 4 de diciembre de 2008 sobre «*La necesidad de adoptar medidas concertadas a nivel de la Unión Europea para fortalecer a la sociedad civil en las zonas rurales*», declaraba que «*no se podrán realizar eficazmente los objetivos de desarrollo, de igualdad de oportunidades, etc., sin contar con el compromiso y la participación de los habitantes de las zonas rurales*». El mismo Comité, en su Dictamen de 15 de julio de 2010 sobre «*Como fomentar una colaboración eficaz en la gestión de los programas de la política de cohesión*», se lamenta de «*que el papel de la Comisión Europea en los últimos años se haya centrado más en el procedimiento que en los resultados*», y aboga por «*un regreso a los programas simplificados de iniciativas comunitarias destinados al desarrollo local y la innovación social*», declarando tajantemente que «*la simplificación es imperativa… especialmente para los proyectos que implican a agentes más pequeños*».

Por último, el Comité de las Regiones, en su Dictamen de 11 de mayo de 2011, sobre la PAC en el horizonte de 2020 ha declarado «*que considera que una política de desarrollo rural de abajo-arriba y su financiación deberá plantearse a través de fuertes asociaciones de desarrollo local*» y que «*es preciso flexibilizar en mayor medida la*

configuración de Leader y que el sistema de ejes en vigor que se emplea en la actualidad para dar forma a los programas de desarrollo rural se ha revelado muy rígido».

3.2.5. Territorio inteligente y capital social

Se ha definido a los territorios inteligentes como aquellos capaces de aumentar su capacidad de gestión y resolución de problemas a través de procesos de aprendizaje colectivo y difusión del conocimiento, basados en el trabajo en red y la interacción social.

El concepto parte, por tanto, de la noción de entorno local, de actores locales y las relaciones que configuran el sistema productivo, en el que los agentes económicos, sociales, políticos e institucionales poseen modos específicos de organización y regulación, tienen una cultura propia y generan una dinámica de aprendizaje colectivo.

De esta forma, el capital intelectual es a la competitividad de la empresa, lo que el capital social es a la competitividad del territorio. Por ello, la gestión del conocimiento aplicada a territorios inteligentes sería el conjunto de procesos y sistemas dirigidos a activar, regenerar e incrementar el capital social de un territorio con el objetivo de mejorar la gestión de su capacidad de resolución de problemas y de generar ventajas competitivas en el marco de un modelo de desarrollo rural sostenible.

Este escenario, en el que lo público se identifica con lo colectivo plantea el reto del papel que debe jugar cada actor social y el de la necesidad de desmonopolizar y despatrimonializar lo público por parte de la Administración pública. El problema no es sólo prestar servicios, sino que los ciudadanos, además de recibir prestaciones técnicamente bien resueltas, quieren participar en su propia definición, por lo que los gobiernos locales y regionales han de contar con otras organizaciones, entidades, colectivos y personas, para alcanzar los objetivos esperados.

Los conceptos de territorio inteligente y capital social van más allá de lo que hasta ahora ha sido la práctica del enfoque Leader. El concepto de territorio inteligente aporta un enfoque integral, humanizándolo y redefiniendo su función como centro de gestión global, integrando, a través de la gestión del conocimiento y la cualificación de las personas, a fin de añadir valor al territorio a partir de ese conocimiento.

Por su parte, la generación de capital social va más allá de la promoción de más o menos proyectos de inversión; contempla al individuo también de forma integral (trabajador, estudiante, usuario, ciudadano), con sus circunstancias (discapacidad, minoría étnica, discriminado) y en un entorno local conformado por redes de actores locales que le ofrecen diferentes recursos en función de su grado de inserción.

Y para todo ello, los Grupos de Acción Local, como conjunto de interlocutores de los sectores socioeconómicos públicos y privados de los territorios rurales, también deben ir más allá. Las Juntas Directivas y equipos técnicos deben mejorar su preparación y, en el caso de los primeros, también su predisposición. La dinamización del territorio no se puede parar en la sensibilización de la población y en la promoción de proyectos, sino que debe avanzar o crear un auténtico capital social que haga de su comarca un territorio inteligente.

Sin embargo, esta labor se verá seriamente dificultada si, como dice el Consejo Económico y Social Europeo, las Administraciones se preocupan más por el procedimiento que por los resultados, que no son los proyectos ni el volumen de inversión, sino el desarrollo integral de los territorios rurales y de las personas que los habitan. Se impone, por tanto, la simplificación, la desburocratización, la eliminación de barreras que impiden el protagonismo de la población y de las desconfianzas hacia los ciudadanos y sus asociaciones.

La Fundación BBVA decía en uno de sus estudios que «*el mundo de las organizaciones privadas no lucrativas, con sus parcialidades y deficiencias, con sus riesgos y sus debilidades, cumple con satisfacción la función supletoria, complementaria y enriquecedora de la oferta de servicios de la Administración Pública, como escuelas auténticas de participación social y de fomento de la democracia, al mismo tiempo que constituyen un mecanismo completo de mediación social como conjunto de Grupos intermediarios que contribuyen eficazmente al desarrollo de la solidaridad orgánica en las sociedades modernas*».

Pues eso, y no meras oficinas administrativas, son y deben ser los Grupos de Acción Local; y eso, y no mera gestión de ayudas, es y debe ser el enfoque Leader.

Un territorio inteligente, donde la población ha sido informada y formada y que está comprometida con su futuro colectivo; en definitiva, un territorio donde la dinamización ha sido intensa, es, necesariamente, un territorio plural. Sin embargo, esta pluralidad no se ha dado en la presentación de propuestas de estrategias comarcales de desarrollo.

En efecto, en el periodo de programación de Leader II (1996-1999), con el antecedente de los 52 programas seleccionados en Leader I[29], se presentaron un número de programas que superarán en más de un 10% a los finalmente seleccionados (133 en Leader II, ejecutados por 132 Grupos de Acción Local y un Agente Colectivo; y 101 en Proder 1, ejecutados por 97 Grupos de Acción Local, tres Oficinas Comarcales de Agricultura del Principado de Asturias y, de carácter regional, por la Administración de Canarias, a través de los Cabildos Insulares), mientras que en la siguiente edición correspondiente al periodo de programación 2000-2006, las estrategias presentadas apenas superarán el 5% de los programas previstos a seleccionar (145 programas comarcales en Leader Plus y 162 en Proder 2). Por último, en el presente periodo de programación 2007-2013, el número de programas presentados y, por tanto, de asociaciones aspirantes a adquirir la condición de Grupo de Acción Local, fue prácticamente coincidente, salvo muy contados casos, con el número de estrategias y Grupos previstos en las convocatorias de selección (264 en Leader-Eje 4), lo que contradice la previsión de competencia en la selección de los Grupos, como propugna el artículo 37.1 del Reglamento (CE) 1974/2006, de aplicación del Reglamento general del FEADER.

Esta ausencia de opciones alternativas indica: o ausencia o inadecuada labor de sensibilización, o planteamientos dirigidos o dirigistas desde las Administraciones regionales, o preocupante conformismo de la población rural, que se ha dejado llevar por las estructuras organizativas que venían funcionado en ediciones anteriores, o una mezcla de todas estas circunstancias. Con todo, esta situación evidencia una pérdida de

[29] Si bien los GAL iniciales fueron 52, se llevaron a cabo 53 programas de desarrollo rural integrado (se consideraron de forma separada Tierra de Campos y la zona de Camino de Santiago).

vitalidad y entusiasmo que es preciso retomar, por lo menos, a los niveles del comienzo de Leader II-Proder 1.

3.2.6. La dinámica de grupo

La función formativa que implican las actividades de dinamización tiene por objeto cambiar los conocimientos, actitudes y prácticas de los habitantes de las zonas rurales, para que sean capaces de asumir el protagonismo y la responsabilidad del desarrollo socioeconómico de los territorios en los que viven. Mas para lograrlo con eficacia se debe tener en cuenta no solo las necesidades, deseos y aspiraciones de los individuos, sino también la manera en que éstos actúan y reaccionan en grupo.

Cada persona decide si adoptará o rechazará una nueva idea, pero su decisión será el resultado de la interacción de muchos factores, tanto dentro como fuera del individuo. Su experiencia, instrucción, tradiciones y muchas otras influencias internas repercuten en sus decisiones y opciones. Pero existen muchas metas que por sí solo no puede alcanzar, para la que se requiere la intervención del grupo. En las decisiones individuales influyen también las actitudes de otros miembros del grupo o comunidad, sobre las cuales, a su vez, influye él. En las sociedades tradicionales, esta influencia es tan fuerte que pocos se atreven a actuar en oposición a las normas socialmente aceptadas del grupo, incluso en sus propias actividades personales.

En este contexto, es preciso tener en cuenta los conceptos de grupo, metas y técnicas que, aún expuestas con carácter general, son aplicables a las personas, las interacciones, los factores internos y externos, etc., que se dan cita en unos grupos específicos, como son los Grupos de Acción Local.

El grupo está constituido por diferentes miembros, cada uno de los cuales, distinto a los demás, tiene intereses, impulsos, motivaciones, expectativas, esperanzas, valores, actitudes, sentimientos, hábitos y creencias también distintas. Además cada persona aporta al grupo ciertas fuerzas negativas como sus presentimientos, temores y fracasos. También es posible que le animen motivos ulteriores como apetencias personales de ganancia o el deseo de desempeñar dentro del grupo un papel para el cual puede tener no aptitudes.

Las personas reaccionan individualmente, recíprocamente y con la totalidad del grupo. Estas líneas de fuerzas son las que conforman la dinámica interna del comportamiento colectivo. Hay también otras fuerzas que actúan sobre el grupo desde fuera y que conforman la dinámica externa del comportamiento. De esta forma, cada grupo es influido por presiones sociales de la comunidad respecto de lo que es o no aceptable, mientras que otros grupos externos también ejercen presiones sobre los miembros del grupo.

En segundo lugar, cada grupo tiene metas, propósitos y objetivos. En ocasiones, las metas son vagas y solo implícitas, pero para ser productivo, el grupo ha de tener metas concretas que sean entendidas por todos sus miembros. En un ambiente democrático, las metas son escogidas por los miembros como resultado de las influencias dinámicas internas y externas.

Por último, la técnica del grupo es un patrón predeterminado de interacción humana frente a un comportamiento aleatorio. Cuando una técnica es eficaz, motiva y activa tanto la dinámica interna como la externa, de modo que las fuerzas se integren y dirijan mejor hacia las metas del grupo. Entre las técnicas más conocidas figuran los debates, los diálogos, las entrevistas y las reuniones de comités, mesas sectoriales o temáticas, etc.

El grupo, las metas y las técnicas están condicionados por el sistema de valores, es decir, lo que los miembros del grupo consideran importantes. Son los valores lo que determinan qué personas constituyen el grupo, cuáles son las metas que adoptarán y cuáles son los métodos que utilizarán para alcanzar dichas metas. Las personas que ingresan en los grupos lo hacen por muy distintas razones.

Cualquiera que haya tenido la oportunidad de conocer el enfoque Leader, habrá comprobado que, en ocasiones, algunas personas o instituciones, públicas o privadas, se han asociado a un Grupo de Acción Local para aumentar su importancia social; otros porque buscan oportunidades de ayudar a la colectividad; otros para no ser menos que sus amigos o conocidos, etc. Debido a esta variedad de razones, es posible entender por qué, a menudo, algunos Grupos de Acción Local tienen dificultades para concordar sus objetivos y los métodos para alcanzarlos.

Si alguien aspira a convertirse en un buen Presidente o un buen miembro de la Junta Directiva de un Grupo de Acción Local, ha de entender las razones por las que la gente actúa como lo hace y esforzarse para que surja una base común de acuerdo a fines y técnicas, porque si los residentes en un territorio han de integrarse en un Grupo de Acción Local es necesario establecer intereses comunes y ha de crearse la convicción que el Grupo formado representa el potencial para satisfacer tales intereses.

Dinámica interna de los Grupos

Se ha dicho anteriormente que cada individuo aporta al grupo sus intereses, facultades, deseos, ambiciones, inhibiciones y frustraciones, mientras que otras fuerzas surgen como resultado de la interacción entre los individuos. La integración resultante de todo ello constituye la dinámica interna del grupo, en el que se conjugan, entre otras, las siguientes fuerzas:

- Ambiente, clima, tono o sentir de que está penetrado el grupo y que podrá ser amistoso, de temor o suspicacia, de dirección autoritaria o compartida, etc. Será la responsabilidad de sus dirigentes que el ambiente sea participativo para que todos sus miembros rindan al máximo.
- Patrones de comunicación. En los grupos heterogéneos, y los Grupos Leader lo son, es particularmente importante que cada miembro se asegure de que está comunicado con todos los demás.
- Participación, que es algo más que la expresión mediante la palabra o la acción, ya que hay que tener en cuenta las actitudes, los gestos y los modales. Cuanto más participa un miembro, más favorable es su actitud para con el grupo y mayor es su preocupación por identificarse con el mismo, constituyendo la participación una fuente de satisfacción.

- Normas de grupo que, realistas, entendibles y definidas en común, se refieren al nivel de comportamiento que se espera de los miembros, su participación en la ejecución del programa y la terminación satisfactoria de los trabajos emprendidos.
- Controles sociales de que todos los grupos se valen para imponer el cumplimiento de las responsabilidades asumidas por sus miembros y que varía de la posición de cada miembro en el grupo.
- Identidad o sentimiento de ser «nosotros», que implica un lazo común, una empatía y un poderoso sentimiento de unión. A través del enfoque Leader esta fuerza es uno de los logros más destacados, habiéndose manifestado en el intangible de pertenencia a una comarca o a un territorio determinado.
- Definición del papel general, por cuanto las obligaciones generales de los miembros del grupo o el papel de los subgrupos deben ser claramente definidas y ser entendidas por todos.
- Papel funcional de los miembros del grupo, que es preciso conocer, encauzar y animar: iniciador, colaborador, opinador, sintetizador, coordinador, orientador, discrepante, evaluador, crítico, etc.
- Papeles individuales en cuanto a intentos hechos por miembros del grupo para satisfacer necesidades o aspiraciones personales, que no son pertinentes al grupo en cuanto tal.
- Técnicas en materia de relaciones humanas o la capacidad para trabajar en armonía con los demás que, siendo variable de unos miembros a otros, es susceptible de aprendizaje.
- Heterogeneidad-homogeneidad (diferencia-semejanza). Aunque los individuos tienden a agruparse sobre la base de sus semejanzas, en el seno de grupos relativamente homogéneos hay, sin embargo, muchas diferencias. No obstante, el trabajo en común y la colaboración continua hace que los miembros del grupo tiendan a asemejarse en sus intereses, objetivos y satisfacciones.
- Tamaño del grupo, circunstancia que es particularmente importante para decidir qué técnicas han de utilizarse en cada momento para alcanzar los objetivos propuestos. De fundamental consideración en las mesas sectoriales y Juntas Directivas, es evidente que un gran tamaño limita la suma y la calidad en la comunicación, teniendo dificultades para coordinar las actividades colectivas. El tamaño más eficaz varía de acuerdo con la tarea, el tiempo disponible, la madurez del grupo o la magnitud de la labor complementaria que se desea llevar a cabo, si bien, a medida que el tamaño aumenta, el grupo muestra una tendencia creciente a adoptar procedimientos más formalistas. La experiencia ha demostrado que los comités o mesas de 12 a 15 miembros y Juntas Directivas de 15 a 20, son las más eficientes y de comunicación más efectiva.
- Evaluación del grupo. Una evaluación sistemática es sumamente útil para empujar a cada miembro y a todo el grupo hacia una mayor productividad. En general, los dirigentes que evalúan a fondo su propia labor y la del grupo son los más efectivos, por lo que sería sumamente deseable que los grupos establecieran métodos formales mediante los cuales pudieran evaluar tanto sus procesos como sus progresos.

La dinámica externa

Todo grupo se ve afectado por fuerzas externas como los valores y expectativas de la comunidad, los valores institucionales, la afiliación de sus mayores, la competencia entre grupos y el prestigio o la posición social. Al final, estas fuerzas externas se reflejan en las creencias, sentimientos y actuación de los individuos.

En general, la comunidad va formándose expectativas con respecto a otros grupos y de hecho, de ciertos grupos, constituidos por ciertos tipos de personas, se espera desempeñen funciones específicas para determinadas clases de personas.

Las expectativas de un grupo dado pueden basarse en la tradición, el historial, la categoría social de sus miembros o dirigentes, los fines declarados y la imagen que los demás se forman del grupo y de sus miembros, aunque también pueden organizarse fuerzas por parte de personas ajenas al grupo, de otros grupos o instituciones del territorio.

3.2.7. El grupo de acción local dinamizador

Hoy en día no es entendible el desarrollo rural sin la participación y protagonismo de la población en el análisis de los problemas, el diseño de las estrategias, la definición de los objetivos, la ejecución de medidas y la evaluación de resultados.

En este sentido, es preciso mejorar esta característica propia del método Leader evitando algunos errores del pasado, como la delegación de las funciones de dinamización en manos de los equipos técnicos de los Grupos de Acción Local o el excesivo papel que, en ocasiones, han tenido los representantes políticos. También errores del presente como son, además de los anteriores, la acusada administrativización que, en el actual periodo de programación, se ha producido (más bien impuesto) desde algunos poderes regionales hasta convertir a los Grupos de Acción Local en poco más que ventanillas de solicitud de ayudas, como con frecuencia manifiestan los Grupos, en oficinas delegadas de las Consejerías competentes en materia de desarrollo rural.

Con cierta frecuencia se ha dado el caso de que la mayoría de los socios del Grupo de Acción Local desconocían el programa de desarrollo comarcal, circunstancia que incluso se daba entre los miembros de la Junta Directiva y otros órganos de decisión. El programa comarcal de desarrollo había sido elaborado por un equipo técnico contratado o, lo que es peor, por una asistencia técnica externa y con escasa participación de los que debieran ser sus protagonistas, por cuanto es la población, la sociedad civil, que es quien debe analizar los problemas de sus territorios, determinar sus recursos, oportunidades y posibles soluciones, definir la estrategia de desarrollo, elaborar un programa para llevarlo a cabo y responsabilizarse de su ejecución.

Una de las circunstancias que puedan explicar esta distorsión es la insuficiente acción dinamizadora de la primera fase de implantación, que se ha traducido en una escasa participación de la población en términos de compromiso asociativo a los Grupos de Acción Local como entidades canalizadoras de las inquietudes, deseos y proyectos de mejora de los habitantes de los territorios rurales

3.2.7.1. Efecto asociativo

Aunque se trate de elementos no del todo homogéneos, en cuanto a que la población se cuantifique en número de personas y los socios de los Grupos de Acción Local puedan ser tanto personas físicas como jurídicas (entidades locales, sociedades mercantiles, asociaciones, etc.), no es menos cierto que una mayor dinamización y sensibilización de la población llevaría a una mayor concienciación de las ventajas de la acción colectiva y a un mayor compromiso de participación.

En este sentido, la tabla 3.02 refleja el ratio de número de socios de los Grupos de Acción Local por cada mil habitantes de los territorios rurales Leader y Proder de los que se dispone de datos, con especial atención a la especificidad debida a los socios, personas físicas o jurídicas, representantes de la sociedad civil.

Tabla 3.02. Relación entre población y socios de los Grupos de Acción Local.

	Población	Socios de los GAL		Total socios por 1000 hab	Socios privados por 1000 hab.
		Total	Privados		
Leader II	4.755.277	6.452	4.192	1,36	0,89
Proder 1	4.396.873	6.546	5.190	1,49	1,18
Leader-Eje 4	12.367.417*	26.837	20.787	2,17	1,68

*Población potencialmente beneficiaria una vez excluido el casco urbano principal en los municipios grandes.
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MARM.

La disparidad del efecto asociativo o integrador de unas Comunidades Autónomas a otras, junto con, como se verá más adelante, la disparidad también en el número de proyectos por cada mil habitantes, podría ser motivo de reflexión sobre si estos dos parámetros deberían computarse –además de los que tradicionalmente vienen utilizándose— para determinar las dotaciones financieras destinadas a cada programa regional, en general, y a cada programa comarcal o Grupo de Acción Local, en particular. Esta consideración no deja de tener su lógica, en particular en lo que se refiere a las medidas de mayor exigencia inversora, cuyas dotaciones debieran incrementarse de forma transitoria en los territorios más dinámicos y más comprometidos, incrementando las dotaciones en las medidas de adquisición de capacidades y formación en los territorios en los que sea necesario intensificar las labores de dinamización.

Aunque la evolución ha sido positiva, no puede ser satisfactorio que después de veinte años de aplicación de un modelo de desarrollo participativo, esa participación cuente en el actual periodo de programación de poco más de dos socios por cada mil habitantes, cuando el modelo Leader lo que trata en este caso, es que esos dos socios analicen los programas y diseños y ejecuten un programa de desarrollo que afecta a mil personas, por más que esos dos socios sean Ayuntamiento, cooperativa, sociedad limitada o asociación.

Por otra parte, este ratio, que tiene un correlato en el número de proyectos de inversión llevados a cabo, tampoco ha sido homogéneo en toda España, existiendo notables diferencias de unas Comunidades Autónomas a otras, lo que se traduce, a su vez, en el diferente número de proyectos ejecutados por cada mil habitantes.

La tabla 3.03 refleja el número de socios, total y privados, por cada mil habitantes en las distintas Comunidades Autónomas durante el actual periodo de programación 2007-2013.

Tabla 3.03. Relación regional entre población y socios de los GAL (2007-2013).

	Nº de socios			**Nº habitantes**	**Socios por 1000 habitantes**	
	Públicos	**Privados**	**Total**		**Total**	**Privados**
ANDALUCÍA	827	4.998	5.825	3.593.196	1,62	1,39
ARAGÓN	626	1.646	2.272	512.210	4,44	3,21
ASTURIAS	110	164	274	282.069	0,97	0,58
BALEARES	49	94	143	322.405	0,44	0,29
CANARIAS	62	178	240	791.617	0,30	0,23
CANTABRIA	70	161	231	103.012	2,24	1,56
CASTILLA Y LEÓN	1.885	3.838	5.723	1.040.159	5,50	3,69
CASTILLA-LA MANCHA	773	2.084	2.857	1.194.238	2,39	1,75
CATALUÑA	148	201	349	627.830	0,56	0,32
EXTREMADURA	507	2.936	3.443	774.058	4,45	3,79
GALICIA	339	4.102	4.441	1.752.382	2,53	2,34
MADRID	43	72	115	177.540	0,65	0,41
MURCIA	25	46	71	318.056	0,22	0,14
NAVARRA	168	48	216	293.872	0,74	0,16
LA RIOJA	106	56	162	100.747	1,62	0,56
C. VALENCIANA	311	145	456	335.468	1,36	0,43
PAÍS VASCO	1	18	19	148.558	0,13	0,12
ESPAÑA	**6.050**	**20.787**	**26.837**	**12.367.417**	**2,17**	**1,68**

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MARM.

Ante estas cifras, la reflexión que se impone es si los Grupos de Acción Local y todos y cada uno de sus miembros –los representantes públicos y privados de los sectores socioeconómicos del territorio, en términos del Reglamento comunitario– están asumiendo, como señala la metodología Leader, las tareas encomendadas, si están transmitiendo la estrategia de desarrollo, si se están encargando de su aplicación o si se están responsabilizando en la sensibilización de la población y en la dinamización del territorio, o si todo ello se está dejando en manos de los equipos técnicos, que, por muy técnicos y preparados que estén, no es esta su función. La movilización, la promoción y la dinamización de la población competen en su totalidad al Grupo de Acción Local, del presidente al último de sus miembros, ya que su constitución no tiene su exclusiva razón de ser en la simple concurrencia a un proceso selectivo para la gestión de determinadas ayudas, dejando a continuación todo el protagonismo al equipo técnico.

En este sentido, ni el fundamento del método Leader es financiar ayudas, sino promover un modelo de desarrollo; ni la función del Grupo de Acción Local es gestionar estas ayudas, sino conseguir que la población rural protagonice su propio desarrollo; ni la función del equipo técnico es resolver expedientes a la demanda, sino estimular el surgimiento de promotores y ayudarles en la ejecución de sus proyectos.

Es preciso llevar al ánimo de la población que no cabe la pregunta de qué pueden hacer los poderes públicos por sus territorios, sino qué pueden hacer cada uno de sus habitantes por el desarrollo de su territorio.

En todo este escenario, el Grupo de Acción Local, desde sus órganos de gobierno hasta el equipo técnico, deben ser agentes activos, dinamizadores sociales, lo que supone que no pueden ni deben responder a la demanda, esperando que sean los emprendedores los que busquen asesoramiento, técnico o financiero, para sus proyectos.

El efecto ascendente no se logra únicamente canalizando las inquietudes espontáneas de la población, sino que, primero, hay que generar esa inquietud y, después, canalizarla. El desarrollo de un territorio no es responsabilidad exclusiva de las instituciones, ni, en su medida, del Grupo de Acción Local y sus órganos directivos o técnicos; es de toda la población y aquí es donde el Grupo debe actuar para que la población se responsabilice del futuro de su territorio, asumiendo las responsabilidades que le corresponden a nivel individual o a través de los cauces asociativos que estimen conveniente.

Respecto al hecho de que, en determinadas circunstancias, los Grupos de Acción Local han podido estar mediatizados por los representantes políticos locales, la Comunicación de la Comisión por la que se regula la iniciativa comunitaria Leader Plus, limitaba, por primera vez, la representación pública al señalar que la sociedad civil debiera representar, como mínimo, el 50% de los miembros en los órganos de decisión. Para el actual periodo de programación, el Reglamento del FEADER reproduce pacatamente esta exigencia en los mismos términos, lo que no deja de sorprender habida cuenta que la medida se evidenció como eficaz y que, ahora, la Administración Local no forma parte, o de forma muy reducida en algunos Programas de Desarrollo Rural, de las administraciones nacionales financiadoras. Aunque en la práctica este porcentaje se ha superado con carácter general, todas las Comunidades Autónomas han reproducido normativamente esta exigencia, salvo, y es justo reconocer su «valentía», la Comunidad de Madrid que elevó aquel porcentaje al 60%.

La tabla 3.04 muestra, por Comunidades Autónomas, el porcentaje de miembros de derecho privado que integran los dos órganos de decisión más importantes de los Grupos de Acción Local, la Asamblea General y la Junta Directiva, en el marco actual de Leader-Eje 4.

Tabla 3.04. Porcentaje de miembros privados en los órganos de decisión de los GAL (2007-2013).

	Nº de miembros privados (%)	
	En Asamblea	**En Junta Directiva**
ANDALUCÍA	85,8	56
ARAGÓN	72,5	59,9
ASTURIAS	59,9	52,7
BALEARES	65,7	57,1
CANARIAS	74,2	68,2
CANTABRIA	69.7	51,9
CASTILLA Y LEÓN	67,1	56,8
CASTILLA-LA MANCHA	72,9	54,9
CATALUÑA	57,6	52,8
EXTREMADURA	85,3	57,8
GALICIA	92,4	65,2
MADRID	62,6	55,8
MURCIA	64,8	55,3
NAVARRA	22,2	60,5
LA RIOJA	34,6	36,8
C. VALENCIANA	31,8	36,1
PAÍS VASCO	94,7	94,7
ESPAÑA	77,5	56,9

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MARM.

La primera impresión que se deduce de estas cifras es que en general, la correlación de representatividad público-privado no se mantiene de la Asamblea General o la Junta Directiva, lo que podría suponer un compromiso de pertenencia al Grupo pero no lo suficientemente consolidado como para asumir mayores responsabilidades. Las mayores desviaciones, de más de 20 puntos de diferencia, se dan en las Comunidades Autónomas de Andalucía, Aragón, Extremadura y Galicia, circunstancia que sorprende si se tiene en cuenta que, según se desprende de la tabla 3.03, tienen un alto grado de asociacionismo.

Por el contrario, la proporción se mantiene con unas diferencias razonables, además de en País Vasco por las características propias del único Grupo de Acción Local actuante, en Asturias, Baleares, Canarias y Cataluña, Comunidades Autónomas que, según la tabla 3.04, presentan un índice de asociacionismo a los Grupos muy bajo, lo que pone de manifiesto que la dinamización llevada a cabo ha dado resultados reducidos en número, pero firmes en compromiso.

Por último, merece un comentario especial la situación de este asunto en las Comunidades Autónomas de Madrid, en cuanto a que el porcentaje medio del sector privado en las Juntas Directiva no cumple la propia normativa regional; Navarra, en cuanto que en la Asamblea General, órgano supremo de decisión, la representación privada es de tan sólo el 22,2% de los socios; y La Rioja y Comunidad Valenciana, donde la sociedad civil está representada en los dos órganos de decisión más importantes de los Grupos de Acción Local, entre el 30% y 40% del número de socios.

La explicación que se ofrece en estos casos, en cuanto a que en los Grupos de estas Comunidades Autónomas existen órganos decisorios distintos de la Junta Directiva o que se ha arbitrado un sistema de voto ponderado múltiple (con lo que el porcentaje de representación se mide, no por el número de miembros, sino por el número de derechos de voto que ostenta cada uno), además de difícil control y de dudosa legalidad en lo que se refiere a la Asamblea General (respecto de la que la ley Orgánica Reguladora del Derecho Fundamental de Asociación es muy clara), no se ajusta a lo que metodológicamente debe entenderse como enfoque ascendente y movilización de la población y refleja una débil labor de sensibilización de la población, en particular, y de dinamización del territorio, en general. Por muy ponderado que sea el reparto de derechos de voto, la presencia mayoritaria de representantes públicos en un órgano de decisión, aunque en conjunto dispongan de menor número de derechos de voto, es una presencia inconscientemente coactiva.

Porque la dinamización exige libertad en sus planteamientos y autonomía en su ejecución. En caso contrario, inevitablemente habrá de cuestionarse la calidad de las acciones de dinamización cuando se llevan a cabo por unos Grupos de Acción Local a los que se les ha exigido ser de nueva creación, renunciando a la experiencia de ediciones anteriores de Leader. Esto ha podido dar lugar a que algunos nuevos Grupos se hayan constituido desde determinadas opciones políticas; o por Grupos a los que la nueva creación ha sido únicamente aconsejada, pero se ha recomendado que ubiquen sus oficinas en las sedes de las agencias comarcales de la Consejería; o por los ocho Grupos, supervivientes de dieciocho en el periodo de programación anterior, que tienen la obligación de comunicar a la Consejería, con suficiente antelación, la fecha de

reunión de sus órganos de decisión, por si desea enviar a la misma un representantes (que antes de 1975 se llamaba delegado gubernativo).

3.2.7.2. La Asamblea General

En todo este contexto, la Asamblea General de socios del Grupo de Acción Local, como conjunto de los representantes de todos los sectores socioeconómicos del territorio, además de las competencias que le otorgan los estatutos, debe ser el órgano de reflexión y debate de las circunstancias que concurren en la comarca y la base sobre la que se constituyan las mesas sectoriales que han de canalizar las aspiraciones de la población. Por ello, no caben inhibiciones personales o corporativas de los socios. O participan en la Asamblea y sus mesas sectoriales, o no tiene sentido su afiliación, ya que la Asamblea representa el compromiso colectivo que será el resultado de la labor de sensibilización y dinamización a la que están obligados los miembros de la Junta Directiva y de las mesas sectoriales y de los líderes naturales del territorio que es preciso identificar, formar y estimular.

3.2.7.3. Las mesas sectoriales

Las mesas sectoriales, como órganos intermedios entre la Asamblea General y la Junta Directiva, aunque no sean de constitución legalmente obligatoria, se han manifestado como un órgano fundamental de los Grupos de Acción Local con más proyección en términos de desarrollo. La variada posibilidad temática (diversificación, PYMES, artesanía, turismo, patrimonio cultural, natural y arquitectónico, inserción social, mujer, juventud, tercera edad, etc.) hacen de las mesas sectoriales un eficaz mecanismo de dinamización del territorio. Por una parte, reúnen personas e instituciones con intereses socioeconómicos muy homogéneos y conocedores del asunto de que son objeto; por lo general, cuentan con, al menos, un experto o un líder sobre la materia; constituyen un valioso foro de análisis y debate sobre la problemática que afecta a ese concreto sector y del que se derivan las conclusiones que se elevan a la Junta Directiva y Asamblea General para la elaboración y ejecución de la estrategia sectorial, integrada en la estrategia general del territorio. Si, además, los presidentes de las distintas mesas sectorices o temáticas ostentan la condición de vocales en la Junta Directiva, será esta un órgano más dinámico, más especializado y, en definitiva, más eficaz.

Por otro lado, los miembros de cada mesa sectorial son los que con la legitimidad que les otorga su compromiso y su conocimiento del asunto de que se trate, están llamados a ser los dinamizadores de la parte de la población afectada por sector representado por la mesa y, a su vez, receptores de los problemas, inquietudes y deseos de ese sector poblacional.

En última instancia y como un cometido más, y no de menor importancia, las mesas sectoriales son las encargadas de analizar, en razón a su materia, los proyectos presentados por los emprendedores, proponiendo su valoración a la Junta Directiva para su análisis y decisión final.

La experiencia indica que los Grupos de Acción Local que han distribuido sus competencias ante mesas sectoriales, han diseñado estrategias de desarrollo más elaboradas, reales y posibles, su ejecución es más eficaz, como mayor es la respuesta y el compromiso de colaboración de una población más informada y más dinámica.

Desgraciadamente, el creciente grado de burocratización y administrativización que se ha registrado a partir de la edición de Leader Plus, pero, especialmente, con la inclusión del método Leader en la programación ordinaria (lo que ha dado lugar a una notable pérdida de frescura, inmediatez y autonomía de los Grupos) ha provocado que en muchas comarcas en las que venían funcionando satisfactoriamente, la competencia de las mesas sectoriales se hay reducido a la rutina administrativa de gestión de expedientes de ayudas, situación que es preciso reconducir lo antes posible.

Porque la burocracia no es mala en sí misma, pero tiene su razón de ser en cuanto instrumento que sirve a los fines del bien común para lo que se aplica. Por el contrario, si se confunde lo adjetivo con lo sustantivo, lo procedimental con lo material, la burocracia como fin en sí misma o como sistema de mantenimiento de estructuras con otros intereses ajenos al mundo rural, es un fraude para el interesado. En este sentido, el objetivo de Leader es acercar la toma de decisiones a la ciudadanía, prescindir de la burocracia superflua, ser útil a sus auténticos destinatarios y que los pobladores rurales decidan su propio futuro.

Para todo ello es preciso informar y formar a la población, oírla, canalizar sus inquietudes, promover un cambio de actitud, estimular su compromiso y llevarla a la acción; y en eso consiste la dinamización del territorio, sin que ese esfuerzo, que es, a la vez, una necesidad, se vaya menoscabando por mil y un papeles, mil y un requisito, mil y un cuadro estadístico. En este sentido, se reitera lo manifestado por el Comité Económico y Social Europeo (CESE) en su Dictamen de 15 de julio de 2010, cuando expresa que «*el CESE lamenta que el papel de la Comisión Europea en los últimos años se haya centrado más en el procedimiento y, por consiguiente, menos en los resultados*», o cuando manifiesta que «*el CESE aboga por un regreso a los programas simplificados de iniciativas comunitarias destinados al desarrollo local y la innovación social*» o cuanto proclama firmemente que «*la simplificación es imperativa*» .

3.2.7.4. La Junta Directiva

El Presidente, junto con su Junta Directiva, es el máximo responsable de la aplicación de la estrategia de desarrollo. No es un puesto para el lucimiento, sino de servicio, y, al igual que todos los miembros de la Junta y, deseablemente, todos los socios del Grupo de Acción Local, ha de conocer en profundidad el programa comarcal de desarrollo, sus objetivos, su estrategia, el territorio de aplicación y los recursos materiales y humanos de que dispone. Es él quien ha de fijar el rumbo, sin que quepan delegaciones hacia el gerente o la Junta Directiva.

La Junta Directiva es el máximo órgano decisorio del Grupo, no sólo en el proceso de análisis y resolución de expedientes, cometido al que, con carácter casi exclusivo, le ha reducido la excesiva burocratización en este periodo de programación, sino en todo el proceso de dinamización y participación de la población del territorio. Las actividades de movilización y sensibilización de la población, cada día más escasas, deben ser promovidas por los miembros de la Junta Directiva, quienes, a su vez, serán los receptores de las inquietudes y aspiraciones canalizadas a través de las mesas sectoriales.

La Junta Directiva es, además, el órgano que, de forma colegiada, traza las líneas maestras de acción del equipo técnico, en particular, y del Grupo de Acción Local en su

conjunto, en general. Teniendo en cuenta que el análisis de las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades (DAFO) del territorio no es ni debe ser un ejercicio académico sin aplicación práctica, sino la fotografía en tiempo real del territorio y base del plan de actuación, la Junta Directiva es la responsable de diseñar y llevar a cabo la planificación de actividades, individuales y colectivas, conducentes a la consecución de los objetivos marcados en el programa estratégico, aplicando las medidas que, siguiendo el análisis DAFO, corrijan las debilidades del territorio, minimicen sus amenazas, aprovechen sus fortalezas y hagan extensiva a la población sus oportunidades de empleo y diversificación económica y de mejora de su calidad de vida.

Pero en esta tarea hay que tener en cuenta que en la Junta Directiva, con frecuencia, se dan cita personas que, con un alto grado de compromiso y aún teniendo evidentes cualidades para el liderazgo, carecen de la preparación suficiente para asumir la responsabilidad de dinamizar el territorio. Es aquí donde el método Leader ha presentado uno de sus mayores vacíos y que es preciso corregir mediante la puesta en marcha de un ambicioso programa de formación de formadores dirigido tanto a los miembros de la Junta Directiva y mesas sectoriales, como de los componentes de los equipos técnicos.

3.2.7.5. El equipo técnico

El equipo técnico formado por gerente, técnicos y administrativos es una pieza fundamental en la metodología Leader y en los Grupos de Acción Local. Aunque no es el Grupo ni forma parte de su composición asociativa como pieza más visible, debe ser un pozo sin fondo de ideas, buscador de nichos de oportunidad y empleo, promotor infatigable de iniciativas y asesor técnico y profesional de todo aquel que, teniendo una idea, quiera llevarla a la práctica.

El equipo técnico debe promover, además, la cohesión de la Junta Directiva, de cuyas directrices es el brazo ejecutor. Si se entiende el desarrollo rural como una batalla contra la marginación y el aislamiento y a favor del empleo y de la mejora de la calidad de vida en el medio rural, el equipo técnico ocuparía la primera línea. Además de aplicar conocimientos que entrarían en el ámbito de la sociología, la economía, la psicología y, sobre todo, la pedagogía, el trabajo del equipo técnico es fundamentalmente vocacional y en permanente disposición ante la población.

Por ello se impone una reconducción del papel excesivamente administrativo que ha ido imponiéndose a los equipos técnicos como consecuencia de la progresiva complejidad y burocratización. Como se ha señalado anteriormente, en palabras del Consejo Económico y Social Europeo, se impone una simplificación para que los equipos técnicos asuman el papel dinamizador que les corresponde.

Pero además, se impone la necesidad de desarrollar un intenso programa de formación específica de los miembros de los equipos técnicos, actividad a la que no se le ha prestado la debida atención tanto desde los sectores administrativos como de las redes de superior rango, aunque en muchos territorios vengan actuando magníficos gerentes y técnicos cuya preparación ha sido autodidacta y producto de su afán de superación personal.

3.2.7.6. Los emprendedores

El componente formativo que entraña toda labor de dinamización, supone que el desarrollo rural y, en especial, la metodología Leader –que se mueve en el campo de la economía, de los recursos físicos y culturales y de la planificación y formulación de proyectos— actúe sobre todo en el campo más sutil de los comportamientos humanos y de las actitudes individuales y colectivas. Actuar sobre los comportamientos y actitudes es una labor inexcusable de los procesos de desarrollo y solo así se hará realidad el protagonismo y la responsabilidad compartida de la población en su progreso.

A través de estos cambios de actitud, todos los programas y proyectos de desarrollo rural pretenden que individuos o grupos de ellos emprendan iniciativas para crear empleo, desarrollar nuevas actividades económicas o mejorar los servicios sociales.

La diferencia entre un territorio desarrollado y otro atrasado no siempre radica en los recursos físicos de que dispone. Un territorio se desarrolla cuando existen muchos individuos o grupos capaces de poner en marcha iniciativas innovadoras y hay un clima local para llevarlas a cabo. Si en un territorio no hay suficientes iniciativas o el ambiente social o administrativo es poco favorable o está lleno de trabas burocráticas, para desarrollarlas es posible que no se produzcan avances socioeconómicos.

Ayudar a la población a descubrir iniciativas, valorar posibilidades y aprovechar oportunidades, es una de las funciones esenciales de toda labor de dinamización territorial.

En muchos casos, se apoyan las iniciativas de los emprendedores allí donde los hay, pero no se presta atención a los territorios donde no hay iniciativas o escasean los proyectos. Actuar a la demanda esperando en la oficina la llegada de un emprendedor y conceder ayuda financiera a quien ya tiene un proyecto «in mente», que seguramente lo ejecutaría sin ayuda (lo que da lugar a efecto de «peso muerto» de las subvenciones), es relativamente fácil. Lo difícil y el auténtico reto está en promover iniciativas donde no las hay, ayudando a que las actitudes de pasividad y de resistencia al cambio se transformen en actitudes dinámicas de riesgo calculado.

La tabla 3.05 muestra, por Comunidades Autónomas, el número de proyectos ejecutados por cada mil habitantes en las ediciones de Leader II y Leader Plus.

Tabla 3.05. Proyectos realizados y su ratio por mil habitantes en Leader II y Leader Plus.

	Leader II		**Leader Plus**	
	Total	**Por 1000 habitantes**	**Total**	**Por 1000 habitantes**
ANDALUCÍA	3.696	2,55	2.411	1,67
ARAGÓN	3.412	14,62	3.164	11,33
ASTURIAS	877	3,66	617	4,89
BALEARES	351	2,02	357	1,55
CANARIAS	1.044	2,09	754	1,53
CANTABRIA	554	14,28	244	5,05
CASTILLA Y LEÓN	3.062	8,67	2.790	9,10
CASTILLA-LA MANCHA	3.006	5,5	2.688	4,92
CATALUÑA	1.293	4,79	1.425	3,94
EXTREMADURA	2.088	5,25	1.870	5,73
GALICIA	2.009	3,3	1.277	1,70

MADRID	342	2,37	357	2,47
MURCIA	433	1,45	343	1,51
NAVARRA	539	2,46	534	2,44
LA RIOJA	243	3,25	171	3,20
C. VALENCIANA	2.238	11,32	1.228	6,24
PAÍS VASCO	190	2,56	297	4,00
PROGRAMA NACIONAL	--	--	718	7,95

Fuente: Elaboración propia a partir de los Informes de cierre.

La primera conclusión que puede extraerse de las cifras anteriores es que, a pesar de que el grado de afiliación a los Grupos de Acción Local se incrementó de Leader II a Leader Plus en un 88,7% en el número total de socios y en un 59,6% en el número de socios privados, la ejecución de proyectos se redujo en un 9,65% en términos absolutos, pasando de 24.024 en Leader II a 23.792 en Leader Plus, y en un 45,7% en términos relativos de proyectos por cada mil habitantes, cuando, además los Grupos de Acción Local actuantes fueron 133 en Leader II y 145 en Leader Plus.

Sin duda, un excesivo grado de autosatisfacción, una mayor complejidad administrativa, la ausencia de mesas sectoriales en numerosos Grupos y una cierta laxitud en las actividades de dinamización del territorio por parte de los equipos técnicos y, fundamentalmente, de las Juntas Directivas, son, entre otros factores, los determinantes de esta circunstancia que, debiéndose calificar como insatisfactoria, es preciso corregir con actuaciones en sentido contrario, especialmente en las Comunidades Autónomas de Aragón, Cantabria, Galicia y Comunidad Valenciana, en las que se ha registrado los mayores descensos del número relativo de proyectos.

Admitida, en términos de proyectos ejecutados, la caída en el grado de dinamización llevada a cabo, otro índice que pueda ofrecer una imagen de la calidad de esta sensibilización es el que se pone de manifiesto en el efecto multiplicador, en la inversión privada generada por las ayudas públicas; en una palabra, cuántos euros privados ha generado cada euro público. Se trata de un ratio indiciario que, midiendo la «calidad» de la inversión, puede indicar una cierta respuesta del nivel de sensibilización conseguido en el territorio.

La tabla 3.06 refleja el efecto multiplicador conseguido en las medidas en las que es mayor el número de proyectos productivos y generadores de empleo que se han registrado en Leader II y Leader Plus.

Tabla 3.06. Efecto multiplicador en las medidas de mayor inversión y generación de empleo.

	Efecto multiplicativo (gasto privado/gasto público)					
	Leader II			Leader Plus		
	Valorización productos locales	Turismo	PYMES	Valorización productos locales	Turismo	PYMES
Andalucía	No disponible			No disponible		
Aragón	2,72	2,88	3,56	2,74	3,23	3,59
Asturias	No disponible			1,69	2,03	2,34
Baleares	1,54	3,23	3,71	1,56	1,01	2,98
Canarias	1,05	1,63	1,30	0,75	1,08	1,21
Cantabria	0,30	1,75	1,66	1,49	2,58	2,81
Castilla y León	2,24	1,74	2,14	1,53	1,83	2,62
Castilla-La Mancha	1,94	1,66	2,34	2,08	2,17	2,72
Cataluña	2,69	3,00	5,14	2,81	3,33	3,95
Extremadura	1,40	1,11	1,30	2,07	1,75	2,59
Galicia	1,04	1,06	1,61	1,43	2,26	1,68
Madrid	1,61	2,09	1,36	1,67	1,58	2,38
Murcia	2,42	1,13	1,62	2,99	1,98	3,02
Navarra	2,35	1,46	2,42	2,24	2,04	3,72
La Rioja	2,02	3,59	1,85	3,15	2,85	5,81
Com. Valenciana	3,37	2,56	2,79	2,44	2,28	3,37
País Vasco	5,45	2,87	2,77	No disponible		
Programa Nacional	--	--	--	1,21	2,22	1,71

Fuente: Elaboración propia a partir de los Informes de cierre.

Con notables diferencias de unas Comunidades Autónomas a otras, la respuesta de los promotores de proyectos ha de estimarse satisfactoria y reflejo de la confianza que el sector empresarial muestra hacia un programa que, además de apoyo económico, pretende la obtención de un valor añadido para el territorio, que, en este caso, se ha reflejado en un efecto multiplicador medio nacional de 1,96 para proyectos de valorización de productos locales, de 2,24 en proyectos de turismo rural y de 2,69 en la medida de promoción y apoyo a las PYMES.

En general, salvo casos muy concretos, este índice constituye una prueba indiciaria del creciente esfuerzo inversor de los emprendedores de proyectos productivos generadores de empleo. En este componente empresarial, la dinamización de un territorio también ha de tener un componente beligerante, en cuanto que, a las aspiraciones de índole social, los Grupos de Acción Local también deben canalizar los desánimos de los emprendedores ante las trabas burocráticas que dificultan la ejecución de sus proyectos. A modo de ejemplo, baste citar que, según un informe de Doing Business-2008, el plazo medio de gestión para abrir una PYME en España es de 47 días, frente a los 4 de Bélgica, 6 de Dinamarca, 7 de Portugal y Francia, 10 de Holanda y Noruega.

En definitiva, toda labor formativa y dinamizadora del medio rural, conducente a promover un cambio de actitud de la población para que asuma la responsabilidad y el protagonismo de su propio desarrollo, ha de tener un importante componente beligerante; no acomodaticia ni pasiva, sino activa y, cuando sea necesario, reivindicativa.

3.2.8. Conclusiones y recomendaciones

A lo largo de veinte años, desde 1991 a 2011, con las ediciones de Leader I, Leader II-Proder 1, Leader Plus-Proder 2 y Leader-Eje 4, la metodología Leader, con sus aciertos y sus errores, se ha evidenciado como el mejor instrumento de sensibilización de la población rural en orden a su protagonismo, autónomo y responsable, del desarrollo de los territorios rurales.

La ejecución hasta 2006 de más de 80.000 proyectos, por un importe total superior a los 5.900 millones de euros[30], de los que 2.700 millones corresponden a gasto público y más de 3.240 millones a la inversión privada inducida, y la creación y/o consolidación de 150.000 puestos de trabajo, de los que aproximadamente el 40% corresponden a empleo femenino, son breves pinceladas que avalan la aplicación de unos programas de desarrollo diseñados, planificados y ejecutados por la propia población rural

Por otra parte, se han puesto en valor elementos intangibles que estaban, hasta ese momento, adormecidas, como la idea de pertenencia a un determinado territorio o la satisfacción por hacer público determinadas manifestaciones culturales.

Sin embargo, la sensibilización de la población para el logro de estos resultados, aunque creciente, no puede estimarse del todo satisfactoria, ya que el grado de afiliación a los Grupos de Acción Local y, por tanto, el compromiso individual y colectivo al desarrollo de sus territorios es sensiblemente bajo, en especial en algunas Comunidades Autónomas en las que el sector público supera en afiliación al sector privado, lo que pone de manifiesto la deficiente labor de dinamización llevada a cabo en los territorios.

Esta circunstancia se pone de manifiesto comparando las cifras de las tablas 3.03 y 3.05, donde se muestra una correlación entre el grado de afiliación a los Grupos de Acción Local y el número de proyectos ejecutados.

En el Informe Final del Programa Nacional de la iniciativa Leader Plus, en el capítulo dedicado al eje de Integración en Red, subcapítulo de «Eventos de formación», se señala que esta actividad tiene como objetivo informar y mejorar la formación, intercambiar experiencias, incentivar la participación y poner en contacto a todos los agentes implicados en el desarrollo rural, haciendo especial hincapié en el intercambio de experiencias y conocimientos técnicos entre los Grupos de Acción Local más experimentados y los de más reciente creación.

Pues bien, entre 2004 y 2009 se detallan los eventos de formación llevados a cabo por la Célula de Animación y Promoción del Desarrollo Rural, que se resumen en 2 congresos, 13 jornadas, 11 encuentros y 54 colaboraciones en actividades formativas organizadas por otras entidades, fundamentalmente por las redes asociativas regionales o nacionales. A caballo entre dos periodos de programación, 2000-2006 y 2007-2013, estas actividades formativas se desarrollaron cuando venían actuando 145 Grupos Leader Plus y 162 Grupos Proder 2, en el primero, y 264 Grupos Leader-Eje 4, en el segundo, lo que ha de calificarse como claramente insuficiente y exige, como puede comprobar cualquier conocedor de la estructura administrativa que da cobertura a estas actividades, una mayor dotación material y humana a la actual Red Rural Nacional.

[30] El importe incluye una estimación de Proder 2.

Como tampoco puede calificarse como satisfactoria la escasez de previsión formativa de dirigentes y técnicos de los Grupos de Acción Local por parte de las Administraciones (nacional y regionales) y de las redes asociativas.

Si, como se ha expresado en su momento, la dinamización del territorio ha de ser una labor permanente, en los momentos actuales con la metodología Leader incluida en la programación general y no en su programa autónomo, esa afirmación es aún más concluyente a fin de evitar que los Grupos de Acción Local se conviertan en una prolongación de las Administraciones regionales y que la población rural retroceda a un papel pasivo y receptor de unos programas que otros diseñan y ejecutan y que ve en el Grupo una ventanilla de solicitud de ayudas.

Por ello, se estima necesario intensificar las actividades de dinamización que lleven a la población a un cambio de actitud hacia posiciones de protagonismo activo, para lo que deberían poner en marcha, entre otras, las siguientes acciones:

- Intensificar la acción informativa y divulgativa, tanto de carácter general como sectorial, entre la población rural.
- Ampliar la base asociativa de los Grupos de Acción Local.
- Aumentar el número y calidad de las acciones formativas a fin de crear, no masa crítica, sino auténtico capital social.
- Elevar el porcentaje del sector privado en los órganos de decisión de los Grupos.
- Introducir mecanismos correctores de los cambios que se producen en los Grupos, como consecuencia de convocatorias electorales en la Administración Local.
- Introducir una financiación adicional a los territorios que demuestren un mayor compromiso a través de una mayor aplicación.
- Generalizar el funcionamiento de mesas sectoriales en todos los territorios.
- Dotar de mayor responsabilidad a las asociaciones de jóvenes y mujeres.
- Poner en marcha un amplio plan de formación de formadores, tanto a nivel nacional como regional y asociativo.
- Mayor actuación de las Redes asociativas, nacionales y regionales, y de las Administraciones, en las actuaciones de dinamización que promuevan los Grupos de Acción Local.
- Intensificar el intercambio de buenas prácticas en materia de dinamización y la colaboración interterritorial de dirigentes y técnicos.
- Mayor control interno de los Grupos, que ofrezcan mayor imagen de seriedad y eficacia.
- Mayor dotación personal y organizativa de la Red Rural Nacional, a fin de intensificar la presencia de los territorios en ferias y exposiciones de carácter nacional e internacional.
- Organización de un proceso de análisis de borrador del próximo Reglamento de desarrollo rural que, pasando por pueblos, mesas sectoriales, juntas directivas y asambleas generales de cada Grupo, se canalice a través de mesas temáticas interregionales hasta un gran Congreso Nacional de Grupos de Acción Local,

cuyas conclusiones, legitimadas por representar la opinión de 264 territorios, se harían llegar a la Comisión, como el mayor exponente del enfoque ascendente abajo-arriba posible a nivel nacional.

- Llevar al ánimo de la población de que de su formación, de su compromiso y de su acción depende que su comarca pase, de ser un territorio de residencia y de actitud pasiva, a ser un territorio inteligente.
- Poner en marcha un programa de intercambio de dirigentes y técnicos, mediante estancias temporales en otros Grupos nacionales o de otros países de la Unión Europea.
- Promover equipos técnicos de cinco a seis personas, de formación y cometidos específicos, elevando el porcentaje destinado a gastos de funcionamiento.
- Como señala la Comisión en la evaluación *ex post* de Leader II, «*garantizar que los Grupos de Acción Local no queden asfixiados por las tareas administrativas relacionadas con las nuevas responsabilidades*».

3.3. ENFOQUE ASCENDENTE

3.3.1. Objetivo

La iniciativa comunitaria Leader ha tenido como fin introducir y experimentar un nuevo enfoque de desarrollo rural, al que se ha denominado «método Leader», descrito como la aplicación combinada de los llamados nueve aspectos, rasgos o especificidades Leader (mencionados ya en la introducción), entre las que se sitúa de forma prioritaria el «**enfoque ascendente**». Las especificidades de Leader son los aspectos concretos que han caracterizado a la iniciativa desde su inicio en 1991, y que han contribuido a formar su carácter innovador, habiendo sido entendidas también como objetivos de comportamiento.

El enfoque ascendente tiene como fin fomentar la toma de decisiones participativa a nivel local, en todo aquello relacionado con las políticas de desarrollo rural, lo que puede conllevar una mayor eficacia, más flexibilidad, descentralización y un mayor nivel de consenso. Se persigue la implicación de los agentes locales: la población en su conjunto, los grupos de interés económico y social, así como las instituciones públicas y privadas. Enfoque «ascendente», «*bottom-up*», «proceso participativo», «democracia local», «gestión concertada»,... aunque no son conceptos plenamente equivalentes, expresan variantes de un proceso de concertación local y de un planteamiento colectivo por el que la población asume el futuro de un territorio. Mediante este planteamiento, se invita a la población y a los agentes locales a expresarse y a participar en las orientaciones y estrategias del territorio en materia de desarrollo, según sus perspectivas, expectativas y proyectos. Las actividades de formación y animación («*capacity building*») forman un componente estratégico del enfoque ascendente (Observatorio Europeo Leader, 2000[31]).

El enfoque ascendente es una alternativa a los métodos tradicionales en lo que se refiere a la toma de decisiones y es posible su aplicación en todas las fases del proceso de planificación: en la fase de diagnóstico, el enfoque ascendente implica la sensibilización y la movilización para el análisis de los puntos fuertes y débiles del territorio, así como para la definición de las necesidades y expectativas (utilizando entre otros métodos de diagnóstico participativo); y en la fase de formulación de las opciones estratégicas del programa, el enfoque ascendente implica la participación de personas y distintos grupos de interés (mediante la creación de grupos de trabajo *ad hoc*).

El enfoque ascendente constituye una de las innovaciones principales experimentadas en el planteamiento Leader. El enfoque ascendente brinda o devuelve un carácter actual a las cuestiones de cohesión social, compromiso, concertación y transparencia ante la toma de decisiones. La importancia concedida en las distintas ediciones de Leader a las actuaciones asociadas a la animación, adquisición de competencias y apoyo técnico, son reflejo del interés concedido a este enfoque y el cambio que Leader ha introducido en la concepción y en la aplicación de los programas de desarrollo.

En el núcleo del planteamiento Leader, el enfoque ascendente tiene los **objetivos** siguientes (Observatorio Europeo Leader, 1999):

[31] Observatorio Europeo Leader (1999) *Evaluar el Valor añadido del Enfoque Leader.* Cuaderno nº 4. Bruselas

- **Implicar a la población**: buscar la participación activa de la población y de los agentes económicos, institucionales y asociativos en el proceso de desarrollo. Ello implica organizar la circulación de la información, facilitar el acceso a la formación, encontrar métodos de animación adaptados, garantizando al mismo tiempo la transparencia en la toma de decisiones. En general, esto exige en primer lugar devolver la confianza, autoestima y capacidades a poblaciones y agentes locales que no tienen la costumbre de expresarse sobre sus necesidades, expectativas o proyectos y la utilidad de la participación;
- **Hacer surgir ideas**: liberar las iniciativas, lo cual implica cierta apertura de miras y la aceptación de administrar el riesgo vinculado a la innovación. Favorecer el encuentro y el diálogo entre las personas, la aproximación entre los sectores y la búsqueda de sus sinergias, el intercambio de los conocimientos y la complementariedad entre las competencias constituyen diversos aspectos que la animación pretende desarrollar ante una multitud de grupos destinatarios, constituidos o por constituir;
- **Lograr el consenso:** cuando funciona eficazmente, la toma de decisiones participativa puede asegurar una representación amplia y equitativa de todos los grupos de interés, ofreciendo así la ocasión de lograr acuerdos, administrar conflictos, favorecer nuevos vínculos entre sectores y grupos, y posibilitar la emergencia de un diferencial de valor, cuando hay equilibrio, sinergias y equidad;
- **Delegar el poder de decisión**: la adopción del enfoque ascendente conduce a la delegación del poder de decisión al nivel local. La toma de decisiones a escala local participativa permite administrar e integrar lo mejor posible las nuevas ideas y proyectos que hayan sido expresados, hacerlo en un contexto de gestión de la proximidad y de búsqueda de la subsidiaridad. De ahí la necesidad de aplicar este enfoque desde el principio, y en todas las fases del proceso de planificación.

El enfoque ascendente implica igualmente la adhesión a determinados **valores**:

- el respeto de las ideas y a las personas;
- el reconocimiento de la existencia de necesidades diversificadas: la cohesión social y económica es uno de los elementos clave para garantizar un desarrollo equilibrado.
- la acción en condiciones de transparencia: transparencia en la distribución de funciones, en la toma de decisiones, etc.
- la construcción y la consolidación de diversidad.

Para ello, un elemento clave es la «**animación»**, ya que el enfoque ascendente constituye el núcleo del fomento de iniciativas y proyectos. Así, el enfoque ascendente está basado en la posibilidad de la población local de apropiarse verdaderamente del proyecto de desarrollo de su territorio, para lo que debe involucrarse en el proceso y asociarse de una forma u otra a la toma de decisiones, lo que provoca un importante proceso de empoderamiento local. En este contexto, Leader ha explorado numerosos caminos para que el enfoque ascendente sea operativo: abrir espacios de encuentro, administrar los conflictos, favorecer vínculos entre sectores y grupos, descentralizar las responsabilidades y a veces un proceso de «polinucleación» especialmente interesante por su autonomía, capacidad de respuesta y de trabajo en red.

En la aplicación del enfoque ascendente están implicados distintos niveles de actuación (europeo, nacional, regional y local), con respuestas también diferentes en cuanto a su

capacidad para interpretar y aplicar este enfoque. Tradicionalmente el enfoque ascendente ha estado referido al nivel local, en cuanto a la relación entre el Grupo de Acción Local y la población. Sin embargo, un análisis completo de esta especificidad de Leader, obliga a considerar también la presencia o no del enfoque ascendente en el contexto de la relación entre el nivel regional y el local, y entre la Administración nacional y la regional correspondiente. En el caso del nivel europeo y de su relación con los Estados miembros en el ámbito de esta iniciativa, el enfoque aplicado ha sido de carácter descendente, aunque es necesario señalar que los procesos de consulta, negociación y acuerdos han permitido en bastantes ocasiones procesos que no podríamos denominar en sentido estricto descendentes.

Con estos planteamientos, el **objetivo** de este capítulo es evaluar la interpretación y aplicación del enfoque ascendente en el contexto de la iniciativa Leader en España. Esto implica valorar el desarrollo observado en las siguientes cuestiones:

- Participación en el proceso de toma de decisiones: nivel de participación, grupos implicados, organización del proceso. Desarrollo del nivel de toma de decisiones local para favorecer el desarrollo de un consenso para la acción local, el establecimiento de prácticas de negociación, la cooperación económica y social, y una mayor capacidad de integrar a la población local en nuevos mecanismos de organización en el territorio.
- Influencia del enfoque ascendente en la percepción de los problemas y las necesidades, la elección de los objetivos, de las estrategias y de las acciones, y la representación de los agentes locales en el proceso de toma de decisiones.
- Contribución del enfoque ascendente al desarrollo del territorio.
- Aportaciones complementarias que ha traído consigo el enfoque ascendente respecto a los enfoques descendentes.
- Lecciones y enseñanzas que pueden extraerse de la aplicación de este enfoque para el futuro:
    - ¿Se han detectado efectos negativos o indeseables?
    - ¿Qué modelos de buenas prácticas pueden identificarse?
    - ¿La toma de decisiones participativa ha contribuido a identificar nuevas ideas de acciones y ha permitido implicar a nuevos grupos de interés?
    - ¿Ha aumentado el nivel de consenso?
    - ¿Ha favorecido la descentralización del poder de decisión hacia un nivel administrativo subregional?
    - ¿Se ha mejorado el capital social de los territorios?

Se trata, por tanto, de **valorar** si tras la aplicación de la iniciativa Leader en relación al enfoque ascendente se han logrado los siguientes **resultados**:

- Problemas y necesidades locales mejor definidos
- Mejor organización de los agentes
- Decisiones locales mejor comprendidas y apoyadas por la población
- Decisiones locales mejor admitidas por el nivel superior
- Fomento de ideas y proyectos innovadores
- Identificados efectos ejemplificadores
- Mejora del capital social

3.3.2. Evolución

La política de desarrollo rural de la UE ha evolucionado de estar centrada en los problemas estructurales del sector agrario a considerar los múltiples papeles que la agricultura desempeña en la sociedad, lo que equivale a decir que se ha transformado desde una perspectiva exclusivamente sectorial hasta un enfoque territorial. En el fondo de esta evolución existe un modelo de gobernanza exógeno (las Directrices europeas), que coexiste con una dinámica de desarrollo endógeno (el territorio como elemento común y vertebrador)[32]. Esta doble dinámica contradictoria se une a otras de tipo conceptual o estratégico que no ayudan a clarificar el papel de la política rural actual[33].

Se puede interpretar que el germen de la iniciativa comunitaria Leader fue el documento «*El futuro del mundo rural*[34]». Hasta ese momento, el debate rural en Europa no se había planteado en esos términos, más bien se había identificado en bastante medida lo rural con lo agrario, y la política rural se había asociado casi exclusivamente a las actuaciones vinculadas con la modernización de estructuras agrarias La situación cambia con la publicación del citado documento por parte de la Comisión Europea, que da origen a un largo proceso de reflexiones, debates y aportaciones sobre los objetivos, los mecanismos y los efectos de la intervención pública a favor del medio rural, con un nuevo enfoque que debería ser capaz de superar los efectos no deseados de la política sectorial. Este documento constata los profundos cambios que se habían producido en el mundo rural y el peligro de romper el equilibrio entre las distintas funciones que realizaba, siendo necesario el diseño de actuaciones rurales específicas. Se pone de manifiesto la importancia de las zonas rurales europeas y la necesidad de abordar su problemática de una forma integrada.

En este nuevo contexto, se aprueba en el año 1991 la iniciativa comunitaria Leader[35], que impulsa el diseño y la aplicación de políticas rurales enfocadas en el territorio, y de marcado carácter endógeno. Esta iniciativa comunitaria es considerada por muchos autores como el germen de una verdadera política territorial de desarrollo en el medio rural europeo. El objetivo de Leader fue impulsar el desarrollo endógeno de las áreas rurales, mediante la creación de una Red de Grupos de Acción Local (GAL) que debían estimular las iniciativas innovadoras de desarrollo rural a nivel local con valor demostrativo en la totalidad de las zonas rurales, basadas en una integración entre las distintas medidas sectoriales, en la aplicación de un enfoque ascendente y en una activa participación de los agentes económicos y sociales. También debían promover la cooperación transnacional y el intercambio de información y experiencias de interés a través de la Red Europea de Desarrollo Rural. Las aportaciones de Leader a la definición de un modelo rural europeo giran en torno a lo que se ha denominado como las especificidades de Leader: el enfoque territorial, la creación de un partenariado

[32] Castillo, J.S. y Ramos, E. (2010): *El nuevo desarrollo rural y el futuro de la política rural en la Unión Europea*. pp. 177-212. En: Gómez-Limón, J.A. y García, J.M.: *El chequeo médico de la PAC*. Editorial Eumedia; MARM, Madrid

[33] Compés, R. y García, J.M. (2009): *La reforma de la PAC y la agricultura española: alternativas y oportunidades para España*. Editorial Fundación Alternativas. Madrid.

[34] Comisión Europea 1988: *El futuro del mundo rural.* (COM (88) 501 final). Bruselas.

[35] Comisión Europea 1991: *Comunicación nº73*, *Leader*. Bruselas.

horizontal, la participación de la población, la innovación, el enfoque integrado, la gestión descentralizada y la cooperación en Red[36].

En el año 1994 se aprueba una nueva edición de la iniciativa comunitaria Leader (Leader II), que amplía y consolida la experiencia de la edición anterior. Se caracterizó fundamentalmente por la búsqueda de la innovación en todos sus aspectos, con el objetivo de luchar contra el declive que se observaba en numerosas áreas rurales europeas. Debe señalarse la importancia que tuvo la innovación también en el método de trabajo, consolidando la interpretación y aplicación del enfoque ascendente.

Posteriormente, se aprueba una tercera edición de esta iniciativa comunitaria, denominada Leader Plus, para el período 2000-2006, que se dirigió a diversificar las actividades económicas de las zonas rurales a través de la puesta en práctica de estrategias innovadoras de desarrollo territorial, integradas y participativas. Leader Plus se articuló en torno a tres capítulos: 1) apoyo a estrategias territoriales de desarrollo rural, integradas y de carácter piloto, basándose en **el enfoque ascendente** y la cooperación horizontal; 2) apoyo a la cooperación interterritorial y transnacional; 3) creación de una red del conjunto de los territorios rurales de la Comunidad, que sean beneficiarios o no de Leader Plus y de todos los protagonistas de desarrollo rural. El enfoque ascendente vuelve a adquirir un especial protagonismo en esta etapa. Esta tercera edición de Leader exigió un debate profundo en el seno de los territorios en referencia a la búsqueda compartida de estrategias integradoras, reto de especial dificultad, y pensamos que fue posible debido a las habilidades y capacidades adquiridas en el desarrollo del enfoque ascendente durante las anteriores etapas y a la búsqueda de diferentes estrategias de conciliación de abajo hacia arriba.

En 2005, el enfoque Leader se integra en el contexto del FEADER como un eje transversal que obliga a utilizar el denominado «método Leader» en la aplicación de algunas de las medidas de los Ejes 1, 2 y 3 y se podría resumir que ha sido esencial en el diseño y ejecución de los correspondientes Programas de Desarrollo Rural en el conjunto del territorio español, la adecuación de los mismos a las necesidades territoriales, el conocimiento de los mismos por los actores locales y la búsqueda constante de sinergias para la construcción de los territorios.

La iniciativa Leader en sus distintas ediciones ha sido un instrumento muy importante, puede decirse que emblemático para el mundo rural de la UE, y también en bastantes ocasiones ha sido referente en otras áreas del mundo y ha servido para que otras políticas cuantitativamente más importantes asuman el denominado enfoque Leader. A pesar de sus dificultades y de los aspectos que podrían mejorarse, se puede afirmar que la iniciativa Leader ha sido un instrumento flexible, eficiente y *cost-effective* para promover la creación sostenible de capital social, inversiones productivas, empleo, ingresos y efectos demostrativos en zonas atrasadas. Para ello la aplicación de un enfoque ascendente, posibilitando los principios de subsidiaridad, proximidad, adecuación a las necesidades locales, pertenencia e identidad, ha sido un elemento determinante.

[36] Sumpsi, J.M. (2000): *Nueva orientación de la política agraria y rural en la Unión Europea*. Taller sobre desarrollo rural. San Fernando de Henares, Ministerio de Agricultura y Pesca, Madrid.

En la evolución de las distintas etapas de Leader pueden destacarse cambios que han permitido superar los planteamientos localistas e individualistas y otros de aplicación de enfoques descendentes, en beneficio de una perspectiva integral del territorio, aunque esto ha sido desigual en los diferentes territorios. La experiencia acumulada por los GAL ha favorecido el establecimiento y consolidación de relaciones cómplices, creíbles y útiles con otros organismos y agentes que operan sobre el territorio, adquiriendo los GAL una madurez que ha podido materializarse en la participación en otros programas complementarios, a través del enfoque Leader. También se ha consolidado una dinámica y capacidad de trabajo y coordinación entre las entidades e instituciones que operan en los territorios, y que son reconducidos desde la perspectiva integral que proporciona el trabajo conjunto, favoreciendo la sinergia entre los Programas Regionales y otras intervenciones en el ámbito de actuación de los GAL. Del mismo modo, el enfoque ascendente, se ha trasladado a la política general de Desarrollo Rural incidiendo en medidas y acciones que son competencia de otros Departamentos de la Administración Regional y de la Estatal, gracias a la función integradora de los GAL a partir de los mecanismos de participación que vienen promoviendo en el territorio. Probablemente lo más sutil e importante ha sido la influencia mutua entre los distintos niveles de decisión y acción para avanzar en la construcción de territorios eficientes, con capacidad de respuesta y gobernables. Nos atreveríamos a decir que ha sido un buen ensayo de conceptos de enorme actualidad, como es el de gobernanza multinivel.

En lo que respecta al enfoque ascendente, se ha observado una mejora a lo largo del proceso, pasando de etapas iníciales en las que se detectó que en los mecanismos de información, consulta y participación puestos en marcha por los GAL primaba su carácter puntual y esporádico, a otras en las que tienen continuidad a través de estructuras formales (asociaciones, foros, mesas sectoriales, etc.) incluidos los propiciados por las nuevas tecnologías. En consecuencia, la aplicación del enfoque ascendente ha permitido superar su principal objetivo que quedaba inicialmente limitado a determinados momentos de la definición, puesta en marcha y ejecución de la Estrategia de Desarrollo. En este sentido, las diferencias entre territorios se han debido fundamentalmente a la voluntad política y a la capacidad de las administraciones regionales, al distinto grado de articulación social de cada territorio, así como a la disponibilidad y capacidad de los equipos técnicos para atender estas exigencias, aspecto muchas veces no contemplado en toda su dimensión. Los mecanismos para la participación de la población se han generalizado para todos los GAL, así como la sistemática de interlocución con los agentes socioeconómicos del territorio. Por tanto, es posible afirmar que el enfoque ascendente se ha incorporado, en la mayoría de los casos, en todas las etapas del Programa, facilitando la participación de la población en el diseño, la definición y la implementación de las diferentes Estrategias de Desarrollo. Esto ha garantizado que las actuaciones desarrolladas hayan tenido más coherencia con la realidad socioeconómica de cada territorio, lo que ha provocado también un camino de compromiso, de autoestima, de optimismo, de valoración de lo endógeno, así como de la importancia del capital público y relacional.

Conforme ha ido evolucionando la iniciativa, los GAL se han consolidado como estructuras organizativas, en las que, a través de una fórmula de participación democrática, están representados todos los agentes sociales, económicos y políticos del territorio. Hacemos la salvedad de que los conceptos, las estrategias, los ritmos, y el apoyo político y presupuestario ha sido heterogéneo en los distintos territorios del Estado Español. Se han constituido foros de diálogo en los que se han superado los

intereses localistas en beneficio de los planteamientos comarcales, ya que pensamos que la dimensión supramunicipal en la que se ha practicado el enfoque ascendente ha sido un acierto que ha permitido, superar caminos ya explorados y no siempre eficaces ni eficientes, la posibilidad de consensos, el impacto territorial, la innovación, etc. Así, el Programa ha favorecido que la población, los agentes y los sectores, mejoren la percepción que tienen del territorio, proporcionando más medios e instrumentos para valorarlo. En este sentido, se han llevado a cabo de forma generalizada diversas acciones destinadas a la población en general y a los diferentes colectivos, que mejoran el conocimiento del territorio, tales como actuaciones de divulgación y dinamización, jornadas, actividades formativas, etc.

Para lograr esto, las dificultades encontradas han sido numerosas y a veces no han permitido un avance adecuado, destacando: una insuficiente cultura del desarrollo rural; la estanqueidad de la iniciativa en muchos casos y una escasa cooperación; la dificultad para incorporar lógicas administrativas para la utilización y las garantías de uso del dinero público; la participación más formal que real de determinados actores; el insuficiente apoyo científico y técnico; la dificultad para armonizar estabilidad con flexibilidad e innovaciones; o el exceso de burocracia particularmente en la etapa en la que han estado unidos Leader-Eje 4 poniendo muchas veces en riesgo el enfoque ascendente. También pensamos que es oportuno mencionar las excesivas expectativas creadas sobre el «Programa», que no dejaba de ser una iniciativa en un sistema mucho más amplio.

3.3.3. Metodología de trabajo

El análisis que aquí se presenta se basa en la **experiencia acumulada**, sobre la aplicación de los programas de desarrollo rural en las tres últimas décadas, de las personas que han redactado este capítulo, y en el **análisis de los documentos** existentes (información secundaria): antecedentes de las iniciativas de desarrollo rural, líneas directrices elaboradas por la Comisión Europea, evaluaciones (ex-ante, intermedia y ex-post) por cada Comunidad Autónoma, Estado Miembro y Comisión Europea, informes sobre previsiones y tendencias en las políticas de desarrollo territorial en Europa, etc. Se han estudiado los aspectos relacionados con el enfoque ascendente, para cada uno de los períodos de programación de la Política de Desarrollo Rural comunitaria: 1991-1993, 1994-1999, 2000-2006 y 2007-2013.

Hemos de señalar que, aunque cada una de las nueve temáticas en que se han dividido los efectos de la Política de Desarrollo Rural en la UE tienen una fuerte componente transversal, el enfoque ascendente está en la base del propio «método Leader». El paso de una política de actuación en el territorio de arriba abajo, a otra en la que los territorios y sus agentes son los protagonistas de su futuro, siendo activos en todas las fase del proceso de desarrollo –desde la elaboración del diagnóstico a la elección de las medidas e iniciativas que se ponen en marcha, pasando por la definición y planificación de la Estrategia de Desarrollo—, constituye la esencia de la nueva forma de actuar en el Territorio. En ese sentido, el enfoque ascendente está especialmente entrelazado con el resto de los aspectos considerados y es difícil aislarlo de ellos porque constituye un punto de partida para todos. No obstante, hemos intentado abstraernos, en la medida de lo posible, de esas ligazones y centrarnos en los elementos que más directamente están relacionados con el enfoque ascendente.

Hemos de considerar, además, que tanto en el análisis inicial como en los impactos del proceso hay que tener muy presente que los programas de desarrollo rural han estado inmersos e influenciados por otras políticas más globales (infraestructuras, educación, sanidad, empleo…); por lo que los resultados son difíciles de aislar de los producidos por otros programas. La realidad es que se ha producido una sinergia entre todos ellos.

El análisis de los procesos de desarrollo de las áreas rurales se ha centrado fundamentalmente en la movilización de los recursos endógenos. También se le ha prestado atención al papel desempeñado por las instituciones (políticas, económicas, administrativas, financieras, educativas,…) como elemento movilizador, en unos casos, o protagonista directo, en otros, de las iniciativas de desarrollo. Se ha enfatizado la importancia que tiene la confianza social y la voluntad de cooperar a la hora de abordar el desarrollo de un territorio o comunidad. La utilización del concepto de «capital social» nos ha permitido analizar el sistema de «gobernanza» en un sentido dinámico, mostrando la interacción entre los elementos que lo componen[37]. Actores colectivos e instituciones (públicas y privadas) son elementos clave para un buen funcionamiento del medio rural, elementos sin cuya buena coordinación los procesos de desarrollo no tendrían éxito. No obstante, no todos esos elementos tienen el mismo grado de implicación en las dinámicas de desarrollo, ni tampoco la misma importancia en el sistema de «gobernanza».

Para confirmar que la ejecución del programa ha conseguido un modelo de desarrollo participativo, es necesario también valorar cuál es la percepción de la población local sobre la gestión y las características de las acciones llevadas a cabo, así como su contribución a los objetivos específicos. Una adecuada representatividad de los agentes sociales de la zona en el GAL fundamental para que hagan suya la estrategia de desarrollo y sean protagonistas de la misma. En este sentido, hubiera sido conveniente considerar las autoevaluaciones de los GAL, pero no ha sido posible en el contexto de este trabajo.

Por todo ello, no podemos afirmar que el contenido de estas páginas sean el resultado de una evaluación en sentido estricto, sino que es más bien un análisis cualitativo de la información ya elaborada y aludida anteriormente, con el objetivo de extraer reflexiones y conclusiones básicas que sirvan para plantear las propuestas más adecuadas para la aplicación de las políticas públicas en los territorios.

Dadas las características de los programas puestos en marcha, mucho más si nos centramos en el análisis de los resultados de la aplicación del enfoque ascendente, hubiera sido fundamental valorar la opinión de la población en cada una de las fases del proceso. Sin embargo, salvo raras excepciones, no se han llevado a cabo encuestas rigurosas para recoger esta opinión por parte de los equipos evaluadores, por lo que es imposible que hayamos podido extraer conclusiones en este sentido. En la mayor parte de los casos, los análisis que se han realizado no han pasado de los datos de participación de los distintos actores en los órganos de decisión de los GAL.

De cualquier forma, hay que tener presente que la tarea de evaluar veinte años de aplicación de la Política de Desarrollo Rural comunitaria sobre una realidad territorial tan amplia y diversa como es la UE y España, es muy compleja. Mucho más si la

[37] Moyano, E. y Guzmán, M. (2010): *Capital Social, Gobernanza y Desarrollo en Áreas Rurales*. VIII Coloquio Ibérico de Estudios Rurales. Octubre de 2010. Cáceres (España).

multitud de informes que existen en los distintos niveles (local, regional, nacional y comunitario) de las evaluaciones de los diferentes programas son tan heterogéneos, a pesar de haber existido unas directrices comunes. Extraer conclusiones a partir de realidades tan distintas, tanto en su punto de partida como en el momento actual, no deja de ser atrevido. Sin embargo, desde la perspectiva que dan estas dos décadas de resultados, y ateniéndonos a la opinión de los propios actores territoriales, protagonistas de esta nueva forma de actuación, pensamos que sí es posible extraer enseñanzas que ayuden a afrontar el futuro de las zonas rurales de la UE con ciertas garantías de éxito.

3.3.4. Análisis e impacto

La aplicación de un enfoque ascendente en el diseño e implementación de la iniciativa Leader en España, es una de las especificidades que mejor caracterizan esta iniciativa y el método que a partir de ella emerge. Del análisis de la aplicación de esta especificidad y del impacto logrado, cabe destacar los siguientes elementos:

- **La importancia del capital social y el impacto de Leader en su evolución, así como los mecanismos de crear espacios para la animación, la participación y el compromiso.**

La población y los actores de los territorios en los que se ha implementado la iniciativa Leader, con determinadas salvedades, han participado y se han implicado en la puesta en marcha de las Estrategias de Desarrollo correspondientes, desempeñando un papel activo en el proceso de desarrollo de sus entornos. A este respecto, hay que señalar que se han diversificado e incrementado los mecanismos participativos, lo que ha permitido superar la debilidad detectada en los primeros momentos de Leader, debido al el elevado grado de desarticulación de la sociedad rural.

Los GAL, en la aplicación de un enfoque ascendente, han desempeñado una importante función en la articulación social, fomentando la participación de la población a través de diversos mecanismos dispuestos para facilitar la implicación de la ciudadanía en el proceso de desarrollo. Se ha promovido la creación de mesas sectoriales y comités consultivos, encuentros comarcales y foros de opinión, y reuniones con líderes. Asimismo, se han establecido mecanismos de cooperación vertical que facilitan la gestión y la ejecución de la iniciativa, entre los que cabe destacar las reuniones de los GAL con las Delegaciones Provinciales de las Consejerías y con los Servicios Centrales, las Jornadas de coordinación de las Delegaciones Provinciales con los Servicios Centrales, etc.

Las formas de participación más efectivas han sido las que han fomentado el partenariado horizontal. Las acciones colectivas como actos culturales y actividades de promoción (ferias agroalimentarias, zocos, certámenes, etc.) han ido aumentando el número y la consolidación de los proyectos colectivos, lo que ha repercutido en el reforzamiento del capital social.

En la aplicación del enfoque ascendente ha sido determinante la consecución de una situación de equilibrio entre los sectores público y privado, lo que ha permitido una cooperación efectiva entre ambos. Con la evolución de la iniciativa han mejorado los procedimientos de incorporación de nuevos colectivos a los GAL, así como la mejora de la implicación de éstos. Se ha producido una ruptura de la cultura organizacional

formal, lo que ha significado la reinterpretación del papel de las estructuras sociales, creándose otras nuevas que conectan con estructuras internas y externas. Por otro lado, se han creado nuevas pautas de relación y decisión que han propiciado una cultura de la convivencia y aprendizaje cooperativo.

En definitiva, la participación y organización de los actores locales ha mejorado gracias fundamentalmente a los GAL, que han previsto mecanismos apropiados para dar a conocer el Programa, y para implicar a la población y a los agentes locales (enfoque ascendente) en el diseño e implementación de la Estrategia de Desarrollo.

- **El conocimiento y percepción de la población e instituciones sobre el mundo rural, la estrategia Leader y los mecanismos de aplicación.**

La aplicación de un enfoque ascendente ha logrado acercar tanto a la población como a las instituciones a la realidad de la problemática de los territorios rurales. Así, los agentes rurales cooperan dentro y fuera del marco de la Estrategia de Desarrollo, comprobándose el establecimiento de vínculos entre agentes locales, comarcales y de ámbitos superiores, así como el impulso de una sistemática de trabajo coordinado con todos los agentes territoriales. Se ha posibilitado que la población participe en el diseño, la definición y la implementación de las Estrategias de Desarrollo, garantizando que las actuaciones sean coherentes con la realidad socioeconómica de cada territorio. Los GAL han mejorado su capacidad de actuación como entidades comarcales y estructuras estables para el desarrollo rural de sus territorios. De esta forma, la metodología de planificación ascendente ha permitido que la población se involucre en el proceso de desarrollo impulsado, lo cual ha facilitado una mejor identificación de las necesidades de los territorios, y por tanto, la aplicación de soluciones adaptadas a esas necesidades.

Esta implicación de la población y de las instituciones en todas las fases del proceso de desarrollo ha permitido un mayor y mejor conocimiento de la realidad rural, de sus problemas y de las posibles vías de solución. El diseño con un enfoque ascendente de la Estrategia de Desarrollo, en el contexto de Leader, ha mejorado la coherencia y la legitimidad de la misma, permitiendo que la población se identifique con ella, y asuma el compromiso de implicarse en su implementación.

Las distintas ediciones de la iniciativa Leader han permitido mejorar estos mecanismos para que la percepción del mundo rural sea cada vez más correcta, lo que a su vez se refleja en una adecuada Estrategia de Desarrollo diseñada desde la base.

- **Los mecanismos para movilizar el valor endógeno de los territorios**

Las Estrategias de Desarrollo diseñadas desde un enfoque ascendente han permitido la identificación y puesta en valor de los recursos endógenos de los territorios rurales en los que se ha aplicado la iniciativa Leader. Este enfoque ha resultado determinante para la movilización de este valor endógeno que previamente ha debido ser identificado, percibido por la población e incorporado a la Estrategia de Desarrollo. Esta movilización del factor endógeno permite convertir al territorio en factor de competitividad.

La iniciación de un proceso de articulación social, tal y como se ha señalado anteriormente, ha permitido promover numerosos proyectos, empleos e ideas de

emprendedores que han rescatado una parte sustancial del valor endógeno. Este proceso ha posibilitado un avance muy importante en el conocimiento y valoración de las externalidades positivas del desarrollo rural y de la calidad de vida en el mundo rural.

La estela de optimismo generada es una realidad, lo que ha creado la sensación de que hay soluciones endógenas para algunos problemas y que las buenas ideas derivadas de la movilización de estos recursos pueden progresar, incrementándose las habilidades de la comunidad rural para afrontar otros retos.

- **La adquisición de capacidades de los centros decisores.**

En los momentos iníciales de la iniciativa fue difícil promover la participación real de la población, pero se ha avanzado significativamente en el aumento de la implicación de los distintos agentes del territorio. Los actores territoriales han adquirido la capacidad necesaria para implementar e implicarse en la aplicación real del enfoque ascendente. Los actores públicos, privados, institucionales, económicos o sociales han reconocido y asumido su papel, y han adquirido la capacidad para desarrollar el rol que les corresponde en el contexto de la Estrategia de Desarrollo.

La iniciativa comunitaria Leader se ha consolidado en sus diferentes ediciones posibilitando la financiación de programas de desarrollo rural en la mayoría de las regiones españolas y la renovación de los métodos de trabajo de los agentes territoriales en dicha materia, convirtiéndose por ello en una herramienta útil para la adquisición de competencias operativas, tanto para los territorios como para las administraciones públicas.

- **La cadena de propuestas y decisiones y sus interacciones. El «partenariado», la conciliación y la gestión de conflictos.**

Los GAL se han constituido como entidades asociativas sin ánimo de lucro. Tanto su naturaleza privada, con una composición mixta de agentes públicos y privados, como su alta representatividad territorial, ha contribuido a democratizar y descentralizar el proceso de desarrollo en las zonas rurales, produciéndose una cadena de decisiones y propuestas que emergen desde la base.

La alta representatividad y legitimidad de las Juntas Directivas de los GAL ha permitido que se conviertan en las principales receptoras de las necesidades de los ciudadanos, favoreciendo, igualmente, la cohesión social y económica de los territorios así como la consolidación de su identidad. En este sentido, la presencia mayoritaria de asociaciones o entidades articuladas al nivel local o comarcal, ha aportado un conocimiento más cercano de las necesidades de los territorios, y con ello la posibilidad de ofrecer alternativas de desarrollo adaptadas a cada realidad, lo que ha aumentado las posibilidades de éxito de las Estrategias de Desarrollo.

Los GAL han aplicado en sus actividades un enfoque ascendente, territorial e integrado, que queda apoyado por la composición de sus órganos de decisión, con la presencia de los principales representantes del territorio, ya que en la mayoría de los casos han sido las únicas entidades con una Estrategia de Desarrollo a escala comarcal y adaptada a las necesidades de cada territorio.

La representatividad lograda en los órganos de decisión ha garantizado que la toma de decisiones se realice de forma participativa, incorporándose en este proceso los elementos de legitimidad e idoneidad que supone contar con representantes de la realidad social y económica de las zonas rurales. En lo que respecta a la capacidad de organización de las comunidades, la labor de dinamización y difusión realizada tanto por la Administración como por los GAL ha posibilitado que los sectores sociales y económicos tengan una mayor presencia en las Juntas Directivas de los GAL y que hayan ido incorporado nuevos colectivos como los sindicatos, asociaciones y federaciones de mujeres y jóvenes, mejorando la representatividad social.

En cuanto al equipo, los GAL cuentan con técnicos multidisciplinares para poder atender las necesidades del territorio. Asimismo, se ha apostado en bastantes casos por el origen comarcal de los técnicos que componen los equipos, por tener mayor conocimiento del territorio y establecer vínculos con la población que generan confianza en la ciudadanía. Esta circunstancia ha facilitado también la aplicación de un enfoque ascendente.

La división de funciones entre la Administración y los GAL ha sido heterogénea en el conjunto del territorio español, pero en muchos casos ha garantizado el enfoque ascendente y territorial de la iniciativa. En este sentido, por ejemplo, se han establecido convenios entre el «Organismo Intermediario» y los GAL para la aplicación de Leader Plus, que también se han extendido a los Grupos Coordinadores de los Grupos de Cooperación. Igualmente han sido muy importantes los acuerdos y la transparencia del «Procedimiento de Gestión», quedando bien definidos los pasos necesarios para gestionar los expedientes, así como las competencias de las entidades o actores que participan en su ejecución.

En cuanto a la implicación de la mujer rural en los procesos de toma de decisiones, la participación de la mujer en las Juntas Directivas de los GAL ha aumentado significativamente desde el comienzo de la aplicación de las iniciativas, llegando a porcentajes entre el 20 y el 30%. Esta participación, todavía muy mejorable, es más destacable si la comparamos con el papel real que la mujer sigue teniendo en la toma de decisiones económicas en la sociedad rural. Por otra parte, las mujeres siguen evolucionando favorablemente en cuanto a su articulación como colectivo, lo cual está facilitando la incorporación del enfoque de género en las Estrategias de Desarrollo. Su participación se ha producido en torno a asociaciones tanto de ámbito local como comarcal.

En cambio, el colectivo de los jóvenes se ha mostrado algo más pasivo, aunque en este sentido hay que señalar el esfuerzo que se ha realizado por animar e impulsar la articulación de los jóvenes en torno a asociaciones, para lograr su implicación en un verdadero proceso ascendente.

Respecto a la participación del sector medioambiental en las Juntas Directivas, se observa una desigual presencia en los órganos de decisión, aunque estas asociaciones se consideran fundamentales en un enfoque ascendente por el poder de movilización que tienen sobre la población.

- **La construcción institucional, el proyecto colectivo y la gobernanza multinivel.**

Se ha conseguido una nueva institucionalidad en el mundo rural que tiene componentes que pueden ser útiles en otros contextos, aunque es necesario avanzar en la coordinación entre instituciones, en la flexibilización y clarificación de criterios, y en la aplicación del principio de subsidiariedad.

Los mecanismos dispuestos por la Comisión para el establecimiento de redes formales son el Observatorio de los Territorios Rurales (a través de la Asociación Europea para el Desarrollo Local, AEIDL, red de más de 800 GAL) y la Célula de Promoción y Animación del Desarrollo Rural. En este sentido, los intercambios de resultados, experiencias y conocimientos técnicos entre territorios rurales dentro de los Estados Miembros se realizan a través de la Célula de Promoción y Animación del Desarrollo Rural, que en el caso español está dirigida por la Dirección General de Desarrollo Rural del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino. Están en funcionamiento la Unidad Española del Observatorio y con ella las Antenas Regionales. Se han constituido Asociaciones Regionales y Nacionales, además de otras de carácter temático de ámbito territorial más reducido, que han propiciado la cooperación intrarregional y transnacional.

Los GAL-CEDER (Grupo de Acción Local-Centro de Desarrollo Rural) han generado una gran confianza en el desarrollo como instrumento de progreso y mejora de la calidad de vida en sociedades rurales. Tan importante como la estructura técnica ha sido la red social creada a modo de onda expansiva a partir de los GAL. Los problemas para la consolidación de esta estructura se han debido a diversas causas: territorios demasiado amplios, falta de cohesión interna de los GAL o la carencia de reconocimiento por parte de la población. El programa ha propiciado que los equipos técnicos, complementados con los técnicos de otros programas, consiguieran en muchas ocasiones que el CEDER funcionara como «ventanilla única».

Se ha conseguido una aceptación de los modelos participativos y subsidiarios, lo que ha supuesto cambios en la forma en que las instituciones quieren participar. Esto ha posibilitado un acervo diferente en cuanto a: la reorganización de tareas, el valor a los elementos inmateriales, la cultura de convivencia y la complementariedad del control «no documental».

Las Administraciones Regionales, que han sido las responsables del control y seguimiento de las actuaciones de los GAL, han jugado un importante y a veces incomodo papel, pero también es cierto que está justificado que se les exija una mayor simplificación y flexibilidad en los procesos.

Las Administraciones Locales han jugado un papel determinante en los primeros momentos de la iniciativa y deben seguir siendo así, aunque modulando su influencia en función del grado de articulación que tenga el territorio y no intentando reproducir los mecanismos de poder existentes.

Otras entidades regionales (Entitades Financieras, OPAS, sistema educativo, etc.), han tenido menor implicación en el proceso por estar integradas en redes verticales y su

participación en los GAL, en bastantes ocasiones, ha dado la sensación de poco comprometida.

- **El valor añadido tangible e intangible de Leader**

El valor añadido de la aplicación de la iniciativa Leader, tanto de carácter tangible como intangible, es innegable. Entre los elementos que componen este valor añadido, señalados hasta este momento, destaca: la creación y consolidación del capital social en los territorios rurales, la identificación de la población local con su territorio y la movilización de su valor endógeno, lo que ha permitido convertirlos en algunos casos en verdaderos factores de competitividad. La labor conjunta de técnicos, promotores y políticos, que ha propiciado la iniciativa, ha proporcionado nuevas metas a los territorios rurales y ha permitido rescatar importantes elementos de la identidad local, que han servido de aglutinante a numerosos proyectos de desarrollo.

Se observa también un aumento, en algunos casos tímido, de la confianza en las posibilidades de futuro de las zonas rurales. Esto es consecuencia en su mayor parte de elementos que se sitúan en el núcleo del enfoque ascendente, como son el incremento de la comunicación entre los responsables de las intervenciones públicas en el territorio y los beneficiarios de las políticas rurales, lo que ha permitido que los actores locales, públicos y privados, hayan fortalecido su protagonismo en la gestión y en la toma de decisiones.

Debe destacarse también como valor añadido de Leader, sus aportaciones metodológicas y organizativas para el desarrollo de los territorios rurales, logrando la movilización de los agentes locales para responsabilizarlos del futuro de sus territorios y la aplicación del enfoque territorial descentralizado e integrado en la definición de las políticas de desarrollo destinadas a los territorios rurales, a través de las propuestas realizadas a las administraciones públicas. Por otro lado, se han consolidado estructuras de gestión pensadas para la acción socioeconómica, en las que participan los actores del territorio y están presentes los recursos humanos que estas entidades han movilizado, fundamentalmente los técnicos.

Por otra parte, se ha avanzado en la consolidación del tejido empresarial a fin de contribuir a la creación de empleo, siendo destacable el papel de los GAL en el asesoramiento técnico a los empresarios de sus territorios. Los Grupos han ofrecido asistencia técnica y colaboración directa a los promotores en todas las fases del proyecto, desde la generación del mismo hasta el seguimiento continuo una vez finalizada la inversión. Además, han fomentado de forma eficaz el tejido asociativo económico y social en el ámbito rural. Esta labor ha sido valorada muy positivamente por los emprendedores, quienes encuentran una forma de asesoramiento diferente del que reciben por parte de otras entidades radicadas o no en el territorio.

La iniciativa comunitaria ha realizado también un importante esfuerzo en torno a la formación de los recursos humanos, capacitando a la población y situándola en mejores condiciones para acceder al mercado laboral o mejorar su situación en el mismo y sobre todo a entender el funcionamiento de su propio territorio y la importancia de la focalización territorial. La formación profesional está teniendo un peso fundamental, de ahí el elevado número de acciones formativas que se han desarrollado, destacando especialmente la formación a colectivos objetivo.

- **El enfoque ascendente en el diseño de otras políticas**

La experiencia acumulada por los GAL ha favorecido el establecimiento y consolidación de relaciones con otros organismos y agentes que operan en el territorio en pro de su desarrollo, situación que incrementa el valor añadido en cuanto a su capacidad para trasladar sus estrategias de desarrollo y ampliar el efecto del método Leader.

Destacamos el «efecto demostración» que ha tenido la iniciativa comunitaria Leader en el contexto europeo, especialmente en las zonas agrícolas deprimidas y con graves problemas de desarticulación territorial. Lo que supuso, a escala nacional, la puesta en marcha en España del Programa Proder, Programa en el que se ha aplicado igualmente el enfoque ascendente que emerge a partir de la iniciativa Leader. También es importante señalar la gran influencia que el conocimiento, diagnostico y propuestas estratégicas realizadas por los GAL sobre sus territorios, así como la potencialidad de sinergias con otros y el propio sistema de funcionamiento, han tenido en: el conjunto de las políticas con proyección territorial y en particular en los Planes de Desarrollo Regional; en la necesidad de impulsar políticas propias de desarrollo rural en España; y en la concepción e impulso a la Ley de Desarrollo Rural Sostenible.

3.3.5. Conclusiones

Construir territorios complejos, sistémicos, eficientes, competitivos y sostenibles, es una de las tareas más importantes y difíciles, y por ello exige un enorme esfuerzo, visión, perseverancia, consenso, compromiso, etc. Además debemos ser conscientes de que la utilidad de las intervenciones en los territorios, generalmente, requiere como mínimo un horizonte a medio plazo, una importante dimensión económica y financiera, una fuerte voluntad política, un umbral de capital social y un importante compromiso. Por lo que, muchas veces, en el periodo de tiempo transcurrido, solo es razonable aspirar a cambios de tendencia, más que a impactos netos.

Es importante señalar que, en líneas generales y en la mayoría de los casos, los territorios rurales podríamos tipificarlos como sistemas de baja densidad y diseñarlos y gestionarlos entraña especiales dificultades y procedimientos específicos. Entre otros aspectos esenciales, podemos citar la importancia de establecer metas como: lograr umbrales de densidad, especializar funcionalmente determinadas teselas del territorio, impulsar estrategias de aglomerados, discriminar la temporalidad de los diferentes servicios, etc., así como no permitir modelos de asentamientos difusos, que comprometen de una forma importante la sostenibilidad de los territorios.

Los procesos de convergencia, de cohesión y de construcción territorial, deben contemplarse en un contexto complejo, multidimensional, político, social, cultural, territorial, económico, ecológico, tecnológico, institucional, de valores, eficiencia territorial, polinucleación, gobernanza, etc. y considerando la enorme importancia de la componente temporal.

La creación de asociaciones públicas-privadas en un contexto de enfoque ascendente, está generando un proceso de aprendizaje colectivo en el que se están explorando distintas soluciones para los territorios, entendiendo que las respuestas de cada territorio dependen de diversos factores: historia, tradición, valores compartidos, vínculos,

capacidades y elementos de futuro derivados de la existencia de un proyecto común, dinámicas de la población, activos intangibles, limitaciones de mercado, etc. La experiencia Leader ha demostrado que diferentes estrategias para avanzar en el enfoque ascendente han sido igualmente útiles.

El enfoque ascendente está muy relacionado con: la capacidad de respuesta, las capacidades de los individuos y la autoestima, la emergente nueva institucionalidad, la consolidación de identidades, y con un cúmulo de pequeñas y grandes cosas que pueden ayudar a construir territorios eficientes, competitivos, sostenibles, comprometidos y gobernables. Existen vínculos intensos entre dicho enfoque y la importancia de la búsqueda participativa del valor endógeno de los territorios, de la aportación de lo local al bienestar, de los factores de detonación y del equilibrio entre lo endógeno y lo exógeno.

Una parte importante de los beneficios de las intervenciones en los territorios están asociados a los procedimientos aplicados en la gestión, no solo a las aportaciones económicas. En este sentido la iniciativa Leader ha sido un ejemplo que ha ayudado a entender nuevas dimensiones de la eficiencia y eficacia en los procesos de construcción institucional y territorial. Podemos resumir que las externalidades más importantes de este tipo de procesos son el incremento de las capacidades técnicas e institucionales, las reglas, los procesos y los protocolos de gestión y concertación, y los compromisos compartidos.

Es fundamental resaltar los buenos resultados –que demuestran que los modelos ascendentes son posibles y de gran utilidad– así como las políticas cuantitativamente poco importantes en cuanto a recursos económicos, pero enfocadas a aspectos transcendentales como: el proceso de construcción institucional basado en el enfoque ascendente, la integración de la perspectiva de género y juventud, la cooperación pública y privada, la concertación social y la creación de GAL como parte esencial de un modelo, y el enfoque territorial dirigido a la mejora de las habilidades de las comunidades locales.

El mundo rural puede y debe asumir una parte importante del protagonismo de su propio desarrollo, la construcción del futuro tiene una parte importante de lo propio y de la cercanía. Se puede aprender a consensuar, a convivir y a trabajar juntos con diferentes ideologías e intereses, y avanzar en una cultura de la convivencia, tomando decisiones *in situ*, acertando o equivocándose con normalidad.

La identidad de los territorios es un magnífico exponente de progreso colectivo. «Sacar la comarca adelante» ha supuesto una aportación esencial del modelo ascendente y del trabajo de los GAL. Por otro lado, la iniciativa Leader ha sido una gran aportación para que se avance en la concepción de que el futuro del mundo rural es una parte muy importante del futuro de la sociedad en su conjunto.

Uno de los aspectos más importantes ha sido la demostración de que la inversión en capital social tiene beneficios a corto y medio plazo, y que es muy importante alcanzar sinergias entre las políticas de actores y de territorios así como aunar elementos teóricos con un proceso real.

En la mayoría de las regiones, la «vigilancia» de la iniciativa ha sido más intensa en la parte administrativa del programa que en la parte estratégica, lo que ha provocado un importante coste de oportunidad y en bastantes casos un freno importante a la construcción institucional y de los territorios.

Leader ha supuesto un impacto local importante a través de su capacidad para acompañar ideas, establecer consensos, así como generar inversión y valor en proyectos individuales y colectivos. También ha favorecido el desarrollo de actividades económicas alternativas que han contribuido a la generación de nuevas fuentes de empleo en el medio rural, rescatando una parte sustancial del valor endógeno, consolidando la identidad cultural de muchos territorios, y avanzando en la cooperación supramunicipal. Asimismo, se ha propiciado un mayor conocimiento y una mejor valoración de las externalidades positivas del desarrollo rural así como de la calidad de vida en el mundo rural y de la mejora de la dotación de servicios básicos. Un aspecto más sutil pero igualmente importante es que se ha creado la sensación de que hay soluciones para algunos problemas, de que las buenas ideas pueden progresar y que se está en condiciones de emprender nuevos retos.

A través del enfoque Leader se ha avanzado en una dinámica de trabajo y coordinación entre las entidades e instituciones que operan en los territorios, favoreciendo la sinergia entre los Programas Regionales y otras intervenciones en el ámbito de actuación de los GAL. Del mismo modo, el enfoque Leader se ha trasladado a la política general de Desarrollo Rural incidiendo en medidas y acciones que son competencia de otros Departamentos de la Administración Regional y de la Estatal, gracias a la función aglutinadora de los GAL a partir de los mecanismos de participación que vienen promoviendo en el territorio.

La organización de la cooperación local propiciada por la iniciativa, mucho más en las primeras ediciones, ha sido de alguna manera impulsada por las autoridades locales y los actores más influyentes. En los territorios donde la sociedad local estaba menos estructurada, había menos posibilidades de participación activa.

Los administradores y técnicos se quejan de que los procedimientos administrativos y la burocracia les han impedido tener una función más estratégica, aspecto importante si se suma al escaso papel que han desempeñado parte de los actores locales. Este hecho ha sido especialmente grave en algunos territorios y agudizado en la etapa de Leader-Eje 4. Se ha demostrado la gran utilidad del control orientado a objeto aunque no sea documental, pero no se ha sabido llevar a la práctica y simplificar los procedimientos, lo que unido a los tránsitos mal programados de unas ediciones a otras, ha ocasionado un elevado coste de oportunidad.

Las condiciones del sistema político-administrativo han dificultado, a veces, el proceso Leader, porque en algunas ocasiones ha sido utilizado como un herramienta de poder político en los diversos niveles administrativos y territoriales, dando lugar a enfrentamientos con el fin de obtener el control del programa, lo que es especialmente importante en el caso del nivel local. Sin embargo, el conocimiento y la aceptación de su más profunda filosofía ha ido ganando terreno de tal forma que cada vez es más reconocido como una poderosa herramienta para la promoción del desarrollo rural en general y para la animación de la acción local colectiva, con cierta independencia de poderes partidistas.

Los mejores resultados de la acción de los GAL han estado relacionados con la coherencia de las demarcaciones territoriales establecidas, cuando las asociaciones eran equilibradas, comprometidas y han propiciado las sinergias públicas y privadas. Aunque también es importante destacar que han existido ejemplos en sentido contrario, por lo que el impacto de la iniciativa ha sido escaso, generando numerosas frustraciones.

Los resultados de la iniciativa, en términos de impacto, se pueden calificar como satisfactorios. Han sido muy importantes las actuaciones dirigidas al aprovechamiento de los recursos endógenos, la puesta en valor de los recursos naturales y culturales, el lanzamiento de actividades económicas alternativas y la mejora de la dotación de servicios. Todas estas acciones han demostrado ser una herramienta apropiada para reducir y/o eliminar los principales aspectos que condicionan y obstaculizan los procesos de desarrollo rural.

La apuesta por la innovación y en particular por la definición de una «estrategia de desarrollo» en torno a un aspecto aglutinante, posibilitó la puesta en marcha de un proceso de reflexión continua desde la base, que propició el descubrimiento de nuevas oportunidades de desarrollo.

El programa ha propiciado que los equipos técnicos de los GAL, repartidos por los territorios, estén especialmente motivados y formados. Podría decirse que se ha iniciado un proceso de articulación social muy interesante, mejorando el capital social, por supuesto de una forma desigual dependiendo de los territorios, pero que es posible percibir como una trama de desarrollo rural en todo el territorio.

Ha habido una aceptación de los modelos participativos y subsidiarios, un cambio en la forma en que los actores privados y públicos quieren participar, y una especial concienciación sobre el valor de los aspectos inmateriales.

Las evidencias hablan de la necesidad de seguir impulsando procesos de aprendizaje social compartido entre gobiernos y sociedad. La creación de asociaciones publicas-privadas debe generar un proceso en el que se abran espacios para comprometerse y actuar, para que se puedan generar soluciones diversas entendiendo que las respuestas de cada territorio dependerán de su historia, tradición, valores compartidos, vínculos, capacidades y de los factores de futuro derivados de la existencia de un proyecto común, de las dinámicas de la población, de los activos intangibles, de las limitaciones de mercado, etc.

La calidad de los niveles de participación y compromiso han estado muy relacionados con los atributos de motivación, eficacia, utilidad, así como con la utilización de herramientas y sistemáticas, y en este ámbito ha habido una gran heterogeneidad en los diferentes territorios. Sin olvidar que los procesos de compromiso activo, de convergencia y de cohesión, deben contemplarse en un contexto complejo, multidimensional, político, social, cultural, territorial, económico, ecológico, tecnológico, institucional, de valores, eficiencia territorial, polinucleación, gobernanza, etc. y considerando la enorme importancia de la componente temporal.

Por último, se reconoce que ha existido un importante déficit en los mecanismos de seguimiento, en el establecimiento de indicadores rigurosos, en la falta de autocrítica y en la reorientación de desviaciones.

3.4. LOS GRUPOS DE ACCIÓN EN EL PROGRAMA LEADER EN ESPAÑA

3.4.1. Objetivo del análisis

El desarrollo de los territorios rurales se ha basado en dos elementos clave: las estrategias de desarrollo (concebidas y aplicadas en la escala local); y la constitución de los Grupos de Acción Local, responsables de esa estrategia y de conducir los procesos de cambio y desarrollo en esos territorios rurales. Podemos decir que el verdadero cambio y posiblemente la innovación más importante de esta nueva concepción del desarrollo rural ha sido la presencia de los Grupos de Acción Local: el hecho de poner en manos de los actores locales una gran parte de las decisiones y la capacidad de gestión de su propio desarrollo.

En el esquema clásico de las especificidades del método Leader, los GAL constituyen el elemento que no solo canaliza la financiación y que fomenta la cooperación y el trabajo en red, sino que constituye la plasmación práctica de dos de los tres factores claves de desarrollo; el contexto institucional por un lado, y los actores locales por otro (siendo el tercero el propio territorio). Los GAL son los encargados de gestionar la financiación, pero más importante aún es la misión que tienen a la hora de diseñar y aplicar una estrategia de desarrollo y, en general, gestionar los procesos de desarrollo rural en su territorio. Para ello, los GAL –como expresión de los actores locales, públicos y privados, con mayor potencial para influir sobre el desarrollo de su territorio— han de ser capaces de definir con cierta precisión tanto las necesidades como las fortalezas y oportunidades con las que cuenta el territorio. Éstos son aspectos básicos a la hora de definir los objetivos y acciones a poner en marcha, es decir, a la hora de diseñar y ejecutar una estrategia de desarrollo que responda a esas necesidades y que permita maximizar las oportunidades que se deriven de los recursos internos, físicos, humanos e institucionales, así como del entorno exterior.

El capítulo 3.4 tiene como objetivo básico llevar a cabo una valoración de los Grupos de Acción Local a lo largo de Leader en España, atendiendo a una serie de elementos clave, como son:

- Composición de los GAL y representatividad de los grupos de actores
- Integración y equilibrio territorial
- Funciones de los GAL
- Entorno institucional
- Equipo técnico
- Papel de las mujeres
- Mesas sectoriales u otros instrumentos de participación
- Mecanismos de autoaprendizaje y autoevaluación
- Continuidad y sostenibilidad de los GAL

3.4.2. Metodología

Un análisis sistemático de los Grupos de Acción Local requeriría disponer de una batería de indicadores que diesen cobertura a estos 20 años de Leader en España. Estos indicadores deberían cubrir al menos cuatro aspectos fundamentales:

a) Partenariado: caracterización, importancia y balance de los tres grandes grupos de actores en la composición de los GAL –públicos, económicos y sociales— y los cambios que se han ido produciendo entre cada uno de los programas, así como, en su caso, durante la ejecución de cada uno de ellos (en particular hubiese sido interesante conocer la composición al principio y al final de cada programa). Aquí obviamente habría que diferenciar la composición de los GAL en su conjunto, por un lado, y de sus órganos de decisión, por otro.
b) Grado de integración comarcal: es decir, de representación de los diferentes municipios en el GAL y en sus órganos de decisión, y qué tipo de actores provienen de cada uno de los territorios en cuestión. De la misma forma, aquí interesaría una perspectiva del principio y final de cada periodo, a fin de detectar los cambios durante la ejecución del programa, además lógicamente de los cambios entre los diferentes programas.
c) Equipos técnicos: sería especialmente útil conocer el tamaño y composición de los equipos técnicos de apoyo en los GAL, atendiendo al perfil profesional y experiencia. La recogida de información de manera sistemática permitiría tener una perspectiva respecto de la continuidad y de los cambios en la capacidad técnica de esos equipos técnicos.
d) Las mujeres en los GAL: La importancia que tenía incorporación y protagonismo de las mujeres en el desarrollo rural se puso de relieve desde los primeros momentos, importancia no solo económica (capacidad de toma de decisiones y emprendedurismo de las mujeres) sino sobre todo desde el punto de vista social (las mujeres como elemento de articulación familiar y social) y desde la perspectiva de la igualdad (de cara a corregir la tradicional marginación social y laboral que han sufrido las mujeres, especialmente en las áreas rurales).

Sin embargo, más allá de lo que se haya podido recoger en las evaluaciones oficiales, desgraciadamente no disponemos de esa batería de indicadores con cobertura para todos los GAL del territorio nacional y para los cuatro programas que hemos tenido desde 1991. Por tanto, la metodología de trabajo posible se centra en dos vertientes:

a) Consulta de documentación disponible sobre los GAL en España, aunque esté muy fragmentada e incompleta tanto en lo que se refiere a cobertura territorial como a la perspectiva temporal. En particular, nos centramos en las evaluaciones oficiales disponibles así como otra información «gris», desde la publicada por los propios GAL hasta trabajos de carácter científico sobre la cuestión.
b) Realización de un trabajo de análisis y valoración de tipo cualitativo a partir de dos *Focus Groups*, organizados *ad hoc* para este informe. Cada uno de los *Focus Groups* se centró en las figuras de los gerentes y presidentes respectivamente de GAL[38].

[38] Ambas reuniones tuvieron lugar el día 14 de octubre de 2011, en la sede del Ministerio de Medio Ambiente, Rural y Marino, en Madrid, y tuvieron un total de 13 participantes. Los participantes en el *Focus Group* fueron: Cristina Bayona Pérez, GAL Zona Media; Arturo Colina Aguirre, GAL Rioja Suroriental; Manuel Conte Laborda, GAL Los Monegros; Carmen Fernández del Río, GAL Saja-Nansa; Belarmino Fernández Fervienza, GAL Camín Real de la Mesa; Manuel Fernández Trinidad, GAL La Serena; Eduardo Francés Conde, ADECO Camino de Santiago; Cayetano García Rosa, GAL INTEGRAL; Sebastián Lozano Mudarra, GDR Condado de Jaén; Juan José Manrique López, GDR Comarca de Guadix; Ana Martínez Reche, GDR Aprovelez; José Pardo Pardo, GDR Aprovélez; José Luis Ranero López, GAL Merindades. Sirva esta mención como reconocimiento a su colaboración, a la

3.4.3. Análisis de elementos definitorios de los Grupos de Acción Local

3.4.3.1. Partenariado

A finales de los años 80 en España no había instrumentos de cooperación supramunicipal más allá de las mancomunidades, las cuales tenían no solo una presencia puntual sino que además la cooperación se restringía (y en gran parte, aún se restringe) a la gestión o prestación de determinados servicios. En este contexto, la puesta en marcha de Leader, y la constitución de los primeros Grupos de Acción Local, supuso una verdadera innovación en tanto que, en la mayor parte de territorios rurales, éstos han constituido el primer órgano de carácter intermunicipal en cada una de las áreas de actuación. Los GAL constituyeron una verdadera innovación porque era prácticamente la primera vez que los municipios vecinos disponían de un foro de discusión y debate sobre problemas y aspiraciones comunes que, al amparo de Leader, podían cristalizar en estrategias de desarrollo más o menos compartidas, pero surgidas principalmente de ese foro. Por tanto, Leader y los GAL se convirtieron en catalizadores y expresión de un sentimiento de cooperación que, pese a que era muy necesario para afrontar la situación de atraso y desarticulación de la sociedad y economía rural, no se había articulado hasta esos momentos, salvo muy contadas ocasiones. En este sentido, es cierto que al amparo de la Ley de Agricultura de Montaña de 1982 habían empezado a articularse algunas relaciones entre municipios rurales, pero éstas no llegaron a suponer en ningún caso un foro de cooperación comparable ni siquiera a los primeros GAL. En este sentido, se valora especialmente la capacidad que los GAL han ido desarrollando en estos años como foro de discusión de los problemas y necesidades de los territorios rurales, con frecuencia más allá de lo que eran las propias limitaciones del programa Leader.

Los primeros momentos de los GAL no fueron, sin embargo, comparables a la situación actual. Efectivamente, en aquellos primeros momentos estábamos ante la presencia predominante de las instituciones públicas, bien por las dificultades para movilizar a los tal vez pocos o escasos actores privados, o bien sencillamente por el control que algunos ayuntamientos intentaron imponer —o impusieron— en aquellos nuevos órganos. Lejos de entenderse como un instrumento de desarrollo desde lo local, en algunos casos los GAL fueron concebidos, principalmente por los actores públicos y obviamente de forma más implícita que explícita, como instrumentos de poder y de consolidación o desarrollo de nuevas estructuras clientelares en la escala local (Esparcia, 2000,2001). Esta realidad, que estuvo presente en las fases iniciales (aunque no era una situación generalizada), afortunadamente se fue diluyendo con Leader II y en estos momentos puede decirse que los actores locales —públicos y privados— entienden, conciben y trabajan con la perspectiva de los GAL como instrumentos de desarrollo territorial[39].

---

vez que como expresión del agradecimiento del autor. Se agradece igualmente a Almudena Buciega su colaboración en la preparación y conducción de las reuniones.

[39] No obstante, no podemos tampoco olvidar que en los momentos de definir los límites de los territorios Leader Plus y Leader-Eje 4, así como en la constitución de los GAL, en algunos territorios se reprodujeron ciertas tensiones (en parte por enfrentamientos entre municipios pero también por la intervención de los gobiernos regionales) y afloraron algunas prácticas más propias de las primeras fases de Leader I, en una concepción de este como instrumento para las relaciones clientelares y de poder en los territorios rurales.

Aunque lentamente y no sin algunas dificultades y excepciones, en el momento actual puede decirse que los actores privados tienen una posición bastante más relevante que en los primeros momentos, habiéndose superado el inicial «complejo de inferioridad» respecto de los actores públicos. Ello ha sido consecuencia, por un lado, de la normativa introducida por la Comisión Europea a la hora de limitar la participación de los actores públicos en los GAL, pero también de la maduración de los propios actores privados respecto de su papel social en el desarrollo de los territorios rurales y en el seno de los GAL. Pero pese a estos avances, y a que la normativa fija nominalmente la participación de los actores públicos en no más del 50% en los órganos de decisión, se reconoce que a efectos prácticos la influencia de los actores públicos en las decisiones finales sigue estando por encima de lo que les correspondería según su presencia nominal. Y no son excepcionales los GAL en los que de manera más o menos explícita, los actores públicos apelan a su contribución a la cofinanciación del programa para mantener esa situación de dominio en las decisiones finales.

En todo caso, hemos de insistir, Leader ha aportado una clara interrelación entre actores públicos del territorio, que paralelamente se ha visto completada por la mayor presencia efectiva de los actores privados; y estos han permitido complementar la visión que tenían los actores públicos sobre el territorio y sus necesidades. Pero por otra parte también hay que señalar que esta mayor presencia de los diferentes grupos de actores –públicos y privados— en los GAL, no necesariamente implica que estos hayan sido capaces de desarrollar un proyecto de desarrollo territorial compartido. Hasta la fecha se coopera, pero más para objetivos específicos y para desarrollar acuerdos en torno a prioridades de corto y en ocasiones de medio plazo, y con frecuencia sigue faltando ese proyecto de desarrollo de medio-largo plazo diseñado, articulado y, por supuesto, compartido, por todos los miembros de los GAL. En definitiva, sigue faltando la estrategia de desarrollo y la cultura del compromiso en torno a un proyecto compartido de desarrollo territorial.

La traslación al seno de los GAL de intereses de grupo o de determinados municipios, que no siempre responden al interés general del territorio, es un aspecto que se ha señalado con cierta frecuencia. En ocasiones la confrontación se ha situado más entre los actores públicos por un lado y el resto de actores por otro, precisamente por la diferente perspectiva que pueden tener unos y otros sobre las prioridades, las formas de abordar las necesidades del territorio o cómo éstas se proyectan a la hora de priorizar un tipo u otro de intervenciones. No obstante, los GAL han madurado también en este aspecto y cada vez esa traslación de intereses de grupo o diferencias entre grupos de actores está menos presente, y en su caso se conduce o gestiona de manera menos traumática.

En este sentido, con frecuencia se señala también como un avance importante el hecho de que los GAL hayan supuesto el desarrollo de una cultura del pacto y del consenso. Se destaca como hecho especialmente positivo el que las decisiones en el seno de los GAL se tomen por consenso (en este discurso, muy instaurado, se destaca como positivo el que tales acuerdos se tomen «sin necesidad de votación»); esta cultura del pacto-consenso ha permitido superar situaciones, más características de los primeros periodos, en los que la toma de decisiones era un proceso más complejo y no estaba exento de tensiones y enfrentamientos.

Pero no siempre esta cultura del pacto responde necesariamente a acuerdos totales en los diferentes aspectos que se plantean en los órganos de decisión. Cabe también interpretar la citada «cultura del pacto» en el sentido de que los GAL han madurado en la cultura de la negociación y del compromiso, habiendo desarrollado las habilidades necesarias para no trasladar a los órganos de decisión las tensiones y diferencias que inevitablemente pueden surgir cuando hay que tomar decisiones sobre aprobación de propuestas y distribución de fondos. Y estas habilidades consisten básicamente en acuerdos tácitos, con frecuencia previos al proceso de toma de decisiones y obviamente no explícitos, de manera que estaríamos ante unos mecanismos de pacto orientados a la satisfacción última de los intereses dominantes (especialmente los de carácter público). Ello iría más allá de la pura aplicación de una serie de criterios, aspecto en el que en todo caso se han producido avances también muy significativos. De ahí que con frecuencia, en el discurso de los actores públicos y privados vinculados a los GAL, se reconozca que el establecimiento de criterios claros de toma de decisiones haya permitido limitar posibles arbitrariedades, así como la «politización» que con cierta frecuencia ha aflorado en el seno de muchos GAL (y que en gran parte ha derivado a esa cultura del pacto o acuerdos entre los diferentes grupos de interés). Es decir, el proceso de toma de decisiones se percibe más objetivo y neutral en la medida en la que se aplican de manera más estricta esos criterios técnicos, pero no se nos debe escapar que esos criterios técnicos pueden proyectar, ya desde su misma concepción, los acuerdos y pactos entre los diferentes grupos de interés.

Los GAL se han convertido por tanto en un instrumento de participación en los territorios rurales, y en torno a ellos ha habido un proceso de maduración importante que lleva a los diferentes actores a plantear en su seno cuestiones que superan los límites del propio programa Leader; de la misma manera, la población reconoce cada vez más a los miembros de los GAL como verdaderos actores del territorio. En este contexto la población local con frecuencia espera de los GAL una capacidad de actuación y de abordar problemas que supera sus posibilidades, los instrumentos de que dispone Leader y la misma capacidad de intervención y financiera del programa. Por tanto, estamos ante una lectura positiva en tanto que la población local tiende a reconocer el papel cada vez más importante que juegan los GAL y a confiar en ellos para abordar necesidades del territorio. Pero también hay una lectura negativa porque la incapacidad de los GAL de dar respuesta a todas esas necesidades, especialmente las que van más allá de la capacidad real del programa y de las competencias y responsabilidades de los GAL, puede derivar en frustración y en descontento entre la población.

Pero hay otros aspectos más específicos que se detectan y que han venido limitando tanto la aceptación social de los GAL como su propia eficacia. Así, si bien se habían producido avances significativos en cuanto a la presencia y representación de los actores económicos, no ocurre lo mismo con colectivos sociales, como los jóvenes y las mujeres, que por lo general están aún insuficientemente representados, al menos en los órganos de decisión de los GAL. Por ello, sería importante prestar una atención especial a esta cuestión, porque la presencia de estos colectivos condiciona no solo su mayor articulación como colectivo, sino que contribuye de manera clara a una mayor articulación del conjunto de la sociedad local[40].

[40] Sería simplista decir que el principal problema es la insuficiente o nula representación de los jóvenes, mujeres y colectivos sociales en los órganos de decisión. La cuestión clave y fundamental es que estos

Los cambios de representantes públicos en el seno de los GAL tras los cambios políticos en los ayuntamientos, es otro aspecto que incide negativamente en tanto en cuanto se constituye un elemento de inestabilidad y, sobre todo, de posible pérdida de eficacia en los órganos de decisión, así como en una ralentización en el funcionamiento del programa. Recordemos en este sentido, que tales cambios suelen obligar a los equipos técnicos a intensificar su labor de asesoramiento e instrucción a los miembros de los órganos de decisión sobre el funcionamiento del programa, para que éstos puedan opinar y tomar decisiones con información lo más completa posible.

Un tercer aspecto que los GAL valoran muy negativamente es la pérdida de autonomía respecto de la administración regional. En las primeras etapas los GAL gozaron de un margen de maniobra y una autonomía que se ha ido reduciendo en los sucesivos programas. En parte, esta pérdida de autonomía y margen de maniobra se debe a que los GAL ya no disponen de la misma capacidad de control directo de los fondos que tuvieron en la primera fase. Y por otra parte se debe también a que los controles administrativos han venido siendo cada vez más amplios y estrictos (pese a la simplificación que se venía anunciando con cada nuevo programa).

En este punto, hemos de hacernos eco de un aspecto que va más allá de la mera pérdida de autonomía de los GAL respecto de las administraciones regionales. Nos referimos al creciente control que desde algunas administraciones regionales se ha ido desarrollando respecto de los mecanismos de gestión y toma de decisiones de muchos GAL, especialmente en el periodo 2007-2013. Se ha llegado al extremo de que algunos GAL tienen un papel prácticamente accesorio de la administración regional, y aunque ésta es la excepción en el conjunto de Leader en España, constituye un modelo de perversión de la filosofía básica y fundamental del método Leader. Por tanto, ni siquiera en aras de una supuesta mayor eficacia administrativa, debería permitirse el socavamiento de los principios fundamentales del método Leader, como así está ocurriendo en estos momentos en estos casos, afortunadamente excepcionales, y que en modo alguno deben empañar la buena labor que desarrollan la mayor parte de administraciones regionales y la mayor parte de GAL en nuestro país.

Tabla 3.07. El partenariado en los Grupos de Acción Local. Fortalezas y Debilidades.

colectivos suelen estar escasamente articulados en la sociedad local, y su limitada presencia y/o participación en el GAL no es más que el reflejo de la situación que estos tienen en la sociedad local. Por tanto, la mejor y más adecuada presencia y representación de estos colectivos en el seno del GAL exige un trabajo previo de articulación en la sociedad local. Ello no implica que probablemente, como han demostrado algunos GAL (caso de Andorra-Sierra de Arcos), sea desde aquí desde donde puede llevarse a cabo ese trabajo de articulación con el objetivo último (o «excusa») de garantizar su presencia en un instrumento de participación como es el GAL (Esparcia, J. (2011a).

Fortalezas	Debilidades
1) Representatividad creciente de todos los intereses del territorio: legitimidad	1) Excesivo peso real de los actores públicos (pese al límite nominal)
2) Presencia creciente de los actores más representativos del territorio	2) Insuficiente participación real de los actores económicos y asociaciones profesionales
3) Presencia creciente de actores privados (especialmente económico-empresariales)	3) Insuficiente articulación, representación –y participación- de jóvenes, mujeres y actores sociales
4) Se incorporan al debate entre actores aspectos del desarrollo del territorio que van más allá de Leader	4) Inestabilidad derivada con motivo de los cambios políticos tras periodos electorales
5) Desarrollo y consolidación progresiva de la cultura del pacto-consenso	5) Traslación al GAL de intereses particulares o de grupo de actores, incluidos los tradicionales localismos
6) Mayor interrelación entre actores públicos y privados	6) Falta de un proyecto de desarrollo territorial de medio-largo plazo compartido por actores públicos y privados
7) Proceso de consolidación de los GAL en el territorio (reconocimiento y prestigio entre la población local)	7) Pérdida de capacidad de maniobra y de autonomía real respecto de las administraciones regionales
8) Criterios claros de toma de decisiones en el seno del GAL (limites a posibles arbitrariedades)	8) Cultura del pacto (acuerdos tácitos), que puede limitar debates más abiertos y la eficacia de criterios más justos en la priorización de intervenciones
9) Los miembros de los órganos de decisión suelen tener una elevada implicación y compromiso	9) La presencia en el GAL de un elevado número de actores no da lugar a implicación real en otros órganos (en particular los de gestión y decisión)
10) Avances en torno a sistemas de criterios claros y transparentes de elegibilidad y de su aplicación	10) Bloqueos ocasionales a la renovación de los miembros del GAL y de sus órganos de decisión (por el deseo de permanencia)
11) El GAL y la oportunidad de participar en él estimula la articulación de colectivos (especialmente sociales y en algunos casos económicos)	11) La complejidad creciente en las estructuras organizativas podría limitar la eficacia del GAL
12) Creciente prestigio y valoración de la pertenencia al GAL en tanto que instrumento y funciones "útiles" para el territorio	12) Falta de compromiso real por parte de muchos actores presentes en el GAL (hecho que contrasta con el deseo de pertenencia y permanencia, sobre todo de actores políticos)

Fuente: Elaboración propia a partir de Esparcia y Noguera (2003), Metis GmbH (2010) y *Focus Groups* con Gerentes y Presidentes de GAL (2011).

3.4.3.2. El equilibrio territorial y la integración comarcal

Leader ha constituido una innovación desde el punto de vista territorial en la mayor parte de áreas rurales en España. Efectivamente, allí donde no había estructuras institucionales de cooperación territorial, o éstas eran incipientes o muy centradas en otros aspectos (como mancomunidades para la recogida de los residuos sólidos urbanos), Leader supuso una referencia territorial importante desde lo primeros momentos.

De manera paralela a la consolidación de los GAL, como partenariado de actores públicos y privados, durante Leader I y Leader II se ha ido consolidando el territorio como referencia, primero para el planteamiento de problemáticas socioeconómicas, y posteriormente también para el diseño de estrategias y/o intervenciones orientadas al desarrollo de ese territorio. Es así como a través de Leader la identidad territorial ha ido creciendo en las áreas rurales, más allá de los límites tradicionales y clásicos de los municipios.

El escaso desarrollo o implantación de otras estructuras, o simplemente su inexistencia, permitió que Leader contribuyera a esa identidad territorial, a «hacer comarca», y con ello también ha fomentado la vertebración del territorio rural, tan importante para afrontar con ciertas garantías la puesta en marcha de estrategias e intervenciones que han de tener una perspectiva necesariamente supramunicipal.

Los avances en Leader I y II continuaron en Leader Plus, al mantenerse, salvo excepciones con algunas pequeñas variaciones, los límites territoriales. Sin embargo, la conformación de los territorios Leader en el periodo 2007-2013 ha supuesto un cambio muy importante al incrementar de modo generalizado el tamaño de los territorios

Leader. Desde el punto de vista de la identidad territorial que se había ido generando, y al margen de otras consecuencias, este hecho ha supuesto un freno y, en muchas ocasiones, una clara distorsión en ese proceso de identificación de la población con el territorio Leader[41].

Y en este contexto, al hecho de que los cambios en los límites territoriales y el aumento del tamaño no favorecen esos mecanismos de identificación territorial, hay que añadir las dificultades crecientes que los equipos técnicos tienen para continuar ejerciendo su labor como dinamizadores del territorio. Y este hecho también contribuye a que Leader deje de ser la referencia territorial que había llegado a ser con los tres primeros programas, tanto para los actores no públicos como, y esto es especialmente grave, para la población local, que ha empezado a ver en Leader una simple oficina administrativa.

Por otro lado, los GAL han procurado, con éxito variable, asegurar la representación de todas las partes del territorio. Por un lado, a través de mecanismos para que los municipios más pequeños tuviesen una presencia, incluso superior a la que les correspondería por criterios estrictamente demográficos. Pero si bien esto se ha conseguido respecto de la pertenencia a los GAL, no puede decirse que tales esfuerzos hayan tenido el mismo éxito en el caso de los órganos de decisión, de manera que aún hoy en algunos GAL los municipios más pequeños, o aquellas partes más alejadas del territorio, no parecen estar suficientemente representados[42]. En algunos casos se ha intentado compensar esa subrepresentación de actores públicos con la presencia de actores privados. Sin embargo, es precisamente en este último segmento donde posiblemente se mantienen aún más desequilibrios, dado que los actores económicos y, con frecuencia también sociales (o al menos aquellos más dinámicos y/o más dispuestos a implicarse en los órganos de decisión de los GAL), tienden a estar concentrados en los municipios más dinámicos.

El trabajo continuado y el mantenimiento, con escasas variaciones, de la estructura territorial de los GAL (con la consiguiente mejora en la confianza mutua entre todos los actores)[43] han contribuido a la superación de los tradicionales localismos. Pero también aquí hay que señalar que los cambios tanto en el ámbito territorial como en la composición política de los GAL frenan esos avances, como ha venido ocurriendo en

---

[41] A este respecto, uno de los participantes en el *Focus Group* indica que «*El espacio territorial… puede significar la muerte o no del GAL. En España debería haber un axioma y es: no se debería modificar el ámbito territorial de un GAL sin acuerdo comarcal. Una comunidad Autónoma no puede estar autorizada a que en un despacho, por las razones que sean, legítimas o no, [pueda hacer los cambios que quiera] y ponerle el nombre que le da la gana, porque se desvirtúa el elemento esencial del trabajo de Leader. El Leader es un espacio territorial concreto donde hay unos ciudadanos que se ponen de acuerdo en consensuar cuales son sus problemas y su soluciones. Si tú cambias el espacio territorial, te has cargado la razón de ser del funcionamiento del Leader … [en este sentido] los Planes de Zona han hecho lo que les ha dado la gana… esto es un ejemplo de que así no pueden constituirse los territorios… Hay una tendencia natural de todas las administraciones a hacer eso porque además les [fastidia] que los territorios se consoliden, porque evidentemente son estructuras de poder*».

[42] Tal como señala uno de los presidentes de GAL en el *FocusGroup* «*[el tamaño elevado] es un conflicto desde el punto de vista de equilibrio territorial. Además va a haber siempre predominancia de los ayuntamientos grandes sobre los pequeños en los órganos de gobierno. Esto es un problema*» (*Focus Group*, 2011).

[43] «*Internamente estamos más valorados y en esa evolución en la que nos hemos ido consolidando ha surgido una relación de confianza entre el grupo y la población o las entidades de ámbito comarcal con las que trabajamos o forman parte del GAL*» (opinión de uno de los participantes en el *Focus Group*, 2011).

estos últimos años, porque tanto la generación de confianza, como el que los miembros de los GAL asuman un proyecto de desarrollo compartido para el territorio, son procesos lentos que se fueron construyendo con éxito hasta Leader Plus, pero que se han ralentizado e incluso frenado en el periodo 2007-2013 en algunas áreas Leader.

Tabla 3.08. Equilibrio territorial e integración comarcal: fortalezas y debilidades.

Fortalezas	Debilidades
1) El GAL ha prestado creciente atención al equilibrio territorial, siendo un criterio básico en su composición	1) Con frecuencia inadecuada delimitación del territorio, con algunas delimitaciones artificiales del ámbito territorial del GAL
2) El GAL ha permitido avances en identidad territorial	2) Superposición de diferentes divisiones supramunicipales no coincidentes, además del GAL: dificulta avances en identidad territorial
3) En muchos territorios rurales el GAL ha contribuido a hacer "comarca", al ser casi la única estructura supramunicipal: vertebración del territorio	3) El progresivo aumento del tamaño del territorio Leader en los sucesivos programas añade dificultades de cara a avanzar en identidad territorial a través de Leader
4) El GAL tiene presencia creciente y es reconocido en prácticamente todo el territorio	4) El aumento de tamaño del territorio Leader y su no correspondencia con otras delimitaciones dificulta el conocimiento mutuo entre actores y la cooperación entre ellos (el territorio Leader "no" es la referencia territorial, está dejando de serlo, para la sociedad civil y los actores públicos y sobre todo privados)
5) Se procura que ningún municipio quede sin representación (aunque sea a través de actores privados): la diversidad de actores aporta mayores opciones de representación territorial	5) El incremento del tamaño añade dificultades para una gestión más eficaz: aboca a los equipos técnicos a funciones de gestores, sin apenas margen para la dinamización (pérdida de contacto con el territorio)
6) Mecanismos que aseguren presencia y/o representación de los pequeños municipios o partes del territorio menos accesibles o con localización marginal (actores públicos): "discriminación positiva"	6) Los actores económicos y sociales tienden a provenir de las zonas más dinámicas y pobladas del territorio: desequilibrio en la representación en el seno del GAL
7) Avances en la representación de todos los movimientos asociativos del territorio, contribuyendo a la articulación territorial	7) Se mantienen algunos intereses localistas (por parte de actores públicos) por encima del interés general del territorio: tensiones y conflictos en los órganos de decisión
	8) Pese a los avances recientes, con frecuencia aún muchas de las zonas alejadas y/o menos pobladas están subrepresentadas en el GAL o en sus órganos de decisión
	9) Los mecanismos para equilibrar el peso entre las comarcas del territorio Leader son a veces insuficientes, y claramente mejorables

Fuente: Elaboración propia a partir de Esparcia y Noguera (2003), Metis GmbH (2010) y *Focus Groups* con Gerentes y Presidentes de GAL (2011).

3.4.3.3. El entorno socio-institucional de los GAL

Los GAL se conciben como un instrumento de participación de actores públicos y privados, pero su trabajo se produce en un entorno institucional que tiene un papel fundamental en la medida en la que puede condicionar la operatividad real de los GAL. En general, los GAL en España han ido consolidándose como órgano de cooperación entre diferentes instituciones del territorio, principalmente públicas, pero también privadas. Pero a medida que los GAL se han consolidado y fortalecido, se han ido convirtiendo también en un interlocutor para otras instituciones, cada vez más legitimados en ese entorno institucional. Hay tres elementos explicativos para esta creciente legitimación. En primer lugar, el hecho de constituirse como un foro de participación de actores del territorio, actores que tienen de entrada una legitimidad evidente (ayuntamientos) y otros con un reconocimiento creciente (actores económicos y sociales, especialmente cuando están articulados en asociaciones u organizaciones)[44].

[44] «*Desde Leader II hasta la fecha se ha madurado mucho, independientemente de las estructuras políticas y no políticas. Hace 15 años era un «grupete» donde se repartía el dinero, pero ahora es un GAL donde se debaten temas de interés comarcal, y el GAL tiene voz en determinados foros, y es consultado y se ha ganado en legitimidad durante mucho tiempo*» (opinión de uno de los participantes en el *Focus Grou*p, 2011).

En segundo lugar, la seriedad en el trabajo que han ido desarrollando los GAL en la gestión de un programa de desarrollo territorial, en cuyo marco se han puesto en marcha acciones concretas y tangibles que han beneficiado al tejido socioeconómico del territorio, y que así es valorado mayoritariamente por la sociedad local. Y en tercer lugar, esta creciente legitimación se deriva del hecho de que algunos GAL han sido capaces de asumir y abordar funciones y actividades más allá de la gestión del programa Leader.

Todo ello ha supuesto un reconocimiento en el entorno institucional que ha contribuido a esa legitimación de los GAL. En última instancia, ese papel y la buena sintonía con las instituciones del territorio, principalmente públicas pero también privadas, ha repercutido en una mayor agilidad en la gestión de las acciones y en una mayor proximidad con los ciudadanos en general, y los beneficiarios de ayudas en particular. La legitimación de los GAL en los territorios rurales es algo que ya podemos decir que está consolidado en la mayor parte de los casos. Estos han ido acumulando y mantienen un importante crédito de legitimidad en su entorno institucional inmediato. Diferente es, no obstante, la situación en el entorno institucional regional, en el que los GAL han alcanzado niveles de legitimación mucho menores, más allá de lo que sería, en su caso, la sección de la administración regional que se encarga directamente del desarrollo rural.

Pero hay excepciones a esa tendencia general, y hay debilidades que acechan el prestigio y legitimidad que tanto esfuerzo ha requerido desde que los GAL empezaron a funcionar en la década de los años 90. Algunos de los elementos que están en la base de estas dificultades en la legitimación de los GAL son: los cambios en la composición de los grupos; el incremento de tamaño; los localismos; el desconocimiento, desconfianza e intervencionismo excesivo desde instancias regionales; la pérdida de eficacia en la labor de dinamización que se está produciendo en estos años; o, entre otros, la insuficiencia de los instrumentos y medios disponibles para abordar funciones que van más allá de Leader.

Efectivamente, la reconfiguración territorial y el aumento de tamaño del territorio Leader (sobre todo en los inicios del periodo actual, 2007-2013) con frecuencia ha obligado a recomponer las relaciones entre los actores (principalmente públicos) y parcialmente también el método de trabajo, a la vez que a desarrollar una intensa labor de pedagogía con los nuevos miembros de los GAL. Y todo ello ha frenado, cuando menos, la proyección de los GAL en su entorno social e institucional, y en ocasiones también la ha deteriorado. A todo ello ha contribuido igualmente el mantenimiento y exacerbación de los localismos, con frecuencia ligados a una falta de liderazgo, de madurez y hasta del conocimiento adecuado por parte de los responsables públicos locales de lo que significaban Leader y los GAL como instrumentos de cooperación y desarrollo para el territorio. Estas dificultades se han reproducido con los cambios políticos derivados de las elecciones locales, pero también en los momentos iniciales en cada uno de los diferentes periodos (fase de definición de los límites territoriales del programa y de diseño de los nuevos GAL), y en este contexto han aflorado algunos enfrentamientos y luchas de poder, contribuyendo así a la pérdida de prestigio y legitimidad socio-institucional de los GAL.

Pero la legitimación de los GAL afronta otras debilidades. Por un lado, es cierto que los GAL tienen muy clara su función en la gestión de Leader. Pero más allá de Leader se mueven en un ámbito de incertidumbre, porque están involucrándose y poniendo en marcha otras iniciativas, sin que paralelamente haya una delimitación lo suficientemente clara de esas funciones adicionales (especialmente en los órganos directivos de los GAL) y, sobre todo, el diseño de los necesarios equipos de trabajo e instrumentos para abordar con garantías de éxito esas nuevas iniciativas. Los GAL se van involucrando y poniendo en marcha las iniciativas que les permiten los recursos de cada momento, pero falta una estrategia más clara en ese sentido, trabajar más con perspectiva de medio y largo plazo. Y en este sentido, es fundamental que esa clarificación de funciones se produzca tanto en el seno de los órganos de dirección de los GAL como en el entorno institucional inmediato, es decir, qué papel tienen los GAL en el desarrollo territorial y qué complementariedades y mecanismos de cooperación pueden ponerse en marcha con las diferentes instituciones públicas y privadas del territorio. Es cierto que hay avances significativos en esta línea, pero también que éstos son aún insuficientes y que hay que seguir innovando. En gran parte, la legitimidad socio-institucional de los GAL se verá condicionada por la solidez, transparencia, eficacia y compromiso de los actores que los conforman.

Otra de las debilidades es la ya mencionada burocratización y el creciente peso de la gestión diaria, que resta energías para un esfuerzo más serio de los GAL como referente territorial en ese entorno institucional. Esto es más importante cuando, además, debido a los clásicos enfrentamientos políticos, a los localismos y a la posible falta de sintonía entre instituciones (principalmente públicas), la legitimidad de los GAL puede verse seriamente comprometida. Si los GAL pierden eficacia en el trabajo de dinamización y en tanto que foro de debate, de proyección, planificación y trabajo para y por el territorio, obviamente pierden su legitimidad en ese contexto institucional, pero también frente a la sociedad local.

Y por último, hemos de hacernos eco de otro freno a la legitimación de los GAL: el excesivo intervencionismo de algunos gobiernos regionales que está teniendo resultados muy negativos. Efectivamente, algunos gobiernos regionales tenían ya desde los primeros momentos, en Leader I y Leader II, una cierta desconfianza ante un método tan novedoso como era la gestión descentralizada. Esta desconfianza se traducía en un control hasta cierto punto estricto de las labores que desarrollaban los GAL, asegurándose de que se mantuvieran en los límites que marcaban sus funciones relacionadas con la gestión y ejecución de un presupuesto en una serie de acciones y proyectos específicos (Esparcia y Noguera, 2003). Pero a medida que ha avanzado el programa (y especialmente con Leader Plus y más aún con Leader-Eje 4) en algunos casos se ha frenado el proceso de legitimación de los GAL, además de otras consecuencias negativas. Las razones son diversas y van desde el desconocimiento real de las implicaciones que tiene el método Leader hasta la consideración de éste como un instrumento clientelista que se proyecta tanto en la imposición de unas determinadas delimitaciones territoriales como en el condicionamiento en la composición y funcionamiento de los GAL. En ocasiones, a la ya excesiva burocratización que ha supuesto la última etapa de Leader, se le añade el que algunos responsables regionales hayan impuesto una concepción básicamente administrativista del programa, con la justificación (o excusa) de una supuesta eficacia administrativa que en todo caso no está demostrada. El resultado ha sido que algunos GAL han sufrido un vaciamiento de las funciones de dinamización social y económica, en detrimento de esa concepción

básicamente administrativista. Y en este contexto es fácil comprender el enorme daño que en estos casos concretos se está haciendo al método Leader.

Tabla 3.09. El entorno socio-institucional del Grupo de Acción Local. Fortalezas y debilidades.

Fortalezas	Debilidades
1) Al ser aglutinante y foro entre actores, la presencia del GAL ha favorecido las relaciones de cooperación en general	1) Con frecuencia el GAL no ha avanzado en una delimitación precisa de funciones más allá de la gestión de Leader
2) El GAL se convierte en un órgano de cooperación entre y con instituciones	2) La gestión diaria y la burocratización resta energías para un más eficaz esfuerzo del GAL como referente territorial en el entorno institucional
3) Legitimación creciente en el entorno socio-institucional: el GAL como referente territorial para actores públicos y organizaciones privadas	3) Razones políticas, desconfianza y una falta de sintonía con el entorno institucional ocasionalmente pueden bloquear el funcionamiento del GAL
4) La legitimación en el entorno institucional ha derivado en asunción de más funciones, más allá de la gestión de Leader (implicación en otros programas)	4) Se mantienen recelos en determinados actores y/o instituciones públicas locales por lo que se considera competencia desde el GAL y amenaza para su posición en el territorio
5) La legitimación en el entorno institucional ha mejorado la agilidad en la gestión y proximidad con los ciudadanos	5) Los cambios en los límite territoriales en sucesivos programas (ámbito del GAL) dificultan el proceso de legitimación en el entorno socio-institucional
6) GAL se ha convertido en interlocutor para instituciones públicas locales y, en menor medida, regionales	6) Los cambios políticos en el entorno institucional derivan en un frecuente cuestionamiento del trabajo y representatividad del GAL en el contexto territorial
	7) El intervencionismo de las administraciones regionales ha recortado el margen de maniobra y la operatividad de los GAL, incidiendo negativamente en el papel de estos como órgano de cooperación e integración territorial
	8) Algunas administraciones regionales o parte de éstas se resisten a admitir a los GAL como interlocutores del territorio (por desconocimiento real de la labor desarrollada y/o recelos respecto de la posible fortaleza y prestigio del GAL)
	9) La administración regional no ha desarrollado una labor de pedagogía en todas las instancias que pueden tener vínculos con el territorio o las políticas que en él se aplican (diferentes del departamento responsable directo)

Fuente: Elaboración propia a partir de Esparcia y Noguera (2003), Metis GmbH (2010) y *Focus Groups* con Gerentes y Presidentes de GAL (2011).

3.4.3.4. Los equipos técnicos de los Grupos de Acción Local

Los equipos técnicos de los GAL constituyen uno de los pilares básicos del método Leader y soporte fundamental del trabajo de los GAL. Un GAL que funcione adecuadamente y que esté desarrollando una labor positiva en su territorio suele tener siempre detrás un buen equipo técnico, aunque éste no garantiza necesariamente el éxito del GAL. Es decir, es una condición necesaria, pero no suficiente, para el éxito del programa.

Los equipos técnicos de las primeras etapas no tenían experiencia en desarrollo local, pero ciertamente en estos 20 años el trabajo directo en la aplicación y gestión de Leader ha constituido una excelente escuela de formación permanente. La continuidad en los equipos técnicos ha permitido consolidar esta formación, de manera que en la mayor parte de los casos aquellos profesionales que han venido trabajando de manera continuada desde Leader I o Leader II han formado equipos de una calidad contrastada, muy reconocida tanto dentro como en el entorno de los GAL.

Ha habido una serie de factores que contribuyen a la calidad de los profesionales que componen los equipos técnicos de los GAL. Por un lado, estamos ante un trabajo con una componente vocacional fundamental, lo que ha supuesto una elevada motivación e

implicación, más allá de lo que son las exigencias de un trabajo tradicional. La fuerte implicación que se deriva de esta componente vocacional se ha visto completada y reforzada, en muchas ocasiones, por la pertenencia y/o vinculación de estos profesionales al territorio, o al menos su vinculación y/o procedencia de áreas rurales. Esto ha supuesto y supone una fuerte dosis de compromiso por parte de los profesionales de los equipos técnicos de los GAL, que están en la base de los elevados niveles de eficacia y eficiencia que han alcanzado, especialmente hasta Leader Plus. También influyó en Leader Plus el relativamente buen dimensionamiento de los equipos técnicos con relación a las necesidades del programa. Y en la base de todo ello está el hecho de que el método Leader y el desarrollo local en las zonas rurales han tenido un importante énfasis en la dinamización social y económica, que ha exigido de profesionales versátiles y comprometidos con una carga de ilusión que es la que ha caracterizado a la mayor parte de tales profesionales. Se trataba por tanto de un trabajo novedoso, ilusionante, que se ha podido poner en marcha en un ambiente de cooperación y buena división de las tareas entre los miembros de los equipos. En todo caso, esta carga de ilusión y compromiso ha permitido hacer frente a la limitación de efectivos que han padecido muchos GAL.

Pero esta situación empieza a deteriorarse tras casi una década de programa, y especialmente a partir de los últimos años de Leader Plus. La creciente burocratización, que exige un cierto cambio en las funciones de los equipos técnicos (que pasan de estar centrados en la dinamización y animación a básicamente la gestión administrativa); la cada vez más evidente insuficiencia de los equipos con relación al aumento de tareas, paralela a la insuficiencia de la financiación disponible; el propio agotamiento y desmotivación de algunos profesionales y equipos. Éstos entre otros, son aspectos que explican las principales dificultades por las que atraviesan los equipos técnicos en estos últimos años, obviamente con incidencia variable según los casos.

A ello se añade un aumento de la complejidad no solo administrativa, sino también en cuanto a la especialización temática de cuestiones que han de abordar, para las cuales no cuentan con la especialización suficiente, y con frecuencia, tampoco con los medios para un adecuado asesoramiento. Así, frente a necesidades cada vez más imperiosas de equipos multidisciplinares sólidos para avanzar en el desarrollo rural, la gestión del programa parecía exigir básicamente más personal administrativo y contable, sumiendo al programa en una clara contradicción entre sus fines teóricos y las evidencias del día a día.

A un nivel más genérico, la sobrecarga de trabajo y el tener que estar mucho más pendientes de las cuestiones urgentes y de carácter casi diario, en detrimento de cuestiones importantes de medio y largo plazo, ha dificultado, cuando no impedido, el necesario trabajo de reciclaje profesional y formación continua. Y el elemento ya definitivo se deriva de una cierta inseguridad en la continuidad de los profesionales vinculados a los equipos técnicos, tal vez no tanto en el caso de los gerentes pero sí en el personal técnico contratado que, con la limitación creciente de fondos, han visto peligrar sus puestos de trabajo, y cuando menos han sido objeto de una cierta reorientación hacia tareas administrativas, con la consiguiente desmotivación.

En algún caso concreto, el aspecto más negativo en estas últimas etapas ha sido la eliminación de facto de la que han sido objeto los equipos técnicos de los GAL, habiendo sido sustituidos por personal centralizado y bajo el control directo del

gobierno regional. De nuevo aquí estamos ante una combinación de varios factores: desconfianza hacia los equipos técnicos previos, visión administrativista del desarrollo local (que no pone sino de relieve el desconocimiento de las esencias y del método Leader) y una supuesta y falsa creencia en la eficacia (y posiblemente también eficiencia) derivada de la centralización y aplicación de esa visión administrativista. Afortunadamente, estos casos constituyen la excepción, pero no dejan de ser una perversión del método Leader, y un ejemplo claro de qué es lo que no hay que hacer si realmente se quiere ser fiel al modelo y concepción de desarrollo por el que la Unión Europea ha apostado y por el que está pagando[45].

Hay un último aspecto sobre el que nos gustaría llamar la atención. Es bien sabido que muchos ayuntamientos disponen, al amparo de la asunción de responsabilidades en materia de empleo y desarrollo local, de técnicos en desarrollo local (principalmente bajo la figura de los agentes de empleo y desarrollo local). Si ya tenemos claro desde hace al menos dos décadas que las estrategias de desarrollo rural han de concebirse y aplicarse a escala supramunicipal, es evidente que los equipos técnicos han de diseñarse pensando en esta escala. Por otro lado, es evidente también que los equipos técnicos de los GAL con frecuencia se ven muy limitados a la hora de aplicar estrategias integrales en el territorio bajo su responsabilidad. Y a nadie se le escapa que son muchas las posibilidades de cooperación y de búsqueda de complementariedades entre los equipos técnicos de los GAL y los técnicos en desarrollo de los ayuntamientos.

Sin embargo, así como en el ámbito del diseño de las estrategias de desarrollo, los actores rurales han sido capaces de conseguir grandes avances (en parte apoyándose en los equipos técnicos), no puede decirse lo mismo cuando nos referimos a una estrategia de creación y puesta a punto de equipos técnicos realmente potentes. Efectivamente, aunque obviamente no es una tarea nada fácil, los responsables políticos no han tenido la habilidad suficiente para articular de manera realmente eficaz todos los recursos humanos disponibles más allá de los límites del GAL. Esos técnicos en desarrollo local, lejos de ponerlos al servicio de la estrategia de desarrollo para el conjunto del territorio rural, han permanecido ligados casi exclusivamente a los ámbitos de los diferentes municipios, e incluso en ocasiones desarrollando funciones por debajo de lo que son sus potencialidades. A nadie se le escapa que esos técnicos están contratados para unas funciones específicas vinculadas a las necesidades de cada uno de los municipios, pero también es evidente que ha faltado una cierta visión estratégica por parte de los responsable políticos locales a la hora de crear equipos técnicos más potentes, complementando los disponibles en Leader con los vinculados al desarrollo local y al empleo de los diferentes municipios.

En todo caso, no puede ni debe decirse que los equipos técnicos de los GAL trabajen de espaldas a los agentes de empleo y desarrollo local de los diferentes municipios, o a la inversa. Aunque en parte estamos ante funciones diferentes, bien delimitadas, es cierto que hay un margen amplio para la complementariedad y la cooperación. Y esta cooperación con mucha frecuencia ha funcionado y funciona, si bien más por la voluntariedad de los profesionales que por la existencia de una estrategia coordinada de

[45] A este respecto, uno de los participantes en el *Focus Group* señala que «[*después de la iniciativa Leader] el programa de desarrollo [en Eje 4] ha supuesto una pérdida total de lo que es la esencia Leader. En muchas comunidades autónomas… eso ya no es Leader… El problema es que no se dan orientaciones, sino imposiciones*».

maximización del potencial de los recursos humanos disponibles desde una perspectiva amplia de territorio Leader. Sea en el marco de Leader, e incluso fuera de él, lo cierto es que la articulación de equipos de trabajo, con una planificación de tareas a escala supramunicipal, sigue siendo una tarea pendiente para los responsables políticos locales.

Tabla 3.10. Los equipos técnicos en los Grupos de Acción Local. Fortalezas y debilidades.

Fortalezas	Debilidades
1) Compuesto por personal con gran experiencia acumulada, por su continuidad	1) Creciente desajuste entre plantilla y necesidades: Plantillas insuficientes para el creciente volumen de trabajo y las limitaciones de fondos
2) Elevada implicación y motivación. Trabajo vocacional	2) Burocratización creciente, que provoca una cierta desmotivación
3) Titulados medios y superiores: recursos humanos cualificados	3) En algunos casos se detectan síntomas de agotamiento: necesidad de rejuvenecer algunos o parte de equipos
4) Hay preocupación por el reciclaje permanente	4) Necesidad de incorporar nuevos perfiles profesionales, acordes con nuevas necesidades y orientaciones en los programas de desarrollo
5) Valoración muy positiva desde los GAL y sus órganos de dirección, por su eficiencia y eficacia demostradas	5) La financiación disponible para los equipos técnicos es cada vez más insuficiente con relación al aumento de las necesidades
6) Tienen una gran versatilidad	6) En casos concretos falta formación permanente así como en temas puntuales
7) Su pertenencia y/o vinculación al territorio supone un mayor compromiso	7) La evolución reciente ha llevado a especialización en gestión de fondos, y no en animación
8) Han generado equipos de trabajo, que es más que la suma de técnicos	8) El método Leader exige equipos multidisciplinares, pero el programa y la gestión diaria exigen meros administrativos y contables
9) Por lo general, están adecuados –tamaño- a las necesidades de Leader (especialmente en Leader I y II)	9) Las dificultades para garantizar continuidad del personal y dificultades de renovación pueden provocar desmotivación
10) A través de su trabajo de animación han sido responsables directos de la difusión del método Leader en las zonas rurales (especialmente en Leader I y II)	10) Eliminación "de facto" de los equipos técnicos en etapas previas (desde el gobierno regional) y sustitución por un modelo más centralista y de técnicos desligados del territorio
	11) Escasa articulación de los equipos técnicos de los GAL con los técnicos en empleo y desarrollo local de ámbito municipal

Fuente: Elaboración propia a partir de Esparcia y Noguera (2003), Metis GmbH (2010) y *Focus Groups* con Gerentes y Presidentes de GAL (2011).

3.4.3.5. Las funciones de los GAL

Los GAL tienen, en el método Leader, una serie de funciones entre las que destacan principalmente la identificación de los problemas y necesidades de su territorio y el diseño de la estrategia más adecuada para darles respuesta, teniendo identificados además los recursos humanos, materiales y económicos con los que pueden contar, así como las potencialidades del territorio y el entorno socioeconómico y territorial en el que la zona rural en cuestión ha de posicionarse y competir. Para ello los GAL han contado, siguiendo el método Leader, con la legimitidad necesaria en tanto que está compuesto por los actores privados y públicos del territorio. Y a la hora de realizar un buen trabajo diagnóstico, de prospección, de diseño y aplicación de estrategias de desarrollo, los GAL cuentan además con equipos técnicos y, en su caso, el asesoramiento externo necesario. Por otra parte, el conocimiento del territorio y el trabajo en contacto directo y permanente con la población y los sectores económicos del territorio, permite igualmente a los GAL una gran capacidad de respuesta y adaptación a los cambios.

Pero en torno a estas funciones hay una serie de incertidumbres que dificultan su aplicación en las condiciones adecuadas y el alcance de los objetivos para los que están previstas. La primera dificultad se deriva del hecho de que en ocasiones queda muy devaluado, casi como un mero trámite, todo el trabajo de detección de necesidades y el diseño de una estrategia de desarrollo, que lejos de constituir un proceso de reflexión

serio, participativo y metodológicamente riguroso sobre el futuro del territorio, se concibe como un simple documento necesario para obtener el programa. Obtenido éste y la financiación que conlleva, el documento-guía prácticamente se olvida, y las decisiones van tomándose en función de unos criterios de corto plazo, marcados o derivados de las presiones y posicionamientos de los diferentes actores presentes en los órganos directivos; de los criterios que aplican los responsables de decidir sobre la elegibilidad de las propuestas; y en ocasiones, todo ello está condicionado también por las propias propuestas que van llegando, que pueden no corresponderse todo lo deseable con las previsiones iniciales. En definitiva, estos elementos provocan una desviación respecto de unos objetivos y una estrategia o plan de desarrollo que, de entrada, ha podido ya ser concebida básicamente como un mero trámite.

En este contexto, otras debilidades pueden estar presentes en el trabajo de los GAL respecto del correcto cumplimiento de sus funciones como instrumento de desarrollo. El ya citado crecimiento de los requerimientos administrativos es probablemente uno de los aspectos que es percibido como más negativo a la hora de cumplir las funciones de animación y dinamización social y económica para la que están concebidos[46]. En un contexto en el que los recursos humanos disponibles han permanecido prácticamente constantes, pero ha aumentado no solo la carga administrativa de su trabajo sino también la amplitud del territorio, esas funciones, sin duda estratégicas y fundamentales en el método Leader, se han visto seriamente dañadas (más allá del deterioro de la legitimidad del propio GAL frente a la sociedad local). Y en esa situación, y obviamente contando como condición previa con un convencimiento y compromiso claro de los actores del territorio respecto al desarrollo del territorio, los GAL deberían haber contado con más recursos económicos y humanos para poder aplicar con mayor eficacia la estrategia de desarrollo y llevar a cabo las tareas de animación. Recordemos aquí las reflexiones que se introducen en el apartado sobre los equipos técnicos al hablar de la cooperación con los agentes de empleo y desarrollo local vinculados a los diferentes ayuntamientos.

Pero sí es necesario mantener una reflexión general en torno a la insuficiente coordinación de los GAL con otras instituciones a la hora de llevar a cabo sus funciones con una mayor eficacia. Y en este sentido hay que hacerse eco de la relativa soledad con la que los GAL suelen trabajar, en gran parte debido a que, si bien constituyen un foro de debate entre los actores, a la hora de poner en marcha acciones, Leader y los GAL se conciben básicamente como la institución que concede ayudas. Sería importante que se pudiese avanzar hacia una concepción de los GAL también como un instrumento de cooperación real para la realización de acciones de desarrollo. La responsabilidad directa de que este tipo de cooperación no se haya desarrollado más no es solo, ni la más importante, de los responsables públicos locales. Probablemente estamos también ante

[46] Esta valoración estaba ya presente en la evaluación de Leader II (Esparcia, J, Noguera, J., (2003), y no solo ha continuado sino que se ha incrementado en los sucesivos programas. Así, puede valer como muestra que en la evaluación de Leader Plus, en el estudio de caso, referido al Valle del Jerte (Extremadura), en la entrevista al equipo de gerencia se indica que aproximadamente el 50 % del tiempo del equipo técnico está dedicado a tareas administrativas, y solo una cuarta parte a tareas de animación, y otro tanto a tareas referidas a la valoración y gestión de los proyectos y propuestas: «*la excesiva burocracia administrativa del programa tiene como resultado que el equipo técnico esté constantemente sobrecargado y sin tiempo suficiente para llevar a cabo las tareas de comunicación y promoción tal como se habían planificado*» (Metis GmbH (2010). Y en esta misma línea se manifiestan los gerentes y presidentes de GAL participantes en los *Focus Groups* realizados con motivo de este trabajo.

la contradicción que se deriva de un programa que se concibe como instrumento de desarrollo territorial y unos medios que solo permiten dirigir ayudas y promover acciones en una determinada dirección, compatible y en línea en su caso con una estrategia de desarrollo surgida del acuerdo de los diferentes actores.

Probablemente, si queremos instrumentos de desarrollo territorial se ha de avanzar e ir mucho más allá de lo que permite Leader y las limitaciones reales del programa en ese sentido. Es decir, Leader y el GAL sí constituyen una excelente plataforma de debate y hasta de prospección estratégica, que puede suscitar la participación, implicación y compromiso de los actores del territorio. Pero desgraciadamente no tienen aún los instrumentos para llevar a cabo estrategias de desarrollo de medio y largo plazo, y por esto la cooperación real con ese objetivo entre las diferentes instituciones y organizaciones que operan en la escala local adquiere una importancia crítica.

En este sentido es evidente que los GAL tienen toda una serie de limitaciones administrativas y prácticas en la medida en la que sus competencias reales en materia de desarrollo territorial son reducidas y dependen en todo momento de los compromisos, formales o informales, que los diferentes actores (especialmente los del ámbito público) sean capaces de alcanzar y poner en práctica.

Tabla 3.11. Las funciones de los GAL: de la identificación de problemas al diseño y aplicación de estrategias de desarrollo. Fortalezas y debilidades.

Fortalezas	Debilidades
1) Leader define importantes funciones para los GAL en el marco de la nueva gobernanza: el GAL como instrumento estratégico de cooperación entre actores para el desarrollo del territorio	1) En algunas ocasiones los GAL no han llegado a elaborar una estrategia clara para el territorio, diseñada de forma participada y seria
2) En el seno del GAL se tiene buen conocimiento transversal de problemas y necesidades	2) Cuando se ha diseñado una estrategia ha sido un proceso derivado de estudios y trabajos de tipo técnico más que de un proceso de pensamiento estratégico por parte de los actores
3) La vinculación que el GAL tiene con el territorio y su representatividad le dota de legitimación para definir estrategias de desarrollo para el territorio	3) Las funciones de animación y dinamización están cada vez más limitadas por la carga administrativa de trabajo
4) La cooperación en el seno del GAL permite definir estrategias territoriales consolidadas para el medio plazo y, en teoría, largo plazo (diseño participado por los agentes del territorio, al menos en sus ejes estratégicos básicos)	4) Es mejorable la coordinación con otras organizaciones o instituciones a la hora de diseñar y/o aplicar estrategias de desarrollo
5) Se cuenta con equipos experimentados y eficaces para desarrollar adecuadamente las funciones del GAL	5) Los recursos económicos disponibles no son suficientes para garantizar una más adecuada y eficaz implementación de los procesos de desarrollo
6) La estructura y características del GAL permite una elevada capacidad de adaptación a los cambios, incluso de corto-medio plazo	6) Las acciones concretas que se promueven o financian no siempre responden a las líneas estratégicas definidas previamente
	7) La estrategia puede tener un escaso peso para quienes han de tomar decisiones sobre elegibilidad de las acciones
	8) Hay una creciente pérdida de capacidad y margen de maniobra del GAL a efectos de aplicación real de una estrategia de desarrollo territorial
	9) En ocasiones se diseñan estrategias que luego no pueden cumplirse, siendo necesaria reorientación-reajustes constantes. Falta de mecanismos para actualizar la estrategia
	10) Hay limitaciones administrativas para asumir más funciones y competencias sobre el desarrollo territorial (además de la insuficiencia de fondos)
	11) Los actores rurales perciben que desde Leader+ y, especialmente, Eje Leader, se están perdiendo buena parte de las esencias iniciales del método Leader

Fuente: Elaboración propia a partir de Esparcia y Noguera (2003), Metis GmbH (2010) y *Focus Groups* con Gerentes y Presidentes de GAL (2011).

3.4.3.6. Mesas sectoriales y grupos de trabajo como instrumentos de cooperación de los GAL

Leader ha supuesto una innovación en sí mismo, pero sin duda una de las innovaciones más visibles para la sociedad y la base económica local está constituida por las mesas sectoriales que, con mayor o menor fortuna, muchos GAL han ido poniendo en marcha de manera voluntaria durante la implementación del programa.

Las mesas sectoriales han sido un mecanismo complementario a la labor del GAL y del equipo técnico en el proceso de animación y dinamización del tejido socioeconómico del territorio, convirtiéndose en un factor de canalización de las opiniones y posiciones de los diferentes actores sociales y económicos de la sociedad civil hacia los GAL. Y con ello, la puesta en marcha de mesas sectoriales ha constituido también un instrumento de articulación de esos actores (externos a los GAL); de hecho, algunas asociaciones de mujeres o de empresarios, han tenido como origen el trabajo de articulación en las mesas sectoriales, o se han creado con el objetivo de dar continuidad y mayor solidez al trabajo iniciado en las mesas sectoriales.

El buen reconocimiento que han tenido las mesas sectoriales se deriva también de ser un mecanismo que, además de estar dotado de una gran flexibilidad, ha permitido a los GAL, y a sus equipos técnicos, mantener un *feedback* casi constante con actores externos. Desde este punto de vista constituyen un instrumento muy eficaz. La utilidad de las mesas sectoriales es variable según la fase del programa. Así por ejemplo, se valora muy positivamente en las fases y como instrumento de diagnóstico y de diseño de nueva programación, pero tienen tendencia al agotamiento en fases posteriores. Efectivamente, las mesas sectoriales no funcionan bien si se pretende de ellas que sea un foro permanente, porque es necesario un esfuerzo de animación constante, y los GAL precisamente no disponen de los recursos humanos suficientes para ese trabajo amplio y profundo de animación, especialmente desde Leader Plus. Ello explica que las mesas sectoriales, aunque ya hubo algunas experiencias en Leader I, tuviesen su momento de máximo desarrollo con Leader II, se mantuvieron parcialmente a principios de Leader Plus, pero desde entonces, salvo excepciones, han decaído bastante y ya no constituyen un mecanismo utilizado con la frecuencia y profundidad de Leader II.

El que se trate de un proceso lento y que exija una elevada dedicación, y las dificultades que los GAL han tenido desde Leader Plus en cuanto a disponibilidad de recursos humanos para la animación, explica la desincentivación a su puesta en marcha y mantenimiento por parte de los GAL y sus equipos técnicos, y a participar en ellas por parte de los actores socioeconómicos (que padecen un cierto agotamiento, acrecentado con frecuencia por la falta de resultados tangibles más allá de algunas excepciones, como la asunción de iniciativas concretas por parte de los órganos de decisión de los GAL). Efectivamente, las funciones reales suelen ser limitadas, y dado que no tienen capacidad de decisión final, su sostenibilidad a medio plazo ha estado en entredicho, y de hecho en gran parte se han visto abocadas a su práctica paralización con el paso del tiempo.

Por tanto es importante tener claro que es un instrumento que ha de tener una finalidad concreta y que ha de plantearse para periodos igualmente concretos y relativamente cortos, y unos resultados esperables igualmente específicos a partir de su trabajo. El mantenimiento de mesas sectoriales sin funciones ni cometidos claros, por periodos

indefinidos, tiene efectos perversos contrarios a los esperados, generando una mayor desincentivación a la participación de la sociedad civil. Sólo cuando se dan estas circunstancias, los GAL deben plantearse la puesta en marcha de mesas sectoriales u otros mecanismos similares que permitan la canalización de la participación y la cooperación de la sociedad civil.

Tabla 3.12. Las mesas sectoriales y grupos de trabajo como instrumentos de cooperación en los Grupos de Acción Local. Fortalezas y debilidades.

Fortalezas	Debilidades
1) Son un instrumento eficaz para la identificación de problemas y definición de estrategias especificas en determinados sectores	1) Como mecanismo de organización sectorial voluntario, está insuficientemente extendido y consolidado (dependencia del trabajo directo y personal de un reducido número de actores)
2) Es un mecanismo de participación autónoma abierto a la sociedad local (sin necesidad de pertenencia al GAL)	2) Faltan recursos –principalmente humanos, de animación- para promover una mayor participación
3) La participación de actores externos enriquecen el diagnóstico y contribuye a una mayor eficacia en la toma de decisiones	3) La movilización de las mesas sectoriales es un proceso lento
4) Globalmente han sido elemento de estímulo y canalización de la participación e implicación de actores	4) Las funciones reales son limitadas, más allá de la reflexión y debate sobre problemas, necesidades, perspectivas, etc., de cada sector. Falta asesoramiento técnico para análisis más específicos
5) Constituyen instrumentos flexibles y operativos con gran capacidad de adaptación a las necesidades	5) La burocratización frena la participación, desincentivando el posible trabajo en el seno de las mesas sectoriales
6) Perrmiten actualización y *feedback* constante y directo con el territorio, sus problemas y necesidades	6) Tras un periodo de funcionamiento, tendencia al agotamiento en tanto que mecanismo de organización sectorial. Falta de continuidad
7) Instrumentos especialmente útiles en fases de estudios y nueva programación (fases de preparación de los nuevos programas)	7) La sostenibilidad puede verse hipotecada por la dificultad de darles capacidad de decisión final
8) Su flexibilidad permite la cooperación con técnicos en desarrollo local (Agencias de Desarrollo Local)	8) La sectorialización añade agilidad, pero se pierde perspectiva integrada
9) El buen trabajo de las mesas sectoriales es valorado y respetado en los órganos de dirección del GAL, asumiendo propuestas de acciones concretas (formación, divulgación-eventos, etc.)	9) Surgen escasas propuestas concretas

Fuente: Elaboración propia a partir de Esparcia y Noguera (2003), Metis GmbH (2010) y Focus Groups con Gerentes y Presidentes de GAL (2011).

3.4.3.7. El papel de las mujeres en los GAL

Casi desde los primeros momentos, en Leader se tenía clara la necesidad de prestar una especial atención a dos colectivos fundamentales en el desarrollo de las áreas rurales, los jóvenes y las mujeres. Pero aunque eso se tenía claro en un plano teórico, los logros prácticos han sido menores y más lentos. En todo caso, Leader se ha beneficiado de los programas y proyectos financiados por el Fondo Social Europeo que han permitido introducir la perspectiva de género también en el ámbito del desarrollo rural.

Junto a ello, desde Leader se han realizado muchos esfuerzos con el objetivo de valorizar y favorecer la inserción de las mujeres en el mundo laboral en áreas rurales, y así lo ponen de relieve la gran cantidad de iniciativas lideradas o protagonizadas por mujeres en ámbitos tan diversos como el turismo rural, las actividades artesanales o las actividades agroalimentarias. Cierto es que en algunas ocasiones ha habido estrategias familiares que han consistido en poner a la mujer como responsable de determinadas actividades, con el objetivo de aprovechar las ventajas derivadas del sistema de puntuación o aquellas destinadas específicamente a la promoción de la iniciativa de las mujeres. Pero en cualquier caso esas estrategias familiares no pueden ni deben empañar el extraordinario papel que las mujeres han tenido como verdaderas impulsoras de un gran número de iniciativas productivas y de carácter social, innovadoras en muchos

casos, y siempre con una muy significativa contribución a los objetivos de los programas de desarrollo rural, fijación de empleo, freno a la emigración y, con ello, también contribución al fortalecimiento y articulación de la sociedad local.

Y todo es posible, en gran parte, porque las mujeres aportan un valor añadido en el desarrollo rural –comparativamente mayor que otros colectivos— como es el compromiso con los proyectos, su capacidad de toma de decisiones y de asunción de riesgos, su cualificación –al menos informal— para un gran número de actividades y, en general, una actitud muy positiva de cara al esfuerzo colectivo que es el desarrollo de los territorios rurales.

Leader ha contribuido también de manera muy importante al déficit formativo de las mujeres, con programas de formación continua, ocupacional o formación informal (Esparcia, 2011b), con una orientación específica muy clara hacia la capacitación para el empleo y la puesta en marcha de actividades económicas.

Pero si no cabe duda de la inserción y participación creciente de las mujeres en tanto que emprendedoras en los ámbitos rurales, ni tampoco en todo lo que significan los movimientos asociativos (especialmente desde Leader Plus), la valoración no es tan positiva cuando se trata de analizar su participación en los GAL.

Efectivamente, su presencia en los GAL sigue considerándose reducida, y con frecuencia cuando están presentes lo es solo en la asamblea del GAL, pero aún con muy escasa representación y/o participación en los órganos de decisión. Algunos GAL han regulado la presencia de los colectivos de mujeres en estos órganos de decisión, con frecuencia basándose en un trabajo previo de articulación y de puesta en marcha de organizaciones de mujeres, bien de carácter general o bien o en torno a temáticas específicas.

Hay dificultades de carácter social y familiar difíciles de superar desde el ámbito de un GAL a la hora de conseguir una mayor implicación de las mujeres en los órganos de dirección, como es la referida a la conciliación de la vida familiar y laboral. Los propios protagonistas reconocen que la insuficiente división de tareas domésticas en el hogar entre hombres y mujeres repercute negativamente en la participación e implicación de éstas en los órganos de dirección, cuyas tareas y horarios dificultan cuando menos compatibilizar la vida laboral y las obligaciones familiares.

Por tanto, podemos seguir reclamando una mayor participación de las mujeres en los órganos de dirección, pero probablemente esto no será posible de manera significativa si no se producen avances sociales que permitan a las mujeres asumir estas responsabilidades añadidas. También sigue siendo necesario un trabajo previo fundamental, porque son aún muchas las zonas rurales en las que las mujeres no están organizadas ni articuladas adecuadamente de cara a una mayor presencia en los programas de desarrollo rural. Los GAL tienen aún margen amplio para profundizar en esta vía, y no quedarse con la ya casi tradicional promoción de actividades lideradas por mujeres. Se ha de pasar a una fase posterior, de organización de los colectivos de emprendedoras, y a partir de ahí a alcanzar y mantener su presencia en los órganos de dirección.

En todo ello es necesario también un trabajo de concienciación y de pedagogía social en torno, básicamente, a un mayor desarrollo de la cultura de la igualdad, así como una perspectiva integral de género, que ha de estar más presente en todos los ámbitos de las políticas de desarrollo en las zonas rurales. Y esto último es válido también para las administraciones públicas locales; justamente otro de los déficits que se ponen de relieve es la escasa presencia de mujeres entre los cargos electos de la administración local y, como consecuencia, también la elevada tasa de masculinidad entre los actores públicos en los GAL.

Tabla 3.13. El papel de las mujeres en los Grupos de Acción Local. Fortalezas y debilidades.

Fortalezas	Debilidades
1) La perspectiva de género ha aparecido y se ha desarrollado en zonas rurales en parte gracias al FSE	1) Pese a la mayor presencia de mujeres, falta organizar una verdadera perspectiva integral de género -en las áreas rurales-
2) La perspectiva de género enriquece los debates y permite decisiones más ajustadas a la situación y necesidades reales	2) Débil cultura real de la igualdad en el seno de los GAL (reflejo de las tendencias sociales)
3) Los colectivos de mujeres aportan compromiso, cualificación y actitud positiva por el desarrollo rural	3) Reducido número de colectivos de mujeres organizados y eficaces en tareas de desarrollo y como socios del GAL
4) Ha habido avances significativos en representación y presencia de las mujeres en el seno del GAL (especialmente 2007-2013), a través principalmente de asociaciones	4) Escasa representación en las administraciones públicas locales y también en los GAL
5) Desde Leader se han puesto en marcha programas formativos específicos	5) Dificultades para acceso de mujeres a tareas de dirección y de responsabilidad en el seno del GAL (ej. en conciliación vida familiar y laboral)
6) Papel fundamental de las mujeres como promotoras de turismo rural, actividades artesanales, actividades agroalimentarias, etc.	6) La representatividad real en los órganos de decisión continúa siendo reducida en comparación con su presencia en el GAL
7) Algunos GAL establecen cuotas para asegurar la presencia de colectivos de mujeres en los órganos de decisión	
8) Creciente participación en equipos técnicos	

Fuente: Elaboración propia a partir de Esparcia y Noguera (2003), Metis GmbH (2010) y Focus Groups con Gerentes y Presidentes de GAL (2011).

3.4.3.8. La evaluación y autoevaluación como mecanismo de aprendizaje en los GAL

Las políticas comunitarias, y especialmente aquellas políticas y medidas con financiación de fondos estructurales, precisan de una evaluación oficial. En el caso de Leader, se empezó llevando a cabo una evaluación final que luego se amplió a una evaluación intermedia y pasó pronto a introducirse también una evaluación previa. Cada una de ellas tiene un objetivo concreto, pero es de destacar la función que tiene la evaluación intermedia como instrumento para verificar el cumplimiento del programa y, en su caso, la necesidad de introducir ajustes; y en el caso de la evaluación final como valoración de los resultados del programa y contraste de medidas que han conseguido los objetivos previstos en el mismo. La evaluación final sirve obviamente también para el diseño de posteriores intervenciones que, en todo caso, se analizarán con detenimiento en el análisis de diagnóstico y planificación inicial que en gran parte constituye la evaluación previa.

Pero más allá de los objetivos específicos de estos tres tipos de evaluación, en la época de Leader II se hizo ya un esfuerzo muy importante intentando trasladar a los GAL la importancia estratégica de la cultura de la evaluación[47]. Las evaluaciones se enfrentaban en aquellos momentos con una escasa receptividad por parte de los GAL (actitud que afortunadamente ha ido cambiando de manera significativa). Una de las principales razones de esa escasa receptividad era lo que se percibía como trabajo poco útil para los

[47] Unidad Española del Observatorio Europeo Leader (2000).

propios GAL, más allá de dar cumplimiento a un requisito administrativo. Por esta razón parecía especialmente importante que a la hora de trasladar esa cultura de la evaluación a los GAL hubiese un mensaje claro, como ciertamente lo hubo, en el sentido de que la evaluación es un instrumento de aprendizaje, antes incluso que un requisito administrativo (Esparcia, J., Noguera, J., 2000). De ahí que se hablase, como complemento a las evaluaciones oficiales, de la utilidad de llevar a cabo un trabajo de autoevaluación, es decir, de poner en marcha mecanismos internos que permitiesen de manera periódica conocer con cierta precisión el grado de cumplimiento de los objetivos previstos y los resultados parciales que se estaban obteniendo, a fin de poder tener capacidad de respuesta y tomar decisiones rápidas ante posibles desviaciones.

Algunos GAL pusieron en marcha trabajos de autoevaluación, a veces basados a su vez en un buen sistema de control y seguimiento interno. Pero ha de reconocerse que el número de grupos que hizo este trabajo de manera sistemática fue reducido. Muchos de ellos se quedaron en ejercicios de autoevaluación de carácter intuitivo, sin el necesario rigor metodológico. Posteriormente, en Leader Plus y Leader-Eje 4, con el importante incremento de la carga administrativa en los GAL, la mayor parte de los ejercicios de autoevaluación sistemática prácticamente han desaparecido, en parte también porque hemos avanzado hacia evaluaciones oficiales más completas y sistemáticas. Los GAL reconocen que cuando estas evaluaciones se realizan adecuadamente sí constituyen un elemento de aprendizaje para el grupo, pero también reconocen que los desajustes en el momento de realización de las evaluaciones (por ejemplo en las evaluaciones intermedias) tienen como consecuencia que su utilidad se vea muy limitada, al menos a la hora de introducir medidas correctoras durante el periodo de implementación del programa. Su utilidad reside en que los resultados de la evaluación permiten diseñar con mucha mayor fiabilidad el siguiente programa de desarrollo y, en su caso, adaptar o readaptar la estrategia prevista. Pero en este caso esa utilidad teórica también puede verse limitada por los cambios de orientación o concepción que se derivan de cada nuevo periodo de programación (como ocurrió parcialmente en Leader Plus respecto de Leader II, o en Leader-Eje 4 respecto de Leader Plus). En este sentido, la mayor utilidad de las evaluaciones oficiales (especialmente las finales) se obtendría en un escenario de mayor continuidad en las orientaciones estratégicas de los programas de desarrollo.

Desde el punto de vista de los GAL, en torno a la evaluación hay además, toda una serie de debilidades que impiden que ésta sea un verdadero elemento de aprendizaje. En primer lugar, hay una concepción implícita de la evaluación más como una auditoría que como una verdadera evaluación, y ello es consecuencia en gran parte de cómo se instrumentaliza y del hecho de que se centre más en los resultados cuantitativos. En segundo lugar, se considera que los mecanismos de seguimiento pueden ser útiles, pero de la misma manera, ni se realizan de manera lo suficientemente sistemática, ni tampoco desde un punto de vista metodológico son lo suficientemente útiles para introducir reajustes en el programa (seguimiento más orientado a la auditoría que al aprendizaje del grupo). Y en todo caso estamos más ante un proceso administrativo que ante un mecanismo de aprendizaje para el grupo. En tercer lugar, la evaluación oficial se centra en los resultados a corto plazo, pero no se lleva a cabo una valoración del impacto ni a medio ni a largo plazo. Es cierto en todo caso que, para que este tipo de evaluación pudiese llevarse a cabo con garantías de éxito (y utilidad), ha de dejarse pasar un tiempo prudencial desde que las acciones se ponen en marcha hasta que puede valorarse de forma adecuada. La realización de la evaluación justo en el momento en el que ha acabado un programa permite, en el mejor de los casos, valorar el impacto de las

acciones que se pusieron en marcha en los primeros momentos, pero difícilmente de aquellas que se iniciaron en las fases intermedias y finales en la ejecución del programa.

Por tanto, las evaluaciones oficiales solo permitirían una pequeña aproximación al impacto de una parte muy reducida de las actuaciones. Pero la realidad es que, en todo caso, se trata de evaluaciones mucho más orientada a los resultados que al impacto, y entre los expertos en evaluación es bien sabida la diferencia tan importante que implica disponer solo de los resultados (ej. número de empleos derivados de una actuación) que del impacto (ej. familias que no han emigrado como consecuencia del empleo creado o mantenido en esa actuación, o mejora en su capacidad adquisitiva o nivel de vida, etc.).

Efectivamente, si las evaluaciones oficiales tienen utilidad limitada para los GAL, hay que concluir que sería necesario desarrollar mucho más la autoevaluación en el seno de los grupos, teniendo en cuenta que todos admiten la utilidad que ésta puede tener como elemento de aprendizaje interno, pero también como forma de poner en marcha una metodología de trabajo rigurosa que compromete a todos los miembros de los GAL a mantener la reflexión sobre qué se hace en cada momento, para qué, y qué cambios son necesarios. Obviamente, esta sería una verdadera guía para el proceso de toma de decisiones que, con frecuencia y en ausencia de una metodología rigurosa, tienen un carácter en gran parte intuitivo y basado en la experiencia, capacidad y buen criterio de los miembros de los GAL y de su equipo técnico. Pero para que ello sea posible es necesario, por un lado, un escenario parcialmente diferente al actual, con menos carga administrativa y/o una mayor dotación de recursos humanos; y por otro, una formación y, en su caso, asesoramiento, para que desde los GAL y el equipo técnico pueda ponerse en marcha la autoevaluación –continua en la medida de lo posible- con las necesarias garantías. Adicionalmente, la experiencia y aplicación de los GAL de una certificación de calidad tipo ISO 9001 así como las auditorías voluntarias tanto de cuentas como de procedimientos, son también de interés porque suponen un valor añadido y un reconocimiento nada desdeñable. Todo ello contribuye a establecer cultura de gestión de calidad, así como fomentar confianza y alianzas entre actores y entre los GAL y otras organizaciones.

Tabla 3.14. La evaluación y autoevaluación como mecanismo de aprendizaje en los Grupos de Acción Local. Fortalezas y debilidades.

Fortalezas	Debilidades
1) Cuando se realizan adecuadamente, constituyen un verdadero instrumento de aprendizaje	1) El seguimiento es útil, pero si no se realiza de forma sistemática no permite una autoevaluación adecuada
2) Un buen ejercicio de autoevaluación permite la adaptación de la estrategia de desarrollo	2) El seguimiento de los programas es un proceso administrativo, no un mecanismo de aprendizaje
3) El trabajo de seguimiento bien hecho contribuye a una cierta "autoevaluación permanente"	3) La evaluación externa oficial puede constituirse básicamente en un ejercicio de auditoría
4) El apoyo y/o dirección externa de la –auto-evaluación permite sistematizar la metodología y aplicarla con rigor	4) Las simples valoraciones cualitativas e informales, con frecuencia incompletas, no constituyen una evaluación ni permiten una autoevaluación adecuada
	5) Resulta complejo trasladar conclusiones genéricas surgidas de una reflexión valorativa, en propuestas prácticas: necesidad de metodología sistemática de evaluación (interna y externa)
	6) La autoevaluación propiamente dicha prácticamente no se lleva a cabo, y mucho menos de forma sistemática
	7) La carga de trabajo no permite diseñar y valorar de forma periódica un sistema de autoevaluación. Falta tiempo, personal y preparación adecuada para ello
	8) Los equipos técnicos no tienen formación suficiente para acometer con rigor una autoevaluación sistemática
	9) Las opiniones de los beneficiarios en la evaluación oficial pueden tener un peso que no se corresponde con la información incompleta de que disponen: se precisa sistemas más completos que no distorsionen los resultados
	10) La evaluación oficial se centra en los resultados a corto plazo, pero no hace un seguimiento de impactos a medio y largo plazo

Fuente: Elaboración propia a partir de Esparcia y Noguera (2003), Metis GmbH (2010) y *Focus Groups* con Gerentes y Presidentes de GAL (2011).

3.4.3.9. La continuidad de los GAL

Tras haber analizado algunos aspectos clave en torno a los GAL en el marco de Leader, podemos hacer una reflexión final sobre su continuidad, porque en torno a ésta también hay algunos elementos que obviamente aconsejan su mantenimiento y reforzamiento, pero también otros que han de tenerse en cuenta para un trabajo más eficaz en beneficio del desarrollo de los territorios rurales.

Es evidente que a los GAL ha de asegurárseles la continuidad en la medida en que tienen una experiencia acumulada en la ejecución de Leader, y que muchos GAL han ampliado también su participación hacia otros programas e iniciativas específicas de desarrollo en su territorio (así por ejemplo, en su momento, proyectos de las Iniciativas YouthStart, Now, Adapt, Equal, o proyectos Life, entre otros). A esa experiencia se añade el conocimiento del territorio, así como el grado de legitimación que han alcanzado entre la sociedad civil y entre los actores públicos locales. Con frecuencia, esta legitimación está presente también entre algunos responsables de los gobiernos regionales, aunque habría que mejorar el conocimiento de los GAL en los gobiernos regionales y una mayor «utilización» de estos de cara a la implementación de políticas sectoriales en las zonas rurales.

Pero desde los propios GAL se reconoce y se advierte del peligro de que se imponga una concepción de éstos como una mera instancia administrativa, lo cual alejaría a los GAL de su concepción original en el marco del método Leader. Estaríamos ante otras estructuras, pero no ante los GAL concebidos en el método Leader como un instrumento para canalizar la participación de actores y para gestionar un programa de desarrollo desde lo local.

Si además no se es capaz, o bien de dotar más y mejor a los GAL para asumir la creciente carga administrativa, o bien simplificar de manera real los procedimientos de gestión, la desmotivación podría cundir en los GAL; porque no hemos de olvidar que la implicación de estos actores y de los equipos técnicos tiene una fuerte dosis de compromiso y vocación por el desarrollo de su territorio y de animación en la sociedad local[48].

Además de asegurar que los GAL pueden abordar y asumir con garantías la gestión de los programas –con la carga administrativa que corresponda— la continuidad y sostenibilidad de éstos ha de estar vinculada no solo a que haya un programa Leader que financie su mantenimiento. Ha de vincularse a la combinación de dos aspectos fundamentales. En primer lugar, desde la escala local, a que sobre todo los actores institucionales, pero también privados, hagan de los GAL un verdadero instrumento de desarrollo, ampliando su cooperación desde la actual gestión de Leader y de algunos otros programas o proyectos en los que se han implicado. Y en segundo lugar, a la sostenibilidad de los GAL y, con ellos, del modelo de desarrollo desde abajo, que se vincula y depende de que desde los gobiernos regionales reconozcan más la labor que éstos realizan, pero sobre todo, el potencial que tienen en tanto que organizaciones que aglutinan a los actores más representativos de la sociedad y economía local. Y obviamente, que ese reconocimiento se traduzca como mínimo en escucharlos[49], aunque el objetivo último sería que los utilizase como un instrumento para la implementación de políticas y programas en las zonas rurales.

En este sentido, los gobiernos regionales no pueden permanecer ajenos y negar los nuevos modelos de gestión que se propugnan desde la nueva gobernanza territorial y que se defienden desde las instituciones comunitarias; y no pueden tampoco permanecer reproduciendo modelos administrativistas y centralistas, al menos en los territorios rurales, porque está demostrado que estos no solo no funcionan ni tienen la eficacia de los modelos basados en la gobernanza territorial, sino que pueden generar desmotivación de los actores rurales. El desarrollo de los territorios rurales es demasiado importante, y los procesos puestos en marcha desde Leader demasiado frágiles aún, como para no avanzar en una concepción de la gobernanza territorial que, basada en los actores locales y en los GAL, permita seguir avanzando en la maximización de las potencialidades locales y a la sociedad rural continuar siendo, en parte, protagonista de su propio futuro.

Tabla 3.15. Hacia la continuidad y sostenibilidad de los Grupos de Acción Local. Fortalezas y debilidades.

[48] En el estudio de caso que se ha señalado anteriormente, sobre la Evaluación de Leader Plus, referido al Valle del Jerte (Extremadura), se señala que «*las incertidumbres de cara a numerosos procedimientos en la gestión del programa ha reducido la motivación y la confianza tanto del equipo técnico y la junta directiva, así como la de la población en general*», Metis GmbH (2010), p. 206.

[49] Desgraciadamente con frecuencia esto no es así, como indica uno de los participantes en el *Focus Group*: «*El GAL toma las decisiones, pero a nosotros nos está pasando con la política de ordenación territorial, que se han saltado a la torera lo que el territorio decide: se han puesto unos límites que para nada coinciden ni con la historia, ni el sentimiento comarcal, ni con la estrategia de desarrollo*».

Fortalezas	Debilidades
1) El GAL y sus equipos técnicos tienen experiencia acumulada en la aplicación de políticas y programas de desarrollo rural	1) Los nuevos modelos y concepciones alejadas del método Leader amenazan la continuidad del GAL tal como estaba concebido
2) El GAL tiene un muy buen conocimiento sobre los recursos, potencialidades y debilidades de los territorios rurales	2) Los actores locales perciben un debilitamiento del modelo de gestión descentralizada desde lo local (por intervencionismo desde la escala regional)
3) La continuidad del GAL es necesaria para mantener los esfuerzos de desarrollo: es necesaria la concienciación a actores públicos regionales	3) La excesiva burocratización puede colapsar a los GAL y hacerlos ineficaces en sus objetivos
4) El GAL es un instrumento eficaz, eficiente y creador de puestos de trabajo directos e indirectos	4) Los objetivos no son siempre suficientemente claros y precisos, y ello da lugar a falta de perspectiva estratégica de largo plazo
5) Son necesarias innovaciones en las formas de gestión de los GAL	5) Las administraciones públicas no reconocen suficientemente la labor que realizan los GAL
6) La metodología Leader se ha revelado como la innovación más eficaz y útil para el desarrollo rural	6) Los actores locales perciben insuficiente complicidad y compromiso por parte de organismos europeos, nacionales y regionales
7) El GAL se ha revelado como el instrumento más innovador en materia de nueva gobernanza en las áreas rurales	7) La incertidumbre sobre el futuro genera desmotivación y falta de compromiso

Fuente: Elaboración propia a partir de Esparcia y Noguera (2003), Metis GmbH (2010) y Focus Groups con Gerentes y Presidentes de GAL (2011).

3.4.4. Conclusiones y propuestas

Los Grupos de Acción Local constituyen una de las innovaciones más importantes e ingrediente básico y central en la aproximación territorial al desarrollo rural. La gestión descentralizada y desde lo local, y la cooperación entre actores públicos y privados del territorio, están en la esencia del método Leader, que es probablemente uno de los mejores ejemplos de la nueva gobernanza.

Durante las primeras fases la puesta en marcha del método Leader, y especialmente de los GAL, hubo de afrontar dificultades derivadas de la inexperiencia, desde la lentitud (y consiguientes retrasos en su puesta en marcha efectiva) hasta el control casi exclusivo que del proceso tuvieron los responsables públicos locales. Y no había una mala intención desde los gobiernos regionales, sino simplemente falta de experiencia previa y los actores privados estaban poco organizados y eran poco visibles. Todo ello se compensó con fuertes dosis de ilusión, y paulatinamente se fueron mejorando los procedimientos, con la mayor participación de los sectores privados, y con un sentido cada vez más claro en cuanto a las funciones.

A los GAL se les han asignado una serie de funciones, algunas más tangibles y de corto plazo, y otras menos estructuradas y de más largo plazo. Entre las primeras, la más clara probablemente es la gestión directa de los fondos públicos bajo su responsabilidad, a través de la promoción de actuaciones concretas que fuesen beneficiosas para la población, en unos sectores o ámbitos específicos y con una serie de condicionamientos que han ido variando desde los primeros momentos. Pero se les asignaban también otras dos funciones menos tangibles: la de convertirse en instrumento de participación de actores a la vez que de dinamización de la sociedad local, por un lado; y la de diseñar, con el apoyo de los equipos técnicos, unas «estrategias de desarrollo de carácter integral» que pudiesen constituir la referencia en la que enmarcar las actuaciones concretas (Esparcia, 2003ª-b, 2006).

Sin embargo, los GAL, aunque han realizado un gran esfuerzo en la labor de animación social y económica, con resultados notables, no han tenido ni medios humanos y

económicos, ni la formación ni, lo que es casi más importante, competencias reales para diseñar y sobre todo aplicar esas estrategias.

Es cierto que una gran parte de los avances depende de los compromisos a los que los actores locales son capaces de llegar. Pero también es cierto que tales compromisos y un grupo dispuesto a asumir todas esas tareas, constituyen una condición necesaria pero no suficiente para el éxito de todo el proceso. Es necesario el concurso decidido de las instancias administrativas regionales que, a la luz de la experiencia de estas dos décadas, no se han planteado, salvo alguna excepción, ni de manera global ni lo suficientemente seria, una política de desarrollo territorial para las áreas rurales en España. En ausencia de esta necesaria (y desgraciadamente, aún no realizada) reflexión, los departamentos regionales responsables del desarrollo rural, con voluntarismo, pero a veces aún con cierta desconfianza, colaboran en la gestión de un programa del que están convencidos que es útil en tanto que supone poner medios para el desarrollo de iniciativas específicas. Pero desgraciadamente no se percibe el necesario convencimiento de que los GAL puedan constituir una referencia e instrumento de articulación de políticas de desarrollo territorial con carácter integral, más allá de la gestión de Leader o de algunos otros programas en los que los medios y ganas de los GAL les permitan o aconsejen implicarse.

Todo lo anterior condiciona las muchas amenazas para que los GAL puedan avanzar hacia esa función última que se ha señalado: el diseño y ejecución real de una estrategia de desarrollo para sus respectivos territorios. En este sentido, las propuestas que aquí pueden plantearse van referidas a esos dos niveles o ámbitos de actuación: el interno al territorio, en el que los GAL tienen un margen de maniobra relativamente amplio; y al externo, que actúa más como un condicionante, pero que en todo caso hay responsables que pueden actuar también sobre él.

A nivel interno, los GAL han de avanzar en varios aspectos clave:

1. Facilitar una integración y participación más clara de los actores privados en las estructuras de dirección, con particular atención a los colectivos de jóvenes y mujeres;
2. Llevar a cabo el trabajo de dinamización necesario, en su caso, para articular y movilizar a los diferentes colectivos (jóvenes, mujeres, empresarios, artesanos, etc.);
3. Promover especialmente la participación e integración de las mujeres en los órganos de decisión de los GAL;
4. Facilitar y promover formación continua para los equipos técnicos, tanto de carácter multidisciplinar como en cuestiones específicas[50];
5. Formación a los miembros de los GAL especialmente en las cuestiones de tipo estratégico;
6. Promover la autoevaluación como mecanismo de aprendizaje del GAL;

[50] Ha de recordarse aquí la extraordinaria labor que han realizado la Unidad Española del Observatorio Europeo Leader, posteriormente Célula de Promoción y Animación del Desarrollo Rural, así como las redes nacionales de desarrollo rural (Red Española y Red Estatal), en fases diferentes. En la última fase no obstante esta oferta formativa para los GAL ha quedado algo más diluida, al no haber un plan específico de formación participado por todos los agentes responsables.

7. Diseño de estrategias de desarrollo de medio y largo plazo desde la perspectiva del pensamiento estratégico, con la participación real y el compromiso de los actores;
8. Recurrir a grupos de trabajo y mesas sectoriales como instrumento de articulación de colectivos y grupos de intereses, facilitando su contribución al desarrollo del territorio, previa definición de objetivos, plazos y metodología de trabajo;
9. Dotar de estabilidad a los equipos técnicos, en función, en su caso, del cumplimiento de objetivos, resultados de auditorías e implementación de sistemas de certificación en procedimientos;
10. Facilitar una mayor articulación de todos los técnicos en desarrollo local de las Agencias de Desarrollo Local y los equipos técnicos de los GAL, avanzando hacia equipos multidisciplinares con perspectiva supramunicipal;
11. Diseñar mecanismos y procedimientos que estimulen un mayor compromiso de los miembros de los GAL y una participación más activa;
12. Asegurar la sostenibilidad de los GAL como instrumento de desarrollo territorial: la estrategia de desarrollo en el centro de la acción de los GAL;
13. Avanzar en la articulación y cooperación estrecha con el entorno socio-institucional, con acuerdos específicos;
14. Desarrollar y fortalecer un trabajo en red sólido con otros territorios rurales, a partir de los criterios o aspectos que se consideren más útiles y/o necesarios;
15. Articular la acción de los GAL y de sus miembros en torno a tres ejes: territorio rural como ámbito (superando localismos), estrategia como objetivo y GAL como instrumento.

Por su parte, en el ámbito externo es también posible un elevado margen de actuación. En particular, habría de prestarse una especial atención a los siguientes aspectos:

1. Dotar a los GAL de medios económicos y humanos para poder asumir las tareas de animación y de articulación de la sociedad civil y de sus diferentes colectivos, sociales y económicos (con compromisos que conlleven eficiencia, eficacia y transparencia de cara a los ciudadanos);
2. Simplificar realmente los procedimientos administrativos, a partir de un principio básico de confianza en la labor de los GAL, y equipos técnicos de apoyo para la gestión administrativa más capacitados (estabilidad y especialización) en las administraciones regionales;
3. Dotar de más margen de maniobra y acción a los GAL, y evitar la injerencia externa en decisiones que competen exclusivamente a los GAL, como la definición de los mecanismos de representación por sectores o grupos de actores;
4. Establecer mecanismos formales para la cooperación con otras entidades (por ejemplo centros de empresas, cámaras de comercio, etc.);
5. Favorecer la coordinación entre las administraciones implicadas para establecer sistemas eficaces de implicación y cooperación entre los técnicos en desarrollo local del territorio y de éstos con los equipos técnicos de los GAL;
6. Diseñar una oferta con carácter anual o plurianual de formación continua adaptado a las necesidades y condicionamientos de los equipos técnicos y miembros de los GAL;
7. Respetar la esencia de Leader en lo referido a que son los actores locales los responsables de definir los límites territoriales de los GAL. En todo caso,

asesorar de cara a la mayor coherencia territorial posible y, sobre todo, contribuir a la estabilidad de los territorios, abandonando la idea de que territorios más amplios permiten una mayor eficiencia y/o eficacia (delimitaciones artificiales que no respetan ni la voluntad de los territorios ni la identidad territorial que previamente se podía haber conseguido);

8. Promover una mayor supervisión por parte de las autoridades nacionales y comunitarias a fin de que desde los gobiernos regionales se respeten más y mejor los fundamentos del método Leader;
9. Respetar, por parte de los gobiernos regionales, las estrategias territoriales de los GAL, movilizando los medios necesarios para el logro de los objetivos previstos;
10. Facilitar la articulación con otras políticas o programas de especial incidencia en las zonas rurales que estén bajo la responsabilidad de los gobiernos regionales (como los Planes de Zona);
11. Promover en el seno de los gobiernos regionales la cultura territorial, facilitando una mayor y más eficaz aproximación al desarrollo de las áreas rurales desde la perspectiva territorial del desarrollo (escuchar y tener más en cuenta la voz de los GAL a la hora de tomar decisiones sobre políticas sectoriales que afecten al territorio rural);
12. Recuperar el modelo de Leader I y II en cuanto a concepción y funcionamiento del programa así como de los GAL.

3.5. INNOVACIÓN Y CARÁCTER PILOTO

3.5.1. Definición de innovación y su aplicación a los programas de desarrollo rural

La innovación, motor de los cambios y las adaptaciones necesarias para un desarrollo duradero de los territorios.

Es imprescindible para mejorar y progresar incrementando la productividad o las condiciones de vida y trabajo en cualquier actividad con base tecnológica, procedimental o de recursos humanos.

Para el medio rural, habitualmente con déficit tanto en masa crítica como de capital social es imprescindible que se incluya en todo el proceso de desarrollo rural- local y territorial.

«*La innovación tanto si se refiere a la creación de nuevos productos o servicios, como a la puesta en práctica de nuevas iniciativas, métodos o formas de organización, constituye el meollo de la contraposición entre las dificultades y las posibilidades con las que cuenta cada territorio. Es el medio para solventar las principales trabas a las que se enfrenta el territorio*».

Se podría definir como una nueva respuesta, surgida de una situación ya existente. Es fundamental tener en cuenta los elementos previos como base para los cambios, con el fin de basar la innovación en los territorios rurales y convertirla en un verdadero motor de desarrollo.

En caso contrario, existen muchas posibilidades de fracasar o de que la innovación tenga unos efectos limitados a un número reducido de individuos o empresas.

La finalidad de la innovación en los territorios rurales es introducir, a partir de las dificultades y posibilidades existentes, una dinámica nueva, que beneficie a las personas directamente interesadas y al territorio.

Así pues, la innovación constituye un método privilegiado para revitalizar y/o desarrollar las zonas rurales, a condición de que se adapte a la realidad económica y cultural del territorio en cuestión. Por esta razón, una innovación siempre es específica para un territorio determinado. Son transferibles los métodos, las formas de buscar soluciones a los problemas, las ideas de posibles actividades y los procedimientos para llevarlas a la práctica, las enseñanzas derivadas de la iniciativa, etc. pero rara vez lo es la acción de forma global.

De ahí que podamos afirmar que innovar en un territorio es también experimentar en otro territorio, las experiencias exitosas practicadas en otros.

❖ ***Métodos Leader e innovación***

Leader es un procedimiento innovador de Gobernanza, participación social, endógena, de probada eficacia también en cuanto a la concertación público-privado y la gestión de fondos públicos por su órgano de gobierno de una asociación privada.

Cuando las acciones innovadoras de desarrollo rural se inscriben en el marco de Leader, cierto número de elementos se repiten, a pesar de la heterogeneidad del contexto de realización.

Esto nos permite afirmar que existen «métodos Leader» de innovación, sostenemos que las acciones innovadoras Leader son el producto de métodos y enfoques que difieren de los enfoques clásicos del desarrollo. En efecto, no siempre es la acción en sí la que se sale de los senderos habituales y es por ello innovadora, sino más bien, la forma en que esa acción se pone en práctica. No olvidemos que es un método de actuación local en un marco y estrategia territoriales. Es más fácil que se nutra de un multifondo y conserve la aplicación transversal sustentada en su acción integral, endógena y sostenible. Todo ello innovador por sí mismo.

Por otra parte, en función del capital (medioambiental, económico, social, etc.) del territorio, el tipo de innovación que puede introducirse será diferente, y podrá ir desde la imitación a la creación de soluciones únicas.

Dicho esto, los elementos comunes a las acciones innovadoras presentadas en este repertorio corresponden en general a nuevas formas de aprendizaje colectivo, a procesos de concertación y negociación y a cambios en las reglas del juego normalmente vigentes en la sociedad. Además de lo que es común a todos que resumimos con los términos del enfoque Leader.

❖ ***Aprendizaje colectivo***

- Reciclaje de conocimientos técnicos y saber-hacer abandonado.

A menudo, la innovación Leader consiste en recuperar, reintroducir, «reciclar» para un nuevo «desarrollo», conocimientos técnicos y conocimientos acumulados en el pasado que, por diversas razones, habían perdido su interés económico y social para las poblaciones locales, pero que podríamos asociar como cultura y tradición del territorio.

La reintegración de estos conocimientos en beneficio de productos artesanales, agroalimentarios, turísticos, culturales, etc. exige una toma de conciencia de su valor en la «modernidad».

Así, los grupos Leader han asociado a menudo los conocimientos tradicionales presentes en su zona de intervención con las actuaciones «modernas» de preservación del medio ambiente, de calidad y exclusividad de los productos, a menudo expresadas por una marca, una imagen o una etiqueta colectiva y vinculada al territorio y con el marchamo de artesanal.

- Creación de nuevas formas de desarrollo

Leader ha contribuido a crear nuevas formas de desarrollo tanto territoriales, de relación ciudad-campo, como temáticas o sectoriales. Estas nuevas geometrías se han traducido, sobre todo, en el descubrimiento y la consideración de elementos complementarios o comunes a territorios próximos, que con frecuencia rebasan las fronteras administrativas. De ahí la necesidad de completar, en su caso, la actuación innovadora, vía cooperación.

Del mismo modo, la reactivación de los lazos entre el mundo rural activo y las ciudades, el establecimiento de ejes de desarrollo que agrupan distintas actividades en torno a un mismo tema, la asociación de distintos sectores, incluso de forma inesperada (arte, agricultura, ocio y espacios naturales; por ejemplo), son otras tantas formas de expresión de estas nuevas geometrías de desarrollo que la innovación contribuye a establecer. Multiplicando e implicando efectos económicos, medioambientales, sociales, de esparcimiento, en los que se facilitan los intercambios personales. Creando áreas de interés entre el mundo urbano y el mundo rural. De gran importancia para los equilibrios deseables entre el desarrollo urbano y el rural.

En donde tienen un papel positivo el sello tanto de las tradiciones, cultura, ferias, teatro, concursos literarios, juegos populares, reproducción de hechos históricos a través de museos, rehabilitación y demás. Con múltiples objetivos: autosatisfacción y consideración hacia el valor de la población local; facilitar la integración social de los emigrantes, atraer pobladores de fin de semana o vacaciones, no olvidemos la interesante y beneficiosa actividad de turismo rural o la comercialización de artesanía y otros productos locales, que necesitan de esta revitalización cultural, recreativa, conservacionista, etc.

- Credibilidad de las empresas, reconocimiento de actividades hasta ahora poco valoradas por las estructuras administrativas o financieras.

La creación de pequeñas empresas por jóvenes o grupos de población frágiles, el desarrollo de determinadas actividades consideradas marginales, la profesionalización de conocimientos técnicos tradicionales, la rehabilitación del pequeño patrimonio (lavaderos, palomares, secaderos, por ejemplo) la restauración de edificios abandonados, etc., han ganado en importancia y visibilidad con Leader.

Estas actividades se han convertido en yacimientos de desarrollo: Jóvenes creadores de empresas han recibido apoyos decisivos, centros de enseñanza superior han colaborado con iniciativas de mujeres, se han lanzado acciones de desarrollo en torno a razas locales amenazadas de extinción, lugares abandonados se han convertido en auténticos polos de desarrollo, productos tradicionales reviven con efectos positivos para el medio ambiente, el paisaje y el turismo, talentos locales se reafirman en su función de portadores de desarrollo, las mujeres se profesionalizan, se crean nuevos espacios sociales, aldeas apartadas y aisladas tienen por fin la posibilidad de expresar su capacidad creativa.

- Descubrimiento de nuevas compatibilidades.

Conciliar ecología y desarrollo económico, integrar las normas internacionales más rigurosas al mismo tiempo que se conservan las características específicas locales, recurrir a los recursos autóctonos en vez de a soluciones exteriores, adaptar los enfoques teóricos a la realidad práctica, hacer compatible lo que parecía inconciliable de entrada, son otras tantas de las vías que la innovación rural ha permitido abrir y explorar.

Este esfuerzo ha permitido superar desventajas, liberar economías locales perjudicadas por la dispersión de los recursos y un apoyo institucional fragmentado.

❖ ***Concertación y negociación***

- Construcción de cooperaciones inesperadas para afrontar los desafíos actuales.

La innovación rural descansa a menudo en cooperaciones en cuyo seno las funciones institucionales primeras, de unos y otros evolucionan gracias al hecho de compartir las competencias y a la dimensión colectiva de los proyectos. Así, autoridades locales cuya función principal es el mantenimiento de las infraestructuras o bien escuelas cuya misión esencial es la formación, se han encontrado apoyando proyectos que se sitúan fuera de su función habitual debido a su participación en una acción compartida.

Son incontables las cooperaciones que ha generado la innovación Leader, en las que se asocian el sector público y el privado.

- Descubrimiento de nuevos referentes comunes que facilitan la concertación y la adopción de acciones portadoras de futuro.

Leader ha apostado a menudo por la creación de nuevos referentes comunes entre agentes e instituciones. El paisaje, su protección o su recuperación se han convertido en un objetivo capaz de unir a agricultores, restauradores, empresarios e instituciones. La búsqueda de la calidad ha pasado a servir también de base para la concertación entre agricultores y restauradores, entre agricultores y artesanos…

El descubrimiento de las capacidades artísticas y el reconocimiento de la cultura local como fuente de futuro han sido un factor de creación de referentes e identidades colectivas.

Leader ha reforzado formas de cohesión nuevas en torno a símbolos, tradiciones y elementos del patrimonio, otras tantas bazas para construir imágenes, productos y servicios diferenciados.

❖ ***Cambios***

- Las distancias ya no son una desventaja.

La distancia siempre se ha percibido como una desventaja más o menos importante para los territorios rurales. En el pasado, era sinónimo de abandono, declive, dependencia, ausencia de relaciones con la ciudad, falta de modernidad. Gracias a las nuevas tecnologías de la información, al trabajo en red y a las nuevas vías de comunicación, la distancia se ha convertido en un mero componente que hay que gestionar, a veces puede constituir incluso un factor positivo para retener a los habitantes o atraer a personas cualificadas que buscan tranquilidad.

Los vínculos entre poblaciones apartadas y universidades, la formación a distancia, una comunicación eficaz con el mundo exterior y la creación de servicios eficaces son otras tantas actitudes innovadoras con las que se trata de eliminar las desventajas de la distancia.

- Establecimiento de alternativas organizativas basadas en la participación.

Leader ha apoyado la búsqueda de soluciones in situ a problemas que, al no encontrar una respuesta institucional adecuada, habían generado desconfianza y fatalismo.

En el sector de los servicios de proximidad, han surgido alternativas organizativas basadas en la participación ciudadana, que además tienen efectos positivos sobre la cohesión social y contribuyen al mantenimiento de un medio rural vivo y solidario.

- Adaptación progresiva de antiguas prácticas de producción a las exigencias de la modernidad.

Se he introducido una pedagogía progresiva, orientada a la diversificación y la preservación del medio ambiente y de los conocimientos tradicionales, que he transformado las relaciones entre la agricultura y la naturaleza, entre competencias y mercados… Pasar del concepto de explotación –indiferente a los daños ocasionados al paisaje y a la imagen del territorio– al concepto de valorización es otro elemento esencial de la innovación Leader.

- Refuerzo de los vínculos entre población y poderes públicos para fijar prioridades en materia de desarrollo.

La asociación de los habitantes, los representantes de poderes locales y los organismos estatutarios y de desarrollo sobre una base nueva, es otro logro de la innovación Leader.

El resultado de este práctica son programas de desarrollo e de inserción profesional que favorecen les necesidades expresadas por el conjunto de los agentes.

- Promoción de nuevas pedagogías.

A varios niveles, Leader ha fomentado el desarrollo de pedagogías alternativas, en particular en los campos siguientes: Estímulo a las empresas para que respeten el medio ambiente; vinculación entre comunidad escolar y empresa; y compromiso de las estructuras educativas con el desarrollo de los recursos humanos y de las empresas a escala local.

- Innovación y asunción de riesgos.

Leader también ha reforzado las relaciones con las fuentes «clásicas» de innovación, recurriendo a los centros de investigación y laboratorios, así como a la capacidad de experimentación y asunción de riesgos de sus propios agentes locales.

En este sentido, la experiencia Leader participa de la esencia misma de la innovación en general: la capacidad de asumir el riesgo de la experimentación y del cambio.

3.5.2. Leader I (1991-94): metodología innovadora

❖ ***Enfoque integral y endógeno.***

En España, el desarrollo de la primera fase de la iniciativa Leader (1991-1994) significó la puesta en marcha de un nuevo enfoque del desarrollo rural que incorpora los conceptos: endógeno, integrado, innovador, demostrativo y participativo. Frente al

modelo tradicional de intervención en el medio rural, fuertemente tutelado por las administraciones públicas y apoyado en las inversiones en infraestructuras y equipamientos, Leader propuso una nueva orientación en la que la población local se convierte en la principal protagonista, promoviendo proyectos innovadores y demostrativos y fomentando actuaciones ligadas a la iniciativa empresarial de la zona.

❖ ***Diversificación de la economía.***

El conjunto de los programas comarcales puestos en marcha se materializó en 4.359 proyectos ejecutados con un coste medio de 10,6 millones de pesetas (63.707 euros)[51].

Además, se organizaron 600 cursos y seminarios de formación por los que pasaron más de 20.000 alumnos y se crearon o consolidaron unos 7.509 puestos de trabajo.

De los siete tipos básicos de medidas en que se agruparon las acciones, la orientada hacia el turismo rural fue la que más iniciativas acaparó, confirmando una vez más el creciente protagonismo de esta actividad en la diversificación económica del medio rural y en la generación de nuevos empleos. Lo que constituyó en España una innovación total, tanto por ser una práctica desconocida, como por su aceptación irrumpiendo positivamente como alternativa al potente turismo de sol y playa.

Bajo la iniciativa Leader se subvencionaron y ejecutaron un total de 2.006 proyectos relacionados con el turismo rural que a su vez captaron la mayor parte de los recursos financieros: un 52,5% de la inversión total.

Entre los proyectos desarrollados, con un coste medio de 13,8 millones de pesetas (82.939 euros), predominaron los relacionados con el alojamiento turístico en viviendas rurales (26,3%), la oferta complementaria (zonas de acampada en parajes naturales, campamentos juveniles, áreas recreativas fuera de los núcleos urbanos, rutas para senderismo, bicicleta, actividades deportivas en la naturaleza, etc.) y la oferta de alojamiento en establecimientos colectivos como albergues y campings.

Este tipo de acciones captaron el mayor porcentaje de recursos financieros que también se orientaron, aunque en menor proporción, hacia la mejora del patrimonio y de los pueblos: rehabilitación del patrimonio histórico-artístico, arquitectónico y arqueológico; recuperación de la imagen de los pueblos; construcción y mejora de infraestructuras; mobiliario urbano... Por Comunidades Autónomas, Andalucía, Castilla y León y Castilla-La Mancha fueron las que aportaron un mayor número de actuaciones en este ámbito.

Tras el turismo rural, las iniciativas de mayor incidencia fueron las relacionadas con el apoyo a la pequeña y mediana empresa, artesanía y servicios locales. En esta medida se ejecutaron 877 proyectos con un coste medio de 11,6 millones de pesetas (69.717 euros).

Las actuaciones orientadas hacia la valorización y comercialización de las producciones agrarias locales generaron 830 proyectos ejecutados, en su mayor parte desarrollados en Canarias, Castilla y León, Andalucía y Castilla-La Mancha. Con un coste medio de 10,2

[51] Al cambio 166,386 ptas/€ en moneda corriente.

millones de pesetas (61.303 euros) por proyecto, el 36,6% de las iniciativas llevadas a cabo en este terreno correspondieron a la diversificación y mejora de las producciones agrícolas, y un 28,4% a actuaciones en industrias agrarias y agroalimentarias- creación o mejora de instalaciones y equipos en las industrias artesanales y no artesanales.

Turismo rural, apoyo a la pequeña y mediana empresa, artesanía y servicios locales y valorización y comercialización de productos agrarios concentraron el grueso de las inversiones realizadas al amparo de Leader I: más del 85% del total. Las medidas dirigidas al apoyo técnico, formación profesional y ayuda al empleo, equipamiento y funcionamiento de los grupos y otras actuaciones complementarias, como la promoción cultural o el apoyo al asociacionismo, representaron un porcentaje muy bajo de las inversiones.

Los programas fueron promovidos y gestionados por los Grupos de Acción Local a través de los Centros de Desarrollo Rural. Este es, precisamente, uno de los éxitos de Leader: la creación de estos Grupos como nexo de unión entre ayuntamientos, entidades, agentes socioeconómicos y población local que, por primera vez, acometen conjuntamente el desarrollo de sus comarcas.

En líneas generales, los grupos que han sido capaces de aglutinar en su seno una gran variedad de entidades tanto públicas como privadas, son los que mejor se adaptaron en su funcionamiento a las orientaciones propugnadas por Leader. Por el contrario, aquellos grupos de marcado carácter institucional, aunque fueron buenos gestores de los programas y de las líneas de apoyo, lograron en menor medida que la población de la zona identificara el proceso de desarrollo como algo propio y en estos casos fue mayor la tendencia a contemplar las ayudas Leader como una más de las líneas de subvención de las administraciones públicas.

- ***Concertación de gestión y aplicación de fondos público-privado.***

El coste inicial previsto para el desarrollo de los 52 programas comarcales[52] acogidos a Leader I, ascendía a 43.767 millones de pesetas (a fecha del 6 de diciembre de 1991), lo que equivale a 263,05 millones de euros, financiados por los fondos estructurales de la Unión Europea (35,6%), la iniciativa privada (34,6%) y las Administraciones Públicas (29,8%)[53].

Sin embargo, la realidad desbordó ampliamente estas previsiones y el coste finalmente comprometido (a fecha 30 de septiembre de 1994) se elevó a 64.348 millones de pesetas (386,7 millones de euros), es decir, un 45% superior a las estimaciones iniciales. Un significativo aumento que subraya el éxito y la capacidad de arrastre que esta novedosa iniciativa comunitaria ha tenido en España. Los resultados son aún más notables si se tiene en cuenta que se produjeron en un periodo de recesión general de la actividad económica.

[52] Al finalizar el periodo de Leader I se contabilizaron 53 programas de desarrollo rural.
[53] Aunque finalmente el coste previsto a fecha de 30 de septiembre de 1994 se reprogramó a 286,6 millones de euros, tal y como aparece en los Capítulos 2 y 5.1.

3.5.3. Leader II y Proder 1 (1994-99): innovación en aspectos

La noción de innovación se encontraba implícita en Leader I y en Leader II adquiere una dimensión central. Hay que descubrir nuevas maneras de producir, de trabajar, de tener acceso a los mercados, de comercializar y de garantizar los servicios.

La Comunicación a los Estados miembros (94/C 180/12) del 1-07-94 relativa al programa Leader II, indica lo siguiente:

«[…] *el mundo rural está sufriendo una mutación importante y* […] *debe buscar las nuevas orientaciones, nuevas formas de desarrollo y nuevas actividades que reúnan o los distintos interesados.* […] *estas nuevas direcciones no están aún bien definidas y* […] *la cooperación europea en este sector sería un incentivo importante para suscitarlas y divulgar sus experiencias en toda la Comunidad.*

Los objetivos de Leader II serán fomentar las actividades innovadoras realizadas por los agentes locales, sean públicos o privados, en todos los sectores de actividad del medio rural, dar a conocer experiencias concretas en toda la Comunidad y ayudar a los agentes rurales de los distintos Estados miembros que lo deseen a inspirarse en los resultados obtenidos por otros territorios y a realizar en común determinados proyectos[…]».

Al convertir la innovación y el carácter demostrativo en criterios de subvencionabilidad de esta parte de Leader II, la Comisión no desea restringir el campo de intervención de esta iniciativa a una serie de operaciones de vanguardia con pocas posibilidades de poderse reproducir, sino que quiere que los programas financiados añadan una auténtica plusvalía con respecto a otras intervenciones cofinanciadas por los programas operativos u otras formas de intervención de los marcos comunitarios de apoyo, y no sirvan para financiar actividades ya en curso de alguno de los agentes rurales interesados. El carácter innovador y demostrativo se adaptará a cada tipo de zona.

Los proyectos, tanto si emanan de grupos locales (enfoque territorial integrado) como si Io hacen de otros colectivos rurales (enfoque más sectorial o temático), deberán responder a criterios comunes de subvencionalidad y presentar elementos innovadores que deberán evaluarse con respecto a las características de las zonas y al contenido del programa operativo de desarrollo rural del marco comunitario de apoyo para el mismo territorio.

Los criterios de innovación para el territorio correspondiente se fijarán en la solicitud de ayuda y se negociarán en cooperación cuando ésta se tramite.

El carácter innovador no podrá limitarse al método (siguiendo el modelo de Leader I), sino que deberá estar presente en el contenido técnico del proyecto, pudiendo hallarse en el producto, en el procedimiento de fabricación, en el mercado o en otro elemento. La innovación podrá aportarse en el terreno estrictamente económico, pero también podrá afectar a aspectos culturales, ambientales, de inserción social…, siempre que estén estrechamente relacionados con el desarrollo rural.

La Comisión propone una serie de temas de innovación, principalmente:

- Medidas preventivas de los efectos de la reforma de la Política Agrícola Común, incluidos los aspectos ambientales y las energías renovables.
- Aplicación de las nuevas tecnologías de información y comunicación en el medio rural.
- Creación de servicios adaptados a la baja densidad de población, incluso en forma de pluriactividad.
- Concepción y comercialización de nuevos productos y servicios.
- Creación de empleos en el medio rural, concepto que incluirá la inserción de las personas con dificultades y la asociación del aparato educativo y formativo al proceso de desarrollo.
- Creación y difusión culturales en el medio rural como factor de identidad local y reclamo turístico.
- Sensibilización de la población rural hacia los retos del desarrollo y sus capacidades de actuación.

Por tanto, los proyectos de los grupos locales y de otros agentes colectivos deberán subrayar sus características en términos de:

- Diferencia y novedad con respecto a las medidas previstas en el programa operativo al amparo del documento de programación correspondiente al mismo territorio en lo que se refiere al enfoque del desarrollo rural y la forma de ejecución del contenido de las medidas.
- Efecto esperado (es decir, ventaja comparativa, al menos temporal, para el territorio o el sector) con respecto a una situación de referencia (Io cual implica la existencia de un diagnóstico que indique claramente el elemento desencadenante del desarrollo abordado por la innovación).

Europa se encuentra confrontada a una crisis de modelo de desarrollo. Prueba de ello es la coexistencia de objetivos muy variados en las diferentes políticas europeas. Estos hacen referencia a lógicas y periodos diferentes de elaboración y de puesta en aplicación.

En los hechos se advierte una gran dificultad para concretar a nivel local y de forma coherente, objetivos que a veces pueden parecer contradictorios.

La propia Europa rural se ve confrontada a esta búsqueda de una nueva coherencia, desde el punto de vista de su desarrollo. En este contexto el programa Leader ofrece una oportunidad de innovación, de cambio y de experimentación a escala europea, apoyando las iniciativas locales en su proceso de liberalización y de desarrollo, creando la posibilidad de nuevas iniciativas institucionales, dando prioridad la búsqueda de una nueva coherencia en la concreción de los objetivos de la Comunidad. Por lo tanto, Leader se sitúa en una perspectiva general de cambio de referencias, con vistas a desarrollar una vida y una economía factible y sostenible en las zonas rurales difíciles y trascendiéndolas hacia el mundo rural en su conjunto.

En esta perspectiva, Leader II ha hecho de la innovación el concepto central de sus preocupaciones. El conjunto de interlocutores implicados en este programa tendrá que garantizar el carácter innovador de las acciones que se apoyarán.

Las acciones innovadoras deben dar prioridad a aquellos proyectos destinados al mayor número de agentes, que poseen una capacidad para provocar cambios, para reproducirlos a un coste razonable y que presenten efectos positivos, o que no sean negativos para el empleo o el medio ambiente y que por lo tanto no perjudiquen a la colectividad.

En materia de animación de los programas, el marco institucional y cultural nacional determina un espacio común de referencias, en el cual cada uno debe adaptarse.

La innovación, en contraste con un cambio experimentado simplemente, expresa una intención de sus autores.

El esfuerzo mostrado por ciertas empresas para integrar las tecnologías más eficientes, en términos de productividad de trabajo, puede constituir una ventaja en la conquista de nuevos mercados.

Por otro lado, este esfuerzo podrá manifestarse en la degradación de las condiciones de trabajo, del medio ambiente y en los despidos. Todos estos puntos pueden ser motivo de discusión.

Habría que fomentar un debate claro y público sobre el interés de cada proyecto para la colectividad, donde pueda apreciarse también el efecto en relación al empleo, medio ambiente y sociedad.

- Revitalización del medio rural.

Globalmente, Leader se otorga el objetivo de revitalizar las zonas en las que interviene. Encaminar los esfuerzos hacia un efecto de revitalización plantea un problema de apreciación difícil. Hay casos en los que por la particular naturaleza de las acciones, la falta de información efectuada en torno a las mismas hace que su dinámica de cambios sea débil o nula. Ciertos agentes del proceso, con tal de conservar las ventajas de la innovación, llegan a rechazar una comunicación mínima relativa a sus políticas.

- Evaluación de las acciones.

Para demostrar el carácter innovador que un proyecto puede presentar para Leader, hay que poder mostrar los cambios de orden técnico, económico y social, introducidos en un ámbito territorial o temático determinado y el interés que representa para la colectividad.

Es necesario evaluar para decidir. Leader constituye un ejercicio experimental relacionado con el cambio en el medio rural.

Por ello, es fundamental asegurarse que el carácter innovador se encuentra presente tanto a nivel de la acción como del programa de animación de desarrollo local.

A través de la evaluación se puede apreciar la acción, a priori y a posteriori, y la forma como ésta ha sido conducida. Este análisis puede ser interno. En este caso, debe ser un verdadero ejercicio de animación, de movilización y de formación. Ésta es fundamentalmente una herramienta para la decisión: acordar o no el apoyo a un

proyecto, reorientar o no una acción. Lo más útil para completar esta acción es hacer una evaluación externa que amplía el diálogo y permite evitar la autosatisfacción, incidiendo en el análisis y preparando mejor la toma de decisiones.

La evaluación es un elemento que engloba un proceso de comunicación que complementa a los intercambios entre los agentes sociales y sus prácticas.

- Intercambios.

Otro elemento muy importante es el intercambio directo, constituye un elemento fundamental para captar una innovación y su entorno de una forma sensible. La entrevista oral sirve para comprender la naturaleza compleja de la innovación. La innovación da lugar a transformaciones en el sistema técnico (mejoras, nuevos elementos), en el medio natural (equilibrio biológico, medio ambiente), en el aspecto social (formación, cooperación, instituciones, mercados).

Pero antes de tener la oportunidad de un contacto o de un intercambio directo con un innovador, una persona debe recurrir muy a menudo a mediadores (técnicos, animadores), a redes temáticas de trabajo organizado, a informaciones escritas (boletines, revistas, ficheros informatizados...), que le permitan ampliar su campo de referencias.

A través de estos instrumentos de mediación y de comunicación, esta persona podrá descubrir que otras personas, en otros sitios, realizan cosas interesantes en torno a los problemas que ella misma se plantea.

La experiencia revela que una práctica innovadora relatada de manera escrita u oral, siguiendo el hilo de su historia, es la manera más simple, más comprensible, de dar testimonio de tal innovación. Por lo que es importante la difusión a través de boletines periódicos.

- Comunicación.

Comunicar ya significa contribuir a una cierta representación colectiva de la realidad y de un futuro posible a nivel local, pero también significa cimentar el surgimiento de una confianza colectiva.

La comunicación local de un programa Leader forma parte de una cierta evaluación colectiva. Siendo la base de apoyo y condición imprescindible para la realización de una verdadera comunicación.

Esto permite a los agentes locales comprender y darse cuenta de las iniciativas y acciones conducidas, de este modo se puede forjar la confianza, una nueva representación de la realidad de la región.

Los agentes locales han de compartir nuevas representaciones imaginarias colectivas, sirviendo como fundamento para la elaboración de proyectos en las regiones.

El programa Leader en sí mismo, después de la primera etapa, constituye la base de una cierta representación colectiva del mundo rural europeo y de su futuro.

La innovación permite el enriquecimiento de las herramientas de mediación y comunicación.

En esta estructura de relaciones y de comunicaciones entre los niveles local, regional, nacional, europeo, se han puesto de relieve, después de la experiencia de Leader I, algunos principios que podrían retomarse en Leader II, entre los que destacan los siguientes:

- Los relatos de las acciones constituyen el fundamento del intercambio y de la construcción de una representación común de la realidad.
- La comunicación es indispensable, tanto en lo que concierne al relato de las acciones llevadas a cabo localmente, como en las decisiones adoptadas y los criterios seleccionados.
- La evaluación es una primera etapa de un proceso de comunicación más amplio.
- Es importante el funcionamiento de redes temáticas a nivel europeo (y nacional) con vistas a favorecer la capitalización y el intercambio.
- La elaboración de instrumentos de comunicación debe estar al servicio de intercambios lo más directos posibles.
- Para que estas redes de intercambio y de comunicación puedan marchar, es preciso compartir algunos valores y objetivos comunes, pero también respetar muy claramente algunos compromisos mínimos que permitan un funcionamiento de conjunto.

Programa Nacional Proder

El Programa Operativo de Desarrollo y Diversificación Económica de Zonas Rurales en las regiones objetivo 1 fue aprobado por la Comisión Europea en junio de 1996 para un período de cuatro años de duración (1995-1999) y sus objetivos coinciden en buena parte con los de la iniciativa Leader II, es decir: impulsar el desarrollo endógeno y sostenido de las zonas rurales a través de la diversificación económica para frenar la regresión demográfica, elevando las rentas y el bienestar social de sus habitantes y asegurando la conservación del espacio y de los recursos naturales.

La innovación ha sido una de las características más distintivas de Leader II. Ha habido un buen número de acciones innovadoras como las bases de datos del Observatorio Europeo y la Unidad Española del Observatorio Leader. También hay que señalar que el concepto de innovación ha sido interpretado frecuentemente en su vertiente tecnológica, debido tal vez a que, al menos de forma aparente, es la más fácil de concebir e introducir. Esto explica que, especialmente para el sector privado, la modernización técnica haya constituido un recurso relativamente fácil para presentar propuestas de proyectos financiables a través de Leader II.

La labor de los equipos técnicos, tratando de fomentar acciones que concordasen con un sentido más amplio de innovación, ha sido fundamental.

No cabe duda que Leader II y Proder han permitido la consolidación de un modelo de desarrollo innovador en nuestras áreas rurales, con muchas ventajas sobre otras formas de intervención. Tanto Proder como, especialmente, Leader II (por tratarse de áreas en muchas ocasiones con una significativamente menor articulación territorial, económica y social) han sido determinantes en la creación de nuestras estructuras de cooperación y

en la puesta en marcha de mecanismos de aprendizaje, individual y colectivo, que constituyen un capital de importancia fundamental para los procesos de desarrollo en los territorios rurales:

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

3.5.4. Leader Plus y Proder 2: potenciación del carácter de «laboratorio de experimentación e innovación»

El objetivo genérico de Leader Plus es incitar y ayudar a los agentes del mundo rural a reflexionar sobre el potencial de su territorio en una perspectiva a más largo plazo.

Sus objetivos adicionales son la experimentación de nuevas formas de valoración del patrimonio natural y cultural, la mejora del entorno económico a fin de contribuir a la creación de empleo, y la mejora de la capacidad de organización de las respectivas comunidades rurales.

En la Comunicación de la Comisión se indica que: «Contrariamente a Leader I o Leader II, todos los territorios rurales podrán beneficiarse de la iniciativa Leader Plus» aunque «únicamente un número limitado de territorios podrán acogerse a la ayuda financiera comunitaria».

Cada estado miembro o región recoge en sus programas Leader Plus qué tipo de territorios son seleccionables en su ámbito geográfico.

En España, los programas nacional y regionales de Leader Plus, previa aprobación de la Comisión a lo largo de 2001, han recogido los criterios y mecanismos de selección de los grupos.

Leader Plus coincide con el periodo de programación 2000-2006.

Los Grupos de Acción Local (GAL) son los beneficiarios de la ayuda financiera de Leader Plus. Son los promotores de la estrategia de desarrollo de su territorio y responsables de su aplicación sobre la base de un plan de desarrollo específico.

Proder 2 (2000-2006), es aplicable potencialmente en todo el territorio nacional. Tiene esta denominación genérica (Proder 2) aunque varía el nombre en cada comunidad autónoma Son un conjunto de medidas de desarrollo endógeno de zonas rurales que forman parte de la programación de desarrollo rural de ámbito regional.

La estrategia favorece la concertación entre los protagonistas y la interacción entre los sectores y los proyectos que caractericen la identidad, los recursos y los conocimientos y experiencia específicos del territorio.

Se fomenta la utilización de nuevos conocimientos técnicos y nuevas tecnologías, la mejora de la calidad de la vida, la valorización de los recursos naturales y culturales incluidos los lugares clasificados «Natura 2000» y la valorización de los productos locales, a través de enfoques colectivos y el acceso a los mercados de las pequeñas estructuras de producción. Por otra parte, la creación de empleo y de actividades para los jóvenes y las mujeres constituye una prioridad comunitaria.

La estrategia de desarrollo debe demostrar su adecuación y coherencia con el territorio, en particular, en términos de viabilidad y sostenibilidad socioeconómicas.

La estrategia debe tener un carácter piloto e innovador.

Algunos enfoques originales y ambiciosos de desarrollo rural profundizan en el camino emprendido bajo Leader I y II y exploran vías innovadoras de desarrollo, tanto en relación con el territorio como con el método Leader.

El carácter piloto de una estrategia puede apreciarse de varias maneras: creación de nuevos productos y servicios; implantación de métodos innovadores de gestión de los recursos disponibles; interacción entre sectores económicos tradicionalmente separados; desarrollo de métodos organizativos originales e implicación de la población local.

Por otro lado, es fundamental la cooperación interterritorial entre zonas rurales de un mismo Estado miembro y Cooperación transnacional entre territorios de varios Estados miembros.

El intercambio de conocimientos técnicos, experiencias e información sobre los avances de desarrollo rural es una prioridad de Leader Plus. Por consiguiente, la participación activa en la red tiene carácter obligatorio para todos los beneficiarios de la iniciativa comunitaria.

La conexión a una red del conjunto de los territorios rurales, beneficiarios o no de la iniciativa, así como de todas las organizaciones y administraciones implicadas en la gestión territorial, como los Centros de información y de animación rural en su calidad de puntos de información sobre la Unión Europea establecidos en el medio rural, estimulará la cooperación y el intercambio de experiencias.

La Comisión establece un «Observatorio europeo de territorios rurales» para la creación y gestión de una red de las zonas rurales de la Unión.

3.5.5. Leader-Eje 4: la innovación, uno de los puntos fundamentales

En la reforma de la Política Agrícola Común (PAC) de junio de 2003 y de abril de 2004 se hizo especial hincapié en el desarrollo rural, tras la cual, en septiembre de 2005, se adoptó una reforma fundamental de la política europea de desarrollo rural para el periodo 2007-2013, y se introdujo un instrumento de financiación y de programación único: el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER).

El Fondo contribuye a mejorar:

- La competitividad de la agricultura y la selvicultura;
- El medio ambiente y el paisaje;
- La calidad de vida en las zonas rurales y la promoción de la diversificación de la economía rural.

FEADER ha servido para la promoción de varios subprogramas de actuación que han fomentado varias acciones innovadoras.

Se ha promovido la modernización de las estructuras de producción de las explotaciones agrarias, incluyendo la instalación de jóvenes agricultores, para conseguir un relevo generacional con jóvenes formados profesionalmente, caracterizados por su capacidad de adaptarse a las nuevas exigencias (tecnológicas, de mercado, medioambientales...), que innoven y dinamicen el sector y contribuyan al desarrollo rural sostenible.

Las actividades innovadoras permitirán seguir trabajando en la protección y mejora de los recursos naturales: reducción de los excedentes totales de nitrógeno contenidos en el agua; medidas para atajar la degradación del suelo y luchar contra el deterioro de la biodiversidad; o, por otra parte, actividades para seguir aumentando la superficie dedicada a la agricultura ecológica y a la obtención de recursos renovables.

Se fomenta la innovación tecnológica mediante la concesión de ayudas destinadas a gastos correspondientes a redes y aulas telemáticas, a programas informáticos para la aplicación didáctica y divulgativa en el medio rural, incluida la aplicación de tecnología de banda ancha cuando fuera necesario (entendiéndose por redes y aulas telemáticas los equipos, programas tecnologías de la información y del conocimiento).

Por otro lado, a fin de mejorar la situación de las mujeres en el medio rural y que estas sean partícipes y protagonistas del desarrollo, se han creado ayudas para encontrar trabajo y conciliar la vida familiar y laboral, y se conceden premios de excelencia a la innovación para las mujeres en el medio rural.

3.5.6. ¿Qué es lo que tenemos que innovar en el medio rural en la actualidad para conseguir la sostenibilidad y la gobernanza?

El dictamen del Comité Económico y Social Europeo define la innovación con arreglo a un concepto amplio del término: se entiende por innovación toda ventaja competitiva basada en el conocimiento y que se obtiene, por ejemplo, a partir de la investigación científica, la tecnología, los modelos de actividad empresarial, las soluciones de servicios, el diseño, la marca o la manera de organizar el trabajo y la producción, y de desarrollar el entorno laboral. Tradicionalmente, la innovación surge como combinación de distintas y variadas competencias, y fomenta el desarrollo de la vida económica, la sociedad y el bienestar.

El concepto de innovación abarca tanto a productos como a servicios, e incluye innovaciones técnicas, sociales y funcionales presentes en todos los sectores y en todo tipo de organizaciones. Desde este enfoque, las empresas, las asociaciones de voluntariado y las organizaciones del sector público pueden considerarse innovadoras.

Lo que se pretende con la actividad de innovación en los lugares de trabajo es mejorar la productividad de las organizaciones de manera sostenible y, al mismo tiempo, elevar la calidad de la vida laboral. Los lugares de trabajo innovadores apoyan las transformaciones sociales y organizativas, que permiten aplicar unos enfoques integrales y sostenibles que mejoran el rendimiento de las empresas y reducen sus gastos de funcionamiento a largo plazo.

La gestión del cambio y la creación de procesos innovadores siguen representando todavía grandes desafíos para la mayor parte de las empresas y organizaciones, y la formación en estos aspectos es demasiado escasa.

Efectivamente, la gestión de personal debería percibirse como un componente estratégico más de las labores de gestión. Este tipo de conocimientos también podría ser un nuevo acicate para el crecimiento de la economía. Se necesitan nuevos incentivos para implicar a la dirección y a los trabajadores en las actividades de desarrollo y en la toma de decisiones, así como una cultura empresarial que incentive a las personas a cooperar y que garantice el compromiso de la propia organización con el desarrollo.

El Comité de las Regiones propone que los entes territoriales sean reconocidos como nivel privilegiado de articulación entre las estrategias de los programas nacionales y europeos tanto de investigación e innovación como de cohesión. Además, se congratula de los esfuerzos encaminados a estimular la financiación privada de las inversiones en innovaciones de las PYMES; solicita, en este contexto, el fomento de incentivos (régimen fiscal, reducción de las trabas administrativas) y, en caso necesario, la revisión de los marcos normativos para fortalecer y ampliar la gama de medidas destinadas a apoyar y reconocer el papel de las PYMES como protagonistas principales en la promoción de la cultura de innovación; y también, a este respecto, hace hincapié en la necesidad de reforzar los instrumentos de mediación entre las PYMES y los agentes de la I+D.

Por otro lado, la Estrategia Europa 2020 reconoce, concretamente a través de las iniciativas emblemáticas «Unión por la innovación» y «Política industrial», el papel fundamental que desempeñan la investigación y la innovación en la mejora de la

competitividad de la Unión Europea y destaca la importancia de integrar la innovación en las políticas de manera más visible. Además, la Estrategia otorga un papel esencial a las ciudades y regiones europeas en su puesta en práctica.

Es fundamental tener en cuenta la «gobernanza», entendida como la forma de gobernar que tiene como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía.

En base a los principios de buena gobernanza es necesario establecer órganos y procedimientos para que la ciudadanía sea informada, escuchada, pueda participar en las decisiones y donde la Administración Pública pueda rendir cuentas de su gestión.

Además, teniendo en cuenta el recientemente aprobado Plan Estratégico del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad 2011-2017, hay que considerar que tenemos que avanzar hacia un nuevo modelo de desarrollo basado en la economía verde y en el uso eficiente de los recursos naturales.

La conservación y el uso sostenible de la biodiversidad son fundamentales para mejorar la eficiencia ecológica de la economía y reducir el déficit ecológico. Los futuros modelos de crecimiento económico deberían por tanto basarse en la economía verde y en un desarrollo social y ambientalmente sostenibles, como instrumento primordial para alcanzar un bienestar equitativo para el conjunto de la sociedad, en un entorno natural sano y perdurable.

Las medidas para la conservación, restauración y uso sostenible de la biodiversidad, incluyendo acciones de innovación y desarrollo, pueden generar múltiples puestos de trabajo y oportunidades. La economía verde puede generar nuevos empleos –los denominados empleos verdes– en sectores muy diversos como la agricultura ecológica, las energías renovables, el reciclaje, el tratamiento de residuos, el turismo ecológico y las explotaciones forestales, entre otros. Para ello, es importante promover enfoques para reconocer el valor de la biodiversidad e integrarlo en las decisiones políticas y económicas, y por lo tanto reflejar el valor económico de la biodiversidad en los sistemas de contabilidad e información.

Actualmente se dispone de los conocimientos necesarios para diseñar medidas eficaces aplicables en superficies amplias que no supondrían grandes cambios en los modelos de gestión y responderían a prácticas tradicionales; por lo que serían fácilmente aplicables y bien aceptadas por el productor. Es necesario intensificar la concertación, nuevamente basada en la colaboración y en la voluntariedad.

El medio rural produce externalidades positivas, es decir, beneficios para el conjunto de la sociedad y por los que no percibe compensación económica ni de ningún otro tipo: es de justicia poner en marcha sistemas de compensación que contribuyan al desarrollo rural.

3.5.7. Espacios sociales de innovación

3.5.7.1. El papel de los territorios ante la nueva situación

La situación actual, el tránsito de la era industrial a la era del conocimiento, determinada, entre otros factores, por la irrupción de las nuevas tecnologías, que están en el origen de la globalización, que denominamos «sociedad de la información» y que identificamos con un nuevo sistema de generación de conocimiento, se puede traducir en generación de riqueza si los territorios actualizan sus estrategias.

En este nuevo paradigma, el éxito de los territorios se centra en las ventajas competitivas que surgen de la generación de capital intelectual y, en definitiva, del capital humano así como una posición propia, tanto en el diagnóstico de la crisis como en la anticipación y producción de respuestas a las situaciones que ella genera. Es oportuna, por tanto, la necesidad de experimentar alternativas locales que nos permitan navegar con sentido de la orientación en medio de este panorama «crítico».

En este contexto, los territorios rurales ofrecen nuevas oportunidades para el desarrollo del estado de bienestar sobre la base de una serie de valores a los que la sociedad aspira y que forman parte de la necesaria sostenibilidad del modelo. Cuestiones como las relaciones primarias de cercanía, la producción sostenible, la seguridad alimentaria y la alimentación saludable, el desarrollo de una vida más activa o la valorización y sostenibilidad del patrimonio tangible o intangible forman parte de este cambio necesario. Lo que el medio rural aporta es precisamente su capacidad de resiliencia ante contextos de continuo cambio e incertidumbre y en este camino la innovación aplicada a los saberes resulta una oportunidad.

3.5.7.2. El origen del concepto y su vinculación con la aplicación de Leader

Los Espacios Sociales de Innovación (ESdI) tienen sus antecedentes en la iniciativa de algunas Instituciones y empresas como TRAGSA, Universidad Politécnica de Madrid, Universidad Carlos III, el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, la Red Española de Desarrollo Rural, así como varias plataformas empresariales vinculadas con las tics y Organismos Internaciones como la OCDE. Su relación con las políticas territoriales de desarrollo rural en el marco de los PDR y su aplicación por los Grupos de Acción Local en los territorios comienza con la 1ª Convocatoria de los Espacios Sociales de Innovación.

La REDR para dar respuesta a esta Convocatoria, organizó el día 1 de octubre de 2009 una sesión formativa en Madrid dónde se reunieron técnicos de TRAGSA, responsables del asesoramiento y evaluación de los ESdI, de la Universidad Carlos III y más de 40 Grupos socios de la REDR interesados en el tema. A partir de este momento, 14 grupos de acción local solicitaron el reconocimiento como Espacio Social de Innovación, que obtuvieron en la convocatoria lanzada el mismo año 2009 y que se volvió a publicar en el año 2010 uniéndose otros 5 GAL.

Su vinculación con la metodología Leader se apoya en los mismos elementos que la definen y en el catálogo de iniciativas y proyectos desarrollados por estos.

Los elementos de fuerza

El concepto «Espacio Social de Innovación» contiene los elementos esenciales de la iniciativa Leader, Territorio, Grupo e Innovación o laboratorio de Ideas.

Su principal impacto en el marco de Leader consiste en generar una innovación continua en la que los ciudadanos son protagonistas del proceso de cocreación, espacios sociales y económicos construidos por relaciones entre colectivos de personas.

Los espacios sociales de innovación introducen el reto de la democratización en el acceso a la ciencia y la tecnología a partir de la puesta en valor de los conocimientos y saberes de la población rural, introduciendo el concepto de innovación abierta propio de la empresa, el desarrollo de la metodología participativa en la generación de proyectos, y la implicación de todos los actores relacionados con el producto o servicio a desarrollar, con el objetivo de invertir en innovación, directamente aplicada a todos los aspectos la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos a los que se dirige.

De este modo, en los procesos de búsqueda de soluciones a problemas concretos, aumenta la capacidad de ofrecer soluciones específicas, disminuyendo los riesgos al fracaso. El desplazamiento de la toma de decisiones desde los órganos de decisión tradicionales hacia los usuarios y sectores sociales periféricos, con mayor capacidad de producir innovación en los territorios rurales, es una de las claves que recupera el sentido y el papel de los Grupos de Acción Local en el desarrollo de los proyectos Leader.

La innovación generada por los territorios en los que se ha desarrollado esta metodología es una nueva herramienta de competitividad, como en su día lo fueron las materias primas o las carreteras, ya que supone un incentivo para que los colectivos sociales más avanzados en el uso de las nuevas tecnologías generen con su utilización proyectos más competitivos.

La implantación de las tecnologías de la información y la comunicación y la extensión de las redes sociales virtuales, son el instrumento principal a través del cual se generan e implantan los proyectos englobados en las iniciativas ESdI, siendo su punto de partida las necesidades reales de la ciudadanía, generadas y percibidas en contextos sociales o territoriales concretos.

- Las redes sociales ofrecen una alternativa a las dificultades físicas que tienen los territorios rurales, facilitando y haciendo más horizontales las relaciones, al margen de las cortapisas e intereses de los medios de comunicación tradicionales.
- El acceso a las redes sociales permite democratizar el acceso a la información, la comunicación y la difusión de ideas y experiencias.
- Las redes sociales permiten relacionar personas y grupos de muy diverso tipo en función de intereses aglutinantes.
- Las redes sociales favorecen los procesos de transformación de los territorios permitiendo el desarrollo de las capacidades de sus actores, económicos, sociales e institucionales, mejorando, por lo tanto, el desarrollo de su capital social.
- Las redes sociales son una herramienta, efectiva y versátil de que disponemos para el fomento de la cohesión territorial, recuperando, de ese modo, una figura

emblemática de relación como es la plaza del pueblo, amplificada y abierta las veinticuatro horas.

Fortalecimiento de una red de Espacios Sociales de Innovación

A lo largo del año 2010 14 Grupos seleccionados, coordinados por la REDR, han trabajado en diferentes proyectos bajo el concepto metodológico de ESdI, desarrollando un conjunto de actividades que añaden valor a un modelo de actuación aplicable propio de los Programas Comarcales de Desarrollo Rural, entre las que cabe destacar las siguientes

- Promover proyectos que involucren a los ESdI.
- Establecer reuniones para abordar buenas prácticas, trabajo en red, y marcos metodológicos comunes.
- Dar soporte y ayuda a los ESdI rurales facilitando su participación en la Convocatoria anual de *Living Labs*, involucrando a los ESdI en proyectos nacionales y europeos.
- Intercambiar ideas y definir modelos de buenas prácticas para lograr una mayor eficacia en la implementación de proyectos sobre el terreno.
- Definir de un modelo de evaluación para la mejora en la aplicación de los proyectos.
- Dar soporte y ayuda a los Grupos de Desarrollo Rural para su incorporación a esta metodología y su reconocimiento como ESdI.

Impacto de las iniciativas ESdI en los territorios rurales

La combinación de los elementos que definen los espacios sociales de innovación ha determinado que el desarrollo de los proyectos tenga un impacto directo en términos de mejora de calidad de vida o de los procesos productivos y sociales de los colectivos implicados; precisamente porque en la concepción y diseño de los mismos han participado de manera activa.

Los ámbitos en los que los ESdI han desarrollado proyectos y acciones abarcan una gran variedad de áreas sociales y económicas importantes para el desarrollo de los territorios rurales

Tabla 3.16. Ámbitos de actuación de los ESdI, acciones e impactos

ÁMBITO DE TRABAJO	ACCIONES CONCRETAS	IMPACTOS
1. Aplicaciones tecnológicas ligadas a la calidad de vida y los servicios sociales	- Telemedicina - Teleasistencia - Geolocalizador personas enfermas de Alzheimer	- Autonomía de las personas enfermas. Mejora de su estado emocional y tranquilidad de personas enfermas y familiares. - Mejora en la calidad de la atención médica por la capacidad de anticipación a las situaciones críticas
2. Desarrollo empresarial y empleo ligado a las nuevas tecnologías	- Promoción digital. - Comercialización digital - Teletrabajo y nuevas profesiones - Laboratorios de ideas *on line* - Tutorización de nuevos proyectos y emprendimientos	- Mayor creatividad a la hora de definir y desarrollar proyectos empresariales. - Colaboración entre empresas - Incremento del volumen de comercio derivado de la apertura de nuevos canales - Calidad de vida de los y las profesionales autónomos
3. Sector pesquero	- Localización de bancos de pesca y calculo - Gestión de alertas a bordo - Envío de datos a puerto sobre capturas mejora de la comercialización. - Control del estado de los recursos marinos	- Seguridad en las capturas y previsión respecto a los volúmenes de pesca lo que mejora la capacidad de negociación del precio en lonja - Mejora de la información sobre el estado de los caladeros. Incremento de la seguridad a bordo de las embarcaciones y de la tranquilidad de los familiares en tierra
4. Relación Medio Rural – Urbano	- Desarrollo de las Antenas del territorio. - Custodia del Territorio - Comunicación rural-urbano. Intercambio sobre modos de vida. Juventud - Relación y participación con la población rural que emigró a las ciudades.	- Fortalecimiento de las relaciones entre la población rural y urbana, en especial de la gente joven. - Mayor compromiso y conocimiento de la población urbana con el territorio rural a través de las iniciativas de custodia
5. Gestión del patrimonio. Sistemas de información geográfica y cartográfica	- Monitorización y domotización del patrimonio histórico, artístico y monumental - Geolocalización de recursos - Inventario digital de caminos, cañadas, veredas - GPS. Rutas autoguiadas - Medición de indicadores de calidad ambiental	- Aumento del conocimiento sobre los recursos disponibles en los territorios - Permite un mayor seguimiento del estado de conservación del patrimonio natural y artístico - Desarrollo de nuevos productos y actividades turísticas para nuevas formas de hacer turismo
6. Turismo Activo	- Inventario y localización de rutas. - Turismo de localización de recursos - Plataforma digital. - Marcas de calidad turísticas - Aplicaciones GPS	- Incremento de la oferta turística ligada a los territorios. - Mayor facilidad en el acceso a la información del territorio
7. Sector Agropecuario	- Aplicaciones tecnológicas adaptadas a la gestión de las explotaciones agropecuarias. - Localización de ganado extensivo suelto - Sistemas digitales para ahuyentar depredadores (lobo) - Centro Tecnológico Agroalimentario - Control del uso de agua de riego	- Mejora de la calidad de vida del ganadero o agricultor por la aplicación de las nuevas tecnologías - Eficiencia en el uso de determinados insumos - Mejora de la gestión de las explotaciones agrícolas y ganaderas
8. Formación y dinamización social	- Plataformas de educación *on line* - Red comarcal de dinamizadores locales (comunicación redes sociales)	- Mayor accesibilidad a la formación para territorios y poblaciones muy alejadas y aisladas

Fuente: Elaboración propia a partir de los cuestionarios y documentos de los proyectos

3.5.7.3. ¿Cómo puede afectar al desarrollo de los programas territoriales?

A partir de todo lo expuesto, la clave está en determinar lo que el concepto de Espacio Social de Innovación aporta a la dinámica de desarrollo rural ya consolidada a lo largo de 20 años y representada en la metodología Leader. Cuatro son los aportes esenciales.

- Construyendo una **nueva concepción del término social** como elemento y motor del desarrollo, que recupere alguno de los elementos claves de Leader: la alternativa social en el desarrollo como fuente de experiencias y los conocimientos adquiridos durante los últimos 20 años, ofreciendo a la sociedad las herramientas que permitan la generación de ideas para la construcción de actividades socialmente útiles.
- Incorporando el **desarrollo tecnológico** a las estrategias de desarrollo rural pero sobre la base de la participación de todos los agentes sociales de forma que el acceso y la transferencia de esta tecnología se realiza sobre la base de los **principios de democracia y accesibilidad.**
- Potenciando la creación y consolidación de **comunidades y organizaciones eficientes de innovación abierta** transformando el conocimiento adquirido no codificado e intangible en competitividad social y económica.
- Generando **nuevos yacimientos de empleo** sobre la base de un desarrollo de nuevos servicios para la calidad de vida, en los territorios rurales.

A las cuatro claves descritas, los espacios sociales de innovación incorporan:

Un plus al concepto tradicional de territorio sobre la base de las relaciones entre el medio rural y medio urbano.

La vieja confrontación entre lo rural y lo urbano carece hoy de sentido. Los territorios rurales han dejado de ser espacios aislados.

En este proceso el territorio se convierte en un espacio de encuentro y participación, desarrollo de redes sociales locales, tanto virtuales como presenciales, que favorezcan la articulación social y la colaboración entre personas, organizaciones sociales, empresas y entidades de los territorios, con proyección global en sistemas integrados, eficientes y en definitiva, sustentable conectadas en redes e iniciativas de interés con el ámbito urbano, reduciendo su marginalidad.

Asimismo es necesario en un mundo globalizado y dependiente del posicionamiento en la red global, valorar y promocionar los territorios como activos económicos rentables; de conseguir una posición competitiva en el mercado de los territorios-producto; de obtener un mercado con canales de distribución muy definidos; de reforzar las estrategias de sensibilización intra e intersectoriales, estimulando la innovación en todos los niveles de la producción local.

El concepto de «territorios inteligentes», representa una nueva etapa más avanzada del desarrollo endógeno, por su fuerza y experiencia institucional, generan auténticas

expectativas, para el desarrollo de políticas equilibradas y sustentables económica, social y ambientalmente.

Un plus a la formación de los recursos humanos. Mejora competitiva del sistema productivo del territorio

La formación de los recursos humanos ante las nuevas oportunidades que representan las aplicaciones TIC Está presente en los proyectos ESdI. La formación a distancia y teleformación la creación de plataformas *e-learning*; la formación y fomento del uso de software libre; la alfabetización y difusión del uso de las nuevas tecnologías; el acercamiento de la Sociedad de la Información al mundo educativo.

Este ámbito de reciclaje formativo ofrece oportunidades al sector económico tradicional para abrirse a una nueva forma de hacer economía. La comercialización *on line*, el desarrollo de espacios colaborativos entre empresas del mismo sector y complementarias, o entre empresas de diferentes sectores para el lanzamiento de nuevos productos, la promoción inteligente y activa entre las personas consumidoras y otras muchas iniciativas novedosas y que sin embargo tienen en el medio rural un espacio de expansión favorecido por la existencia de comunidades más consistentes socialmente.

Un plus a la innovación, al emprendimiento local y a la participación. Combinación del conocimiento tradicional con el nuevo saber tecnológico.

La innovación considerada como la combinación del saber tradicional no codificado con el saber nuevo tecnológico, que si que está codificado, para que de su conjunción surjan proyectos e ideas útiles para el desarrollo territorial.

La aplicación de conceptos como el de Laboratorio Rural tiene como objetivo producir innovación enfocada en el cambio hacia un modelo social y productivo más eficiente y sustentable, centrado en el aprovechamiento de los recursos locales.

Estos espacios organizan su actividad en diferentes áreas entre las que podemos destacar las siguientes: Recursos para la Innovación; Plataforma de Conocimiento y Factoría de Proyectos.

La creación de productos y servicios de base tecnológica permiten la deslocalización en positivo de proyectos con estas características cuyos promotores son en muchos casos nuevos vecinos, incorporando con ello elementos cualitativos a las estrategias de lucha contra la despoblación.

La gestión de los recursos del patrimonio local con la aplicación de las nuevas tecnologías mejora su eficacia y generan nuevos productos y servicios. La mejora de la calidad de vida y las nuevas tecnologías. Semillero de iniciativas y proyectos de innovación con base tecnológica y con sentido social-ecológico, un espacio de apoyo a la generación iniciativas emprendedoras.

3.6. ACCIONES INTEGRADAS Y MULTISECTORIALES

3.6.1. Objetivos y contenido

En esta parte del presente informe se ofrece un análisis de la especificidad[54] denominada «Carácter integrado y multisectorial». Al igual que ocurre con otras especificidades, no es fácil de abordar de forma independiente, debido a que la generación del llamado valor añadido de Leader[55] es consecuencia, en buena medida, de las relaciones y sinergias entre las actividades y entre los actores, tal como expresa el propio subtítulo en francés de la iniciativa comunitaria[56]. Por tanto, la imprescindible y deseable relación de esta especificidad con las otras nueve (y, especialmente, con el «enfoque territorial» y con el «carácter innovador») provoca particulares dificultades para identificar los puntos fuertes y débiles que se puedan considerar asociados exclusivamente a esta característica, ya que otros factores del proceso de desarrollo pueden enmascarar en cada territorio la identificación correcta de lo que se pretende como objetivo central de este capítulo.

El Informe Especial sobre la aplicación del enfoque Leader al desarrollo rural (Tribunal de Cuentas, 2010) es la referencia de partida obligada para este trabajo. Efectivamente, la afirmación de que «*Los GAL han aplicado el enfoque Leader mediante soluciones que limitan el potencial de valor añadido derivado de las especificidades Leader*», hace necesario analizar en qué medida ese juicio genérico se corresponde con la realidad de su aplicación en España, desde la perspectiva planteada en el presente capítulo. En dicho Informe, no se dedica una atención especial al «carácter integrado y multisectorial», sino que se limita a hacer algunas afirmaciones que, de forma directa o indirecta, tienen que ver con la misma. Así, se dice que «*Los GAL no prestaron atención suficiente a la consecución de los objetivos de la estrategia local (basados en la zona)*». Aunque esta afirmación, y otras complementarias, no se dirigen de forma explícita al objeto de este capítulo, sí guardan una estrecha relación con él, como se verá en el apartado siguiente.

Sin embargo, cuando en el mismo Informe se dice que «*Los GAL aportaron escasas pruebas de innovación o interacción entre sectores en sus proyectos o estrategias y financiaron proyectos que se diferenciaban muy poco de los correspondientes a otros programas de la UE o a las actividades normales de las autoridades locales*» sí está hablando del carácter aquí tratado, aunque nuevamente lo hace unido a otra especificidad (la *innovación*) y no lo presenta de forma aislada, lo que expresa la dificultad de analizar algunas especificidades de manera independiente. Complementariamente, el Informe también dice que «*La interacción entre los agentes de diferentes sectores existía en las asociaciones de los GAL… pero no de manera significativa en sus estrategias o proyectos. Algunos GAL fueron capaces de presentar ejemplos de interacción…*». Con esta afirmación, el Tribunal matiza su juicio de que en

[54] En alguna ocasión, se han denominado también *características* (Comisión Europea**,** 2006) o *rasgos* (ÖIR**,** 2003)

[55] Aunque en este texto se habla de Leader, puede entenderse que los argumentos expuestos se refieren también a Proder, siempre que no se diga lo contrario o cuando carezca de relevancia dicha extensión.

[56] Leader = Relaciones (*Liaisons*, en francés) Entre Actividades de Desarrollo de la Economía Rural. Aunque esta es la traducción oficial del acrónimo al castellano, sería más adecuado traducir *Liaisons* por Conexiones, lo que clarificaría aún más el pretendido papel de la especificidad tratada en este capítulo. (Observatorio Europeo Leader**,** 1999).

la praxis no han sido muy frecuentes las acciones acometidas bajo la especificidad aquí tratada, ya que considera que en la mayoría de los casos las iniciativas han estado poco ligadas a las necesidades y posibilidades de cada zona[57], y que las acciones apoyadas pudieran haberse llevado a cabo a través de otros programas[58].

Al haber tenido que centrarse en evidencias objetivas (documentos y registros cuantitativos), el Tribunal de Cuentas (TdC) podría haber encontrado dificultades para incorporar a su informe determinados hechos y circunstancias *funcionales,* que revisten una importancia central para interpretar debidamente el entorno rural y las limitaciones reales en las que se ejecutan muchos programas estratégicos Leader. Entre los factores eventualmente responsables de ese sesgo de valoración del entorno se plantean aquí, como hipótesis de trabajo, los dos siguientes: los relativos a los promotores rurales y los que derivan de las Administraciones Públicas responsables de la gestión[59]. En primer lugar, el número y la naturaleza de los *promotores rurales*[60] de regiones menos desarrolladas, presentan grandes diferencias con los que actúan en las áreas urbanas, periurbanas o rurales más dinámicas[61]. Por esa razón los Programas de Innovación y los Planes Estratégicos de los territorios Leader no siempre tienen fácil movilizar o atraer a los promotores más adecuados para llevar a cabo las estrategias programadas, y que pudieran aumentar la diversidad y sinergias de las acciones; complementariamente, y en relación con lo anterior, la aversión al riesgo de muchos actores rurales, así como las limitaciones de recursos disponibles para ser invertidos, podrían haber condicionado en ocasiones la capacidad de llevar a cabo acciones integradas o multisectoriales. En segundo lugar, y en relación con las Administraciones Públicas, las circunstancias que rodean a la llamada *regla N+2*, y otras normas administrativas que burocratizan la gestión, provocan como efecto perverso una tendencia generalizada a ejecutar el presupuesto aprobado en las fichas financieras, relegando a un segundo plano las acciones más adecuadas para alcanzar los objetivos estratégicos específicos de cada zona.

---

[57] En el apartado 26 del Informe, incluso, llega a decir que los objetivos de las zonas Leader Plus eran tan poco específicos se podrían servir para cualquier zona rural, con lo que cuestiona abiertamente un punto esencial de este programa.

[58] En este sentido, en el apartado 35 se dice textualmente que «*Los GAL aportaron escasas pruebas de innovación o interacción entre sectores en sus proyectos o estrategias y financiaron proyectos que se diferenciaban muy poco de los correspondientes a otros programas de la UE o a las actividades normales de las autoridades locales*»

[59] En el caso español, esas Administraciones serían prioritariamente las Comunidades Autónomas, por tener transferidas las competencias correspondientes. No obstante, otras Administraciones podrían ser responsables complementarias o subsidiarias del mencionado conflicto entre señales y procedimientos, por un lado, y la lógica de gestión local, por otro lado; lo que pudiera haber limitado el despliegue de las especificidades y la generación del buscado valor añadido en los territorios.

[60] A los efectos de este capítulo, se denominan *promotores rurales* a los diferentes actores (públicos o privados) que hayan decidido poner en marcha algún proyecto. Se ha evitado utilizar el término *emprendedores*, muy utilizado en la literatura sobre este tema, ya que este concepto se reserva aquí para ser usado en el sentido de *emprendedor innovador* propuesto por Schumpeter (Carrasco, I. y Castaño, M., 2008), de forma que no todos los promotores deban ser considerados *emprendedores*, mientras que todos los *emprendedores* pueden ser considerados promotores desde el punto de vista conceptual, incluso aunque no hayan sido beneficiarios de ayudas Leader.

[61] No debe olvidarse que en las primeras etapas, Leader sólo se aplicó en regiones Objetivo 1 y 5b. Por ello, los territorios Leader más antiguos se encuentran en zonas rurales relativamente más atrasadas, en las que suele predominar una baja capacidad de emprendimiento. Por ello sería muy útil analizar si, en relación con la especificidad aquí abordada, existen diferencias apreciables entre los territorios Leader de las regiones incluidas en los antiguos objetivos 1 y 5b, y los de las regiones que pusieron en marcha el programa o ese enfoque metodológico con posterioridad, al ampliarse la aplicación de Leader a todos los territorios rurales de la UE.

Bajo las hipótesis de trabajo planteadas, habrían podido prevalecer en los GAL las *iniciativas tácticas* (ligadas a lograr un alto grado de ejecución presupuestaria) sobre las *acciones estratégicas* (vinculadas a los objetivos prioritarios y específicos de cada territorio), lo que habría dificultado o impedido el despliegue de la especificidad aquí analizada. Si pudiera comprobarse que eso ha sido así, cabría decir que un ejercicio de pragmatismo de los responsables políticos y/o técnicos de cada programa ante variables de entorno, ha tenido como consecuencia postergar la dimensión estratégica de sus programas territoriales, con la consiguiente atrofia o menor atención al enfoque integrado y multisectorial

Aunque sea de forma indirecta, el Tribunal ha abordado esta cuestión al afirmar que la forma de valorar los resultados de los GAL, principalmente centrada en alcanzar objetivos cuantitativos, ha limitado la obtención del valor añadido Leader.

Ante las dificultades comentadas, y para poder abordar de forma eficaz este análisis, ha sido necesario utilizar fuentes primarias con el fin de identificar, entre los elementos y circunstancias responsables de la generación del valor añadido de Leader, aquellos que puedan considerarse principal o exclusivamente asociados a la especificidad aquí analizada. Para ello, se ha decidido incorporar a la metodología de trabajo la celebración de un *Focus Group,* para arrojar luces complementarias a la información proveniente de registros oficiales y de otras fuentes. Dicha técnica de análisis se ha organizado en dos subgrupos: uno, de representantes de juntas directivas y otro, responsables de equipos técnicos de los Grupos de Acción Local (GAL)[62]. Una vez utilizada esta herramienta metodológica, puede decirse que la decisión de haber recurrido a ella para este objetivo puede considerarse muy satisfactoria. Efectivamente, la combinación de la experiencia de los responsables de los órganos de decisión con la visión pragmática de los equipos técnicos, así como la dilatada experiencia en la aplicación de la metodología Leader de todos ellos, y la diversidad espacial[63] de sus ámbitos de actuación, han sido valiosísimas aliadas para complementar e interpretar debidamente las otras fuentes de información, lo que ha facilitado mucho la labor de los autores de este capítulo.

La estructura de este capítulo incluye, además de este primer apartado, el segundo apartado que se ha dedicado a plantear algunos elementos de interés sobre la naturaleza y la valoración institucional de la especificidad; el tercer apartado se ocupa del análisis de la ejecución de los programa; en el cuarto apartado se incluye un análisis de opinión cualitativo; y el quinto apartado contiene las consideraciones y recomendaciones que son consecuencia del trabajo.

[62] Aunque en algunas Comunidades Autónomas se denomina a estas organizaciones Grupos de Desarrollo Rural (GDR), en este texto se utilizará el término GAL por ser el que utilizan las instancias de la UE.

[63] Los participantes en el *Focus Group* fueron: Cristina Bayona Pérez, GAL Zona Media; Arturo Colina Aguirre, GAL Rioja Suroriental; Manuel Conte Laborda, GAL Los Monegros; Carmen Fernández del Río, GAL Saja-Nansa; Belarmino Fernández Fervienza, GAL Camín Real de la Mesa; Manuel Fernández Trinidad, GAL La Serena; Eduardo Francés Conde, ADECO Camino de Santiago; Cayetano García Rosa, GAL INTEGRAL; Sebastián Lozano Mudarra, GDR Condado de Jaén; Juan José Manrique López, GDR Comarca de Guadix; Ana Martínez Reche, GDR Aprovelez; José Pardo Pardo, GDR Aprovélez; José Luis Ranero López, GAL Merindades. Sirva esta mención como reconocimiento a su colaboración, a la vez que como expresión del agradecimiento de los autores.

3.6.2. Concepto y valoración institucional de la especificidad

Concepto

La presentación formal de las especificidades tiene sus orígenes en numerosos documentos del primer Observatorio Europeo Leader (desarrollado por AEIDL) y de la Comisión Europea; aquellas primeras propuestas e interpretaciones han ido evolucionando con las procedentes de otros documentos y evidencias. Así, y aunque en esencia todos los documentos definen las especificidades de forma semejante, no es menos cierto que en algunas aportaciones se han producido matizaciones y/o aclaraciones de algunos conceptos, como consecuencia de la forma en que ha ido evolucionando la aplicación de Leader en cada periodo de programación.

Por lo que se refiere a la característica tratada aquí, son de especial referencia dos materiales metodológicos de las primeras etapas de la entonces iniciativa comunitaria[64] (Observatorio Europeo Leader, 1999 y 2001) y una guía de la Comisión (Comisión Europea, 2006), así como la mención relativamente lateral que se hace en una guía de trabajo reciente elaborada para presentarse ante el Comité de Desarrollo Rural, con motivo de la inclusión de los ejes horizontal y metodológico de Leader en la programación de FEADER (DG AGRI, 2011).

En los primeros documentos se expresa de una manera tan clara la importancia de esta especificidad que se habla de «vínculos» entre las acciones y se plantea de forma explícita que no se deben acometer acciones aisladas, ya que en la relación entre ellas se encuentra la esencia de Leader y, por ello, se ha incorporado este término al título de la iniciativa.

En base a dichos documentos, en esta especificidad destacan los dos enfoques siguientes:

a) El enfoque integrado[65]: Desde Leader II, la Comisión ha pretendido reforzar el enfoque territorial del programa, destacando la necesidad de integrar las acciones, para lograr que los «sectores territoriales» (Observatorio Europeo Leader, 1999) retengan mayores niveles de valor añadido, gracias a la vinculación de las acciones en las cadenas en que se sitúen. Este enfoque se convirtió en esencial en los objetivos institucionales de Leader Plus.
b) El enfoque multisectorial: La optimización de las relaciones intersectoriales se ha considerado siempre muy importante en Leader, sin embargo siempre se ha reconocido la gran dificultad que entraña en acciones de desarrollo rural, motivo por el que no se ha hecho tanto hincapié en ella, en los documentos de programación a lo largo de las etapas de Leader.

[64] El origen de la presentación de las especificidades se remonta a la Comunicación a los Estados miembros de 1994 con la que arrancó Leader II.

[65] En la Comunicación a los Estados miembros que anuncia Leader II, se dice explícitamente que los proyectos que emanen de los grupos locales deberán responder al *enfoque territorial integrado*, mientras que los proyectos provenientes de otros colectivos rurales tendrán un *enfoque más sectorial o temático*; y en ambos casos era necesario argumentar la *ventaja comparativa* de acometer los proyectos de desarrollo rural con esos enfoques, así como el *elemento desencadenante*. Posteriormente, las evaluaciones del programa demostraron que estos objetivos, deseables desde un punto de vista teórico, no eran fáciles de alcanzar en las áreas rurales.

La pertinencia de esta especificidad se centra en lograr superar los enfoques sectoriales caracterizados por apoyar acciones desconectadas, para aumentar la eficacia del programa y mejorar la competitividad de las economías rurales gracias, precisamente, a la vinculación e integración de las acciones. En relación con este argumento estratégico se ha repetido en varios documentos que la competitividad territorial está estrechamente ligada con la consecución de *ventajas comparativas territoriales*, para lo que los proyectos integrados deben alcanzar la masa crítica suficiente que permita acometer acciones integradas y/o multisectoriales y, en su caso, abordar la puesta en marcha de acciones que incorporen nuevas funciones ligadas a objetivos multifuncionales y a la provisión de bienes públicos, donde y cuando sea posible.

Desde el punto de vista práctico, y tras la experiencia de las dos primeras etapas de Leader, el enfoque integrado (integración *transversal*) se ha considerado por la Comisión como un proceso de construcción progresivo, que puede tener diferentes orígenes pero que puede lograr un impacto mayor cuando se vinculan diferentes sectores gracias a un «*tema unificador*». Como consecuencia de este planteamiento, destacan desde Leader Plus tres ideas estrechamente relacionadas con la esencia de la especificidad y con los resultados que se han obtenido en un territorio:

- las formas de integración que han predominado para intentar generar sinergias;
- la identificación de las sinergias que se han producido entre los sectores del territorio;
- las ventajas comparativas que se han obtenido, en su caso, por parte de las economías locales.

Valoración institucional

Como parte de la rutina de gestión que practica la Unión Europea desde la reforma de los fondos estructurales, Leader ha sido evaluado en cada una de sus etapas, y tanto de forma previa, como intermedia y posterior a la ejecución. Por ello, en estas evaluaciones se recogen importantes valoraciones sobre múltiples cuestiones del programa. Sin embargo, y a pesar de que se trata de evaluaciones *institucionales*, no es menos cierto que exponen el juicio de los evaluadores más que el de las propias *instituciones*. Por esa razón resulta de especial interés, a los efectos de este trabajo, el último Informe Especial del Tribunal de Cuentas (*op. cit*) y la respuesta que ofreció la Comisión, porque en ellas se presentan, sin ninguna duda, auténticas *valoraciones institucionales*. Aunque se han presentado otras réplicas a dicho Informe, que provienen de algunos Estados miembros, así como de redes y otros actores implicados, en lo que sigue se tratarán únicamente las valoraciones y argumentos del Tribunal[66] y de la Comisión, por su especial *peso institucional*. Estas perspectivas *institucionales* son relevantes ya que los argumentos de uno y otra ayudan a interpretar cómo es percibido el enfoque Leader «desde fuera» y «desde dentro» de la *sala de máquinas*; además, las respuestas de la Comisión marcan la evolución de la perspectiva de la institución europea desde que se lanzó la iniciativa comunitaria.

[66] El primer Informe Especial (TRIBUNAL DE CUENTAS, 2006) no abordó las especificidades como objeto central de la fiscalización, ya que se centró en la eficacia; así, solo se refiere a distintos tipos de *sinergias* en el Anexo III, referidas a algunos casos concretos, que se vinculan a medidas del artículo 33 del Reglamento de Desarrollo Rural. No puede, por tanto, considerarse como una valoración relevante en relación a lo que aquí se trata. Sin embargo, el Informe de 2010 (*op. cit*.) sí se ocupa de ellas de forma directa y explícita.

En primer lugar, y por encima de otras cosas, destaca la preocupación del Tribunal (cabría interpretar: de la opinión pública europea, según lo dicho más arriba) sobre los costes y riesgos que encierra la *peculiar* forma de gestión que es propia de Leader. Desde esa perspectiva, el argumento que justificaría incurrir en dichos problemas sería la capacidad de Leader para generar un valor añadido territorial que no sería posible alcanzar por otro medio. Dado que en la fiscalización presentada en 2010 se manifiesta que se ha limitado la generación de dicho valor añadido, el Tribunal considera que se comparte cierto grado de responsabilidad entre los GAL, los Estados miembros y la Comisión. A ello responde la Comisión diciendo que, efectivamente, el valor añadido debe ser el marco de seguimiento y evaluación, pero que los impactos son más difíciles de medir por referirse a la construcción de las capacidades locales.

En segundo lugar, se han presentado una serie de afirmaciones del Tribunal que, aunque no se refieren explícitamente al enfoque integrado y multisectorial, se van a tratar aquí desde esa perspectiva. En tal sentido, se menciona que las estrategias de los GAL no son todo lo específicas que debieran, entendiendo por ello que no están convenientemente diseñadas para atender a los problemas locales con los recursos disponibles, de una forma innovadora. Interpretado esto desde la especificidad de este capítulo podría querer decir que no se ha hecho todo el esfuerzo necesario para articular las acciones en relación con las necesidades. La Comisión no comparte absolutamente la opinión del Tribunal en este punto, aunque tampoco la rebate, al afirmar que la construcción de capacidades locales no es tarea fácil ante «*complejos problemas económicos y sociales*». Particularmente, en lo relativo a la selección de proyectos, a escala local, y al seguimiento a través de «*medidas definidas por los Estados miembros*», el TdC toca un tema muy importante en relación con la especificidad aquí abordada: que este proceder puede simplificar la gestión presupuestaria por parte del Estado miembro, pero puede provocar que los GAL se centren en medidas de gasto más que en la consecución de objetivos estratégicos específicos. La Comisión comparte el fondo conceptual de esta afirmación pero matiza que en algunos Estados miembros, como España, está siendo posible hacer ambas cosas a la vez. Como complemento a este bloque de argumentos, la perspectiva «desde fuera» refuerza este juicio al decir que en los informes de rendición de cuentas rara vez se hace mención a los objetivos estratégicos alcanzados, al limitarse los GAL a mencionar las acciones emprendidas.

En tercer lugar, y al referirse de forma directa a la integración de las acciones y al enfoque multisectorial (que se ha presentado unido al carácter innovador), el Tribunal sostiene que los GAL presentaron escasas evidencias de innovación e integración y que, por ello, sus actividades se diferencian poco de las de otros programas. Resulta notable que la Comisión no haya presentado ninguna respuesta concreta ante esta afirmación. Ello puede interpretarse como que comparte básicamente el argumento. Y esto reclama una atención especial ya que la relación entre acciones es el elemento central del método Leader, puesto que de ello depende en buena medida la generación de valor añadido; y, como se ha dicho, la obtención de dicho valor añadido es el principal argumento para mantener este enfoque ascendente. Así, podría concluirse que si los procedimientos de gestión adoptados para ejecutar el programa en la última etapa limitan la obtención del valor añadido Leader, podrían estar comprometiendo el futuro de este enfoque.

Como complemento a la visión institucional expuesta mas arriba, la Comisión (2006) destacó que «*Las medidas y proyectos de las estrategias locales deben vincularse y*

coordinarse como un conjunto coherente» y que «*Leader ha alcanzado un nivel de madurez que permite a las zonas rurales aplicar mucho más el enfoque Leader en la programación de desarrollo rural integrada*». Es decir, la Comisión no solo mantiene su enfoque en relación con la especificidad sino que la refuerza ya que la importancia institucional de estas afirmaciones debe ser valorada teniendo en cuenta que el documento que las contiene se editó para difundir la esencia de Leader como eje horizontal y metodológico del segundo pilar, con motivo de la inminente puesta en marcha del Reglamento del FEADER[67] para el periodo de programación 2007-2013. Abundando en esta valoración, son destacables algunas afirmaciones de la Guía elaborada para los programas de desarrollo rural 2007-2013 (DG AGRI, 2011).

La DG AGRI reitera en dicho documento la demostrada[68] madurez del enfoque Leader y «*su mayor capacidad de abarcar la complejidad del sistema territorial*», y destaca la importancia de que las acciones se encuentren «ligadas entre sí». Y como consecuencia de ello, entre los elementos básicos que debe reunir toda estrategia de desarrollo local se dice de forma explícita que la concepción y aplicación multisectorial de la estrategia, basada en «*la interacción entre los agentes y proyectos de los distintos sectores de la economía local*». Lo más relevante de estas afirmaciones es que se hacen para que los Estados miembros y los GAL apliquen Leader «*en el contexto más amplio de la programación general del desarrollo rural*», en un escenario totalmente diferente del que dio lugar a la entonces iniciativa comunitaria. Significa, por un lado, mantener la confianza «institucional» en las virtudes del método y, por otro lado, un intento para injertarlo en el *mainstreaming* de la PAC.

Los argumentos y afirmaciones de las instituciones europeas sobre la especificidad, aquí presentados, dejan clara la importancia que le conceden para que Leader genere los resultados que justificaron su puesta en marcha como iniciativa comunitaria, primero, y su salto al *mainstreaming*, después. A partir de esta valoración institucional, en los dos apartados siguientes se hacen sendas valoraciones programáticas de la aplicación de este enfoque en España, desde su origen hasta el actual periodo de programación 2007-2013.

3.6.3. Análisis de los programas

3.6.3.1. De Leader I y Proder 1 a Leader Plus y Proder 2

El concepto de enfoque integral y multisectorialidad nació con la denominada promoción de acciones integradas, innovadoras y multisectoriales en la etapa primigenia del Leader. La justificación inicial se relacionaba con la necesidad de superar la rural-dependencia del sector agrario, sector que además se estaba sustentado en el apoyo de una Política Común, como es la PAC. Se utiliza por primera vez el concepto de «competitividad territorial» y, para su aumento y consolidación, se privilegia la idea de la diversificación, mediante el aprovechamiento de los recursos y ventajas locales, y el afloramiento de las sinergias y complementariedades intersectoriales, así como la búsqueda de experiencias de integración en cadena («clusterización») o verticalmente (asociacionismo empresarial y cooperativo).

[67] Reglamento (CE) 1698/2005 del Consejo, de 20 de septiembre de 2005, relativo a la ayuda al Desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) (DO L 277 de 21.10.2005).
[68] Demostrada por las evaluaciones realizadas a los programas Leader ejecutados hasta ese momento.

El repaso a la experiencia de la práctica de la multisectorialidad y del enfoque integral, que se aborda en esta sección, se acomete conceptualmente desde dos perspectivas:

a) Multisectorialidad de proyecto, desde la perspectiva horizontal (búsqueda de sinergias en «economías de gama/alcance» más que en «economías de escala») con la integración de actividades en el mismo proyecto.
b) Multisectorialidad de programa, desde la perspectiva vertical de arriba-abajo, de la estrategia global integral y multisectorial hacia la transmisión capilar estratégica a los proyectos individuales (la planificación puede versar sobre un eje temático territorial o sobre una dimensión de diversificación).

En el desarrollo de Leader I, el carácter piloto y demostrativo de su puesta en marcha condicionó al resto de las facetas implicadas: el turismo rural y el sector agrario (medidas 3 y 5), la separación específicamente de las PYMES, artesanía y servicios locales (englobadas en la medida 4), lo que infiere el escaso papel determinado en esta primera experiencia de desarrollo rural a la especificidad analizada. Se primó sentar las bases del método y desarrollo endógeno, la estrategia participativa, la dinámica ascendente, la valorización local y el efecto demostrativo.

El enfoque integral y la necesidad de la aproximación multisectorial sólo se efectúan indirectamente, y en mayor medida, en las actuaciones concretas que en la concepción; a partir de la asunción de la necesidad para el mundo rural de diversificación de actividades y de la superación del carácter basamental del sector agrario. Los primeros resultados mostraron la elevada concentración de actuaciones e inversiones en el sector del turismo rural que, si bien suponían en muchas ocasiones una rápida complementariedad de rentas para explotaciones del sector primario en cierto declive, sólo en contados casos constituían un proyecto integrado y suprasectorial[69].

Por otra parte, respecto a las actuaciones en materia de PYMES, creación de empresas y empleo, la diversificación de actividades surgió más de la iniciativa propia de los proyectos que de un diseño preconcebido en la estrategia previa; y tampoco la integración de actividades en un mismo proyecto fue un referente significativo. La eficacia en la movilización de inversiones, en términos de impacto en nuevas actividades y posibilidades laborales, derivó más del buen comportamiento de la óptica del enfoque de fortalezas y oportunidades locales que del enfoque integral, superando la perspectiva sectorial. A todo ello, no contribuyó en absoluto que predominasen las actuaciones de inversión en sectores maduros tradicionales, que constituían el segmento predominante en la configuración productiva de la mayoría de las zonas rurales en España a principios de la década de los noventa.

Tampoco ayudó el relativo poco éxito de implementación de la medida de Formación, que podría haber servido para diseñar una estrategia más integral y de superación sectorial, en caso de haber funcionado con mayor índice de resultados e impactos. También constituyeron una rémora, a estos efectos, las dudas surgidas sobre la objetivación de la catalogación del carácter innovador de los proyectos, así como su correlación dentro del territorio y de los sectores.

En definitiva, tanto en la planificación estratégica de los grupos y territorios, como en el desarrollo práctico de las actuaciones, la integración multisectorial no fue eje ni base de

[69] Véase: *Ex post Evaluation of the Leader I Community Initiative 1989-93*, pág.14.

fundamentación de los procesos de desarrollo que se implementaron. Obviamente, tuvo más influencia la dinamización local, participativa y ascendente, que el diseño integral y dirigido (o vehiculado) a la pluriactividad programada. En líneas generales, se asumió un eje temático básico (normalmente el turismo rural) y sobre él se pivotó en departamentos más o menos estancos, pero con escasos intentos de vincular acciones y superar la dimensión sectorial. Incluso en el sector turístico, no se llegó a dar el paso de cerrar el circuito con la comercialización, quedándose en la etapa primaria de la inversión, es decir, en dotación de infraestructuras básicas y una pequeña correlación con las producciones autóctonas y los recursos naturales locales.

Entre las causas y motivaciones de este hecho, además del carácter experimental, pionero, de falta de tradición y de pilotaje en la puesta en marcha de esta primera etapa, figura:

a) La concentración y escaso horizonte temporal de desarrollo de esta primera etapa de la iniciativa.
b) El excesivo tutelaje público, tanto desde la composición y dirección efectiva de los GAL, como desde la supervisión financiera y presupuestaria.
c) La referencia de las actuaciones públicas sectoriales tradicionales, en cuanto a métodos y calidad de los estándares en los niveles nacional y regional.
d) La dificultad de coordinación entre departamentos, fundamentalmente en el nivel regional, para integrar contable, administrativa y conceptualmente la aplicación de los distintos Fondos Estructurales, no propició el desarrollo de esta especificidad.
e) La llamada «gestión a la demanda» de los grupos, derivada de las dudas que se tenían sobre la capacidad *ex ante* para cumplir el programa, que hizo que se aceptaran la mayor parte de los proyectos que se presentaban, dejando en segundo lugar el análisis de coherencia, idoneidad y oportunidad respecto al programa.

En definitiva, se puede considerar que en esta primera etapa de actuación, no se definieron programas de desarrollo rural integrales con una estrategia previa nítida y perfilada consistentemente. Por el contrario, se intentó integrar a posteriori, justificando *ex post*, la coherencia horizontal de medidas y proyectos independientes que no han tenido ni en su concepción ni en su basamento como elemento vehicular, la integralidad del proceso de desarrollo ni el ámbito multisectorial necesario; además de primar la especialización y concentración unisectorial (sobre todo en turismo rural), sin una tendencia clara y asumida de búsqueda del equilibrio sectorial a través de la promoción de la diversificación de actividades[70].

No fue hasta la puesta en marcha de la segunda etapa de la iniciativa, Leader II, y la primera del Programa Operativo Proder 1 implementado en España, cuando la especificidad adquiere carta de naturaleza conceptual y dimensión práctica efectiva. Esta etapa de la segunda parte de la década de los noventa, supone la difusión generalizada a la mayoría de los territorios españoles del concepto Leader. Esta ampliación se ve sustentada en la ejecución de algunos cambios y el establecimiento de prioridades respecto a las líneas y medidas implementadas en la etapa anterior. Se privilegia el carácter innovador, después de las dudas e indefiniciones anteriores, y se apuesta definitivamente por un «cuaderno de bitácora» definido y sustentado bajo las premisas de las especificidades.

[70] Así queda recogido, explícitamente, en las conclusiones de la Evaluación a posteriori de Leader I realizada para el antiguo IRYDA por el CEP en 1995, págs. 40 y 41.

El avance sobre la etapa anterior es significativo para la especificidad tratada en este capítulo aunque, como se reconoce en la evaluación *ex post,* fue la especificidad más difícil de implementar[71]. Ello es debido a que aparecieron algunas disfunciones que conviene resaltar:

a) Las rígidas separaciones sectoriales de los Ministerios y la división sectorial de las Consejerías de los Gobiernos Regionales, fueron un aspecto desfavorable al desarrollo potencial y normalizado de la especificidad.
b) La continuidad de la aplicación de varios fondos estructurales (no solucionada hasta Leader Plus), con criterios de elegibilidad, procedimientos, reglas y mecanismos diferentes, dificultaron ostensiblemente la posibilidad de profundizar en la integralidad y multisectorialidad en la implementación de los programas.
c) Las dudas y sentimiento de exclusión, desde el escepticismo hasta los recelos, que calaron entre los agricultores y ganaderos, llevaron al desaprovechamiento de la gran potencialidad inherente a la industria agroalimentaria local. Ello significó un hito en los desajustes que sufrió la aplicación final de la especificidad, de forma que ésta tuvo menor incidencia en aquellas regiones eminentemente agrarias y más dependientes de la aplicación de la PAC.
d) La continuidad en la asimetría, por la posición de dominio, de los actores territoriales (fundamentalmente públicos, y colateralmente la actitud localista predominante) no facilitó tampoco el diseño estratégico-programático ni la interconexión y la colaboración pragmática necesarios.
e) La falta de cultura local para cooperación y coordinación en estrategias asociativas y colaborativas también está en la base de estas dificultades.
f) Tanto en Leader II como en Proder, y particularmente en éste último, el escaso tiempo real de ejecución para constituir los GAL y formular las estrategias, así como la presión temporal para la efectividad de la dinámica de ejecución presupuestaria, centraron la actuación en la gestión de proyectos más que en la coherencia, integración y consistencia de la planificación del proceso de desarrollo.

Por tanto, la integración sectorial llego a ser asumida, a priori, en la orientación estratégica, pero finalmente, ésta no terminó de endogeneizar ni esa integración multisectorial ni el enfoque integral. En muchos casos, sobre todo en las comarcas más aisladas y periféricas, primaron la especialización y las ventajas competitivas del predominio unisectorial en el territorio sobre las posibles economías de integración de un tejido productivo multisectorial escaso y debilitado en espacios desfavorecidos y deprimidos. También hay que resaltar que el enfoque sistémico tuvo mayor éxito en la integración de las dimensiones sociales, medioambientales, culturales o de género, en los mismos proyectos económicos, que el propio rango y potencial subsectorial de los mismos. Este hecho propició que se reflejase un mayor índice de sostenibilidad a las acciones y a los proyectos cuando estaban impregnados de esta multicaracterización. Hubo, asimismo, una correlación entre el peso y posición activa de la iniciativa privada en el desarrollo y aplicación del programa y el avance en el enfoque integral y la multisectorialidad.

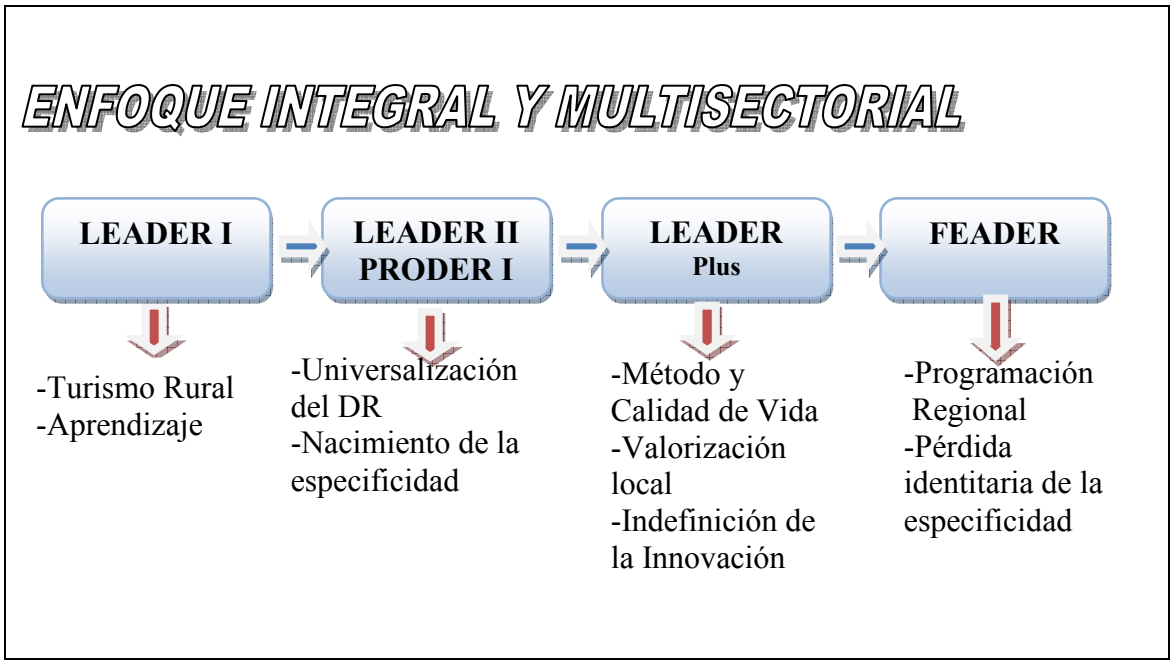
Pero sin duda, donde aparecieron y se consolidaron más sinergias y vínculos, más que en la dinámica intersectorial o entre iniciativas públicas y privadas, fue en el proceso participativo de toma de decisiones y en la gobernanza; así como en la capitalización social y territorial como *input* de una estrategia de concertación e implicación de los verdaderos «accionistas» en el territorio: la población.

[71] Véase: *Ex post Evaluation of the Community Initiative Leader II. Final Report*. Vol.1; pág.173.

De este modo, se puede aquilatar que el grado de penetración del enfoque integral y multisectorial ha estado condicionado, interna y externamente, por circunstancias tales como:

a) El grado de eficacia derivada de un contexto administrativo favorable y del perfil de las relaciones interdepartamentales entre las administraciones implicadas directamente.
b) La capacidad económica y la diversificación productiva previa del territorio, pues las zonas menos desfavorecidas y las más diversificadas han sido las más capacitadas en la práctica para orientarse en aprovechar esta especificidad.
c) La inclusión efectiva de esta orientación integral y suprasectorial en la formulación y aplicación del plan de desarrollo local.
d) Cuando se ha dado un aumento de servicios a la población, derivado de nuevos vínculos y entropía en la gobernanza y en la metodología participativa mixta pública-privada del proceso de toma de decisiones.
e) El grado de viabilidad del programa y el pragmatismo de las actuaciones, de la representatividad local de la configuración de los GAL, de la no existencia de intereses ni grupos dominantes, así como del grado de dinamismo y capacitación de los equipos técnicos y de la capacidad de liderazgo.

Figura 3.08. Enfoque integral y multisectorial.



Fuente: Elaboración propia.

Pero de lo que no cabe duda, es que la experiencia de la segunda etapa del Leader y la primera del Proder han constituido la base del aprendizaje por la práctica (*learning by doing*) y de la difusión (*knowledge spillovers*) para la consolidación de la especificidad en la etapa culminante de aplicación del desarrollo rural en España y en la Unión Europea: Leader Plus y Proder 2.

La característica más relevante de la nueva etapa fue la creación de valor añadido y el eje de gravedad de actuación, traspasado desde la innovación hacia la mejora de la calidad de vida. Este hecho, favorecido por la etapa de bonanza económica, también segmentó la priorización de objetivos desde la creación de empleo que ahora comparte

el foco de atención, con la aceleración de la diversificación de la economía rural. Y los instrumentos van a ser la valorización de los recursos locales, tanto los naturales o culturales, como los productos transformados en, y a partir del, origen. Es la primera vez que se apuesta, definitivamente, por la diversificación agraria y no agraria, y se pasa de la tradicional apuesta de aumentar la productividad, a la adición de valor mediante los procedimientos vinculados al territorio como signo de calidad y diferenciación y por la referencia distintiva al origen. A estos signos distintivos se le incorporó la componente horizontal de una fuerte apuesta por la consolidación de la capitalización social en el territorio. Y en algunos aspectos, de avances en el grado de autonomía en la gestión presupuestaria, en cuanto a aprobaciones y financiaciones de los proyectos, respecto de la autoridad de gestión y de administración exógena del programa.

Se entraba así en una etapa donde, claramente, se persigue la sinergia holística que caracteriza a la especificidad, que el output del proceso de desarrollo es mayor que la suma de los *inputs* (personas, actividades y financiación). Los avances en materia de identidad territorial también han resultado significativos, pues proceden, en muchos casos, no de un determinismo previo o requisito de homogeneidad, sino de la cristalización a posteriori de la estrategia común o de acciones coordinadas en torno a criterios comarcales únicos.

Ha habido una clara segmentación del grado de eficacia en la estrategia regional integrada, y en el nivel operativo de proyectos conjuntos, a favor de los programas que ya venían precedidos de la experiencias Leader I y II o del Proder. El proceso ha aunado la capacitación, la adquisición de conocimientos y la adaptación cualitativa de los mismos, tanto en la forma de derrame de conocimiento endógeno (*knowledge spillovers*) como de puesta al día de pautas tecnológicas y de comportamientos (*catching up*), así como en el intercambio de experiencias (*peer learning*). Este proceso ha sido resultado de la sinergia del dinamismo empresarial y social de los agentes locales, así como de la capitalización social en forma de cooperación y habilidades colectivas.

La permanencia y sostenibilidad de las actuaciones también fueron características positivas de la evolución natural de la iniciativa, que se vieron favorecidas por los avances cualitativos en las estrategias de desarrollo y por la concepción reticular de las sinergias internas, así como por la forma de moldear la aparición y alargamiento de las cadenas de valor locales, con un papel determinante de los GAL como estructuras de apoyo intermedio, e imprescindibles por la dimensión *soft* que incorporan al territorio.

También se dieron aspectos menos positivos: el abandono de la formación como actividad estratégica; el estancamiento conceptual de la noción de competitividad territorial; el efecto de «peso muerto» de determinadas inversiones, que se hubiesen realizado sin necesidad de apoyo local; la falta de explicitación de la especificidad en las estrategias o proyectos sustentados; o la confluencia en apoyar proyectos que encajaban en programas de subvenciones de otras administraciones. Igualmente, actuaciones públicas, tanto de los niveles comunitario, nacional, regional o local, que han hecho que el perfil de los apoyos a emprendedores individuales se haya realizado

sin conectividad ni sinergia de actividades, como bien señala el Tribunal de Cuentas Europeo[72].

3.6.3.2. La ejecución de Leader en FEADER

Con la aparición en 2005 de un nuevo Fondo Agrario, el FEADER, que engloba las políticas de mercados y desarrollo rural de la PAC, se entra en la etapa actual, y diferente, de desarrollo del enfoque Leader. Mientras unas opiniones sugieren que se puede pensar que es una avance en la simplificación y homogeneización administrativa unificando la política de estructuras agrarias, la política ambiental y el desarrollo territorial rural, otras sostienen que la dependencia y encuadre en un fondo agrario significa un giro productivista (compensado con un fuerte eje ambientalista), que ha dejado al enfoque Leader como bastante residual: aunque se ha tratado de soslayar, cualitativamente, con la horizontalidad prevista para la metodología Leader.

En todo caso, en lo que afecta a la especificidad que aquí se viene analizando, la puesta en marcha del nuevo período y las implementaciones de los ejes 3 y 4 del FEADER en el marco de un Programa Regional, suponen un claro sesgo agrarista y ambientalista que representan un nítido retroceso conceptual para el enfoque integral y la multisectorialidad; aunque no haya dejado de figurar en las bases programáticas del enfoque Leader o de los programas comarcales. Sirva de ejemplo de referencia la imposibilidad de trabajar en las inversiones que afectan al sector agroalimentario por parte de las estructuras comarcales, lo cual limita notoriamente el trabajo de coordinación y los mecanismos cooperativos para el desarrollo integral y multisectorial.

En la práctica, con el funcionamiento del FEADER, los Grupos de Acción Local también han visto alterada su gestión administrativa al existir una mayor y más estrecha dependencia funcional de la administración regional, lo que les ha estrechado sus márgenes de autonomía y eficacia, fundamentalmente en la gestión financiera y administrativa, que se ha visto trasladada al índice de impacto de las especificidades del en foque Leader. La sobreponderación del trabajo administrativo y burocrático que se ha derivado de la reforma, ha supuesto una desviación del trabajo y esfuerzo de los Grupos hacia cuestiones formales y de temporalidad en la ejecución presupuestaria, y se han abandonado, en parte, los planos de la dinamización y de la planificación estratégica, tan necesarios para el buen hacer en la especificidad que se viene analizando aquí.

Paralelamente, los cambios institucionales, en algunas regiones, de las estructuras de los GAL también han sido un lastre para el avance que podría haber supuesto esta nueva etapa para redefinición y profundización de la integralidad y la multisectorialidad. Entre los factores distorsionantes en este sentido, destacan los agrupamientos de territorios, que han diluido o minimizado la identidad o que han provocado, en el menor de los casos, una mayor dificultad para el diseño e implementación de estrategias territoriales específicas. Estos factores han comprometido, por tanto y de forma directa, el despliegue de la especificidad en este periodo.

El comienzo y desarrollo en esta etapa de la crisis económica, también ha interferido profundamente en la consecución de aglutinamientos y sinergias y en la confluencia

[72] Véase: TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO (2010): págs. 25 y 26.

intersectorial; tanto desde el ámbito privado, con la caída de la confianza emprendedora y la aminoración radical del acceso al crédito, que se han traducido en la precariedad y provisionalidad de las actuaciones e inversiones programadas; como en el público, con la práctica paralización y/o desaparición de las inversiones públicas en infraestructuras y el debilitamiento de la dotación y mantenimiento de servicios públicos, tan necesarios para la integralidad, para los métodos cooperativos y para la diversificación de actividades y sectores.

Por el contrario, la experiencia y el *know how* de las estructuras de apoyo en las regiones que no han sido alteradas sus bases, han supuesto un avance considerable en la articulación para propiciar la estrategia mas integral y multisectorial, fundamentalmente a través de la discriminación positiva de la presencia de la especificidad en las órdenes y reglamentaciones publicadas de ayudas y apoyos en los programas locales.

La basculación que se ha efectuado parece haber ido desde el Leader I, al consolidar la metodología participativa y ha sacrificado, en cierto modo, la óptica integral y la multisectorialidad en la experiencia última de gestión a través del FEADER, donde la ejecución del programa local está en conexión con la de los otros ejes, y, dentro del mismo eje, con otros grupos y acciones, generándose una situación en que al estar insertos en el mismo programa regional se condiciona a los GAL a adoptar una visión mucho más funcionarial en la gestión presupuestaria y se sacrifica la labor de dinamización y la programación estratégica en aras a la eficacia financiera entendida como simple ejecución de las líneas presupuestarias.

De esta forma, el perfil experimental y el efecto demostrativo del nuevo Leader se han trasladado a la necesidad de ampliar el enfoque, metodológicamente, a la programación más amplia del desarrollo rural (incluyendo las actuaciones directas de la política agroalimentaria y ambiental) que a profundizar en la planificación estratégica territorial y en la caracterización de diversificación de actividades, fortalecimiento integral de la economía local, y a la dinámica cooperativa intersectorial; que han sido relegadas en la nueva articulación y puesta en marcha del fondo agrario[73] .

La indefinición de la especificidad queda de manifiesto y es meridianamente palpable cuando la Comisión Europea, en 2011, afirma que «*en el Eje 4, Leader, no deben*

[73] Cuando se especifica en el Punto 3.4 de la Decisión 2006/144/CE del Consejo, de 20 de febrero de 2006 que hay que combinar objetivos en el «*contexto de una estrategia de desarrollo local comunitaria basada en las necesidades y características locales. Mediante* ***fórmulas integradas*** *en las que participen los agricultores, los silvicultores y los demás agentes del mundo rural es posible salvaguardar y realzar el patrimonio natural y cultural local, sensibilizar a la población sobre la importancia del medio ambiente y promocionar los productos típicos locales, el turismo y los recursos y energías renovables e invertir en ellos.*» ..se está delimitando más una aportación genérica y poco concretada en la práctica, sin haberse avanzado, inicialmente, en la definición de esas fórmulas integradas ni en la forma de concebirlas, apoyarlas o consolidarlas. Este hecho ha provocado, que ya en este mismo año, 2011, la DG AGRI haya tenido que presentar la Guía para la aplicación del Eje Leader en los PDR financiados por el FEADER y dónde explícitamente concede que: «*El enfoque Leader es un instrumento destinado a aplicar sistemas integrados en los que participen varios sectores económicos con objeto de promover un enfoque global del desarrollo rural, mediante una coalición de agentes rurales y la coordinación de distintas medidas de apoyo a fin de crear sinergias entre los ejes 1, 2 y 3 (por ejemplo, promoción de productos alimentarios de calidad en conexión con el desarrollo del turismo). El enfoque horizontal Leader también permite aunar objetivos como la diversificación, la protección del medio ambiente y la calidad de vida*». Reconociendo, de facto, que es la gran debilidad en la aplicación en la práctica de los Programas de Desarrollo Rural.

establecerse líneas de demarcación claras y definidas, como se precisa en los Ejes 1, 2 y 3, porque ello podría socavar la naturaleza integrada y multisectorial implícita al enfoque Leader» (DG AGRI, 2011)[74]. Afirmación que, por pasiva, niega la posibilidad de acometer acciones entre los 3 grandes ejes de actuación del FEADER, ya que al estar delimitados y perfilados en su concepción y aplicabilidad no son susceptibles de incorporar y fomentar la especificidad.

No obstante, la deriva que ha tomado el FEADER respecto a esta especificidad, permite generar esperanzas de que las redefiniciones y el aprendizaje de la experiencia puedan dar lugar a una nueva versión mas proclive a una incorporación efectiva, en la etapa final de este periodo, de la aplicación del enfoque Leader en el marco de una visión integrada de los Ejes, que presentan una potencialidad muy elevada para ser eficaces al propósito de la diversificación, la integralidad y la superación sectorial en los territorios rurales. Y, en todo caso, la propuesta y puesta en marcha del futuro FEADER 2014-20 se verá, sin ninguna duda, influenciado por estos condicionantes estratégicos, desde el primer momento, y podrá beneficiarse de una verdadera programación y articulación de la especificidad del enfoque integral y la multisectorialidad.

3.6.4. Análisis de opinión cualitativo

Como complemento y contrapunto, en su caso, al análisis de los programas realizado en el apartado anterior, en éste se presenta un análisis cualitativo basado en la interpretación de los resultados a partir de las opiniones de una muestra de responsables de los consejos de administración y de los equipos técnicos que han diseñado y ejecutado los programas. Para ello, se ha llevado a cabo un *Focus Group*, tal como se ha expuesto en el primer apartado. Este análisis, basado en opiniones interactivas de «informantes cualificados», se ha organizado en base a una guía de dieciséis cuestiones, que se elaboró a partir de los puntos centrales de esta especificidad, y que han sido recogidos ya de manera sintética en los apartados anteriores. El análisis de dichas cuestiones se presenta agrupado en los tres subapartados siguientes:

3.6.4.1. Sobre la forma de entender la especificidad

Los actores locales asocian el enfoque integral y multisectorial principalmente con abrir el programa a todos los actores locales (participación amplia), intentando a la vez que la presencia de diferentes sectores sea lo más numerosa posible. Complementariamente, esta especificidad se asocia con la integración de iniciativas[75], destacando que lo más importante es superar los enfoques sectoriales de las políticas descendentes, al poder y deber aplicar perspectivas transversales para todo el territorio.

Una forma frecuente de entender la especificidad es la de fijar población gracias a la diversificación de las actividades locales; y esta diversificación ofrece nuevas oportunidades a la iniciativa de muchas mujeres, que de otra forma habrían emigrado y/o podrían haber influido para que lo hicieran otros miembros de sus familias.

[74] Véase, especialmente, la pág. 12.

[75] Resulta reveladora, por su conocimiento práctico de la realidad, la opinión de un participante en el *Focus Group* que expresó que se debe intentar «*sentar en una mesa a todo lo que se mueve en el territorio*». Es decir, pasar de lo deseable a lo posible, dadas las limitaciones y fragilidades de todo tipo que existen en muchas áreas rurales.

Sin embargo, no son pocos los territorios en los que el esfuerzo por promover las acciones multisectoriales se han traducido en un menor grado de integración de las mismas y, por ende, en una menor generación de valor añadido. Dicho en otras palabras: el precio a pagar por lograr que aparezcan más sectores implicados en la memoria de ejecución ha sido, en ocasiones, el apoyo a acciones no necesariamente dirigidas a lograr los objetivos estratégicos específicos del territorio. Por estas y otras razones hay sectores que deberían ser estandarte del proceso de desarrollo en algunos territorios, pero que no se han implicado lo suficiente, por diferentes motivos.

En relación con el valor añadido, esta especificidad es considerada como la más importante para generarlo. A la hora de definir el valor añadido, son muchos los que lo asocian con la creación o el mantenimiento del empleo, especialmente en las zonas en mayor desactivación socioeconómica. Por otro lado, existe un gran consenso sobre el hecho de que, desde la finalización de Leader II, se ha venido desnaturalizando la forma de aplicarla, por la creciente burocratización que han impuesto diferentes Administraciones Públicas. Por otra parte, la cada vez mayor presencia de consultoras contribuye a dicha desnaturalización ya que en muchas ocasiones sus propuestas (válidas para muchas zonas rurales) impiden la toma en consideración de las limitaciones y posibilidades específicas de cada zona. Además, los calendarios cerrados que existen en algunas CC. AA. para presentar proyectos se considera una limitación que dificulta especialmente el despliegue de esta especificidad. Destaca también la interpretación de quienes consideran que el valor añadido de Leader (en su concepción original) estriba en aportar medios y un método adecuado para explorar nuevas formas de innovación. Y, entre ellas, la integración de acciones resulta especialmente innovadora e importante en territorios en los que el individualismo es una de sus mayores debilidades, y de ahí puede decirse que proviene su mayor contribución en términos de valor añadido.

Finalmente, y en relación con lo anterior, el método Leader ha revaluado el concepto de identidad en las zonas que no la tenían o en que se había debilitado, como consecuencia del proceso de crecimiento económico de las últimas décadas. En muchos de estos casos, la especificidad se visualiza en el hecho de que actores que antes no se conocían o se ignoraban, ahora son capaces de sentarse juntos a hablar de territorio, incluso aunque aún no siempre se decidan a cooperar entre ellos. Es decir: esta especificidad es una palanca fundamental para «construir territorio». Pero como, ni en todos los GAL ni en todos los programas se ha podido trabajar de igual forma en términos de participación[76] y desarrollo de la especificidad sus resultados son muy desiguales.

3.6.4.2. Sobre el desarrollo de la especificidad

Puede decirse que, con carácter general, esta especificidad se ha desarrollado más cuanto menos burocrático ha sido el sistema bajo el cual se ha gestionado el desarrollo rural. Por esa razón, en las etapas de Leader I (con las limitaciones apuntadas en el análisis de los programas) y Leader II se identifican los avances más notables de lo integrado y multisectorial en buena parte de los territorios, incluso a pesar de la menor

[76] Algunos actores locales apuntan que la participación *formal* y la *real* son cosas bien diferentes. Con ello quieren expresar que cuando los *representantes* participantes en los órganos que deben tomar las decisiones no representan realmente a su propio colectivo se produce una menor eficacia de los programas en términos de valor añadido. El exceso de celo controlador de las AA. PP. en los últimos periodos de programación ha hecho que esto sea cada vez más frecuente.

experiencia de los equipos técnicos. Sin embargo, desde Leader Plus y, especialmente, desde la puesta en marcha de FEADER, se observa un menor avance *real*[77] en esta característica. De entre las múltiples razones que podrían explicar este hecho destacan las siguientes: a) la insuficiente integración de los PDR[78]; b) el fuerte protagonismo *regulador* de las Administraciones Públicas responsables; c) los resultados en términos de gasto, que se priorizan en la gestión y en las evaluaciones.

En base a lo anterior, el trabajo de difusión de la estrategia y de captación de promotores, que fueron tareas habituales de la primeras etapas, y que son esenciales en el desarrollo local, se han ido viendo sustituidas por una labor más pasiva y administrativista de los equipos técnicos de los GAL, obligados a ello por el cambio de exigencias burocráticas. Tanto consenso existe en este punto, que para muchos la pérdida de la especificidad multisectorial es el precio que ha tenido que pagar el método Leader para su inclusión en el *mainstreaming*. De hecho, la constatación de que en la medida en que ha ido creciendo la burocratización se ha ido perdiendo en integración estratégica manifiesta algo que, dicho con otras palabras, se encuentra en el Informe del TdC.

En sentido contrario, donde más participación real ha existido es donde se anotan avances más claros en términos de conexión entre acciones y, en algunos casos, de proyectos multisectoriales articulados entre sí. Podría decirse, en base a esto, que una buena dinámica participativa puede, en parte, superar las limitaciones que se derivan de una mayor burocracia y de controles de gasto que los actores locales consideran desproporcionados cuando corresponden a cantidades muy menores.

La mayoría de opiniones consideran que la característica aquí analizada, allí donde ha sido posible su desarrollo, se concentró en las fases de *Implicación de agentes locales* y de *Elaboración de las estrategias de apoyo (criterios estratégicos del GAL)*, observándose un menor acuerdo en su presencia en la elaboración del *Diagnóstico* y/o en la *Animación*. Es significativa la coherencia de estas opiniones con las que se han comentado más arriba en relación con la proliferación de consultoras desvinculadas de los territorios.

3.6.4.3. Sobre la aplicación de la especificidad

Aunque desde Leader Plus ha crecido de forma desmesurada la rigidez administrativa, y ahora no existe casi ninguna flexibilidad para cambiar las líneas de financiación, la mayoría de los GAL comparten la filosofía de esta especificidad, pero no han sido muchos los que se han podido permitir aplicarla cuando se dispararon las rigideces y exigencias administrativas.

En los baremos de valoración de proyectos de algunos territorios se han incluido criterios que, en mayor o menor medida, tuvieran relación con esta especificidad. Sin

[77] Otra cosa es que desde el punto de vista *formal* puedan anotarse acciones en diferentes sectores de los territorios. Por ello, con esa expresión se pretende decir que el grado de complementariedad y/o integración *funcional* no se ha favorecido necesariamente, cuando no ha quedado subordinado a otros objetivos tácticos.

[78] Con esta afirmación se pretende expresar tanto que los PDR no se encuentran todo lo integrados que debieran a escala de sus propias regiones de aplicación, como que con ellos no se ha construido un Programa Nacional sino una yuxtaposición de programas parciales al que se ha añadido la Red Rural.

embargo, no siempre ha sido fácil lograr que promotores de eslabones diferentes de la cadena de valor o de sectores complementarios propusieran proyectos como parte de la estrategia territorial. Por otro lado, la mayor atención al control ha dificultado o impedido en muchos casos realizar la labor de animación necesaria para lograr poner en marcha ese tipo de iniciativas complementarias.

El retrato robot de quienes con más frecuencia pusieron en marcha iniciativas ligadas a la especificidad es: persona oriunda o no del territorio que llega a él tras haber desarrollado actividades ligadas al sector servicios en áreas urbanas dinámicas, con un nivel de formación medio-alto, y con actitud marcadamente emprendedora. Como rasgos complementarios: se trata de mujeres en buena parte de los casos y con una clara visión de territorio como proyecto colectivo que transciende de la generación actual; desde el punto de vista sectorial, el turismo es frecuentemente el núcleo en torno al que se articulan este tipo de actividades con más frecuencia.

Por último, y en relación con la pretendida simplificación y mayor efectividad de utilizar un único fondo, y que en él se incluyan los aspectos agrarios, ambientales y territoriales, se ha observado una total unanimidad que considera que con FEADER se ha producido justamente todo lo contrario:

a) La compartimentación de los tres ejes temáticos han hecho prácticamente imposible el desarrollo de la especificidad y han aumentado, más que reducido, los conflictos de intereses entre el primer y segundo pilar.
b) La imposición de métodos de control desproporcionados para ciertas decisiones y gastos menores, especialmente en algunas Comunidades Autónomas, ha desnaturalizado el objetivo del método Leader y ha comprometido seriamente su capacidad de generar valor añadido.
c) La diferencia de criterios de elegibilidad entre Comunidades Autónomas e, incluso, entre Delegaciones Provinciales de una misma Comunidad, ha provocado un sentimiento de inseguridad que ha limitado en buena medida la iniciativa necesaria para el desarrollo de la especificidad.
d) El retraso excesivo en la elaboración de los procedimientos de gestión y la puesta en marcha de los programas territoriales (algo estrechamente relacionado con el punto b) ha hecho especialmente difícil en muchos casos superar la regla N+2; por tanto, la ejecución del mayor gasto posible se ha convertido, en buen número de territorios, en el objetivo prioritario para los GAL.
e) Conocidas las dificultades de las etapas anteriores (con gestión fragmentada en varios fondos) y la actual de FEADER, se considera preferible, por eficaz, el modelo anterior o cualquier otro nuevo en el que las exigencias administrativas no impidan el normal desarrollo de los objetivos propios de Leader, sin cuestionar la necesidad de controles tan estrictos como sea oportuno, pero sin rigideces innecesarias y contraproducentes.

3.6.5. Conclusiones: consideraciones finales

La conclusión central de este capítulo es que el método Leader ha demostrado ser de gran utilidad para el desarrollo rural y que el enfoque integrado y multisectorial es una pieza fundamental para que Leader despliegue todas sus capacidades de desarrollo. Múltiples manifestaciones institucionales y numerosas opiniones de parternariados coinciden en esta apreciación.

No obstante, existen opiniones y argumentos en contra, que se apoyan precisamente en que no siempre se ha logrado generar todo el valor añadido que justifica los riesgos y costes de Leader.

El debate actual se centra en los magros logros de Leader en el seno de FEADER. Dado que la propia Comisión ha reconocido la madurez del método, los peores resultados que puede ofrecer el método aparecen en el periodo de programación 2007-13. En relación a este asunto sólo cabe la conclusión de que el cambio de forma de gestión (presidida por un Reglamento rígido y por procedimientos de control basados en el control) es el factor diferencial respecto a los periodos de programación anteriores, por lo que esa es la razón explicativa de los desajustes y disfunciones actuales de Leader, que algunos comentan hoy. Dado que en el nuevo escenario no ha sido posible desplegar adecuadamente la especificidad de integración y multisectorialidad, la generación de valor añadido ha quedado muy limitada en esta etapa, por ser pieza esencial del enfoque Leader.

El miedo a los «riesgos» ha creado una presión y rigidez burocrática excesivas que están limitando las potencialidades del método. Se aprecia un «círculo vicioso» que conspira contra la generación de valor añadido: por un lado existen recursos para la dinamización (que es esencial en las zonas rurales menos activas) y, por otro lado, se implantan mayores controles y peso burocrático (los GAL actúan como ventanillas de las Administraciones Públicas en muchos casos), lo que impide el papel diferencial de Leader en el que radica su razón de ser primordial.

En consecuencia, se hace necesario volver al «espíritu inicial», sobre todo de la etapa Leader II, aunque ello vaya acompañado de exigentes auditorías, pero de forma que no interfieran con las actividades propias de este método, que requiere de mayor libertad de movimientos, para poder incidir en los actores y sectores necesarios para acometer las estrategias específicas que reclama cada territorio.

Finalmente, y en el caso de que se llegaran a validar las hipótesis formuladas en este trabajo, cabría concluir que no todos los territorios tienen igual capacidad para desplegar todas las especificidades, siendo el carácter integrado y multisectorial una de las que más podrían verse afectadas por este hecho. Consecuentemente, la escasa capacidad de emprendimiento de los actores locales, por un lado, y la emisión de señales contradictorias por parte de las Administraciones Públicas responsables de la gestión del programa, por otro lado, podrían ser dos factores explicativos de este hecho que contradecirían la afirmación de que Leader sea inadecuado.

3.7. MODALIDADES DE GESTIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN (DESCENTRALIZACIÓN FINANCIERA) - CASO ESPECÍFICO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA[79]

3.7.1. Objetivo del análisis

Se analiza en este estudio la fase de ejecución material de las iniciativas comunitarias de desarrollo rural, especialmente la gestión descentralizada realizada por los Grupos de Acción Local (GAL, en lo sucesivo) y el control de los fondos, y su aplicación al nuevo modelo Leader, integrado, como eje metodológico, en la programación ordinaria de desarrollo rural.

El interés de este análisis radica en determinar en qué medida la ejecución material se ajusta a la planificación, finalidades y objetivos de este tipo de programas. Los equipos de trabajo, los procedimientos de gestión, los requisitos para la selección de los proyectos, el sistema contable y el control de la actuación son los elementos que conforman la aplicación material del modelo Leader. Por lo tanto, la profesionalidad de los equipos de trabajo, el nivel de calidad y de adecuación de los proyectos a los fines de la metodología Leader, y la seguridad, inalterabilidad y garantías que ofrezcan los sistemas procedimentales, contables y de control, determinarán que la ejecución responda a los fines perseguidos por la extensión del modelo a la programación general de desarrollo rural.

3.7.2. Debilidades y fortalezas

3.7.2.1. Los equipos de trabajo

Los equipos de trabajo (gerente, contable, administrativo) son seleccionados por los GAL, mediante un procedimiento basado en los principios de publicidad, mérito y capacidad.

- En Leader I, los propios grupos diseñan los programas y realizan los procedimientos de selección, bajo las instrucciones y con el asesoramiento que puedan recibir de la Comunidad Autónoma.

- En Leader Plus, se incorpora de forma activa el responsable administrativo y financiero (RAF, en lo sucesivo) en el diseño de los programas y en el proceso de selección, lo que supone una garantía desde el punto de vista técnico y de objetividad por cuanto el RAF es un funcionario con habilitación estatal (Interventor o secretario – interventor), con experiencia en procesos selectivos e independiente.

[79] Debido a la compleja estructura financiera y administrativa de España (donde las competencias en agricultura están transferidas a las Administraciones Regionales), resulta complejo realizar un análisis homogéneo de la descentralización financiera, ya que en cada CC. AA. el procedimiento se realiza de un modo diferente. En este documento, el estudio se centra en el caso práctico de Galicia, debido a la situación excepcional que se encuentra en esta región en cuanto a la aplicación de la metodología Leader se trata (mayor número de Grupos de Acción Local, implantación del programa Agader y la totalidad del territorio cubierto).

- En Leader-Eje 4, en Galicia desaparece la figura del RAF, con lo que se pierde (en esta Comunidad Autónoma) la ventaja derivada de la presencia de este tipo de funcionarios en los procesos de selección (a estos efectos, véase el capítulo 3.7.2.5.2).

3.7.2.2. Los procedimientos de gestión

Los procedimientos de gestión se han venido describiendo en los Convenios de colaboración entre los organismos intermediarios y los GAL de forma adecuada y clara en las distintas iniciativas.

La confección de modelos o formularios por los organismos intermediarios, que recogen la ejecución de las distintas fases procedimentales, facilita, armoniza y confiere seguridad al procedimiento de gestión (petición, contrato, acta de recepción, etc.).

3.7.2.3. Los requisitos para la selección de los proyectos

Los criterios de ponderación para la selección y grado de financiación de los proyectos se han dejado a la decisión de los GAL. Si esto es, indudablemente, una fortaleza desde el punto de vista de la descentralización y la política ascendente, no deja de ser un factor clave por cuanto determina la ejecución material de la iniciativa y la asignación de unos fondos a unos fines determinados.

Así, la fijación de un importe máximo de subvención, en términos absolutos (un techo), garantiza subvencionar un mayor número de proyectos. Al contrario, si sólo unos pocos proyectos se benefician, percibiendo importantes subvenciones, y cerrando la gestión (y el efecto) del programa en poco tiempo (y con poco trabajo), se reduce el efecto social.

Por otro lado, deberían explicitarse los objetivos de cada una de los programas, de forma que se tradujera en una mayor ponderación de los indicadores de baremación adecuados. Por ejemplo, si el objetivo es crear empleo, debe ponderarse en mayor media el factor puestos de trabajo creados. Si el objetivo es crear alojamientos hoteleros, el elemento de mayor ponderación deberá ser el de las camas creadas.

3.7.2.4. Sistema de contabilización

Los fines de la contabilidad, según la enumeración que exponen las leyes presupuestarias de las distintas haciendas, y que también acoge la normativa contable del sector privado, son, entre otros: registrar la ejecución de los presupuestos poniendo de manifiesto los resultados; registrar los movimientos y situación de la tesorería; proporcionar los datos necesarios para formar los estados, cuentas y documentos que deban rendirse; rendir la información económico financiera necesaria para la toma de decisiones tanto en el orden político como de gestión; posibilitar los controles de legalidad, financiero y de eficacia, etc.

Lo cierto es que para la gestión de la iniciativa comunitaria Leader no se ha aprobado un sistema de información contable adecuado a las necesidades de gestión, rendición y control de dicho proyecto. Es insuficiente la remisión que se hace al Real Decreto 776/1998, de 30 de abril, por el que se adapta el Plan General de Contabilidad de 1990 a las entidades privadas sin ánimo de lucro, entre las que se incardina los GAL, (en lo que no se oponga al hoy vigente plan de cuentas, aprobado por el Real Decreto 1515/2007, y

en tanto no se apruebe el nuevo plan adaptado), o que se haga la «declaración de intenciones» de que los GAL deberán llevar una contabilidad independiente para las acciones Leader Plus (art. 4.2.e) del Real Decreto 2/2002, de 11 de enero). Es necesario, primero, aprobar un plan contable específico para dicha contabilización independiente para las medidas ejecutados por los GAL bajo metodología Leader y, segundo, desarrollar la herramienta que hace realidad el mandato legal.

Una vez analizadas las operaciones de gestión y rendición realizadas con motivo del Leader II y Leader Plus, se concluye que, debido a la entidad, complejidad y cantidad de estas operaciones, la necesidad de agregar los resultado de un elevado número de GAL beneficiarios, el considerable volumen de los fondos y la exigencia de transparencia y control de las subvenciones públicas estatales y comunitarias, está más que justificada la aprobación del mencionado plan de cuentas

Muy resumidamente, las operaciones para la gestión de las medidas gestionadas bajo metodología Leader pueden ser enmarcadas en los siguientes parámetros:

a) Aprobación de un cuadro de financiación en el que se desglosan las distintas medidas, las cuales se financian con recursos procedentes de las distintas Administraciones nacionales (estatal, autonómica y local), de los fondos comunitarios y del sector privado, lo cual queda reflejado en un Convenio.
b) Los proyectos financiables se aprueban con cargo a cada una de las medidas, imputando diferentes tipos de financiación a cada proyecto individualmente considerado, porcentajes que incluso podían ser inferiores al previsto con carácter general para la medida en cuestión.
c) El proyecto de gasto elegible se tramita a través de las siguientes fases:
    - Presentación y Registro de la documentación pertinente.
    - Verificación previa de la elegibilidad del gasto.
    - Informe técnico de viabilidad.
    - Acta de no inicio del gasto.
    - Adjudicación de la subvención por el órgano competente, en la que se concreta el importe financiable con cargo a las correspondientes fuentes de financiación.
    - Firma del contrato por el representante del GAL y el promotor. Se trata de un contrato de naturaleza privada, pues los sujetos contratantes son personas privadas.
    - Ejecutado el gasto, se procede a la comprobación documental de las facturas, del pago efectivamente realizado y, en su caso, de la inversión. Este último se materializa mediante la correspondiente acta de inspección.
    - Los proyectos terminados se incluyen en el correspondiente informe trimestral que se remite al organismo competente, quien, tras el correspondiente examen, y si es de conformidad, habilita al GAL para el pago de la subvención al beneficiario final.
d) La gestión del Leader se rinde trimestralmente ante la Comunidad Autónoma, de forma acumulada desde el inicio hasta la fecha de cierre. Existen dos listados: el de pagos y el de compromisos, a título de estados numéricos de ejecución acumulada del proyecto, agrupados por medidas y agentes financiadores.
e) Los ingresos procedentes de los distintos agentes financiadores se ingresan en una cuenta abierta al efecto. Contra dicha cuenta se pagan las subvenciones y los

gastos de mantenimiento. Sin embargo, situaciones de falta de liquidez y otras determinan que los GAL anticipen los pagos con cargo a sus cuentas operativas, lo que demanda la necesidad de un seguimiento del estado deudor del fondo con respecto del GAL.

La gestión y contabilización que someramente se acaba de describir, se realizó, durante la vigencia de Leader II, mediante hojas de cálculo y programas ofimáticos de tratamiento de textos, que no servían para la contabilización financiera, pues las aplicaciones informáticas eran independientes. Esto implicaba duplicidad de trabajos, posibilidades de error y la necesidad de conciliar los datos de la gestión del proyecto con los datos contables. Lo anterior se tradujo en mayores costes de gestión y en inseguridad en el registro de las operaciones con trascendencia económica.

Es con el Leader Plus cuando, en Galicia, se aporta desde la Comunidad Autónoma (Agader) un aplicativo para asentar la ejecución de la iniciativa en cada GAL, de forma que la Comunidad puede agregar la información de los distintos GAL y rendir las cuentas al Ministerio. Pero no se llega a regular una norma contable propiamente dicha.

La conclusión a la que se llega es que esta debilidad demanda diseñar un sistema de información contable y de gestión de las medidas aplicadas bajo el modelo Leader para atender de forma eficaz y eficiente las necesidades de registro, control y rendición de las cuentas, con aplicación de la firma electrónica y la remisión telemática de los estados de rendición. En el capítulo 3.7.3 se hace un avance del análisis integrado del sistema de gestión, fiscalización, contabilidad y rendición de cuentas.

3.7.2.5. Sistema de control

3.7.2.5.1. El sujeto que ejerce la función de control interno del GAL: solvencia técnica

La normativa del Leader I no exigía órganos internos de control de los fondos comunitarios que gestionaban los GAL, sino que estableció un régimen de garantías (avales).

Para Leader II se exigió que el GAL dispusiera de un responsable administrativo y financiero con capacidad para administrar subvenciones públicas. El GAL debería nombrar a un responsable económico-financiero, con personalidad jurídica pública de carácter local y que formara parte del citado Grupo. Para el ejercicio de estas funciones, se consideró que la figura más adecuada era la de los funcionarios de la administración local con habilitación estatal (interventor o secretario-interventor), por su conocimiento de la función fiscalizadora en el ámbito local.

Con Leader Plus, aunque se mantuvo la exigencia de un responsable administrativo y financiero (RAF, en lo sucesivo) de naturaleza jurídico pública, se permitió («excepcionalmente») que dicho RAF no fuera miembro del GAL y que no ostentara la condición de entidad local. La persona física que ejercía las funciones de RAF debía tener «capacidad de control y fiscalización de fondos públicos» (art. 25 del Real Decreto 2/2002, de 11 de enero). Los funcionarios de la escala de habilitación estatal (antes nacional) son la figura natural que reúne las capacidades mencionadas y que están al servicio de la entidad local que ejerce en el seno de los GAL como RAF.

Si bien con el Leader Plus se mantuvieron los RAF en las mismas condiciones que con Leader II, con el Leader-Eje 4 algunas Comunidades Autónomas han suprimido el RAF entidad local, siendo asumido el control por la propia Comunidad (en Galicia, AGADER) y, simultáneamente, se ha prescindido de los funcionarios con habilitación estatal.

El juicio crítico que merece esta actuación es radicalmente negativo. Por un lado, se prescinde de unos funcionarios cualificados en las funciones de fiscalización y control de las entidades locales; por otro, el evidente control vertical (y de naturaleza política en la selección de los proyectos) en que se traduce asignar la condición de RAF a un organismo de la Comunidad Autónoma trunca la filosofía ascendente del proyecto.

3.7.2.5.2. Régimen jurídico del RAF

El RAF, como titular del órgano de control de un GAL, es un funcionario de la Administración, y es RAF, precisamente, por su condición de funcionario. El GAL es una asociación o entidad privada sin ánimo de lucro.

Ahora bien, los funcionarios tienen un restrictivo régimen de incompatibilidades, y sus formas de nombramiento, funciones y retribuciones también están rigurosamente tasadas.

El ejercicio, por parte de un funcionario con habilitación estatal, de las funciones de control interno en una entidad privada que gestiona subvenciones públicas, con personalidad jurídica diferente a la de la entidad local en la que está destinado (Ayuntamiento, Diputación u otra entidad local), y cobrando por el ejercicio de esta actividad, que evidentemente no está entre las funciones de su puesto de trabajo en su Administración, genera un problema jurídico o, por lo menos, inseguridad, por cuanto la figura del RAF está huérfana de regulación en la normativa del régimen jurídico de los funcionarios de la Escala de habilitación estatal.

Con lo expuesto queda acreditada la necesidad de regular el régimen jurídico del RAF en la normativa estatal y comunitaria correspondiente. A estos efectos, se realiza el siguiente análisis:

La figura del RAF-entidad local

En primer lugar, debe distinguirse entre el RAF-Administración Pública y el RAF-órgano, cuyo titular es una persona física. En cuanto al primero, el apartado núm. 8 de la Comunicación de la Comisión 95/C 180/12 obligaba a los GAL a que eligieran un «responsable administrativo y financiero con capacidad para administrar subvenciones públicas».

En desarrollo de la citada comunicación, la Secretaría General de Agricultura y Alimentación, a través de la Dirección General de Planificación y Desarrollo Rural, dispuso mediante escrito de 19 de junio de 1.996:

Personalidad jurídica. «El RAF deberá tener responsabilidad jurídica pública de carácter local (ayuntamiento, mancomunidad de ayuntamientos, consorcio público,

fundación pública, diputación provincial, cabildo insular, concell insular, consell comarcal, etc.) y formar parte del grupo local beneficiario de Leader II (...)».

Órgano de realización de las funciones. «Se considera la figura más idónea para ejercer los cometidos de RAF a los funcionarios locales con habilitación nacional (Interventores o secretarios- interventores), por sus conocimientos y experiencia en esas materias y por su proximidad a la zona y al grupo. Para la designación de otro tipo de órgano que realice las funciones requeridas debe consultarse y obtener la autorización de la Comunidad Autónoma correspondiente».

Para el Leader Plus, la Comunicación de la Comisión núm. 2000/C 139/05, de 14 de abril, establece en el apartado 11 las dos siguientes alternativas que pueden adoptar los GAL:

«a) Nombrar un responsable administrativo y financiero para gestionar las subvenciones públicas, que se encargue del buen funcionamiento de la cooperación.

b) Asociarse en una estructura común jurídicamente constituida cuyos estatutos garanticen el buen funcionamiento del grupo de cooperación y la capacidad de gestionar subvenciones».

El artículo 25.1 del Real Decreto 2/2002, de 11 de enero, recoge esta segunda posibilidad, con carácter «excepcional».

En consecuencia, la figura del RAF-entidad local deja de ser obligatoria y, como muchas veces, la excepcionalidad pasa a ser la norma en alguna Comunidad Autónoma.

Naturaleza jurídica del RAF-órgano

La clasificación tradicional de las modalidades de control en la Administración, bajo el criterio de la naturaleza del órgano que lo realiza, es la que distingue entre control interno y externo. Control interno es el realizado por un órgano perteneciente a la estructura administrativa de la entidad que es objeto de control. Es el caso de los funcionarios locales con habilitación nacional (ahora estatal) o de los Interventores del Estado y de las Comunidades Autónomas. El control externo es el realizado por un órgano externo a la entidad. Es el caso del Tribunal de Cuentas, cuyo control externo es de naturaleza jurisdiccional, o de las Cortes, en el que el control es de índole política.

El interventor es un órgano de control interno del Ayuntamiento en el que está destinado, pero, cuando precisamente por esta condición, se le nombra responsable administrativo y financiero de un GAL, ¿qué tipo de control realiza sobre dicho Grupo?

Hay que considerar que los GAL, beneficiarios de los programas tipo Leader, «*deben estar compuestos por un conjunto equilibrado y representativo de los interlocutores de los diferentes sectores socioeconómicos del territorio. En los órganos de decisión, los agentes económicos y las asociaciones deben representar, como mínimo, el 50 % de los agentes locales*» (apartado 11 de la Comunicación 2000/C 139/05).

El citado GAL actúa, pues, con personalidad jurídica propia en el desarrollo del programa. El control se realiza, en consecuencia, por el órgano interventor de una

Administración local sobre un tercero, una persona jurídico-privada.

Por lo anterior, parece que lo oportuno es considerar que el control realizado por el RAF es de naturaleza externa. Este aserto es significativo para definir y analizar las relaciones entre el órgano RAF, el GAL y los organismos intermediarios. También lo es para la determinación del régimen de retribuciones.

Condiciones que garantizan la independencia del habilitado estatal o responsable administrativo-financiero

Se parte de que el RAF es un habilitado estatal con destino en un Ayuntamiento, o entidad local de otra naturaleza, entidad que forma parte, a su vez, del GAL. Las condiciones de independencia del RAF serán, por lo tanto, las mismas que existan por su condición de habilitado en el Ayuntamiento en el que esté destinado.

Pues bien, la cuestión de si se dan las condiciones que garantizan la independencia del habilitado estatal en el ejercicio de la función fiscalizadora, función que, por otra parte, está reservada por Ley a esta categoría de funcionarios, merece una consideración negativa y en franco deterioro a la vista de las sucesivas reformas legislativas que se han sucedido desde el año 1981.

Algunos de los motivos que sustentan el juicio anterior son: la oferta y selección de estos funcionarios ha pasado de ser estatal a autonómica, si bien se mantiene la habilitación estatal para ejercer en cualquier municipio de España; la provisión de los puestos ha pasado de utilizar la fórmula del concursos en los que se valoran méritos generales y objetivos, a concursos en los que los ayuntamientos pueden establecen méritos específicos («trajes a medida» muchas veces) y en los grandes municipios impera el sistema de libre designación (al que acompaña el libre cese); por último, el habilitado estatal forma parte de la plantilla municipal, dependiendo orgánica y funcionalmente del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento o entidad local sobre la que se realiza la función fiscalizadora. El Alcalde es el jefe del personal del ayuntamiento, incluido del interventor, sobre el ejerce la potestad disciplinaria, determina las retribuciones, vacaciones y licencias, etc.

Por lo tanto, el ejercicio independiente de la función de fiscalización y control interno es una tarea dura, que no cabe duda de que los profesionales la realizan, pero a costa de muchos sacrificios personales que podrían evitarse con un cambio legislativo que sería muy favorable para el interés público. La cuestión, aunque transciende el ámbito del programa ejecutado según pautas Leader, le afecta directamente.

Régimen de retribuciones del RAF

El régimen de retribuciones del interventor o secretario-interventor es el previsto en la relación de puestos de trabajo de la entidad local en la que está destinado.

El desempeño de la función de RAF por estos funcionarios implica, como se ha justificado anteriormente, el ejercicio de una función de control externo, pues el sujeto intervenido es ajeno a la entidad en la que se encuentra destinado el interventor o secretario-interventor. El RAF no se integra en la plantilla del GAL. En consecuencia, la

actividad de control sobre el GAL supone la realización de funciones y la asunción de competencias que no estaban -ni pueden estarlo- definidas en la relación de puestos de trabajo de la entidad local en la que está destinado. Este *plus* de trabajo debe, por lo tanto, ser valorado y retribuido aparte de lo que le corresponde por el ejercicio de las funciones reservadas de control interno en la entidad local.

Además, el funcionario con habilitación nacional es totalmente libre de aceptar o rechazar el desempeño del puesto de RAF, debido precisamente a la naturaleza de la función de control externo de esta última, fuera de la órbita de las funciones reservadas por ley al puesto de interventor, a saber, «el control y la fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria y la contabilidad» de la Entidad local en la que se halla destinado. Se insiste en que el RAF ejerce el control de la gestión en una entidad con personalidad jurídica propia y de naturaleza privada, que gestiona fondos públicos.

Las alternativas que se han barajado para formalizar la figura del RAF son:

a) Contrato de trabajo

Esta fue la posición inicial de la Comisión Europea, Dirección General VI, manifestada en el escrito de referencia M/jm D (97) 1009 en respuesta a una consulta de la Dirección General de Planificación y Desarrollo Rural sobre la elegibilidad de determinados gastos. Rezaba así:

«*Los gastos correspondientes al pago efectuado por el Grupo de acción local al responsable administrativo y financiero son elegibles siempre que exista un contrato de trabajo escrito. Además, si la persona contratada es funcionario público, deberá disponer de la autorización de la Administración de la cual dependa, para el desarrollo de las funciones de responsable administrativo y financiero del Grupo*».

El referido «contrato de trabajo escrito» no puede ser otro, en nuestro derecho interno, que un contrato laboral o mercantil, ya que no es viable la relación funcionarial con un sujeto de derecho privado como lo es el GAL.

Esta solución colisiona frontalmente con la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, pues supondría el ejercicio de un segundo puesto de trabajo, lo cual está prohibido, salvo contadas excepciones entre las que no se encuentra el caso que nos ocupa. En todo caso, el artículo 16 de la citada Ley 53/1984 prohíbe autorizar la compatibilidad para un segundo puesto si el principal conlleva complemento específico o retribución similar. Por último, la alternativa de la contratación por el GAL y, en consecuencia, la integración del mismo en la plantilla, sería contraria a la naturaleza de control externo que se ha defendido anteriormente en relación al puesto del RAF.

b) Gratificación por la Entidad local.

Otra alternativa consiste en que la Administración pública local, que asume el papel de Entidad Responsable Administrativa y Financiera, gratifique al funcionario con habilitación nacional, en compensación por la carga de trabajo extraordinaria derivada de la designación para el ejercicio de dicha función en el GAL.

Esta solución es coherente con las premisas que hasta aquí se han venido defendiendo. En efecto, el funcionario, en virtud del mandato de la Corporación en la que presta sus servicios, ejerce las funciones de RAF en la entidad privada gestora de los fondos. No se trata de un segundo puesto de trabajo, sino de una actividad de control externo encomendada a un funcionario con habilitación estatal, ajena a las funciones reservadas de control interno, presupuestos y contabilidad en la entidad local de pertenencia. Esta actividad de control externo se realiza bajo la dependencia de la entidad local, no de otra persona jurídica, por lo que al no existir más que un solo sujeto empleador no puede plantearse la posibilidad de un segundo puesto de trabajo.

Por otro lado, no se aprecian impedimentos jurídicos respecto de la posibilidad de que el interventor o secretario-interventor realice, en la misma corporación, otras funciones distintas a las reservadas siempre que, lógicamente, no sean incompatibles funcionalmente con aquellas, como en el presente caso.

Esta solución conlleva el inconveniente de que, al pagar el Ayuntamiento y no el GAL, el gasto no es elegible (es decir, subvencionable) por los fondos comunitarios.

c) Convenio entre la entidad local responsable administrativa y financiera y el GAL.

El convenio entre la entidad local y el GAL permite mantener la situación jurídica del funcionario como empleado público exclusivamente de la entidad local y que la gratificación al RAF se financie finalmente con cargo a Leader, pues el GAL paga a la Entidad local las retribuciones que ésta, a su vez, abona al funcionario.

d) Situación jurídica análoga a la acumulación.

Si bien la solución anterior encaja perfectamente en nuestro Derecho interno, sería deseable el reconocimiento de esta situación jurídica de forma expresa en el Reglamento por el que se regula el régimen de los funcionarios con habilitación nacional. Esta propuesta *de lege ferenda,* conlleva la regulación de una figura análoga a la actual acumulación, para desempeñar el puesto de responsable administrativo y financiero en entidades privadas que gestionan programas con financiación comunitaria, a la postre, fondos públicos.

De esta forma, además de conseguir para la figura del RAF el espaldarazo de legalidad, se daría cobertura a esta exigencia de la Unión Europea para la concesión de programas como Leader y Proder, y se evitaría la técnica tortuosa de los convenios para salvaguardar la normativa sobre incompatibilidades de los funcionarios y para conseguir, simultáneamente, la financiación de las retribuciones del RAF con cargo a los fondos europeos. La «acumulación» del puesto del RAF permitiría que el GAL pagara directamente a dicho funcionario y, por lo tanto, fuera financiado con cargo al programa comunitario.

Contenido de la función de control.

Para Leader II, las funciones del RAF (órgano de control) se concretaron mediante escrito del entonces Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, de fecha 19/06/1996.

Aparte del tradicional control documental, se ha revelado transcendental el control material de los proyectos subvencionados, que exige la verificación de su no iniciación en el momento de la solicitud de la subvención; concedida la subvención, la comprobación de su correcta ejecución; y el mantenimiento de la actividad a los fines previstos durante un plazo de cinco años.

La situación mejora para la ejecución de Leader Plus y Proder 2, pues el Real Decreto 2/2002, de 11 de enero, regula, en su anexo VI, la documentación cuya existencia debe fiscalizar el RAF en cada expediente, distinguiendo a estos efectos la fase de compromiso y la fase del reconocimiento de la obligación y pago.

Un punto débil ha podido manifestarse, si bien no se dispone de datos estadísticos al efecto, en la falta del control de la ejecución material del proyecto, relegada, en la norma que se acaba de citar, al «equipo técnico de la Gerencia». El control material de la inversión y de la aplicación de las subvenciones es una de las funciones fiscalizadoras atribuidas en la normativa presupuestaria española al órgano de control interno. En algunos GAL, el RAF sí ha realizado esta función, aplicando supletoriamente la normativa de contratos y el principio de prudencia, que exigen que se levante el acta de recepción en las obras, servicios y suministros, debiendo acudir el órgano de control interno a recepcionar las obras que superen una determinada cuantía. Un elemento de mejora que se propone es incluir la fiscalización material por el RAF en todos los proyectos beneficiarios.

En cuanto al control posterior, como el equipo técnico de trabajo, así como el RAF, cesan a la finalización de los programas, la verificación del mantenimiento de la inversión durante 5 años posteriores queda a expensas de los órganos del GAL. Si a esto se añade que en algunas Comunidades Autónomas se potenció el cambio de los GAL existentes por otros de nueva creación, se comprende la más que probable falta de verificación del cumplimiento de esta obligación.

Por otro lado, el régimen de los gastos elegibles se reguló, en primer lugar, en las «fichas explicativas» aprobadas por decisión de la Comisión de abril de 1997, elevada posteriormente a rango de Reglamento comunitario 1685/2000, de 28 de julio.

Esta es una norma novedosa para los funcionarios habilitados designados como RAF, que, evidentemente, no aplican en el ejercicio de sus funciones en Ayuntamientos y Diputaciones y, por lo demás, compleja en algunos de sus apartados.

La correcta aplicación de estos criterios de elegibilidad demanda (demandaba) una formación adecuada al efecto y asistencia.

Se señalan las siguientes actuaciones para paliar estas debilidades:

- Formar a los funcionarios que han de ejercer como RAF en la singularidad de las funciones de control de los proyectos cofinanciados en las medidas gestionadas bajo pautas Leader, con carácter previo a su ejercicio.
- Incorporar a las funciones del RAF el control material de los proyectos, mediante el correspondiente levantamiento del acta de recepción, junto con el personal técnico adecuado, el personal directivo y el promotor. Las actas también deben regularse mediante norma reglamentaria.

- La confección por las Comunidades Autónomas, con la debida coordinación por parte del Ministerio, de modelos o formularios en los que se detallen los elementos que deben ser sometidos a control. Estos formularios no pueden ser obligatorios, sino orientativos, para no perjudicar la necesaria independencia del órgano fiscalizador.
- Establecer reglamentariamente un sistema para controlar que las inversiones financiadas se mantienen durante el tiempo convenido, que podría ejercer el GAL, remitiendo las actas de inspección anual a la autoridad de gestión, lo cual quedaría reflejado en los convenios correspondientes.

3.7.2.5.3. Régimen de los reparos

El Real Decreto 2/2002, anexo VI, establece el régimen de los reparos del RAF, con efectos suspensivos, y el régimen de levantamiento, que sólo puede ser mediante la subsanación de la deficiencia detectada o, en caso de discrepancia, por el órgano competente de la Comunidad Autónoma, previo recurso del GAL.

Esta solución, si bien merece la calificación de eficaz, puede resultar falta de fundamento jurídico porque el reparo no es un acto administrativo, ya que quien lo emite es un funcionario, no un órgano o autoridad con competencia para dictar actos administrativos. Por lo tanto, si no hay acto, no hay recurso administrativo posible.

Parece más acertado abandonar el «recurso» como forma de solventar los reparos y, de forma similar a como lo resuelve la normativa presupuestaria, en los casos en los que el órgano de gobierno del GAL discrepe con el reparo, someterlo a la decisión del organismo competente, fijando en algún órgano de la Comunidad Autónoma (se propone la Intervención General o, si existe, la Intervención delegada en el órgano competente en materia de Desarrollo Local) la competencia para resolver la mencionada discrepancia.

3.7.2.5.4. Solapamiento de los controles internos de otras Administraciones

La pluralidad de entidades públicas de diferente orden en la financiación de las iniciativas comunitarias (Unión Europea, Estado, Comunidad Autónoma, Diputación, Entidad local) ha provocado que cada una de ellas, en aplicación de su respectiva normativa reguladora de sus Haciendas Públicas, efectúe actuaciones de control para verificar la aplicación material de sus subvenciones.

De esta forma, los GAL, además de estar sometidos al control del RAF, lo están o pueden estarlo (y a lo mejor respecto del mismo expediente) al control del Interventor del Ayuntamiento, al control del interventor de la Diputación, al control del Interventor de la Comunidad Autónoma, al control del Interventor del Estado y al control de la Unión Europea.

Hay que considerar, por un lado, que el control que realiza el interventor local en el ejercicio de las funciones de RAF goza de la misma garantía que los controles que son efectuados por cualquier interventor de cualquier otra Administración, pues todos ellos son funcionarios independientes y capacitados técnicamente.

Por otro lado, se da la paradoja de una acumulación de controles de naturaleza interna, los realizados por los interventores patrios. El régimen tradicional del control es el que distingue entre el control interno, efectuado por un órgano independiente integrado en la entidad objeto de fiscalización, y un control externo, que sólo puede ser realizado por el Tribunal de Cuentas y por los órganos de control externo de las Comunidades Autónomas.

Por último, se evidencia el incumplimiento de los principios constitucionales de eficacia y economía, por cuanto varias Administraciones solapan idénticas actuaciones de control en un mismo objeto o actividad, que ya ha sido fiscalizado por órganos (los RAF) de igual independencia, capacitación y naturaleza administrativa que las respectivas Intervenciones.

Se propone mejorar esta deficiencia mediante la correspondiente regulación estatal y autonómica que evite esta multiplicidad de actuaciones de control, y legitime como única válida la del RAF, sin perjuicio del control externo y de la UE.

3.7.2.6. Modos de financiación

Se considera muy positivo el convenio firmado en su día, sin vigencia actual, por el entonces Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación con una entidad financiera para que los GAL pudieran suscribir pólizas de crédito y avanzar el pago de las subvenciones a los promotores, por la confianza que este sistema ofrece en la población, que accede así a la iniciativa, y contribuye así al éxito económico de las actuaciones subvencionadas.

3.7.3. Un sistema integrado para la gestión descentralizada de las iniciativas comunitarias Leader y afines

A continuación, se desarrolla la propuesta del modelo integrado de gestión y contabilidad independiente para los proyectos financiados en el marco de medidas gestionadas bajo la metodología Leader. La integración en el sistema de la firma digital y la sustitución, por lo tanto, del papel por los expedientes y documentos en soporte electrónico cumpliría con otras Directivas comunitarias ya incorporadas a nuestro ordenamiento jurídico (entre otras, la Ley 11/2007, de 22 de julio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos). Este sistema integrado daría unidad, coherencia, soporte, seguridad y agilidad a la gestión descentralizada de los fondos, permitiendo su inmediata agregación y rendición a los organismos intermediarios y a la Unión Europea.

Para este modelo, se ha escogido un sistema de contabilidad inspirado en el Plan de Contabilidad para las Administraciones Públicas, por varias razones: La naturaleza pública de los fondos comunitarios; el carácter limitativo de sus dotaciones, que actúan como los créditos y las partidas de un presupuesto; el procedimiento del gasto y del ingreso, que incorpora las fases propias de la ejecución de un presupuesto público; la ausencia de ánimo especulativo propio de las sociedades mercantiles, que demanda una contabilidad cuyo objetivo no sea la determinación de la cuenta de pérdidas y ganancias, sino la financiación el gasto; en fin, el conocimiento y familiarización con este tipo de contabilidad que tiene el responsable administrativo-financiero, funcionario de la Administración Local con habilitación estatal.

El estudio abordará:

a) En primer lugar, las medidas previstas y sus fuentes de financiación, que son tratadas de forma análoga al presupuesto de una administración pública (créditos para gastos y previsiones de ingresos). La información relevante (*output*) será la situación inicial de las medidas y su estado de ejecución a lo largo del período previsto.
b) En segundo lugar, la gestión de los expedientes en sus distintas fases.
c) En tercer lugar, las operaciones de ingreso.
d) En cuarto lugar, la gestión de la tesorería.

El estudio define las fases, los documentos y los libros de contabilidad, señalando las conexiones entre los subsistemas propuestos.

3.7.3.1. Las medidas gestionadas bajo pautas Leader y las dotaciones iniciales. Documentación *output*: estados de situación

Descripción

Se ha escogido la iniciativa Leader Plus para ejemplificar el estudio. Existen dos grandes medidas en la mencionada iniciativa: 1. Estrategias de desarrollo y 2. Cooperación. La medida 1 se subdivide, a su vez, en 1.1. Adquisición de competencias y 1.2. programa de desarrollo. Esta última se vuelve a desagregar en 9 medidas concretas identificadas por tres dígitos: 1.2.1. Gastos de gestión, 1.2.2. Servicios a la población, 1.2.3. Patrimonio natural, etc. La medida 2. Cooperación se divide en 2.1. Interterritorial y 2.2. Transnacional.

Cada medida tiene asignado un importe total, el cual se financia, en distintos porcentajes, con subvenciones comunitarias y nacionales (central, autonómica y local), además de con aportaciones privadas.

Operaciones contables y documentos

Se definen tres operaciones: dotaciones iniciales, modificación de las dotaciones y dotaciones finales. Esta última será la suma aritmética de las dos anteriores.

Servirá como documento para asentar las dotaciones iniciales el anexo correspondiente del Convenio entre el GAL y el organismo competente; y de las modificaciones, el acuerdo correspondiente de modificación de las dotaciones.

Estas operaciones se anotarán en el Libro Mayor de Medidas en la columna coste total (véase el capítulo 3.7.3.2.2.)

El sistema permitirá también la obtención del Estado de Dotaciones en el que se recogerán las operaciones indicadas: Dotaciones iniciales, modificaciones y dotaciones finales

Módulo de contabilidad presupuestaria

La contabilización de la dotación inicial será la primera de las operaciones que asiente el módulo de contabilidad.

En el capítulo 3.7.3.2 se describe como, posteriormente, los expedientes individuales se imputan a cada una de estas medidas y se contabiliza el importe comprometido, el certificado y el pagado, con distinción, por cada una de estas fases, de los importes financiados con cargo a los agentes financiadores.

El sistema debe sumar los importes desagregados por fuentes de financiación de los expedientes individuales de cada medida, lo que permite determinar el porcentaje de ejecución de cada una de las medidas, por comparación respecto del total previsto, de forma que se permita la confección de los Estados de Situación diseñados para la estrategia que se gestione. Por ejemplo, para la iniciativa Leader Plus, los Estados de situación eran los descritos en el anexo IV del documento «Régimen de ayudas para la aplicación de la iniciativa comunitaria Leader Plus», modelos 1.1, 1.2. 1.3. (totales acumulados) y 2.2. (por expedientes).

Esta es la información de salida (*output*) del sistema de información contable para la gestión del Leader Plus. Información que debe orientar la tramitación mínima de la información *input*.

Requerimientos para el tratamiento de esta información

El sistema de información debe tratar las dotaciones por medidas como se tratan los créditos de un presupuesto limitativo y vinculante, si bien de carácter plurianual para el período de ejecución de la estrategia. Los importes asignados a cada medida, considerada al mayor nivel de desagregación (tres dígitos), han de funcionar como créditos presupuestarios, considerando como niveles de vinculación los que permita el Convenio (3, 2 o 1 dígitos). Estos créditos están, a su vez, vinculados o integrados por los importes correspondientes a las distintas fuentes de financiación, de forma que la imputación de los expedientes individuales a cada medida debe disminuir el crédito y el importe que financia cada medida.

El sistema debe permitir todas las combinaciones posibles de comparación o relación entre crédito/financiación/gasto, para permitir la elaboración de la información de salida.

3.7.3.2. Operaciones de gestión y tramitación de los expediente

Un avance detallado de la tramitación de los expedientes se contiene en las funciones que el RAF debe realizar respecto de cada expediente (Anexo VI del Real Decreto 2/2002). Los distintos controles que debe realizar el RAF explicitan las actuaciones y la documentación que le sirve de soporte en cada fase de tramitación del gasto.

Se analiza diferenciadamente la gestión de las subvenciones (capítulos 3.7.3.2.1) y la de los gastos de funcionamiento del GAL (3.7.3.2.2).

3.7.3.2.1. Subvenciones concedidas por el GAL a terceros o en las que el GAL sea promotor

En la gestión de los expedientes para la subvención de proyectos presentados por los beneficiarios finales, se distinguen las siguientes fases:

Actuaciones preparatorias

Descripción de las actuaciones y documentos acreditativos.

- Esta fase se inicia mediante la solicitud suscrita por el interesado, presentada en tiempo y forma. A estos efectos, se acompañarán las escrituras, títulos de legitimación, proyectos técnicos, permisos y autorizaciones, en los términos previstos en el correspondiente Régimen de Ayudas. Aquí pueden concederse plazos para subsanación
- Se procede a levantar el Acta de comprobación de no inicio del gasto o inversión.
- Informe técnico-económico suscrito por la Gerencia y su adecuación a los criterios de valoración contenidos en el procedimiento de gestión y a los requisitos específicos establecidos en el Régimen de Ayudas.
- Existencia de informe técnico favorable de subvencionabilidad.
- Cumplimiento de las obligaciones tributarias y con la Seguridad Social, en los términos señalados en el Régimen de Ayudas.
- Cumplimiento de los principios de publicidad, concurrencia, objetividad e imparcialidad.
- Cuando se concedan anticipos a cuenta de la subvención, que no podrán superar el límite previsto (en Leader Plus era el 40% de la subvención), además de las comprobaciones señaladas anteriormente, se verificará la existencia de solicitud del promotor, de acuerdo de concesión y del otorgamiento de las garantías que en su caso procedan.

Módulo de seguimiento de expedientes.

La herramienta idónea para el tratamiento de esta información es un programa de gestión de expedientes, que permite identificar la fase en la que se encuentra cada uno de los expedientes. Este módulo o subsistema debe estar incardinado en el sistema de información integrada

El sistema de información debe estar dotado de documentos tipo que sirvan de soporte para acreditar el cumplimiento de cada una de estas fases. El sistema debe rendir información sobre la fase preparatoria en la que se encuentra cada expediente, y poder acumular esta información con la de otros expedientes, por medidas y en total.

La solicitud de subvención genera un número de expediente y un asiento en el Libro Registro, del que se irán obteniendo diariamente las hojas que serán firmadas digitalmente.

Las solicitudes cuya financiación por la estrategia comarcal sea aprobada, se marcarán y renumerarán (por ejemplo, mediante la adición de otros dígitos al número inicial del

expediente), para que solamente ellas puedan seguir gestionándose y pasar a la siguiente fase el compromiso.

Fiscalización previa al compromiso

Descripción de las actuaciones y documentos acreditativos

El RAF, a la vista de la documentación anterior, emitirá informe, favorable o de reparo, relativo a la existencia de dotación disponible, que la imputación del proyecto es el adecuado a la naturaleza del mismo y que el importe de las ayudas no supera los límites establecidos.

Operaciones y documentos contables

La operación contable que procede es la de retención de crédito (RC), que se define como aquella por la que se aplica crédito o dotación y financiación disponibles a un expediente determinado, previa fiscalización de conformidad por el RAF.

Se justifica en el documento contable RC.

Módulo de contabilidad presupuestaria

El sistema de información debe permitir la confección del documento que hemos denominado «retención de crédito» (RC, en lo sucesivo). La RC se aplica a la medida correspondiente, disminuyendo el saldo de crédito y la financiación disponible de dicha medida y aumentando el saldo de crédito retenido, tanto del expediente como de la medida (en los distintos niveles de agregación).

Se estima conveniente la llevanza de un estado o libro «Mayor de medidas», análogo al tradicional Libro Mayor de Gastos, en el que diariamente se anotarán las operaciones imputadas a cada medida. Libro que puede ser tanto en soporte informático como en papel. El modelo del libro o estado puede ser el siguiente:

Tabla 3.17. Modelo de libro mayor para la Medida 1.2.7 Turismo.

Fecha	Operación nº	Expediente nº	Importe	Coste total	RC Total/ Saldo	Compromiso Total/ Saldo	Certificado Total/ Saldo	Pagado	Reintegros
Total acumulado									

Fuente: Elaboración propia.

Este libro o estado se presentará también agregado por medidas a menor nivel de desarrollo (Ejemplo: Medida 1.2. Medida 1) y se totalizará para todas las medidas.

Esta información servirá de base y deberá conciliarse con la información del «Estado de Situación», estado que además cumplirá la función de información *output* para la autoridad de gestión, como se ha descrito en el capítulo 3.7.3.1.

Si el informe es de reparo, no se expedirá el documento RC hasta que se resuelva aquél. También puede plantearse expedir el documento RC, condicionado a que se solvente el reparo (Nota: las referencias a la expedición y toma de razón de los documentos contables pueden entenderse realizadas al documento electrónico y a la firma electrónicas, si se utiliza este sistema).

Módulo de seguimiento de expedientes

La RC debe considerarse una fase más a efectos del módulo seguimiento de expedientes.

Compromiso de gasto

Descripción de las actuaciones y documentos acreditativos

El compromiso es el acuerdo del órgano competente del Grupo de Acción Local para adjudicar la subvención al solicitante. Dicho acuerdo concreta la inversión aprobada y la subvención concedida, de acuerdo con los términos que, de forma motivada, constarán en el acta de la sesión correspondiente.

Posteriormente, se suscribe el contrato entre el beneficiario y el Presidente del Grupo de Acción Local o cargo delegado, en el que debe constar, como mínimo, la inversión aprobada, la subvención concedida por fuentes de financiación, el plazo de ejecución de los compromisos y la forma de justificar el cumplimiento de la subvención.

Operaciones y documentos contables

Se define la fase del compromiso de gasto como el acuerdo por el que el órgano competente del GAL aprueba la inversión y la subvención a favor de un proyecto.

Sirven de soporte documental para la fiscalización y la toma de razón en el sistema de contabilidad el acuerdo motivado de adjudicación y el contrato. Asentado, se expide el documento contable D.

Módulo de contabilidad presupuestaria

El sistema de información contable imputará estos importes a los créditos retenidos y a los agentes financiadores de las correspondientes medidas, disminuyendo el saldo retenido y aumentando el total y el saldo de comprometido, tanto del expediente como de la medida (en los distintos niveles de agregación). Se reflejará en el «Mayor de medidas».

Módulo de seguimiento de expedientes

El acuerdo de adjudicación y la firma del contrato deben considerarse como dos fases consecutivas más a efectos del módulo de seguimiento de expedientes.

Procedimiento para el reconocimiento de la obligación

Actuaciones previas al reconocimiento de la obligación

- **Descripción de las actuaciones y documentos acreditativos**
  - Los beneficiarios aportan los justificantes de la inversión y su pago efectivo, así como los relativos al cumplimiento del resto de los compromisos asumidos por el beneficiario.
  - La documentación se verifican por la gerencia del GAL. Es posible que se requiera su subsanación.
  - Se levanta acta *in situ* firmada por el equipo técnico de la Gerencia, el RAF y el promotor en el que se acredita la ejecución material del proyecto y su inversión real.
- **Módulo para el seguimiento de expedientes**

Las actuaciones indicadas se gestionarán mediante el módulo de gestión de expedientes, de forma que rinda información sobre la fase en la que se encuentra cada expediente, y acumule esta información con la de otros expedientes, por medidas y en total.

El sistema de información debe estar dotado de documentos tipo que sirvan de soporte para acreditar el cumplimiento de cada una de estas fases o actuaciones.

Fiscalización previa al reconocimiento de la obligación

- **Descripción de las actuaciones y documentos acreditativos**

El RAF ha de comprobar la existencia de:

- Acuerdo de concesión y que se ha fiscalizado de conformidad.
- Certificado de existencia y compromiso de gasto.
- Que se han cumplido los requisitos establecidos en el Régimen de Ayudas y en los procedimientos de gestión del Grupo de Acción Local.
- Que en caso de concurrencia de otras ayudas, no son incompatibles.
- Que los justificantes de la inversión y su pago efectivo, así como los relativos al cumplimiento del resto de los compromisos asumidos por el beneficiario, se corresponden con los establecidos en el contrato y en las demás normas reguladoras de la subvención.
- Cuando el pago se efectúe en ejercicios posteriores al de la concesión, que los perceptores de la subvención se hallan al corriente de sus obligaciones tributarias y de Seguridad Social, conforme a lo dispuesto en el apartado anterior.
- Acta firmada por el equipo técnico de la Gerencia, el RAF y el promotor en el que se acredita la ejecución material del proyecto y su inversión real.
- Cuando se trate de certificaciones parciales, la comprobación se ajustará a los términos señalados en este apartado.

- **Módulo de seguimiento de expedientes**

El sistema de información ha de suministrar información sobre la existencia y situación de cada uno de los elementos a comprobar, pues ya han de constar en el expediente que se somete a fiscalización. Debe permitir controles automáticos, como la fecha de las certificaciones de la Seguridad Social y de Hacienda.

Esta actuación, que se considera una fase más del expediente, se debe justificar en un documento tipo por el que se acredite el cumplimiento de cada uno de los requisitos y sirva de informe favorable. En caso contrario, se emitirá informe de reparo, motivado por el incumplimiento de alguno de los requisitos.

Reconocimiento de la obligación

- **Descripción de las actuaciones y documentos acreditativos.**

El órgano responsable del GAL reconocerá la obligación de pago con motivo del cumplimento del beneficiario final de sus compromisos, lo cual queda acreditado con el acta que se levanta con motivo de la ejecución material del proyecto y su inversión real, y el informe favorable de fiscalización previo al reconocimiento de la obligación. (Esta actuación del GAL no se prevé en el régimen de las iniciativas)

- **Operaciones y documentos contables**

Se define el reconocimiento de la obligación como el acuerdo por el que el órgano competente aprueba los justificantes de la inversión y reconoce la obligación de pago de la subvención concedida.

Sobre la base de las actuaciones y documentos acreditativos del reconocimiento de la obligación, se asienta esta fase en el sistema de información contable y se expide el documento contable O, tomándose razón del mismo por el RAF.

- **Módulo de contabilidad presupuestaria**

El sistema de información imputará estos importes a las medidas correspondientes, disminuyendo el saldo comprometido y aumentando el total certificado (en otras palabras, obligación reconocida) y el saldo certificado del expediente y de la medida (en los distintos niveles de agregación). Se reflejará en el Libro «Mayor de medidas».

- **Módulo de contabilidad financiera**

El reconocimiento de la obligación genera asiento en la contabilidad financiera del GAL. El Diario General de Operaciones reflejará el siguiente asiento: cargo en la divisionaria correspondiente del subgrupo 65 con abono a la cuenta 412 (o a la divisionaria de ésta). Y su correspondiente anotación en el libro mayor de cuentas (Plan de cuentas aprobado por el Real Decreto 776/1998).

- **Módulo de seguimiento de expedientes**

El reconocimiento de la obligación debe considerarse otra fase más a efectos del módulo de seguimiento de expedientes, con la característica de que, como ya estaba emitido (pues debió ser comprobado por el RAF), se presentará en subfase «contabilizado».

Pago de la subvención

- **Descripción de las actuaciones y documentos acreditativos**

Deberá acreditarse el informe favorable del Organismo competente con motivo del informe trimestral en el que se incluya el proyecto certificado. (Nota: esta exigencia no se refleja en el Real Decreto 2/2002, pero así ha venido actuándose, y se valora positivamente).

Una vez verificados los requisitos anteriores, la persona que ejerza las funciones encomendadas al Responsable Administrativo y Financiero autorizará, conjuntamente con el Tesorero y Presidente del Grupo de Acción Local, el libramiento de la subvención correspondiente.

- **Operaciones y documentos contables**

Se define la operación de pago como el cumplimiento de la obligación respecto del acreedor, de forma que el sujeto contable se libera de su deuda. El pago puede ser material o sin salida material de fondos. Este último caso implica la coincidencia en el beneficiario de la condición de deudor y acreedor del GAL, por ejemplo, cuando el GAL hubiera anticipado parcialmente la subvención al beneficiario.

- **Módulo de contabilidad presupuestaria**

El sistema de información imputará el importe pagado a las medidas correspondientes, disminuyendo el saldo certificado y aumentando el total pagado de cada expediente y medida (en los distintos niveles de agregación). Se reflejará en el «Mayor de medidas».

- **Módulo de contabilidad financiera**

El pago de la obligación genera un asiento en la contabilidad financiera del GAL. El Diario General de Operaciones reflejará el siguiente asiento: cargo en la cuenta 412 (o divisionaria correspondiente) con abono a la divisionaria de la cuenta del subgrupo 57. Y su correspondiente anotación en el libro mayor de cuentas.

Si el pago fuera en compensación, se abonará a la cuenta deudora que corresponda.

- **Módulo de tesorería**

Los pagos se reflejarán en el módulo de tesorería (véase el capítulo 3.7.3.4).

- **Módulo de seguimiento de expedientes**

Cada una de las actuaciones debe considerarse otra fase más a efectos del «programa de seguimiento de expedientes». Con el pago, debe considerarse el proyecto en situación de ejecutado.

Reintegros de pagos

- **Descripción de las actuaciones y documentos acreditativos**

Los reintegros de pagos indebidos son las devoluciones de subvenciones pagadas por incumplimiento de las condiciones pactadas, previo expediente contradictorio al efecto.

La resolución del órgano competente acordando el reintegro es el documento que soporta las operaciones contables.

- **Operaciones y documentos**

El reintegro se contabiliza bien en el momento del reconocimiento del acreedor, bien en el momento de su ingreso en la tesorería. Además de contabilizar el reintegro del pago, se anularán las operaciones de reconocimiento de obligación, compromiso y retención de crédito, y se expedirán de los documentos inversos (con signo negativo) O/, D/ y RC/.

- **Módulo de contabilidad presupuestaria**

El sistema de información imputará el importe reintegrado a las medidas correspondientes, aumentado el importe de los reintegros y disminuyendo el total obligaciones reconocidas, comprometido y retenido y aumentando el saldo de crédito y de financiación afectada disponible, tanto del expediente como de la medida (en los distintos niveles de agregación). Se reflejará en el «Mayor de medidas» y en el sistema para el seguimiento de expedientes.

- **Módulo de contabilidad financiera**

Por el importe a reintegrar, se asentará en la contabilidad financiera mediante un cargo en la cuenta 412 Beneficiarios Acreedores con abono a la cuenta 728 Reintegros. En el momento de reintegro, se cargará la cuenta correspondiente del subgrupo 57 con abono a la 412

- **Módulo de tesorería**

El reintegro se contabilizará como un ingreso de la tesorería.

Documento *output*: Listado de expedientes

La información gestionada por el sistema de información contable debe permitir la confección del Listado de expedientes individuales a que se refiere el Anexo IV párrafo 2 del Real Decreto 2/2002, o norma que le sustituya.

3.7.3.2.2. Gastos de funcionamiento

- **Descripción de las actuaciones y documentos acreditativos.**

La naturaleza «interna» de los gastos de funcionamiento difiere de la naturaleza «externa» de las subvenciones a terceros, lo que justifica un tratamiento diferente.

Los gastos de funcionamiento se pagarán directamente desde la cuenta habilitada para los fondos afectados, previa fiscalización del RAF.

Los extremos sujetos a fiscalización no se recogen en el Real Decreto 2/2002, lo cual se señala como una propuesta de mejora. Tratándose de gastos de personal y gastos corrientes en bienes y servicios, la fiscalización consistirá en comprobar la adecuación

del gasto al convenio con la autoridad de gestión y a la normativa nacional (seguridad social, fiscal y laboral para las nóminas; para otros gastos corrientes, se plantea la duda de si su tramitación está sujeta a la Ley 30/2007, de Contratos del Sector Público, por estar financiados estos gastos con fondos procedentes de poderes adjudicadores, en los términos del artículo 3.3.b) de la citada norma, aspecto que debería resolverse en la normativa reglamentaria de desarrollo; en cualquier caso, la escasa cuantía prevista de estos gastos derivaría su tramitación a la del contrato menor, de aplicarse la Ley de Contratos). De la actuación fiscalizadora debe emitirse el correspondiente informe de fiscalización.

- **Módulo de contabilidad presupuestaria**

Se contabilizarán simultáneamente las fases descritas en el 3.2.1: RC, D, O y pago. Las fases O y pago conectan con el módulo de contabilidad financiera, en los términos ya señalados. Y el pago, con el módulo de tesorería.

- **Gastos de funcionamiento (o de otras medidas) anticipados por el GAL, con el carácter de reintegrables con cargo a los fondos afectados**

Hay una serie de casos en los que los GAL anticipan los pagos con cargo a sus propias cuentas operativas, no realizándolos directamente con cargo a las «cuentas restringidas» abiertas específicamente para los ingresos y pagos.

La situación descrita se da cuando las cuentas restringidas carezcan de saldo (por ejemplo, en la puesta en marcha, cuando todavía no se han recibido los fondos; o cuando a lo largo del proyecto surjan necesidades de tesorería por el retraso en el abono de los fondos); en los casos en los que los GAL gestionen otras actividades además de Leader, de forma que determinados pagos como los alquileres, luz, teléfono, nóminas, etc. se realizan en su totalidad y con cargo a sus propias cuentas operativas, para luego se repercutirlos en la proporción y cuantía que corresponda al proyecto Leader; por último, cuando el GAL sea el promotor de algún proyecto.

Esta situación demanda la necesidad de hacer un seguimiento y control de la posición deudora de los fondos respecto del GAL, a cuyo efecto se propone el siguiente libro o estado:

Tabla 3.18. Modelo de libro diario de los pagos anticipados por el GAL.

PAGOS ANTICIPADOS					**IMPORTES REINTEGRABLES POR AGENTES**			
Fecha	Nº operac.	Nº expt	Importe	Pagado	FEDER	ESTAD	DIPUT	EELL
Total acumulado								

Continuación del Libro anterior

Total reintegrable	**Importe reintegrado**	**Saldo pendiente reintegro**

Fuente: Elaboración propia.

Conexión con otros módulos. Las operaciones de pagos anticipados y reintegros estarán conectadas con el módulo de tesorería (véase el subtítulo 3.7.3.4. Tesorería).

Nota sobre el régimen de los reparos, a efectos de su tratamiento en el sistema de información contable:

Los reparos de fiscalización por falta de algún requisito de los señalados con anterioridad suspenderán la tramitación del expediente hasta que las deficiencias sean subsanadas. Estos reparos suspensivos de fiscalización podrán ser recurridos, en el plazo de un mes desde su adopción, ante la Intervención delegada del órgano de la Comunidad Autónoma competente en materia de Desarrollo Rural.

3.7.3.3. Los ingresos afectados

El sistema de información contable debe permitir el seguimiento y control de los ingresos afectados, a cuyo efecto se deberá tener en cuenta:

3.7.3.3.1. Definición de los conceptos de ingresos

Se codificarán atendiendo a la naturaleza del sujeto financiador:

- Unión Europea (fondo/s que corresponda/n).
- Administración central
- Administración autonómica
- Administración local

La aportación privada no debe considerarse como un agente, pues no genera flujos de ingresos.

3.7.3.3.2. Definición de las operaciones de ingreso y documentos

Las operaciones de ingreso son las siguientes:

a) Derechos reconocidos: Cuando el gasto certificado por el GAL haya sido aprobado por la autoridad de gestión, se genera el derecho de cobro del GAL respecto de los organismos financiadores. Deben tenerse en cuenta las peculiaridades de las subvenciones que se anticipen, en su caso.

b) Ingreso: se produce cuando se ingresan materialmente los fondos en la tesorería del GAL o cuando se compensan créditos y débitos recíprocos.

c) Devolución de ingresos indebidos. Se produce cuando, previo expediente contradictorio, proceda la devolución de las aportaciones previamente ingresadas. Comprende dos fases: 1ª Reconocimiento del acreedor por devolución de ingresos indebidos, en el momento en que el órgano competente del GAL adopte el acuerdo. 2ª Pago al acreedor.

Servirán de soporte para asentar estas operaciones los correspondientes documentos acreditativos de la aprobación del gasto por el organismo competente, el extracto bancario del ingreso y la resolución del expediente de devolución de ingresos indebidos, respectivamente para cada una de las fases mencionadas.

3.7.3.3.3. Contabilidad presupuestaria

Asentada la operación de ingresos que corresponda en el módulo de contabilidad presupuestaria, se expedirá el documento contable oportuno para su toma de razón en contabilidad por el RAF (documento derecho reconocido, documento ingreso o documentos para la devolución de los ingresos indebidos).

Estas operaciones se asientan en el fichero o Libro Mayor de conceptos. Es un libro diario, que reflejará, por cada concepto de ingresos, las operaciones mencionadas. Además, ofrecerá información de los importe pendientes de recibir o de justificar, por comparación con la información gestionada en el módulo del gasto («certificado» por cada agente financiador).

Deberá compatibilizar el seguimiento anual y plurianual (o total) de los ingresos, pues existe un Plan financiero por años y fuentes de financiación.

Este instrumento debe servir para tomar decisiones en materia de tesorería: para detectar las necesidades transitorias de financiación que podrán ser cubiertas con operaciones de tesorería a corto plazo (pólizas de crédito) o para rentabilizar los excedentes de tesorería.

Se propone el siguiente modelo:

Tabla 3.19. Modelo de libro diario.
Agente: Unión Europea. Fecha….

Fecha	Nº operación	Importe	Previsión anual/total	Derechos reconocidos
Total acumulado				

Continuación del Libro anterior.

Recaudación	Devolución de ingresos	Derechos pendientes de cobro	Ingresos pendientes de justificar	Necesidad/exceso de financiación

Esta información deberá ofrecerse también acumulada para todos los agentes.
Fuente: Elaboración propia.

3.7.3.3.4. Contabilidad financiera

Las operaciones citadas generarán asiento también en el Libro Diario de Operaciones y en el Mayor de Cuentas de la Contabilidad financiera, mediante las cuentas de los subgrupos 44 usuarios y deudores varios, 72 deudores y 57 Tesorería.

3.7.3.3.5. Módulo de tesorería

Los ingresos se anotarán en el módulo de tesorería.

3.7.3.4. La tesorería

Este módulo tiene por objeto el registro y control de los fondos depositados en las cuentas bancarias, que permitirá, entre otras actuaciones, la conciliación contable con los saldos reales según las certificaciones de los bancos.

Se anotarán en el libro diario de Cuentas Corrientes los cobros y pagos realizados en cada cuenta restringida para la gestión del Leader, tomando la información de los módulos de gasto y de ingresos.

Las operaciones de la tesorería son:

- Cobros: los procedentes de la recaudación de ingresos del módulo de ingresos y de los reintegros de pagos indebidos del módulo de gastos, y
- Pagos: los procedentes de los pagos del módulo de gastos, los de las devoluciones de ingresos indebidos del módulo de ingresos y los pagos por reintegros de fondos anticipados por el GAL.

Por otro lado, también es necesario el control de las pólizas de crédito que se suscriban, cuyas operaciones son: Crédito concertado, crédito dispuesto, crédito repuesto y saldo de crédito, que se anotarán en el libro diario de pólizas de crédito.

Ambos módulos estarán relacionados, pues el importe dispuesto de las pólizas de crédito se ingresa (y se repone) desde la cuenta restringida de cobros y pagos.

Tabla 3.20. Modelo de libro diario de cuentas corrientes.
C/C..... Fecha.....

Fecha	Nº operación	Importe	Cobros	Pagos	Saldo
Total acumulado					

Fuente: Elaboración propia

Tabla 3.21. Modelo de libro diario de pólizas de crédito.
C/C ..... Fecha .....

Fecha	Nº operación	Importe	Crédito concertado	Crédito dispuesto	Crédito repuesto	Crédito disponible
Total acumulado						

Fuente: Elaboración propia.

3.7.3.5. Estados anuales

Lo analizado hasta el momento pretende cubrir las necesidades de información diaria para la gestión integral de la estrategia Leader y afines. Como se ha manifestado reiteradamente, se trata de una contabilidad por partida simple, inspirada en la contabilidad presupuestaria del sector público.

La información contenida en los Libros Mayores, y que sirve de base para la confección de los Estados de Situación trimestrales, debe completarse con otros estados cuya utilidad será para poner de manifiesto la situación financiera del proyecto, así como la ejecución a una fecha determinada. Estos estados comparan la corriente de ingresos con la de gastos y son útiles para la toma de decisiones financieras y de gestión. Dado el carácter plurianual del proyecto, los repetidos estados pueden obtenerse no sólo a 31 de diciembre, sino en cualquier otro momento del ejercicio. Se proponen los dos siguientes estados:

a) Estado de desviaciones de ingresos y gastos

Estado que compara las previsiones de gastos y de ingresos con las obligaciones reconocidas y los derechos reconocidos. Indica las desviaciones en la ejecución prevista de presupuesto.

b) Estado de Tesorería inmediato

Tabla 3.22. Modelo de libro diario de estado de tesorería inmediato.

Estado de tesorería inmediato	Importe
1. Fondos líquidos	
2. Obligaciones pendientes de pago	
3. (1-2) = Necesidad (-) Exceso (+) de tesorería	

Fuente: Elaboración propia.

c) Estado de tesorería a corto plazo

Tabla 3.23. Modelo de libro diario de estado de tesorería a corto plazo.

Estado de tesorería a corto plazo	Importe
1. Fondos líquidos	
2. Obligaciones pendientes de pago	
3. Derechos pendientes de cobro	
4. Derechos pendientes de cobro a plazo superior a 3 meses	
5. (1-2+3-4) = Necesidad (-) Exceso (+) de tesorería a corto plazo	

Fuente: Elaboración propia.

Nota: Se considera que no es necesario un Estado del tipo Resultado presupuestario, que compare los derechos reconocidos con las obligaciones reconocidas, pues el proyecto está cerrado y financiado desde su origen. Además, se ha utilizado el criterio de, conforme se reconoce la obligación, reconocer simultáneamente el derecho de cobro del ingreso afectado, por lo que el resultado presupuestario siempre será cero.

Además de lo analizado hasta el momento, es de aplicación el Real Decreto 776/1998, de 30 de abril, por el que se aprueba el Plan de contabilidad (privado) para las entidades privadas sin ánimo de lucro, el cual va ser próximamente sustituido por un nuevo Plan adaptado al Real Decreto 1514/2007, que los GAL deben aplicar, sin perjuicio de la contabilidad independiente de las operaciones realizadas en el ámbito del programa comarcal o estrategia que lleven a cabo.

3.8. INTEGRACIÓN EN RED

En este apartado se va a analizar una de las cuestiones esenciales que ha sustentado los procesos de desarrollo rural en la Unión Europea. La aplicación de la metodología Leader supone ir más allá del horizonte local; no basta tan solo con impulsar acciones beneficiosas para un territorio, sino que éstas también se conozcan por parte del conjunto de la Unión Europea y puedan ser imitadas, acomodando su engaste a las condiciones específicas de cada ámbito geográfico. Por otra parte, la difusión del conocimiento de experiencias y aprendizaje multiplica los beneficios al verse enriquecida por las aportaciones de todos aquellos que las reciben. La integración en red no supone tan solo crear un marco de difusión de información, sino de recepción y acopio de ese inmenso caudal de aprendizaje que acumulan los Grupos de Acción Local.

En un primer lugar, se pasará revista al perfil conceptual de la integración en red: ya existe un cuerpo teórico suficiente, derivado en gran medida de las propias experiencias, que arma objetivos y procedimientos que guían la puesta en práctica de la integración en red. En segundo lugar, merece la pena, siquiera brevemente, presentar el desarrollo evolutivo que ha tenido en la Unión Europea la aplicación de la integración en red; desde el primer periodo de programación Leader I hasta el periodo actual Leader-Eje 4 se ha ido consolidando esta acción a la vez que se enriquecía en contenidos y, más en concreto, en las posibilidades que ofrecían las nuevas tecnologías de la información. En un tercer apartado, se presenta la concreción de las redes asociativas en España. En un siguiente apartado, se esboza una valoración de su funcionalidad, tratando de sonsacar un aprendizaje provechoso para el futuro. Y por último, en la conclusión, se esquematizan fortalezas, debilidades, aportaciones y recomendaciones; un ejercicio necesario para hacer más fácil la fijación de las ideas clave que derivan de la experiencia vivida en la integración en red.

3.8.1. Precisiones conceptuales

La integración en red de los Grupos de Acción Local (GAL) en un primer momento y, posteriormente, extensible al conjunto de agentes, administradores y organizaciones implicadas en el desarrollo rural, es uno de los pilares de la metodología Leader y supone, a su vez, un elemento básico de diferenciación y de alto valor añadido con respecto a otras metodologías de desarrollo.

Las redes son el marco que facilita el flujo de información y experiencias entre todos los agentes implicados en el desarrollo rural, compensando, en parte, el aislamiento secular de algunas zonas rurales y facilitando, a su vez, los contactos para el establecimiento de convenios de cooperación para la realización de proyectos que, de otra manera, hubieran sido inasumibles por un solo territorio. La difusión de las experiencias y actuaciones en un territorio –éxitos y fracasos– supone un aprendizaje de gran valor para el resto de territorios y supone uno de los rasgos transversales de las especificidades Leader.

La integración en red ha quedado definida como un elemento de carácter obligatorio para todos los beneficiarios directos de Leader. Estos, de cara a la red, tienen una serie de obligaciones, sobre todo en materia de puesta a disposición de la información sobre

las actividades que llevan a cabo. Además, en algunos Estados miembros como en el caso de España, por iniciativa de los Grupos de Acción Local, también se han creado asociaciones nacionales y regionales, con el fin de ampliar la cooperación entre ellos y defender sus intereses comunes.

La propia Comisión[80] señala la integración en red como una de las cuatro principales aportaciones de la iniciativa Leader: «apertura de las zonas rurales a otros territorios, mediante el intercambio de experiencias gracias a la constitución de redes» Quizá la mejor definición de la integración en red la dio la excomisaria Marian Ficher[81]: «*El programa Leader ha demostrado el gran valor que tiene el acercamiento por encima de las fronteras regionales y nacionales. Cuando los Grupos Leader se comunican entre sí a través de estas fronteras, descubren que sus éxitos y sus problemas no son únicos. Comparan sus observaciones. Aprenden unos de otros. ¡La vida es mucho más fácil cuando no hace falta reinventar la rueda!*».

El objetivo principal de la integración en red es, por tanto, el intercambio de experiencias, aprendizajes y conocimientos técnicos entre los territorios rurales. Si bien los objetivos específicos y operativos han ido variando a lo largo de los diferentes periodos de programación de la iniciativa Leader, y considerando que distintos tipos de redes (institucionales, asociativas…) pueden tener algunos objetivos diferenciados, los objetivos de las redes pueden especificarse de forma genérica en alguno de los siguientes puntos:

- Intercambio de experiencias sobre las acciones del desarrollo.
- Transferencia de conocimientos técnicos, administrativos y de gestión entre los grupos y de las redes a los grupos.
- Defensa conjunta de los intereses comunes de los territorios rurales, en especial en el caso de redes asociativas.
- Interlocución común entre los grupos locales y las distintas administraciones.
- Establecimiento de contactos entre personas y grupos.
- Fomento de los proyectos de cooperación, regionales, nacionales y transnacionales entre grupos.
- Impulso a la creación de «redes» temáticas.
- Promoción de la visibilidad y el conocimiento sobre el medio rural.
- Disminución del sentimiento de aislamiento en los territorios rurales.

La integración en red no tiene, por lo tanto, un cariz reivindicativo ni corporativista. En ninguna manera radica su principal razón de ser en la difusión de unos intereses, sino más bien tiene como soporte fundamental el aprendizaje social. Se trata de articular un marco de relaciones en el que fluya la información general relativa al desarrollo rural y, sobre todo, la experiencia de unos y de otros en lo relativo a las acciones, iniciativas y proyectos ejecutados en sus territorios respectivos.

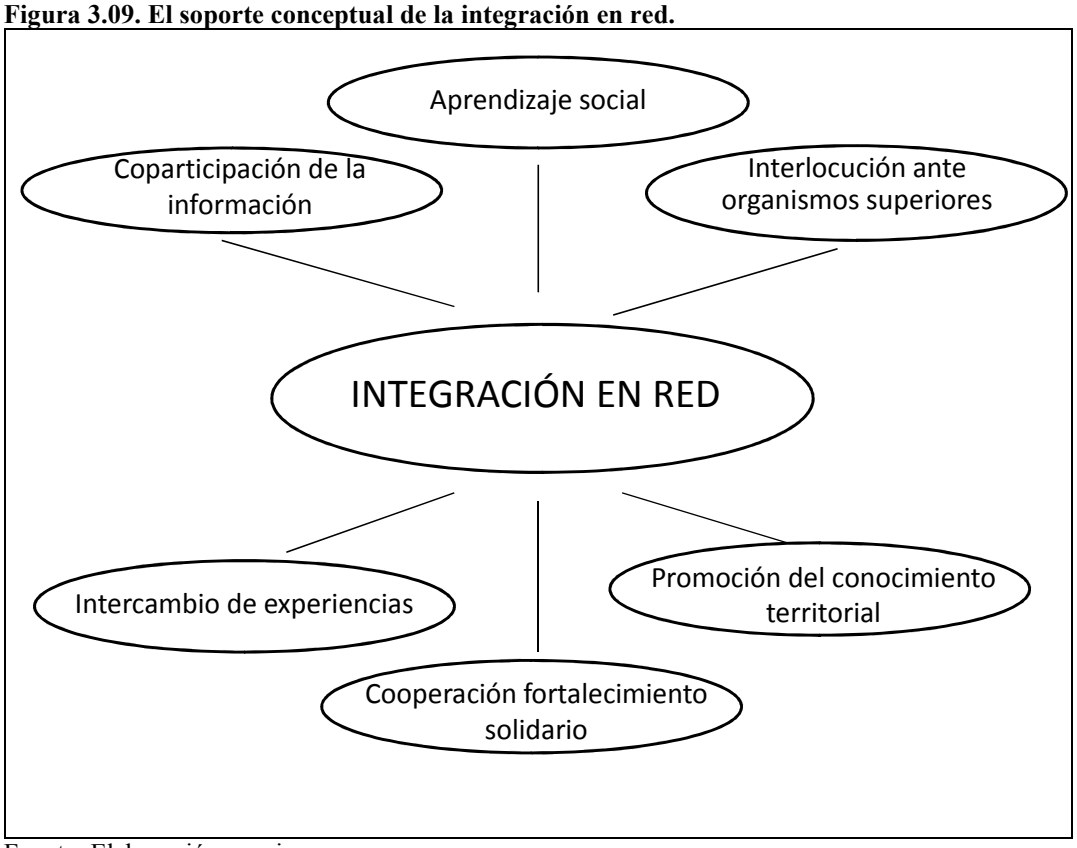
La participación social, verdadera piedra angular de Leader, no se agota, por lo tanto, en el ámbito geográfico de actuación de cada uno de los GAL. Una red invita a superar la perspectiva local y coparticipar de preocupaciones comunes, enriquecer un bagaje cada vez más valioso y aprender de la experiencia de otros. Una red supone, en suma, poner

[80] (2000/C 139/05) 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 Plus).
[81] Conferencia Leader Plus de Évora (Portugal), 22/23 de noviembre de 2007.

al alcance de muchos Grupo de Acción Local lo aprendido por cada GAL a partir de sus éxitos y fracasos en las acciones desarrolladas.

Un último apunte en estas precisiones conceptuales debe hacerse en relación al papel que pueden desempeñar las nuevas tecnologías de la información. Estas suponen un notable apoyo, pueden reforzar el papel del trabajo en red y facilitar la integración de los GAL en marcos regionales, nacionales e internacionales.

Figura 3.09. El soporte conceptual de la integración en red.



Fuente: Elaboración propia.

3.8.2. La integración en red: breve apunte de su desarrollo evolutivo en la Unión Europea

La integración en red constituye una de las señas de identidad del método Leader desde su creación en 1991. Dada su importancia para la mejor implantación de la iniciativa Leader, esta especificidad se ha ido perfeccionando a la vez que aumentaba su importancia, en los sucesivos periodos de programación.

El **Leader I**, en el que en España se conformaron 52 Grupos de Acción Local entre 1991 y 1994 (finalmente 53 al considerar de forma separada Tierra de Campos y Camino de Santiago), contó con la primera Célula de Animación Leader a escala comunitaria y su correspondiente Comité de Seguimiento en España. Fruto de las primeras reuniones de este comité, y ante la necesidad de disponer de interlocutores que representasen a todo el colectivo en las reuniones con las distintas administraciones[82], se crearon, ya en 1993, las primeras asociaciones regionales de GAL (Asociación Huebra

[82] MAPA (1998): *Actualidad Leader*, Revista monográfica número 2.

de iniciativas rurales y la Asociación para el Desarrollo Rural de Andalucía). A estas se les fueron sumando posteriormente otras asociaciones de ámbito regional, nacional y comunitario.

En el siguiente periodo de programación (1994-1999), que se corresponde con las iniciativas **Leader II** y Proder 1, se prestó especial atención a la función por parte de las redes de asistencia técnica para la puesta en marcha de proyectos de cooperación. En el Leader II la integración en red se articuló con la creación de un Observatorio Europeo Leader y sus correspondientes Unidades Nacionales y Antenas Regionales. Si bien la integración en red y la participación en proyectos de cooperación no eran características del Proder 1, muchos de los grupos que actuaban bajo sus pautas también se adhirieron a estas.

En el **Leader Plus** (2000-2006) se amplió y prestó más importancia a la cooperación entre grupos y a su integración en red, constituyendo esta última un capítulo propio de los tres en los que se articulaba la iniciativa; este capítulo, enunciado en tercer lugar, postulaba una «*integración en red de todos los territorios rurales de la Comunidad, tengan o no acceso a Leader Plus, así como de todos los agentes del desarrollo rural*». La Comunicación de la Comisión a los Estados miembros de 14 de abril de 2000, por la que se fijaban las orientaciones sobre la iniciativa comunitaria de desarrollo rural Leader Plus, establecía los objetivos y principios que debían regir la integración en red. Según ésta, el intercambio de logros, experiencias y conocimientos técnicos entre todos los interesados en el interior de la Comunidad fue una prioridad de Leader II «*y lo seguirá siendo en Leader Plus*». La integración en red del conjunto de territorios rurales comunitarios, sean o no beneficiarios de la iniciativa, y de todas las organizaciones y administraciones implicadas en estas acciones territoriales «*serán apoyadas con el objetivo de lograr un intercambio de experiencias, dar impulso a la cooperación entre territorios y promover la información y el aprendizaje en materia de desarrollo rural territorial*».

En este periodo, todos los beneficiarios de Leader Plus tuvieron la obligación de integrarse y participar activamente en la red; participación que consistió, como mínimo, en la puesta a disposición de todos los GAL de la información sobre las acciones realizadas y los resultados obtenidos, así como en su implicación en las diversas actividades organizadas. En concreto, y bajo la dirección de la Comisión, el Observatorio Europeo Leader tomó las funciones siguientes:

a) Recopilación, elaboración y difusión de información sobre las acciones comunitarias en materia de desarrollo rural.

b) Recopilación, consolidación y difusión a escala comunitaria de las buenas prácticas en materia de desarrollo local en el entorno rural.

c) Información a los agentes rurales sobre las grandes tendencias de evolución de la situación de las zonas rurales en la Comunidad y en los países no pertenecientes a la Comunidad.

d) Organización de encuentros a escala comunitaria entre los beneficiarios de la iniciativa, y fomento de la cooperación transnacional.

e) Asistencia a las administraciones nacionales y regionales para facilitar el intercambio de experiencias.

f) Asistencia a las administraciones nacionales en el desempeño de su función de animadores en la puesta en contacto de los beneficiarios de las iniciativas con fines de cooperación.

g) Elaboración de informes sobre la aplicación y el desarrollo de Leader Plus a escala comunitaria.

h) Análisis de los resultados de Leader Plus y de sus implicaciones en materia de política rural.

Así pues, la creación del Observatorio Europeo Leader supuso la escenificación de los postulados básicos de la integración en red. Cabe insistir en que un primer bloque de fines estuvo constituido por todo lo relativo a compartir información y experiencias, tanto por lo que se refiere a la ejecución de proyectos y experimentación de buenas prácticas como a la auscultación de la dinámica social, económica y ambiental de los territorios objeto de la actuación de los GAL. Un segundo tema de interés estuvo sustentado por el impulso a la cooperación transnacional; es decir, al Observatorio se le encomendó la tarea de facilitar encuentros internacionales entre los GAL y suministrar los impulsos necesarios a Estados miembros y regiones para que la cooperación fuera efectiva. Por último, dada la necesidad de conocer la eficiencia y eficacia de los programas de desarrollo rural, el Observatorio canalizó los informes de ejecución y las evaluaciones pertinentes hacia un marco abierto para conocimiento de todos y así obtener el máximo aprendizaje.

Así mismo, se creó una Célula de Promoción y Animación del Desarrollo Rural en España[83], cuyo principal objetivo era promover el trabajo en red de los territorios rurales nacionales, fueran o no beneficiarios de la iniciativa comunitaria Leader Plus, y de todos los implicados e interesados en el desarrollo rural, «*con especial interés en que formen parte de esta red los dedicados a trabajar en el desarrollo endógeno y participativo*». Las principales funciones de esta Célula eran:

a) Búsqueda, análisis e información a escala nacional de buenas prácticas en la promoción del desarrollo rural.

b) Organización de encuentros de Grupos de Acción Local y otros actores del desarrollo rural, con el fin de poner en común las experiencias individuales, locales y comarcales.

c) Mejora de la formación del personal de los centros de desarrollo comarcal dependientes de los Grupos de Acción Local.

d) Mantenimiento y animación de una red telemática que facilitara la comunicación entre todos los componentes de la red de desarrollo rural. El centro de esta red telemática era una página web, que, además de la base de

[83] Real Decreto 2/2002, de 11 de enero, por el que se regula la aplicación de la iniciativa comunitaria Leader Plus y los programas de desarrollo endógeno de grupos de acción local, incluidos en los Programas Operativos Integrados y en los Programas de Desarrollo Rural (Proder)

datos con los proyectos y actividades considerados buenas prácticas para el desarrollo rural, tenía toda la información de interés para cualquier implicado en los procesos de desarrollo de las comarcas rurales. Además servía, a través del uso del correo electrónico, de foro de discusión y para la difusión de noticias en tiempo real.

e) Análisis y difusión de experiencias y cambios producidos en la aplicación de las políticas de igualdad de oportunidades de jóvenes y mujeres en el medio rural.

f) Promoción de actos para la mejora de la imagen del medio rural.

g) Edición de una aplicación que servía de soporte material a la comunicación entre todos los que formaban la red, y que potenciaba y ayudaba a difundir el resto de actividades de la célula.

La creación de la Célula de Promoción y Animación del Desarrollo Rural en España significó un paso más en el camino de la integración en red. Respecto al Observatorio Europeo Leader, cabe decir que añadió tres aspectos de gran relevancia: la participación en la formación del capital humano; la puesta en servicio de una red telemática; y la difusión de buenas experiencias en el ámbito de la Igualdad. En efecto, la formación de todos los agentes implicados en la gestión del desarrollo rural resultó clave para optimizar resultados; que la Célula tuviera entre sus objetivos contribuir a este fin parece un acierto muy notable. Por otra parte, la puesta al servicio de los GAL de nuevas tecnologías de la información contribuyó de manera importante a cumplir el reiterado objetivo de difusión de experiencias. Por último, la especial atención que la Célula prestó a la aplicación de iniciativas que favorecían a jóvenes y mujeres era una manifestación clara de atender uno de los problemas más decisivos de los territorios rurales: el envejecimiento y la masculinización de la estructura demográfica.

En el actual periodo de programación (2007-2013), Leader ha dejado de ser una iniciativa comunitaria para convertirse en un eje transversal del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), reconociendo así, una vez más, la excelente función de la metodología Leader en el desarrollo de las áreas rurales comunitarias. El papel de las redes también está reconocido, prestando especial atención a la creación de redes temáticas y de asistencia técnica. Se estipula la creación de una Red Europea de Desarrollo Rural[84] que sirva de conexión entre las redes, organizaciones y administraciones nacionales implicadas en el desarrollo rural. Las funciones de esta red europea son las siguientes:

a) Recopilar, analizar y difundir información sobre las medidas comunitarias de desarrollo rural.

b) Recopilar, difundir y consolidar a escala comunitaria las buenas prácticas de desarrollo rural.

[84] Reglamento (CE) nº 1698/2005 del Consejo de 20 de septiembre de 2005, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER)

c) Facilitar información sobre la evolución de las zonas rurales de la Comunidad y de terceros países.

d) Organizar a escala comunitaria reuniones y seminarios para los participantes en el desarrollo rural.

e) Crear y explotar redes de expertos con vistas a facilitar el intercambio de conocimientos y prestar apoyo a la aplicación y evaluación de la política de desarrollo rural.

f) Prestar apoyo a las redes nacionales y a las iniciativas de cooperación transnacional.

La Red Europea de Desarrollo Rural es la concreción última de ese tradicional empeño de la metodología Leader por abrir y consolidar un extenso abanico de relaciones entre los GAL que facilite información, muestre experiencias y dé a conocer el estado de los diferentes ámbitos rurales. Se une a lo anterior, como novedad, el interés en la creación de redes de expertos que aporten conocimiento y su capacidad crítica en la evaluación de la política de desarrollo rural.

En este mismo periodo se hace obligatoria la creación de una red nacional en cada Estado miembro. En España se crea la Red Rural Nacional, como un «*sistema integrado de acciones y relaciones al servicio de la colaboración y la cooperación entre los distintos sectores e instituciones, públicos y privados, vinculados al medio rural*»[85]. Esta red pretende constituirse como una plataforma estable para el encuentro e intercambio de ideas, con el fin último de mejorar las capacidades de cada uno de los sectores implicados en el desarrollo. Los objetivos de esta red son los siguientes:

a) Contribuir a mejorar la aplicación de las políticas de desarrollo rural sostenible, aumentado la capacidad de desarrollo endógeno de los territorios, potenciando el enfoque ascendente y la construcción de una gobernanza territorial; y promoviendo la reflexión, el intercambio de experiencias, el seguimiento y la evaluación sobre el mundo rural.

b) Crear un ámbito para la mejora del conocimiento, la innovación, el impulso de una nueva gobernanza territorial, y la interacción entre la población, las actividades, y los valores naturales y culturales del medio rural.

c) Realizar actuaciones y actividades propias para la divulgación del mundo rural, impulsando el intercambio de conocimientos que generen nuevas capacidades, en particular mediante el mantenimiento de un sitio web de la Red Rural Nacional.

d) Configurar un escenario para el asesoramiento constructivo, posibilitando e impulsando debates temáticos sobre cuestiones tanto estructurales como coyunturales relevantes a los procesos de sostenibilidad y desarrollo duradero del medio rural.

[85] Orden AEM/3367/2010, de 22 de diciembre, por la que se establece la organización de la Red Rural Nacional.

e) Establecer un marco de relaciones estable y permanente entre todos los actores implicados en la sostenibilidad rural, apoyando el desarrollo de acciones de cooperación entre los agentes, instituciones y sectores sociales, y en particular entre los Grupos de Acción Local.

f) Promover y desarrollar actuaciones singulares, concretas, ejemplares e innovadoras de alcance general, promovidas tanto por las administraciones como por las organizaciones directamente vinculadas con el medio rural, que favorezcan la dinamización de los territorios; así como la identificación, sistematización y difusión de las mejores prácticas disponibles.

g) Realizar y en su caso apoyar, estudios, análisis y propuestas sobre cuestiones y temas relevantes para el avance conceptual, técnico e institucional del desarrollo rural sostenible.

h) Coordinar e impulsar los esfuerzos en materia de desarrollo rural que se realicen en el ámbito nacional con otras iniciativas en los ámbitos europeo e internacional.

i) Y en general, procurar conocer, analizar, integrar y difundir cuantas iniciativas públicas, mixtas y privadas contribuyan a la sostenibilidad del medio rural en su conjunto o al equilibrio entre las diferentes visiones confluentes sobre el mismo.

De la relación de propósitos citados resultan destacables cuatro líneas fundamentales. En primer lugar, se reafirma el interés en la consolidación de las relaciones abiertas y permeables entre los diferentes GAL; su preocupación por la buena gobernanza, la preservación de valores naturales y culturales, la priorización de la población como depositaria de una cultura y como recurso decisivo del propio territorio rural son cuestiones clave que constituyen la base del tejido de relaciones. En segundo lugar, y como no podía ser menos, la Red hace un uso intensivo de las nuevas tecnologías de la información al entender que son herramientas esenciales en la actualidad. En tercer lugar, cabe citar las actuaciones singulares concretas de cariz innovador que se pueden promocionar tanto desde organismos públicos como desde organizaciones particulares; con ello se busca por parte de la Red la dinamización territorial. Por último, es reseñable que la Red subraye su interés en promover estudios que enriquezcan la conceptualización del desarrollo rural sostenible.

Para cerrar este bagaje histórico, la reciente publicación de la propuesta del Reglamento relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) para el próximo periodo de programación (2014-2020), nos permite tener una primera visión de la futura articulación de la metodología Leader y, más concretamente, del trabajo en red. En esta propuesta, «*se refuerza y amplía significativamente la actual medida de cooperación, dando cabida en ella a una amplia gama de tipos de cooperación (económica, medioambiental y social) entre un extenso elenco de beneficiarios posibles. Ahora, engloba explícitamente los proyectos piloto y la cooperación interregional y transnacional. La iniciativa Leader y el trabajo a través*

de redes seguirán teniendo un papel decisivo, especialmente en lo que a desarrollo de las zonas rurales y difusión de las innovaciones se refiere»[86].

Al prestar una mayor importancia a la innovación y a la creación de redes temáticas, en la propuesta de reglamento se potencia el papel de la Red Europea de Evaluación del Desarrollo Rural, ya creada en la actualidad, y se propone la creación de una Asociación Europea para la Innovación (AEI) en materia de productividad y sostenibilidad agrícola. Las funciones de esta nueva asociación serán las siguientes:

a) Prestar ayuda y facilitar información sobre la AEI a los principales agentes.

b) Promover debates en el marco del Programa para fomentar la creación de grupos operativos.

c) Examinar y notificar los resultados de las investigaciones y los conocimientos pertinentes para la AEI.

d) Recopilar, consolidar y divulgar en la Unión buenas prácticas en materia de innovación.

e) Organizar conferencias y talleres y divulgar información en el ámbito de la AEI.

Tanto la Red Europea de Evaluación del Desarrollo Rural como la Agencia Europea para la Innovación, están llamadas a ser dos entes de notable importancia en el nuevo periodo de programación. De alguna manera, cristalizan el doble interés de la Unión Europea en sacar el máximo beneficio al aprendizaje adquirido –de ahí la apuesta por la evaluación y plantear la innovación como desafío prioritario en el campo de la mejora de la productividad y sustentabilidad agrícola. Por otro lado, se mantienen prácticamente idénticos al periodo actual la estructura, funciones y objetivos de la Red Europea de Desarrollo Rural y de las redes nacionales.

3.8.3. Redes institucionales, asociativas y temáticas

Las redes existentes se pueden encuadrar en tres tipos: en primer lugar, las **Redes Institucionales** –vistas en el apartado anterior–, que están financiadas directamente por la iniciativa Leader o el FEADER y que sirven de plataforma para el intercambio de experiencias y conocimientos técnicos. La Red Europea de Desarrollo Rural (ENRD) y la Red Rural Nacional (RRN) de cada país son las redes institucionales actualmente en vigor.

En segundo lugar, nos encontramos con las **Redes Asociativas**, generadas a partir de la asociación voluntaria de Grupos de Acción Local y otros agentes del medio rural, que tienen como objetivos principales los de actuar en representación común de los Grupos ante las distintas administraciones, impulsar la preparación de proyectos de cooperación y mejorar la visibilidad y el conocimiento general del medio rural. Estas redes asociativas se han creado a escala autonómica, nacional y europea.

[86] COM (2011) 627/3. Propuesta de Reglamento del Parlamento europeo y del Consejo relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER)

En la actualidad existen 18 redes regionales asociativas, con mayor o menor implantación, y dos de cobertura nacional. Prácticamente la totalidad de los Grupos de Acción Local pertenecen a su respectiva red autonómica y a alguna o a las dos redes de ámbito nacional; la Red Española de Desarrollo Rural (REDR) y la Red Estatal de Desarrollo Rural (REDER). Todas las Comunidades Autónomas, excepto Navarra, cuentan con una red regional, existiendo dos en Castilla-La Mancha y en Castilla y León. Las dos redes de ámbito nacional (REDR y REDER) están a su vez vinculadas a sendas redes europeas: ELARD y RED, respectivamente.

Tabla 3.24. Relación de Redes Regionales de Desarrollo Rural

REDES REGIONALES
Asociación Grupos Desenvolvemento Rural de Galicia
Asociación HUEBRA de Iniciativas Rurales de Castilla y León
Asociación para el Desarrollo Rural de Andalucía
Asociación para el Progreso del Desarrollo Rural MENDINET del País Vasco
Assosiació d'Iniciatives Rurals de Catalunya
Federación Canaria de Desarrollo Rural
Federación de Desarrollo Rural de Castilla-La Mancha
Promoción Integral de Castilla y León
Red Aragonesa de Desarrollo Rural
Red Asturiana de Desarrollo Rural
Red Balear de Desarrollo Rural
Red Cántabra de Desarrollo Rural
Red de Centros de Desarrollo Rural de Castilla-la Mancha
Red Extremeña de Desarrollo Rural
Red Murciana de Desarrollo Rural
Red Regional de la Comunidad de Madrid
Red Riojana de Desarrollo Rural
Red Valenciana de Desarrollo rural

Fuente: Elaboración propia.

Las funciones que han desempeñado estas redes asociativas son diversas, llegando, en algunos casos, a asumir las propias de la Administración y de las redes institucionales, si bien la diferencia fundamental con estas pasan por una serie de líneas de actuación que redundan en defensa de los intereses comunes de los Grupos de Acción Local y del medio rural en general ante las administraciones autonómicas y nacionales. Más en concreto, las redes asociativas de desarrollo rural ejercen varias líneas de acción que señalamos a continuación:

a) Representación del medio rural y de los grupos de acción local asociados a ella, mediante la presencia en Mesas y Comités de carácter formal.

b) Interlocución ante las administraciones. Las redes asociativas elevan reflexiones y propuestas de los grupos de acción local a las administraciones pertinentes en los principales foros de toma de decisión.

c) Posicionamiento en todos aquellos campos que afectan al medio rural y su desarrollo sostenible. Las redes asociativas generan un volumen de documentos de reflexión y posicionamiento de gran importancia cualitativa y cuantitativa, que reflejan la opinión y el sentir general de los grupos de acción local ante cuestiones concretas y trascendentes.

d) Visibilización. Las redes asociativas diseñan y ponen en práctica planes de comunicación destinados a mostrar la realidad del medio rural, despojándola de viejos

estereotipos. Estos planes incluyen tanto el flujo de información interna que se hace circular por los grupos de acción local como las relaciones con los medios de comunicación en tanto que altavoces de la sociedad en general.

e) Cooperación. Las redes asociativas impulsan la firma de convenios de colaboración con instituciones extracomunitarias de cara a la puesta en marcha de proyectos de cooperación con terceros países. Asimismo, colaboraron activamente en la definición de la Orden de ayudas para proyectos de cooperación en el marco de la Red Rural Nacional.

Cabe destacar, por último, que el carácter asociativo y voluntario de estas redes, en muchos casos auspiciadas desde los propios Grupos, entronca a la perfección con el enfoque territorial y ascendente de la iniciativa Leader, siendo estas asociaciones uno de los mejores exponentes de la implementación de dicha metodología participativa.

En tercer lugar, se encuentran las **Redes Temáticas**, surgidas la mayoría como continuación de proyectos de cooperación –aunque también pueden ser de otro tipo– que perduran en el tiempo como redes de trabajo.

Sin ánimo de ser exhaustivos, se han seleccionado y desarrollado a modo de ejemplo algunas de las que puede extraerse su efecto demostrativo: ANER, Abraza la Tierra, Paralelo 40, Red de Innovación Tecnológica, Marca de Calidad Territorial, Reto Natura 2000 y, como ejemplo de caso de gran singularidad, los Espacios Sociales de Innovación (ESdI).

- El Proyecto de Cooperación Transnacional ***ANER 2001***[87], Asentamiento de Neorrurales, marcó el inicio de una línea de trabajo para la recuperación de población en comarcas rurales deprimidas; participaron cinco Grupos de Acción Local responsables de la gestión de la iniciativa Leader II en sus respectivos territorios.
- Por otro lado, dentro de esta temática, destaca ***Abraza la Tierra*** en el que participaron 14 Grupos de Acción Local españoles. En este proyecto, «*a partir de los primeros diagnósticos se han trazado directrices para alcanzar soluciones sostenibles. Para ello, el programa está orientado a facilitar la llegada de pobladores emprendedores, con proyectos que generen actividad económica a modo de autoempleo*». El 30 de septiembre de 2010, trascendiendo el tiempo de ejecución del proyecto, diez entidades de desarrollo local constituyeron la Fundación Abraza la Tierra, con el objetivo de continuar con el trabajo iniciado de revitalizar el medio rural facilitando la llegada, el asentamiento y la integración de nuevos vecinos emprendedores.
- En 1997 se inició el proyecto de cooperación transnacional ***Paralelo 40***, formado inicialmente por grupos españoles y portugueses a los que se les unieron, en 1999, grupos italianos. Este proyecto echó a andar durante Leader I extendiéndose hasta Leader Plus. El objetivo de esta red de valorización de un itinerario turístico, en la que participaron 23 GAL, era la mejora de la competitividad de las pequeñas empresas locales, utilizando el turismo rural como hilo conductor para la promoción y comercialización de sus productos y servicios. Desde sus inicios se hizo una fuerte apuesta por las tecnologías de la

[87] MAPA (2003): «Del éxodo a los nuevos pobladores», *Actualidad Leader*, Revista monográfica número 20.

información y el asesoramiento, dando soporte a las empresas del medio rural y creando lugares comunes de encuentro en Internet.

La asociación de Grupos de Acción Local que ejecutó Paralelo 40 rebasó la propia temática del proyecto, trasladando la experiencia del trabajo en red a otros ámbitos (institucionales, asociativos, etc.) con la ejecución de nuevos proyectos y fuentes de financiación alternativas.

- La ***Red de Innovación Tecnológica*** (RITER) se gestó en el año 2010 por medio de un proyecto de cooperación interterritorial de la Red Rural Nacional. RITER –aún en ejecución– tiene un triple objetivo: hacer a las empresas más competitivas, fomentar el desarrollo territorial y favorecer la relación de los diez Grupos de Acción Local participantes con sus empresas asociadas. Para ello, incide en la formación y capacitación en las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones para el desarrollo de negocios, así como en la interrelación de empresas a través de los GAL aprovechando estas nuevas tecnologías. RITER tiene una amplia perspectiva de tener continuidad en el futuro mediante la consolidación del trabajo en red.
- Lo mismo ocurre con el proyecto ***Marca de Calidad Territorial,*** que se puso en marcha en el año 2007 con la participación de empresas públicas, instituciones privadas y colectivos sociales. En la actualidad esta «Marca» está implantada en dieciséis Grupos de Acción Local en España, dos en Italia, cinco en Grecia y uno en Francia, estando otros veintiocho grupos en proceso de adhesión. El elemento común a todas estas marcas territoriales comarcales, y que las diferencia de las marcas de producto, es que su finalidad no es la protección y/o valorización de un producto particular, sino del conjunto de productos, servicios y patrimonio (cultural y natural) de un territorio[88].

  La Marca de Calidad Territorial ha trascendido con mucho las fronteras de la propia financiación del proyecto de cooperación.

- Por su parte, la Red de Espacios de Turismo de Observación en la Red Natura 2000 **(*RETO Natura 2000*)** nace al calor de un proyecto de cooperación en el que participan 30 Grupos de Acción Local de siete Comunidades Autónomas diferentes.

  Esta red pretende impulsar actividades turísticas de observación de la naturaleza como elementos de desarrollo socioeconómico en municipios incluidos en la Red Natura 2000. Para ello, RETO busca dotar a los territorios asociados de una herramienta de planificación estratégica para el desarrollo de las actividades, elaborada a partir de una metodología participativa. El propio contexto territorial supone un valor añadido que puede propiciar nuevas oportunidades en el trabajo en red.

- Un caso singular de trabajo en red entre diferentes GAL –aunque puede haber otros–, en tanto que no nace al albur de proyecto de cooperación alguno, lo constituyen los ***Espacios Sociales de Innovación (ESdI),*** que en la actualidad suponen una nueva metodología de investigación que se caracteriza por la

[88] La Marca de Calidad Territorial. Origen y fundamentos. www.calidadterritorial.es.

participación activa del usuario final y de la comunidad en todas las actividades de investigación, desde el establecimiento de objetivos hasta su validación y experimentación, pasando por la definición, diseño y creación conjunta de nuevos avances con otros agentes de investigación. Estos espacios deben implicar a los distintos actores que participan en la cadena de valor de la investigación e innovación: comunidades beneficiarias, empresas, proveedores de tecnología, representantes de las comunidades de investigación y representantes de la esfera política para la regulación e impulso del uso de los resultados obtenidos.

Al margen de otro tipo de entidades, en la actualidad 19 Grupos de Acción Local están constituidos como Espacios Sociales de Innovación, los cuales se encuentran inmersos en un proceso de consolidación como red de trabajo.

En suma, se puede concluir que de la metodología del trabajo en red han surgido diferentes fórmulas que pretenden consolidarse más allá de la temporalidad concreta asociada a una financiación puntual.

3.8.4. Valoración de la integración en red

Los objetivos, funciones y acciones desarrolladas por las diferentes redes han ido evolucionando y perfeccionándose a lo largo de los distintos periodos de programación. La experiencia adquirida ha ido dotando a las redes de una mayor capacidad y utilidad. Una parte fundamental de este aprendizaje lo constituyen las numerosas evaluaciones realizadas a las iniciativas Leader y Proder. Evaluaciones reglamentarias o voluntarias; externas, internas o autoevaluaciones; a escala local, autonómica, nacional o comunitaria; valoraciones, en suma, del trabajo realizado por los Grupos de Acción Local y las redes y que han de servir para la continua mejora en el cumplimiento de sus objetivos.

Se describen a continuación los resultados obtenidos por la Integración en red en algunas de estas evaluaciones realizadas. Esto nos será de gran utilidad para extraer las principales fortalezas y debilidades de esta integración, así como para la elaboración de las conclusiones y recomendaciones finales.

La principal conclusión del informe de **Evaluación final de la iniciativa Leader I**[89] fue que la Integración en red mostró un «*modesto pero positivo impacto a largo plazo*». Los servicios de la Célula o Unidad Europea de Coordinación (AEIDL) fueron utilizados menos de lo esperado en un principio, debido, en gran medida, a tres motivos: la falta de experiencia por parte de los Grupos de Acción Local en el uso de este tipo de contactos, el «fracaso» en la puesta en marcha de la red telemática, y el uso de otros organismos más cercanos para la resolución de dudas técnicas y administrativas.

En opinión de los grupos consultados en esta evaluación, las funciones de la red no se ajustaban de manera precisa a las necesidades reales de los grupos, y el uso que se hizo de ella fue, en su mayor parte, como mero suministrador de información. El 20% del los GAL mostraron un bajo interés en los servicios suministrados por la red, utilizando

[89] Comisión Europea (1999): *Ex Post Evaluation of the Leader I Community Iniciative 1989-1993. General Report.*

otros canales para establecer contactos y la búsqueda de información. El 55% de ellos tenía un interés moderado a la hora de participar en las acciones de la red, siendo receptores pasivos de la información que esta suministraba. Por último, el 25% restante participó de forma activa en las actividades desarrolladas: visitas, intercambio de servicios, proyectos específicos en torno a temas de interés común, etc.

El aspecto positivo más destacado por los grupos fue la utilidad para conocer las experiencias desarrolladas en otros territorios, siendo los instrumentos de la red más apreciados las publicaciones realizadas, en especial la revista «Leader», los seminarios organizados y las visitas entre los Grupos de Acción Local.

El resultado fue, en suma, modesto pero positivo, y muchos grupos expresaron en la evaluación, realizada entre 1996 y 1998, que se trataba de una experiencia de aprendizaje que dio sus resultados en Leader II y en otras iniciativas comunitarias.

Esta experiencia acumulada en el primer periodo de programación fructificó después y fue también reconocida en la **Evaluación final de la iniciativa Leader II**[90]. Una de sus principales conclusiones se refiere a que los grupos que habían participado en Leader I obtenían una mayor utilidad de la integración en red. El Observatorio Europeo para Leader II se creó en 1995 y en la mayoría de los países hubo Unidades Nacionales de Coordinación, siendo destacable, en este periodo, la creación de redes asociativas de Grupos de Acción Local, regionales y nacionales, con especial incidencia en España.

A escala comunitaria, las redes de colaboración gozaron de gran estima y se beneficiaron en mayor medida los grupos más avanzados en los territorios rurales más diversificados y dinámicos. Las redes sirvieron para consolidar los logros del enfoque local y ascendente y permitieron reforzar los vínculos de los agentes locales con el mundo exterior, a la vez que facilitaron la difusión de la información y la divulgación y transferencia del conocimiento adquirido (*know-how*).

En el caso de la implantación en España de Leader II, a juicio de los evaluadores, dos elementos limitaron un mayor desarrollo de esta herramienta: por un lado, la falta de experiencia previa en el manejo de la metodología Leader y, por otro, la excesiva carga administrativa y burocrática a la que tuvieron que hacer frente los grupos. Aún así, la tarea de la Unidad Española del Observatorio Europeo Leader fue reconocida por los GAL, en especial en tres aspectos: la publicación de la revista «Actualidad Leader», la página web y la calidad de las sesiones de formación organizadas.

La principal recomendación de la evaluación de Leader II en España fue que «*deben dedicarse más recursos a la colaboración en red a todos los niveles, orientados a la demanda. Es preciso apoyar a las redes regionales para que se conviertan en la dirección principal para el aprendizaje mutuo, el intercambio y la cooperación entre territorios colindantes. Las redes nacionales deben trabajar en temas específicos que interesen a un número mínimo de agentes locales y que pueden variar a lo largo del tiempo. Deben servir de bisagra entre los grupos locales y las administraciones del Programa, catalizando la enseñanza institucional*»[91].

[90] Comisión Europea (2003): *Ex post Evaluation of the Community Initiative Leader II. Final Report.*
[91] MAPA (2003): *Evaluación Final del Programa de Desarrollo y Diversificación Económica de Zonas Rurales Objetivo 1 de España. Periodo 1994-1999.*

Por otro lado, la evaluación final del Programa de Desarrollo y Diversificación Económica de Zonas Rurales Objetivo 1 de España (Proder 1)[92], en este mismo periodo, constató que «*a pesar de que la evaluación ha sido muy positiva, aún queda mucho camino por recorrer en el trabajo en red*». La participación de los grupos Proder 1 en las redes fue sensiblemente inferior que la de los Leader, probablemente debido a la ausencia en los primeros de una medida específica de cooperación. En todo caso, concluye esta evaluación, el uso de las redes resultó especialmente útil para gestores y técnicos de los grupos, por el intercambio de experiencias y conocimientos con los agentes de otros territorios.

La evaluación[93] del último periodo de programación finalizado (2000-2007) que se corresponde con la **iniciativa Leader Plus**, incidió en la mayor importancia que adquirieron las Unidades Nacionales (Célula de Promoción y Animación del Desarrollo Rural en España) en detrimento del Observatorio Europeo. Ambos fueron fuentes útiles de información e interpretación de la normativa aplicable, si bien fueron criticados en alguna ocasión por tener esta información un cariz excesivamente teórico y de difícil aplicación. Las redes, a juicio del equipo evaluador, debían tomar la iniciativa en la identificación de las necesidades e intereses de los territorios rurales para poder ofrecer así unos servicios más útiles. Las unidades nacionales debían recoger las ideas innovadoras e invitar a los actores locales de diferentes territorios a trabajar sobre ellas en grupos temáticos, pudiendo ofrecer, para ello, presupuestos reducidos para la incorporación de investigadores y otros expertos.

Por último, en la evaluación intermedia de la iniciativa Leader Plus en España[94], se constató que «*los GAL se encuentran aún en una fase muy temprana de desarrollo (año 2003), y ninguno de los consultados ha recurrido a la Célula como apoyo al eje de cooperación ni para la resolución de dudas, si bien indican que esperan hacerlo en el futuro*». Señalar también que algunos grupos indicaron que «*la existencia de otras redes (REDR, REDER o* redes autonómicas) *conocidas y utilizadas por los grupos, ya que forman parte de ellas, les lleva en muchos casos a no acudir a la página de la célula con periodicidad*».

Señalar, por último, que entre los años 2007 y 2008 se realizó una evaluación interna, con ayuda de evaluadores externos, en el marco de un «Pacto de Cooperación, evaluación y análisis de los efectos de los programas de desarrollo en los territorios rurales»[95], cuyo principal objetivo era analizar el impacto de los programas de desarrollo Leader Plus y Proder 2 en sus ámbitos de actuación. En esta evaluación se constató la importancia que habían tenido las redes asociativas en la participación de los GAL en proyectos de cooperación, así como la demanda, por parte de los grupos, de una mayor asistencia técnica, sobre todo al principio de la programación.

[92] MAPA (2003): *Evaluación Final del Programa de Desarrollo y Diversificación Económica de Zonas Rurales Objetivo 1 de España. Periodo 1994-1999.*
[93] Comisión Europea (2011): *Ex Post Evaluation of Leader Plus*.
[94] MAPA (2003): *Evaluación intermedia de la aplicación del programa de la iniciativa comunitaria Leader Plus en España (programa nacional).*
[95] REDER (2009): *Evaluación y análisis de los efectos de los programas de desarrollo en los territorios rurales*.

3.9. COOPERACIÓN

3.9.1. Concepto y necesidad

Cooperar consiste en trabajar en común una serie de personas o entidades de distinta naturaleza, con el fin de alcanzar un objetivo compartido, usando generalmente métodos comunes, en vez de trabajar de forma separada y competitiva, ya que el trabajo cooperativo no compite, sino que suma fuerzas hacia el objetivo común.

En la continua lucha del ser humano por la supervivencia y por el acceso a bienes de diversa naturaleza que proporcionan bienestar, pronto descubrió que sus mejores armas eran, precisamente, otros seres humanos, el esfuerzo mutuo de quienes, encontrándose en situaciones similares, aspiraban a metas comunes. Con frecuencia, eran necesarios un peligro exterior o una grave necesidad interior como estímulos para la acción en común, como llamada a la razón o a los sentimientos para establecer formas de organización más o menos estables, algunas definitivamente incorporadas al acervo cultural.

Estos mecanismos de ayuda mutua han funcionado siempre y su necesidad sigue hoy plenamente vigente, con una importancia mayor incluso, puesto que constituyen un factor esencial de los procesos de desarrollo. Evidentemente, para que así sea, las bases y formas de operar en común han tenido que evolucionar, adecuándose a las nuevas situaciones y objetivos: lo emotivo de ayer, hoy ha de ser reflexivo; lo simplemente esporádico, ha de dejar paso a la planificación; y el comportamiento intuitivo, debe enriquecerse con una específica formación.

La acción de grupo, por tanto, no debe entenderse hoy como un simple medio para resolver situaciones concretas de emergencia o necesidad, sino como un instrumento de desarrollo y, en buena medida, como una concepción del mismo. Desarrollo conjunto y progreso colectivo logrado por la ordenada, eficiente y progresiva actuación en común de la población.

La aplicación práctica de este propósito, que tiene un marcado carácter formativo, requiere el establecimiento y animación de un proceso que permita a los territorios rurales y a su población, por una parte, aprender a estudiar, planificar, ejecutar y evaluar conjuntamente acciones de interés compartido y, por otra, desarrollar una serie de actitudes y capacidades imprescindible en el trabajo en común como son la participación, disposición al cambio, autoconfianza y confianza mutua, comunicación, una grave necesidad interior eran estímulos necesarios para la acción en común, como llamada a la razón o a los sentimientos para establecer formas de organización de más o menos responsabilidad, etc.

Otra característica de toda acción cooperativa de desarrollo es su necesaria vocación de continuidad. Garantizar una continuidad en el proceso cooperativo exige al órgano animador, Grupo promotor, coordinador, líderes locales, etc., una planificación lógica de metas y métodos que reduzca al mínimo las actuaciones esporádicas, dispersas o inconexas. Superadas las primeras fases de actuación o los primeros proyectos sencillos y una vez adquiridas por la población unas experiencias y capacidades, debe aspirarse a que el proceso alcance su propia dinámica y se planifiquen y se lleven a cabo proyectos de mayor envergadura, que pueden dar lugar, cuando la población descubre que el logro de los objetivos que persigue o la continuidad de su tarea a partir de un momento dado,

requiere una organización más perfecta, duradera y con personalidad propia, a la constitución de una entidad específica de carácter permanente, que en la normativa comunitaria se denomina de forma genérica como estructura jurídica común.

Saliendo al paso de artificiosas disyuntivas entre la importancia de lo social o lo económico, conviene señalar que el desarrollo, en general, y el desarrollo rural, en particular, en sus metas materiales y de evolución de la población, no es un fenómeno unidimensional y que las motivaciones que permiten a la población rural avanzar en este proceso están íntimamente relacionadas o son interdependientes. Y esa misma globalidad ha de quedar necesariamente reflejada en la actuación de las instituciones que pretendan promover y animar acciones de desarrollo. Es por ello por lo que la cooperación entre territorios rurales se adoptó como instrumento metodológico en el enfoque Leader y por lo que, ante una situación de emergencia, como más adelante se señala, el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino asumió un importante esfuerzo presupuestario, al margen de la financiación comunitaria.

Con estos planteamientos, a lo largo de estos veinte últimos años, las áreas rurales han consolidado la metodología Leader como el marco más adecuado para contribuir al logro de las aspiraciones de la población, en el que, paralelamente, la cooperación entre territorios rurales ha abierto una nueva frontera para el desarrollo endógeno, donde la capacidad operativa de los Grupos de Acción Local ha quedado demostrada, y ha permitido establecer sinergias, fortalecer compromisos y descubrir nuevas formas de conocerse.

Y eso es así porque es ésta una metodología que, ya desde las primeras etapas, incluía entre sus principios tanto la difusión de experiencias innovadoras y transferibles como el intercambio permanente de información entre los Grupos de Acción Local. Es este pues un escenario abocado, necesariamente, a la cooperación. A pasar de «compartir información» a «actuar en común», de «aprender juntos» a «hacer juntos».

Pero ni todo ha sido instantáneo, sino que ha requerido tiempo, ni ha sido fácil, puesto que ha necesitado esfuerzo, ni está todo resuelto, ya que en España, transitoriamente resuelta la financiación con un importante esfuerzo presupuestario por parte del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, es necesario reconducir la financiación de la cooperación a sus cauces adecuados.

3.9.2. Leader I

La Comunicación de la Comisión a los Estados miembros 91/c73/14, de largo título, por la que se fijan las directrices de unas subvenciones globales integradas, para las que se invita a los Estados miembros a presentar propuestas que respondan a una iniciativa de desarrollo rural, no preveía ninguna medida relativa a proyectos o acciones de cooperación.

Planteada como una iniciativa demostrativa, cuyos resultados eran inciertos por la novedad que suponía instaurar una metodología de desarrollo basada en el protagonismo de la propia población rural en la definición de una estrategia y en la gestión de un programa y de unos fondos públicos puestos a su disposición, únicamente preveía la integración de los Grupos de Acción Local en una red con el fin de

intercambiar información y experiencia, para lo que, además de los medios tradicionales, utilizarían las nuevas tecnologías de la comunicación

Se preveía, por tanto, unas medidas de integración de los Grupos en una red supranacional, que cubriría los gastos de activación de la red (centro de animación de ámbito comunitario, intercambios, visitas, traducciones, seminarios y gastos de evaluación y difusión de los resultados de la red), cuya financiación no sobrepasaría el 2 por 100 del total de la iniciativa.

Nada, por tanto, de acción conjunta hacia el exterior de los territorios, salvo este intercambio de información y experiencias, corolario de las propiedades de innovación y de carácter demostrativo que se pretendía tuvieran los proyectos promovidos y auxiliados en el marco de la iniciativa.

Sin embargo, este intercambio se planteó más como deseo que como objetivo, dado el carácter demostrativo de la iniciativa y la escasa o nula experiencia de los Grupos de Acción Local, todos de nueva creación, a esta nueva metodología de desarrollo.

Así, como señala la evaluación *ex post* de la iniciativa Leader I en España, una parte importante de los Grupos se mantuvieron encerrados en sí mismos, sin demasiada comunicación o intercambio con otros Grupos nacionales o extranjeros. En este sentido, y en términos generales, no parece que ni el Comité de Seguimiento, que, como en la actualidad, tenía asignadas otras funciones, ni la Célula de Animación comunitaria de Grupos de Acción Local tuvieran posibilidades, en el primer caso, o capacidad, en el segundo, para crear una dinámica de información, animación compartida e intercambio de experiencias entre los distintos Grupos.

No obstante, la mayoría de los Grupos de Acción Local, los dos tercios aproximadamente, participaron en este objetivo de intercambio de experiencias y en acciones conjuntas con otros Grupos que, si bien no pueden calificarse como proyectos de cooperación propiamente dichos, ofrecieron la oportunidad de que esta actuación proporcionara unos efectos cualitativos importantes, como apertura de los territorios rurales al mundo exterior, encuentros de los agentes y pobladores rurales con otras culturas, análisis de las dificultades encontradas en el proceso de desarrollo, búsqueda en común de posibles soluciones a problemas comunes, aparición de nuevos tipos de solidaridad rural, etc.

Apréciese que, en aquel momento, se trataba de promover el intercambio de información y experiencias entre Grupos de Acción Local, lejos todavía de lo que, con posterioridad, en el Reglamento (CE) 1698/2005, regulador de los Programas de Desarrollo Rural (PDR) para el periodo de programación 2007-2013, se ha consagrado como cooperación, no entre Grupos, sino entre territorios.

3.9.3. Leader II

Los resultados alcanzados mediante este nuevo modelo de desarrollo autónomo, responsable y participativo de la población rural, determinó que la Comunicación de la Comisión a los Estados miembros 94/c180/12, reguladora de la iniciativa Leader II, no sólo diera continuidad y carta de naturaleza a la metodología Leader, sino que, además, incluyera una medida, la C, que se denominó de «cooperación transnacional» y que, aún

no siendo obligatoria ni, por tanto, condicionante de la selección de los programas comarcales de desarrollo, animaba a su aplicación a fin de «*ayudar a concebir, realizar y comercializar en común productos o servicios en todos los ámbitos del desarrollo rural*». No obstante, la regulación de esta nueva medida no fue del todo satisfactoria.

En primer lugar, no parece coherente que unos Grupos de Acción Local (todavía no se concebía la cooperación entre territorios) de nueva creación o con muy poca experiencia anterior, pudieran llevar a cabo proyectos de cooperación de carácter transnacional, sin, primero, haber experimentado y aprendido a cooperar con Grupos más cercanos, de su misma región o de su mismo país, en proyectos interterritoriales que, obviamente, no tenían cabida en esta medida. La propia Comisión, como luego se verá, fue consciente de este problema, como expuso en su evaluación *ex post* de Leader II.

En segundo lugar, la cooperación seguía planteándose como intercambio de experiencias y, aunque ya contemplaba la realización de proyectos conjuntos, lo hacía de forma ocasional. Así, la Comisión declaraba que «*los responsables institucionales y los agentes de desarrollo rural coinciden en que el mundo rural está sufriendo una mutación importante y debe buscar nuevas orientaciones, nuevas formas de desarrollo y nuevas actividades que reúnan a los distintos interesados. Asimismo, admiten que estas nuevas direcciones no están aún bien definidas y que la cooperación europea en este sector sería un incentivo importante para suscitarlas y divulgar experiencias en toda la Comunidad*».

De esta forma, el objetivo de Leader II en esta materia sería el de fomentar las actividades innovadoras realizadas por los agentes locales en todos los sectores de actividad del medio rural, dar a conocer experiencias concretas en toda la Comunidad y ayudar a los Grupos de Acción Local de los distintos Estados miembros que lo deseasen a inspirarse en los resultados obtenidos en estos territorios y, como último eslabón de la cadena, a realizar en común determinados proyectos.

Porque además, y esta es la tercera consideración a tener en cuenta, en la aplicación de Leader II se contemplaba un «proceso evolutivo» de los Grupos de Acción Local (capítulo II, apartado 7 de dicha Comunicación), que empieza por la Adquisición de Capacidades (medida A), pasa por el Programa de Innovación Rural (medida B), y también por la Cooperación Transnacional (medida C) y termina con las Redes de colaboración (medida D), señalando la Comunicación a este respecto que «*el conjunto de estos mecanismos evoluciona con el tiempo, es decir, que a lo largo de un periodo de aplicación de seis años la importancia de las medidas de asistencia técnica pueden desplazarse hacia proyectos de cooperación transnacional*».

En cuarto lugar, la previsión de que la iniciativa ayudaría a «*la concepción, realización y comercialización en común de productos o servicios*», se antoja una proyección demasiado economista que pudiera dejar fuera de su alcance a proyectos de objetivo cultural o solidario.

Por último, la Comisión señalaba que esta medida de cooperación transnacional estaría estrechamente relacionada con la existencia de una red que facilitaría el surgimiento de cooperaciones transnacionales, admitiendo el «proceso evolutivo» de la aplicación de la medida y la naturaleza de intercambio de experiencia, más que de cooperación, de la red europea, al señalar que la cooperación «*debería aparecer de forma progresiva (en la*

actuación de los Grupos) tras un periodo de funcionamiento de la red, lo cual permitiría conocer las experiencias prácticas innovadoras y existentes en numerosos Estados miembros, pero poco conocidas, y proporcionar asistencia técnica al establecimiento de este tipo de cooperación».

El desarrollo de todo ello en España registró aspectos contradictorios. Aunque en los listados correspondientes aparecen del orden de algo más de dos centenares de registros, es preciso tener en cuenta que la configuración de la red y el suministro de información recogen bajo el mismo epígrafe acciones conjuntas y proyectos de cooperación. Estos últimos, *strictu sensu*, son mucho menos en cantidad, pero, justo es reconocerlo, no en importancia, ya que un buen número de aquellos proyectos transnacionales han tenido continuidad hasta estos momentos y otros fueron semilla y aprendizaje de proyectos posteriores de mayor alcance.

Por otra parte, la Unidad Española del Observatorio Europeo especializó su actuación en las acciones innovadoras poniendo en marcha una base de datos en 1998 con el nombre de «*¿quién sabe qué…?*», completada en los dos años siguientes con una recopilación de hasta 747 acciones destacadas. No fue hasta el 2001 cuando se creó una base de datos de cooperación transnacional con los proyectos en los que los Grupos de Acción Local españoles habían participado, información que, en aquellos momentos, fue obtenida a partir de la facilitada por el Observatorio Europeo Leader II, especialmente en lo referente a la solicitud de las ayudas de asistencia técnica a las primeras fases de puesta en marcha de los proyectos, así como de la recopilada en las visitas de detección de innovación realizadas a los Grupos en 2001 por parte de los técnicos de las Antenas Regionales y de la propia Unidad. ¡Pero es que en 2001 ya no existía Leader II, sino Leader Plus!

Con un coste total previsto para la ejecución de toda la iniciativa Leader II de 1.100,6 millones de euros, se destinó inicialmente a esta medida de cooperación transnacional el 1,2% (12,8 millones de euros), entendiendo, erróneamente como se comprobó más tarde, que la cooperación interterritorial, necesaria aunque no prevista expresamente en la financiación comunitaria, quedaba implícitamente incluida en la aplicación del resto de las medidas que componían el programa de innovación rural. Al término del periodo de programación, la inversión total en Leader II fue de 1.363,9 millones de euros, incremento debido a la importante aportación privada generada (758,9 millones de euros) por los fondos públicos, destinándose a cooperación transnacional un total de 11,97 millones de euros, con una distribución regional que se recoge en la tabla 3.25.

Tabla 3.25. Inversión en cooperación transnacional Leader II.

Comunidad Autónoma	Millones de euros	Comunidad Autónoma	Millones de euros
ANDALUCÍA	0,92	EXTREMADURA	1,70
ARAGÓN	1,74	GALICIA	1,80
ASTURIAS	0,32	MADRID	0,10
BALEARES	0,07	MURCIA	0,20
CANARIAS	0.14	NAVARRA	0,80
CANTABRIA	0,11	LA RIOJA	0,30
CASTILLA Y LEÓN	0,80	COM- VALENCIANA	2,10
CASTILLA-LA MANCHA	0,70	PAIS VASCO	-
CATALUÑA	0,07	**ESPAÑA**	**11,9**

Fuente: Elaboración propia a partir de los Informes de cierre.

Además de una cierta apertura y del enriquecimiento que aportaron en materia de *know how* y buenas prácticas, las actuaciones de cooperación evidenciaron su facultad de provocar una verdadera «mezcla cultural», un «mestizaje» de los territorios rurales, que pudo ser fuente de innovación, aportaron una cultura de riesgo que también generó numerosas acciones innovadoras a nivel local y constituyeron la semilla de proyectos actualmente vigentes.

Por supuesto, las consideraciones anteriores son aplicables a los Grupos de Acción Local que, con metodología Leader, gestionaron el programa Proder, si bien, aunque intervinieron en algunas acciones conjuntas y proyectos de cooperación, su participación fue muy limitada.

No obstante, como se ha señalado anteriormente, la Comisión Europea, en su evaluación *ex post* de Leader II reconoció que *«la cooperación transnacional entre zonas rurales dejó una imagen ambigua: para la mayor parte de los nuevos Grupos de Acción Local (en España el 60,2 por 100), su concepción resultaba demasiado ambiciosa. Habría sido más fácil y más útil para los grupos locales asociarse a los Grupos vecinos. Esto terminó haciéndose en redes regionales de colaboración, sin el apoyo de la Comisión. Aunque la medida C no se explotó plenamente, fue utilizada por las dos terceras partes de los grupos, lo cual significa que los GAL necesitaban el intercambio, el aprendizaje y la transferencia de conocimientos mucho más que emprender proyectos de cooperación en sentido estricto. La cooperación transnacional no fue importante en si misma, por lo que respecta al uso más eficaz de los recursos comunes a las zonas afectadas, salvo a través de la transferencia de know-how específico*».

3.9.4. Leader Plus

Con base en este análisis de la Comisión, producto de una cierta decepción, la Comunicación de la Comisión de los Estados miembros, de 14 de abril de 2000, por la que se fijan orientaciones sobre la iniciativa comunitaria de desarrollo rural Leader Plus, ofreció un concepto de cooperación radicalmente distinto de lo que había sido en Leader II.

En primer lugar, se declaraba que la cooperación en su sentido más amplio habría de constituir un aspecto fundamental de la iniciativa y podría llevarse a cabo dentro de los propios territorios rurales, entre territorios de un Estado miembro o de diversos Estados miembros y, en caso necesario, incluso rebasando el marco comunitario.

Pero la novedad más importante fue que elevó la consideración de la cooperación a nivel de eje de programa y la convirtió, no como cooperación entre Grupos de Acción Local, sino como cooperación entre territorios, elevando de esta forma al territorio a la categoría de sujeto activo de desarrollo.

A partir de ese momento, confundir cooperación entre territorios con cooperación entre Grupos de Acción Local supondría confundir lo representado con el representante. Como conjunto de interlocutores públicos y privados de los distintos sectores socioeconómicos, los Grupos de Acción Local representan al territorio, pero no son el territorio, de la misma forma que el presidente o el equipo técnico representan o trabajan para el Grupo de Acción Local, pero no son el Grupo de Acción Local.

Entre otras novedades que conformaban este nuevo concepto de cooperación cabe señalar las siguientes:

- La cooperación debería representar una auténtica plusvalía para los territorios participantes en el proyecto.
- La cooperación no habría de limitarse a un simple intercambio de experiencias, sino que debería consistir en la realización de una acción común y, cuando fuera posible, integrada en una misma estructura.
- Los proyectos se llevarían a cabo bajo la dirección de un Grupo de Acción Local coordinador.
- Reconocía la posibilidad de desarrollar proyectos de cooperación interterritorial dentro de un Estado miembro por parte de territorios Leader Plus., territorios que hubieran sido seleccionados en Leader I y Leader II, e incluso en otros territorios, señalando que si bien la cofinanciación alcanzaba únicamente a territorios Leader Plus, los gastos de animación serían subvencionables para todos los territorios participantes.
- Abría la cooperación transnacional a territorios de países no pertenecientes a la Unión Europea pero que estuvieran organizados bajo pautas Leader, forma de organización que, delimitada por Directrices comunitarias posteriores, pasó al ordenamiento interno español mediante la Orden APA/64/2004, de 15 de enero, concretándose en que se entendía que una zona rural estaba organizada bajo pautas Leader cuando, a) existe un grupo local activo en el desarrollo rural con capacidad para elaborar una estrategia de desarrollo para un territorio determinado, b) la organización del grupo se basa en una asociación abierta y amplia en la que se aliente la participación de agentes sociales, c) el grupo esté integrado por representantes de diferentes asociaciones y sectores socioeconómicos y d) el grupo elabora su propia política de desarrollo y está dispuesto a trabajar en conexión en red con otros grupos. Se trata, por tanto, de territorios más o menos organizados, lo que descarta la posibilidad de utilizar este instrumento metodológico para «exportar» el modelo Leader.
- Se instauró la obligatoriedad para todos los Grupos de Acción Local de su participación en la red que, elevada, también, a categoría de eje, se le confirió expresamente la obligación de impulsar la cooperación entre territorios y la obtención de resultados en este ámbito, así como la asistencia técnica para la cooperación interterritorial y transnacional.

En España, atendiendo a las previsiones contenidas tanto en los programas regionales como en el programa nacional y en el Real Decreto 2/2002 de 11 de enero, por el que se regula la aplicación de iniciativa, se establecieron por la anteriormente citada Orden APA/64/2004 de 13 de enero, las normas para la presentación y selección de proyectos de cooperación, que adaptó las orientaciones comunitarias sobre proyectos de cooperación a la normativa interna y dio respuesta a la exigencia de la Comunicación de establecer un método de selección de los proyectos de cooperación.

Aunque en un principio se previó para el Eje de cooperación 98,1 millones de euros en total, que representaba el 6,8% del coste previsto total de la iniciativa, al cierre del programa, con un gasto final comprometido de 1.794,3 millones de euros, de los que 1007,5 millones corresponden a la aportación privada generada por la financiación pública, la inversión total en cooperación alcanzó los 88,65 millones de euros, que representa el 4,94% del coste total.

La tabla 3.26 recoge, por Comunidades Autónomas, el coste final del Eje de cooperación, por modalidades, y el porcentaje que representa en relación al coste total del respectivo programa.

Tabla 3.26. Coste final del Eje de cooperación en Leader Plus y porcentaje sobre el coste total de la iniciativa. (1).

	Gasto Final Comprometido (Millones de Euros)			**% sobre total programa**		
	Interterritorial	**Transnacional**	**Total**	**Interterritorial**	**Transnacional**	**Total**
Andalucía[(1)]	No disponible		28,30	No disponible		8,88
Aragón	6,48	1,20	7,68	3,10	0,58	3,68
Asturias	1,78	1,06	2,84	3,33	1,99	5,32
Baleares	0,42	0,53	0,95	2,13	2,68	4,81
Canarias	1,33	0,19	1,52	4,60	0,66	5,26
Cantabria	0,74	0,04	0,78	2,98	0,16	3,15
Castilla y León	8,09	1,70	9,79	3,79	0,80	4,59
Castilla-La Mancha	2,05	0,98	3,03	1,14	0,54	1,68
Cataluña	3,01	0,66	3,67	1,76	0,39	2,15
Extremadura	3,10	1,55	4,65	3,02	1,51	4,53
Galicia	8,64	5,35	13,99	5,38	3,33	8,71
Madrid	0,49	0,29	0,78	2,06	1,22	3,28
Murcia	0,35	0,56	0,91	0,82	1,32	2,14
Navarra	0,36	0,54	0,90	1,10	1,64	2,74
La Rioja	0,73	0,36	1,09	3,09	1,53	4,62
Com. Valenciana	3,08	0,81	3,89	2,82	0,74	3,56
País Vasco	0,15	-	0,15	1,32	-	1,32
Programa Nacional	3,23	0,49	3,72	4,68	0,71	5,39
ESPAÑA	**65,13**	**23,52**	**88,65**	**3,63**	**1,31**	**4,94**

[(1)]Andalucía configuró el eje de cooperación en medidas no homogéneas al resto
Fuente: Elaboración propia a partir de los Informes de cierre.

La Orden APA/64/2004, de 13 de enero, constituyó una norma marco de cooperación, en la que se determinó un procedimiento de selección de proyectos a cargo de una comisión constituida por representantes del, entonces, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y de las Comunidades Autónomas concernidas por razón de los territorios participantes en los proyectos. Actuando por procedimiento escrito, la comisión promedió unos plazos de selección que no superaron los cuarenta días.

Como instrumento metodológico innovador de desarrollo, se llevaron a cabo, en el marco de Leader Plus, 214 proyectos de cooperación, de los que 130 fueron de cooperación interterritorial y 84 de cooperación transnacional, cifras que situaron a España en cuarto lugar de EU-15 respecto al número total de proyectos, en tercer lugar en cuanto a proyectos de cooperación transnacional y en cuarto lugar en cuanto a cooperación interterritorial.

La tabla 3.27 expone, por países de la Unión Europea, el número de Grupos de Acción Local, proyectos de cooperación y porcentajes de participación.

Tabla 3.27. Número de Grupos de Acción Local, proyectos de cooperación y participación.

	Nº de GAL[(1)]	**Nº de Proyectos de cooperación**		**% de GAL participantes en proyectos de cooperación**	
		Interterritorial	**Transnacional**	**Interterritorial**	**Transnacional**
Alemania	148	266	71	67	41
España[(2)]	**145**	**130**	**84**	**100**	**63**
Francia	140	91	80	78	44
Italia	133	63	62	82	75

Reino Unido	57	180	161	98	82
Austria	56	60	29	84	41
Portugal	52	124	69	100	85
Grecia	40	9	10	100	75
Holanda	28	47	24	71	36
Finlandia	25	70	72	76	92
Irlanda	22	228	157	100	10
Bélgica	20	6	11	60	70
Dinamarca	12	21	13	92	50
Suecia	12	29	39	75	100
Luxemburgo	4	3	6	100	100
UE-15	894	1.327	888	83,25	68,61

(1) Polonia 149, Hungría 70, Letonia 17, Rep.Checa 10, Lituania10, Estonia 3

(2) Además, han participado, aunque no era obligatorio, el 60% de los Grupos Proder

Fuente: Elaboración Propia a partir de datos del Contact Point

Teniendo en cuenta que la normativa comunitaria regula esta medida como cooperación entre territorios rurales –y no como coloquialmente se dice de cooperación entre Grupos de Acción Local– y que tanto los grupos como los territorios participan en varios proyectos, esta participación se cuantifica en número de partenariados, de forma que estos proyectos contaron con 1.285 partenariados, de los que 1.085 correspondieron a territorios españoles y 200 a territorios europeos.

Los 130 proyectos de cooperación interterritorial contaron con la participación de 790 partenariados territoriales españoles. En los 84 proyectos de cooperación transnacional participaron 495 partenariados, de los que 295 correspondieron a territorios españoles y 200 correspondieron a territorios de otros Estados.

1.285 Partenariados en 214 proyectos		
Cooperación Interterritorial (130 proyectos)	Cooperación Transnacional (84 proyectos)	
790 partenariados españoles	295 partenariados españoles	200 partenariados europeos

La confianza alcanzada en el medio rural hacia este tipo de actuaciones se pone de relieve al considerar que el 100% de los 145 territorios Leader españoles, más el 60% de los territorios Proder (aunque no les era obligatorio), participaron en al menos un proyecto de cooperación, circunstancia que únicamente se ha producido en otros cuatro países de EU-15, aunque con número de territorios Leader sensiblemente inferior (Portugal-52, Grecia-40, Irlanda-22 y Luxemburgo-4).

En todos los proyectos, los territorios participantes han estado representados y asistidos técnicamente por los Grupos de Acción Local organizados en aquellos territorios, habiéndose contado, también, con la asistencia de redes territoriales de desarrollo rural, Universidades y asociaciones de variado tipo.

Los 214 proyectos de cooperación han supuesto un coste total comprometido de 88,7 millones de euros, señalándose en la tabla 3.28 la incidencia porcentual de estos proyectos por orientación temática y de forma comparativa entre ejes y EU-15.

Tabla 3.28. Orientación temática de los proyectos Leader Plus (millones de euros).

	EU-15		ESPAÑA		
	Eje 1	Eje 2	Eje 1	Eje 2	
				Interterritorial	Transnacional
Nuevos conocimientos y tecnologías	13,8	9,3	18	4	-
Valorización de productos locales	16,6	23,7	14	20	25
Mejora de la calidad de vida	28,1	22,8	31	8	18
Valorización de recursos naturales y culturales	30,5	33,3	20	39	30
Otros temas	11	10,9	17	29	27

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Contact Point

Durante este periodo de programación, junto a una amplia mayoría de buenos proyectos, algunos excelentes, en su concepción, desarrollo y continuidad, se ha podido apreciar en otros una cierta devaluación de los principios que tiene la cooperación en el marco de la metodología Leader y que pueden agruparse en dos categorías, según su aplicación final y según su ejecución. En el primer caso, toda la actuación de estos proyectos se ha enfocado a la celebración de un acto folclórico-cultural o a la participación común en una feria, acciones que, por su carácter efímero, no debieran haber sido objeto de un proyecto de cooperación, sino incluidos en alguna otra medida. En el segundo bloque se incluyen proyectos que en su fase de ejecución de puso de manifiesto que, lejos de ser una cooperación entre territorios, lo ha sido entre algunos miembros de las Juntas Directivas y de los equipos técnicos de los Grupos de Acción Local participantes o, en los casos más graves, únicamente entre personal técnico.

Para evitar estas desviaciones en el futuro, debiera exigirse que los Grupos de Acción Local, como representantes de los territorios participantes y en razón a que aglutinan a los sectores socioeconómicos públicos y privados del mismo, diseñen, presenten y lleven a cabo un procedimiento de rigurosa autoevaluación de su participación en el proyecto.

3.9.5. Leader-Eje 4

Durante el actual periodo de programación 2007-2013, el Reglamento (CE) 1698/2005, regulador del FEADER, configura Leader como un eje metodológico inspirador de toda la programación de desarrollo rural y regula expresamente la cooperación en su artículo 65, complementado con lo dispuesto en el artículo 39 del Reglamento (CE) 1974/2006 de aplicación del anterior y con los Programas de Desarrollo Rural (PDR) en los que se establecía la obligatoriedad de que los Grupos deberían participar, al menos, en un proyecto de cooperación.

Sin perjuicio de la problemática incorporación del método Leader a la programación ordinaria, como se ha expuesto en el capítulo dedicado a la Dinamización, la cooperación en este caso alcanza niveles reglamentarios, mantiene el concepto de territorio como sujeto activo en la cooperación, ratifica el objetivo de los proyectos como actuación conjunta y no como simple intercambio de experiencias, extiende la subvencionabilidad de los gastos de promoción a todas las zonas en las que se lleva a cabo el proyecto de cooperación y continúa posibilitando de nuevo a estos proyectos de territorios organizados bajo pautas Leader, si bien reduce las exigencias establecidas para Leader Plus a dos: la presencia de un grupo local activo capacitado para elaborar

una estrategia de desarrollo y la organización del grupo basado en la asociación de agentes locales.

No obstante, la aplicación en España de la medida de cooperación no ha estado exenta de problemas, fundamentalmente en su financiación.

Aunque en un principio la propia Comisión estimuló, cierto pero indemostrable, la inclusión en el programa de Red Rural Nacional de la cooperación interterritorial a desarrollar entre territorios de más de una Comunidad Autónoma, así como la cooperación transnacional, llegado el momento de la aprobación de los programas, esta posibilidad fue rechazada y limitada a la financiación de la asistencia técnica en materia de cooperación de la citada tipología de proyectos.

El objetivo de residenciar en la Red Rural Nacional este tipo de proyectos respondía a que, en aras de una buena coordinación entre Administraciones públicas, parecía conveniente disponer de un procedimiento armonizado y lo más ágil posible de presentación y selección de estos proyectos, sin perjuicio de las competencias de las autoridades de gestión de los Programas de Desarrollo Rural (PDR), con objeto, además, de facilitar la comunicación con la Comisión y las autoridades de gestión de otros Estados miembros, agilizar la búsqueda de partenariados y evitar la dispersión normativa en la ejecución de estos proyectos. En definitiva, aplicar las recomendaciones de la Guía de Cooperación adoptada por el Comité de Desarrollo Rural de la Comisión Europea, referida a la «*necesidad de informar claramente a los Grupos de Acción Local de las posibilidades de financiación para la cooperación con base en unas directrices claras*» y «*asegurar que el proceso de selección sea tan simple y flexible como sea posible*».

En otro caso, cada una de las 17 autonomías de gestión de los PDR españoles tendrán que establecer un cauce de relación con las otras 16 autoridades de gestión; los proyectos de cooperación habrían de seleccionarse a la luz de 17 normas jurídicas distintas; y en proyectos de cooperación transnacional, para los que existe la obligación de informar a la Comisión Europea (según dispone el artículo 39.5 del Reglamento (CE) 1974/2066), la información transmitida procedería de 17 autoridades de gestión españolas, debiéndose informar, además, al resto de los Estados miembros de que estos proyectos estarían sujetos a lo dispuesto en 17 normas jurídicas regionales.

Por otra parte, el artículo 68.2.b) del Reglamento (CE) 1698/2055, regulador del FEADER, establece los elementos que «como mínimo» deberá contener el plan de actuación de la Red Rural Nacional, en cuya expresión no hay razones para aplicar una interpretación restrictiva o reductivista, ya que expone la posibilidad de financiar, no la asistencia técnica «a la» cooperación, sino la asistencia técnica «en materia de» cooperación, término «en materia de» que, gramaticalmente, es omnicomprensivo a todo el ámbito al que se refiere. Esta interpretación, junto con la expresión «ad exemplum» del inciso reglamentario «como mínimo», determina que una Red Rural Nacional que no prevea en su programa esta asistencia técnica sería rechazable, mientras que otra Red Rural Nacional que prevea esta asistencia técnica y cualquier otro nivel de apoyo a la cooperación sería atendible.

No obstante, la Comisión, ajena a sutilezas jurídicas rechazó de plano esta posibilidad, con lo que la financiación de estos proyectos por parte de la Red Rural Nacional quedaba reducida a la asistencia técnica preparatoria de los mismos.

Como quiera que los PDR únicamente contemplaban en la medida 421 la financiación de los proyectos de cooperación a desarrollar en el ámbito de cada Comunidad Autónoma, se imponía una solución que no fue otra sino que el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, convencido de la necesidad de apoyar la cooperación entre territorios rurales, asumiera con presupuesto nacional la financiación de estos proyectos, esfuerzo presupuestario que entraña una paradoja, como es, por ejemplo, que los proyectos de cooperación transnacional se realizan, al menos en una primera fase financiera de asistencia técnica, al amparo de la Red Rural Nacional, pero su ejecución, al ser financiada extramuros del programa de Red Rural Nacional, queda fuera del Reglamento comunitario de desarrollo rural y no está sujeta, entre otras obligaciones, a ser comunicada a la Comisión.

En todo caso, la aprobación y financiación de los proyectos de cooperación que se desarrollan en el ámbito de una Comunidad Autónoma corresponde a la autoridad de gestión del correspondiente PDR a través de la medida 421 de Cooperación. La tabla 3.29 recoge las dotaciones previstas en los citados programas.

Tabla 3.29. Gasto Público Total Previsto en la medida 421 por los PDR (2007-2013).

Comunidades Autónomas	Millones de euros	Comunidades Autónomas	Millones de euros
Andalucía	15,0	Extremadura	2,5
Aragón	5,1	Galicia	6,0
Asturias	0,4	Madrid	0,3
Baleares	0,2	Murcia	0,6
Canarias	0,5	Navarra	1,1
Cantabria	0,1	La Rioja	0,3
Castilla y León	7,1	Com. Valenciana	4,6
Castilla-La Mancha	3,7	País Vasco	0,1
Cataluña	6,5	**España**	**54,1**

Fuente: Programas de Desarrollo Rural

Para la medida 421 se prevé un gasto público total de 54,1 millones de euros, aunque sólo las Comunidades Autónomas de Aragón y Navarra tienen previsto financiación privada para la cooperación (en total entre ambas de 0,5 millones de euros). A finales del 2010 únicamente se habían ejecutado compromisos en Aragón, con 0,6 millones de euros, lo que representa el 1% sobre el total a nivel nacional. Esto demuestra que la cooperación a nivel de las Comunidades Autónomas presenta un retraso considerable en cuanto a ejecución.

No obstante, y a parte de la medida 421 de los PDR, durante el actual periodo de programación la Red Rural Nacional ha convocando, mediante tres Órdenes ministeriales de 2009, 2010 y 2011, procesos selectivos de proyectos de cooperación, a través de los cuales se han seleccionado y financiado 70 proyectos de cooperación interterritorial y 16 de cooperación transnacional, en los que, en conjunto, teniendo en cuenta que algunos territorios participan en más de un proyecto, se ha contabilizado la participación de 502 partenariados.

Estos proyectos han contado hasta el momento con una ayuda total de 38,6 millones de euros, financiada íntegramente por el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, lo que constituye un importante esfuerzo financiero, y de confianza hacia este instrumento metodológico, al desarrollo rural, de forma adicional a la cofinanciación comunitaria y nacional ordinaria de la programación de desarrollo rural.

En términos coloquiales, podría decirse que en España la cooperación transnacional y la interterritorial de ámbito de aplicación superior a una Comunidad Autónoma, le sale gratis a la Comisión Europea.

La tabla 3.30 recoge, por Comunidades Autónomas, las ayudas concedidas y los proyectos en los que participan los Grupos de Acción Local, en representación de sus respectivos territorios, señalándose que en once de ellas los Grupos participan en dos o más proyectos de cooperación.

Tabla 3.30. Ayudas concedidas por el MARM (desde 2009 a 2011)

CC. AA.	Nº de GAL	Nº de participaciones de los GAL	Ayuda total (.000 €)
Andalucía	52	92	6.832,3
Aragón	20	33	2.174,9
Asturias	11	25	1.174,0
Baleares	3	8	993,5
Canarias	7	8	1.473,3
Cantabria	5	11	800,0
Castilla y León	44	94	7.261,5
Castilla-La Mancha	29	58	1.596,5
Cataluña	13	26	3.021,0
Extremadura	24	44	3.160,0
Galicia	31	48	1.683,1
Madrid	5	10	2.818,0
Murcia	4	8	811,5
Navarra	4	9	2.221,0
La Rioja	3	4	500,0
Com. Valenciana	8	21	1.800,0
País Vasco	1	3	318,2
ESPAÑA	**264**	**502**	**38.638,8**

Fuente: Red Rural Nacional

Con predominio de los proyectos enfocados a la valorización del turismo rural y, en sentido amplio, del patrimonio cultural y a la promoción del empleo, formación y desarrollo empresarial, la variada tipología de estos proyectos se muestra, agrupada en diez bloques temáticos en la tabla 3.31.

Tabla 3.31. Temática de los proyectos y ayuda concedida por el MARM.

Tipología	Nº de proyectos (2009-2011)	Ayuda MARM (.000 €)
Energías renovables y calidad ambiental	9	3.933,0
Igualdad de género y sostenibilidad social	7	5.051,0
Nuevas tecnologías e innovación	7	3.015,1
Turismo y patrimonio cultural	18	8.812,7
Conservación del medio natural	9	4.012,2
Empleo, formación y desarrollo empresarial	12	4.070,3
Aprovechamientos y actividades tradicionales	4	1.597,3
Agricultura y ganadería	7	2.462,2

Comercialización de productos locales	6	3.290,0
Comunicación y promoción del medio rural	7	2.395,0
TOTAL	**86**	**38.638,8**

Fuente: Red Rural Nacional

En comparación con el sistema de selección que se llevó a cabo durante la aplicación de Leader Plus, el procedimiento actual adolece, inevitablemente, de la rigidez que le otorga el sistema de convocatoria anual, en vez del de «ventanilla abierta», lo que origina que proyectos ya preparados hayan de esperar a la apertura de la correspondiente convocatoria, y de la rigidez derivada del propio procedimiento administrativo y presupuestario, en el que, además, se otorgan y comprometen ayudas a ejercicios futuros. No obstante, es preciso señalar que la pesada maquinaria procedimental está siendo compensada con una ágil y eficaz praxis administrativa.

Paralelamente, como continuadora de la Célula de Promoción y Animación del Desarrollo Rural que, integrado en el Observatorio Europeo, venía actuando durante Leader II y Leader Plus, la Red Rural Nacional ha venido incrementando su base de datos de proyectos de cooperación, que debiera completarse con una actuación más contundente en su faceta de plataforma de promoción de proyectos, foro de anuncios y exposición de ideas y búsqueda de socios.

En este sentido, la realidad pone de relieve que la dispersión normativa, la selección regionalizada de los proyectos a ejecutar en el ámbito interno de las Comunidades Autónomas y la deficiente información puesta en común, determina, en mucha ocasiones, la dificultad de encontrar socios participantes y el desconocimiento de los Grupos de Acción Local, como representantes de los territorios de unas Comunidades Autónomas de lo que se está haciendo en las demás, lo que puede traducirse en duplicidades u omisiones. Sin duda, este es un problema al que desde el Ministerio, las Comunidades Autónomas y las redes asociativas, nacionales y regionales, deben poner remedio, ya que la organización territorial española no debe ir en detrimento de una cumplida información que puede ser útil a los demás.

3.9.6. La cooperación en el futuro

La experiencia adquirida durante estos últimos años, y especialmente durante el presente periodo de programación, aconseja reconducir el procedimiento de financiación de los proyectos de cooperación a los PDR, estableciendo, no obstante, un sistema de selección coordinado a través de la futura Red Rural Nacional, ya que cuando en un proyecto de cooperación interterritorial intervengan territorios de varias Comunidades Autónomas, será necesario una estructura que coordine la aprobación por parte de las respectivas autoridades de gestión.

Pero aún así, no queda del todo resuelto el problema de la normativa aplicable, por lo que sería conveniente establecer una norma nacional como marco de cobertura.

Los proyectos de cooperación se formalizan normalmente mediante un acuerdo o convenio de colaboración, cuya última cláusula, como en todo convenio, expresa la normativa aplicable. Con distintas normas regionales ¿cuál será aplicable? ¿Una Comunidad Autónoma permitirá que la participación de sus territorios se rija por una norma que no le es propia?

Llevado esto al ámbito de los proyectos transnacionales, cualquier territorio europeo que vaya a cooperar en un proyecto con territorios españoles ha de saber que, en estos momentos, el proyecto ha de seleccionarse, gestionarse y justificarse en virtud de su norma nacional y, no de una norma española, sino de tantas normas regionales como territorios españoles de diversas Comunidades Autónomas intervengan.

Como señala la actual Guía de Cooperación, las autoridades de gestión realizan convocatorias para la presentación y selección de estos proyectos. ¿Cómo resolver el problema cuando las fechas y plazos de convocatoria sean distintos de unas Comunidades Autónomas a otras? Si en el ámbito de los proyectos interterritoriales puede ser un problema, cuando se trate de proyectos de cooperación transnacional el problema puede ser irresoluble, por cuanto, en este caso, el convenio de cooperación debería expresar que el proyecto no se rige por la normativa, por poner un ejemplo, griega-italiana-francesa-española, sino por la griega-italiana-francesa-andaluza-aragonesa-asturiana, etc.

En el ámbito transnacional, es preciso, además, abordar la cuestión de la legislación y, sobre todo, jurisdicción aplicable en caso de conflictos graves. El hecho de que no se hayan suscitado todavía o que se hayan resuelto de forma amistosa, no debe ser motivo para no regularla. Como quiera que en los proyectos de cooperación transnacional los territorios participantes están representados por Grupos de Acción Local –entidades con personalidad jurídica propia y por tanto sometidos, según las normas de derecho internacional privado, a determinadas normas nacionales, algunas de las cuales son de derecho necesario– sería conveniente establecer, ante la dificultad de acceder a la jurisdicción del Estado de uno de los territorios participantes en detrimento del de los demás, un sistema arbitral de resolución de conflictos, que, por su neutralidad, debiera corresponder a la Comisión Europea a través de la Red Europea de Desarrollo Rural. En el caso de proyectos de cooperación interterritorial, el procedimiento arbitral podría residenciarse en la Red Rural Nacional.

Aunque la cooperación, salvo aspectos concretos como los expuestos anteriormente, está suficientemente regulada en la normativa comunitaria, PDR, normas de las Comunidades Autónomas y de la Red Rural Nacional y guías y orientaciones de la Comisión y de la Red Europea, es preciso insistir en los principios que, en el futuro, debieran presidir esta forma de actuación.

En este sentido, la cooperación representa un instrumento complementario para resolver ciertos problemas o para valorizar algunos recursos de los territorios. Es una herramienta para el desarrollo del medio rural, que facilita el intercambio de conocimientos y del saber hacer, la puesta en común de recursos y la unión de esfuerzos y potencialidades entre los agentes de los distintos territorios, creando una masa crítica suficiente para dar respuesta a problemas comunes y alcanzar metas que de forma individual resultaría más complicado.

La cooperación sólo es pertinente cuando se trata de temas importantes para el futuro de los territorios implicados y, únicamente, si puede aportar una plusvalía a los sectores de actividad, agentes y poblaciones implicadas. La cooperación ni es un fin en sí misma, ni hay que cooperar por cooperar, aunque a cooperar se aprende cooperando.

Los proyectos de cooperación no se organizan fácilmente, sino que requieren tiempo y energía e implican importantes recursos económicos, aún cuando los resultados sean inciertos. Por eso, evaluar la conveniencia de un proyecto de cooperación exige del Grupo de Acción Local, en representación del territorio un rigor superior al que implica la realización de proyectos de inversión que se apoyan en el propio territorio.

La acción cooperativa de proximidad, esto es, los proyectos regionales o interterritoriales, son cooperaciones prioritarias en un primer momento; en muchos casos, más convenientes económica y socialmente que los transnacionales. Sólo cuando no se encuentre respuesta a nivel regional o nacional debe acometerse a nivel transnacional.

La cooperación puede dar respuesta al desafío de la globalización, mediante soluciones comunes en el mercado global, pero hay que tener claros los objetivos del proyecto y saber medir las fuerzas de los territorios participantes.

Para que un proyecto de cooperación se desarrolle con éxito y contribuya a la cohesión social de los territorios participantes, debe existir un buen flujo de comunicación entre los cooperantes, superando, en el ámbito transnacional, las barreras idiomáticas.

Resulta fundamental la participación social de la población, incluida la participación financiera del sector privado, ya que la cooperación es entre territorios y no entre Grupos, ni entre equipos técnicos. Por ello, como aprendizaje, sería deseable llevar a cabo acciones de cooperación dentro del propio territorio, en una modalidad de proyectos de cooperación intermunicipal.

A través de la cooperación se establecen redes de trabajo en el tiempo que sirven para otros objetivos. Esta vocación de continuidad que debe tener la cooperación sirve para movilizar el territorio, por lo que la participación de la población, que es, en definitiva, la beneficiaria, debiera ser mayoritariamente transversal y sólo en ocasiones muy específicas de forma sectorial.

Un territorio no tiene ni debe cooperar con muchos territorios, ni participar en muchos proyectos; debe buscar aquellos proyectos que mejor encajen en su estrategia de desarrollo. La estrategia surge de las necesidades del territorio y la cooperación debe ser un mecanismo o instrumento para satisfacerla.

Es necesario formar técnicos especialistas en este tipo de cooperación que, o bien se integren en los equipos técnicos de los Grupos de Acción Local, o formen parte de las redes asociativas de ámbito regional o nacional a fin de prestar asistencia profesionalizada a los Grupos que los requieran.

Estas redes asociativas deben actuar más intensamente como punto de afluencia de ideas, captación de participantes, formación de técnicos, prestadoras de asistencia técnica a la cooperación y foros permanentes de intercambio de experiencias.

Aunque la cooperación está abierta a todos los territorios, la puesta en marcha de algunos proyectos o la continuidad de otros exigen, en ocasiones, que el Grupo o los Grupos promotores sean rigurosos en la admisión de nuevos territorios participantes. Por tanto, debe reflexionarse sobre cómo y dónde buscar socios adecuados que encajen

y resulten compatibles con los objetivos planteados, ya que no siempre es aconsejable el régimen de puertas abiertas.

Es fundamental que se realice una buena labor de comunicación a la población, a fin de divulgar el proyecto, estimular su participación y transferir los logros alcanzados. La satisfacción por la consecución de los primeros objetivos, aunque sean sencillos, constituye, con frecuencia, la fuente de nuevos compromisos y nuevas actuaciones de mayor complejidad.

En todo proyecto debe definirse claramente las funciones y responsabilidades del Grupo coordinador y los compromisos de todos los participantes, en cuanto corresponsables de las decisiones adoptadas y de las acciones de ejecución.

En la fase preparatoria, y en función de la temática y de los objetivos marcados debiera fijarse el número óptimo de participantes. La experiencia señala que, salvo excepciones, proyectos con menos de cinco participantes son escasamente ambiciosos en las metas planteadas y superiores a quince son difícilmente coordinables.

Después de tres periodos de programación en los que, finalmente, la cooperación entre territorios rurales ha sido asumida como un eficaz instrumento de desarrollo, se impone profundizar en el principio de subsidiariedad, por lo que debiera estimularse la participación financiera de los sectores económicos o sociales a los que concierne directamente el proyecto, reduciéndose, paralelamente, la utilización de fondos públicos.

En la evaluación *ex post* de la iniciativa Leader Plus, la Comisión Europea aconseja que «*a la hora de planificar un proyecto de cooperación se tengan en cuenta los costes operativos del país contrario (entendiendo costes tanto a nivel económico como de tiempo). En este sentido, y muy especialmente para los proyectos transnacionales, se pide a las autoridades públicas que hagan todo lo posible por reducir las barreras burocráticas y que, además, refuercen su apoyo financiero y técnico a estos proyectos. Dicho apoyo debe afianzarse tanto para los costes de iniciación (viajes, traducción de documentos oficiales, etc.). Por último, se recomienda que se le dé la posibilidad a los GAL de subcontratar servicios privados de apoyo para llevar a cabo estos proyectos transnacionales*».

De este texto, se deducen tres notables llamadas. La primera, a los Grupos de Acción Local para que planifiquen rigurosamente los proyectos en los que van a participar los territorios que representan. La segunda, a las Administraciones públicas, en cuanto que se les pide menor burocracia y más apoyo técnico y financiero. Y la tercera, implícitamente, a las redes asociativas de Grupos de Acción Local, para que pongan a su disposición la asistencia técnica y los servicios de apoyo que aquellos necesiten.

3.9.7. Conclusiones y recomendaciones

La experiencia pasada ha enseñado que la cooperación no es un fin en si misma, sino que debe ser percibida como un instrumento incentivador de la estrategia de desarrollo, como un medio de reforzar y prologar las acciones locales y, en definitiva, como palanca de desarrollo de los territorios rurales, en los que el Grupo de Acción Local debe ser un torbellino de utopías, porque es necesario buscar más allá de la realidad

inmediata y porque la innovación –y cooperar es innovar– como señalaba la Comunicación reguladora de Leader II, surge de la necesidad, la tozudez, la ilusión y el empeño de que algo cambie.

La cooperación ha hecho posible que muchos territorios rurales se abran al exterior y que los Grupos de Acción Local que los representan tengan un importante bagaje de experiencia. Es necesario ampliar su campo de aplicación y su intensidad y solo así podrá entenderse un medio rural europeo como un «continuum», desde el Ártico al Mediterráneo y desde los Cárpatos al Atlántico, con sus enriquecedoras particularidades nacionales, regionales, comarcales y locales, pero con el objetivo común de todos los territorios rurales de ser reconocidos en su función social, económica, medioambiental, cultural, de ocio, etc., y de ser apoyados en su afán de desarrollo.

Suficientemente regulada, como se señala anteriormente, cuyos aspectos administrativos escapan a los objetivos de este capítulo, la cooperación, no obstante, debería asumir como postulados conceptuales las consideraciones expuestas en el apartado anterior referido al futuro de este instrumento metodológico, con especial atención a los siguientes aspectos:

- Convencimiento y replanteamiento de la cooperación como acción común entre territorios y no entre Grupos de Acción Local y mucho menos entre equipos técnicos.
- Acción más decidida de asistencia técnica por parte de las redes asociativas regionales y nacionales de la Red Rural Nacional, creando, cuando sea posible una unidad especializada en cooperación al servicio de los Grupos de Acción Local.
- Aprendizaje a través de proyectos de cooperación intermunicipal en el propio territorio comarcal.
- Información permanente de la población y movilización para su participación activa, incluida la aportación financiera privada por parte de los sectores concernidos.
- Ejecución de proyectos que aporten valor añadido.
- Rigor en el planteamiento de objetivos y en la admisión de participantes.
- Puesta en marcha de un amplio plan nacional de formación específica de expertos en cooperación, financiado a través de la Red Rural Nacional y a ejecutar en colaboración con las Comunidades Autónomas y las redes asociativas, nacionales y regionales.
- Incorporación de un técnico especialista en cooperación a los Grupos de Acción Local, especialmente en aquellos que asumen la responsabilidad de Grupo coordinador.
- Reubicación de la cooperación en los PDR, asumiendo la Red Rural Nacional el papel de órgano coordinador de las autoridades de gestión en la selección de los proyectos.
- Autoevaluación rigurosa de los proyectos de cooperación por parte de los participantes.
- Establecimiento de una norma nacional de cobertura que armonice, al menos, convocatorias, procedimientos de selección, condiciones generales de los proyectos, criterios de valoración y subvencionabilidad de los gastos y su justificación y regule un procedimiento arbitral de resolución de conflictos, que,

para proyectos interterritoriales a ejecutar en el ámbito superior al de una Comunidad Autónoma, podría residenciarse en la Red Rural Nacional.

- Establecimiento de una norma comunitaria de cobertura en materia de proyectos transnacionales que armonice, al menos, los requisitos mínimos de estos proyectos, las condiciones de participación y la subvencionabilidad de los gastos y su justificación y regule un procedimiento arbitral de resolución de conflictos en este tipo de proyectos, que, en nombre de la Comisión Europea, podría residenciarse en el Subcomité Leader de la Red Europea de Desarrollo Rural.
- Puesta en marcha de una completa base de datos nacional que facilite anuncios, captación de socios participantes, resultados, presencia de obstáculos, participaciones privadas, etc., de cuantos proyectos se realicen en cualquier territorio nacional o cuenten con la participación de territorios españoles.

4. APLICACIÓN DE LEADER EN PRODER Y AGADER

4.1. ANÁLISIS DE SIMILITUDES Y DIFERENCIAS

Leader, al igual que las demás iniciativas comunitarias, constituyó una experiencia piloto en cuanto instrumento de fomento de prácticas de desarrollo rural innovadoras en zonas rurales frágiles. El concepto se basaba en la proximidad a las localidades (enfoque territorial), a los ciudadanos (enfoque ascendente) y a las actividades (gestión y financiación descentralizadas), así como en la creación de vínculos entre las actividades (carácter multisectorial e integrado), entre las organizaciones y los ciudadanos (GAL) y entre las zonas (trabajo en red y cooperación).

La integración de estas características en la programación general de desarrollo rural se denominó *mainstreaming*, cuyas primeras experiencias en el ámbito rural fueron el Programa Operativo Proder 1 en España en el periodo 1994-1999 (junto al programa POMO en Finlandia), seguido de Proder 2 y del programa Agader en Galicia durante el periodo 2000-2006.

Dado la excepcionalidad de estas experiencias y sus resultados positivos, el presente Capítulo centra su análisis en los programas afines Proder y Agader así como sus similitudes y diferencias con Leader durante sus respectivos periodos.

Periodo de programación 1994-1999

Tras el éxito de la convocatoria de Leader II en 1994 en España, muchas propuestas de programas comarcales tuvieron que ser desestimados ya que los fondos que se habían asignado a España resultaron insuficientes. Ante esta situación y dada la buena acogida de Leader I, el MAPA y aquellas CC. AA. pertenecientes al objetivo 1 decidieron crear el Programa Operativo de Desarrollo y Diversificación Económica de Zonas Rurales, **Proder 1**. Este programa se llevó a la práctica en el periodo de programación 1996-1999, en paralelo con Leader II, y presentó características similares a éste en cuanto al enfoque, los objetivos, las medidas elegibles y la naturaleza de los Grupos de Acción Local (GAL), entre otras.

La puesta en marcha de Proder 1 supuso un largo proceso. En febrero de 1995, se presentó el programa a la Comisión Europea para su aprobación, que no procedió hasta 1 año y 5 meses después tras diversas modificaciones. Finalmente, el programa se aprobó por medio de Decisión de la Comisión C (96) 1454 de 18 de junio de 1996. Tras su aprobación, las CC. AA. prepararon las convocatorias para la selección de grupos y programas, convocatoria a la que se presentaron 152 programas de Grupos de Acción Local. Para la selección de los programas se constituyeron las Comisiones de Selección, en las que participaron los tres niveles implicados de la Administración. Una vez seleccionados los programas, durante el segundo semestre de 1997, se procedió a la elaboración y firma de los convenios entre el MAPA, las CC. AA. y los GAL. A todo esto hay que añadir que los grupos Proder eran en su mayoría de nueva creación y no disponían inicialmente de la experiencia de los grupos Leader, además de tener que cumplir una normativa diferente, por lo que los procesos administrativos fueron más lentos.

Por consiguiente, pasaron dos años y medio desde que se presentó Proder 1 en 1995 hasta que realmente comenzó su aplicación en 1997. Este retraso en su puesta en marcha, en comparación con Leader II, que además de haber iniciado su periodo de programación en 1994 contaba con la experiencia anterior de Leader I, explica la consecución de resultados a un ritmo distinto por ambas partes.

En cuanto al tipo de programación y el ámbito de actuación, Proder 1 fue un programa operativo plurirregional que actuó en las 10 CC. AA. de objetivo 1 mediante el funcionamiento de 101 programas comarcales, mientras que Leader II fue una iniciativa comunitaria, con 17 programas regionales, uno por CC. AA que se desarrollaron a través de 133 programas comarcales. Territorialmente, en las CCAA de aplicación de Proder 1 se seleccionaron comarcas rurales que no habían sido beneficiarias de la iniciativa comunitaria Leader II, excepto en Islas Canarias cuyo territorio insular quedó cubierto con ambos programas.

En términos generales y relativos, el tipo de territorio sobre el que actuó Proder 1 correspondía a comarcas rurales más grandes, con mayor densidad de población, con más tradición agraria y con más cultivos de regadío y menos montañosas; mientras que los territorios de Leader II constituían zonas más deprimidas.

La gestión de los programas en Proder 1, al igual que en Leader II, se realizó en la mayoría de los casos mediante Grupos de Acción Local. Sin embargo, las excepciones en este sentido, como se indicó en el capítulo 2, fueron el Principado de Asturias e Islas Canarias. En el caso de Asturias, el programa se desarrolló por medio de tres Oficinas comarcales de la Consejería de Agricultura que funcionaban como unidades de gestión administrativa. En el segundo caso, la gestión de Proder 1 se hizo desde los siete Cabildos insulares.

La principal diferencia entre los Grupos fue que los GAL de Proder 1 tenían la obligación de consultar a la Administración sobre la elegibilidad de las inversiones, algo que no ocurría en Leader II. No obstante, siempre que la acción se considerase elegible según el Régimen de Ayudas y los reglamentos comunitarios, la decisión sobre las inversiones y las acciones seguía siendo competencia del GAL, igual que en Leader.

La financiación comunitaria procedió de los fondos estructurales FEOGA-O, FEDER y FSE en el caso de Leader II y FEOGA-O y FEDER en el caso de Proder 1. En ambos casos, el pago de la ayuda se realizó en forma de subvención global, es decir, se financiaba el programa en su conjunto, no sus proyectos individuales.

La naturaleza de las medidas financiadas en Leader II y Proder 1 era similar, como puede verse en la tabla 4.01. Las diferencias se encuentran en que en Proder 1 no se consideraron las medidas de cooperación transnacional, adquisición de capacidades ni evaluación y seguimiento. En cuanto a los requisitos establecidos para las medidas, en Leader II se exigía que las acciones tuviesen un carácter innovador y transferible, mientras que en Proder 1 esto no era necesario.

Periodo de programación 2000-2006

En el periodo de programación 2000-2006, la difusión del método Leader continuó con Proder 2 y, en el caso de Galicia además, con Agader.

Las principales novedades de Proder 2 fueron, entre otros, su propia naturaleza, en tanto que constituye un paquete de medidas dentro de los programas regionales y no un programa individual; el ámbito geográfico de aplicación; la procedencia de la financiación; el incremento del gasto programado y las medidas aplicadas.

La distribución del programa por medidas, Proder 2 se desarrolló de la siguiente manera:

- A través de las medidas 7.5. *Desarrollo endógeno de zonas rurales en el ámbito agrario: diversificación agraria y reconversión* y 7.9. *Desarrollo endógeno de zonas rurales ligado a actividades no agrarias*, ambas incluidas en los Programas Operativos Integrados (POI) de las regiones Objetivo 1.
- A través de medidas incluidas en los Programas de Desarrollo Rural de las regiones fuera de Objetivo 1.

En cuanto al ámbito geográfico de aplicación, Proder 2 se implantó en 12 CC. AA.: ocho en Objetivo 1 (Andalucía, Asturias, Canarias, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Galicia, y Comunidad Valenciana), una en Objetivo 1 en transición (Cantabria) y tres fuera de Objetivo 1 (Aragón, Cataluña y Madrid). En las comarcas donde se aplicó Leader Plus no se podía aplicar Proder 2, a excepción de Andalucía y Madrid (en 22 comarcas de Andalucía y en 3 de Madrid, se decidió programar al mismo tiempo Leader Plus y Proder 2).

Dadas sus características, merece una especial atención el Proder 2 de Andalucía, denominado Proder-A, que se puso en práctica mediante una subvención global, a diferencia del resto de programas regionales que se hizo a través de medidas incluidas en los POI y los PDR, como ya se ha comentado. Así pues, en el periodo 2000-2006, Andalucía desarrolló programas de desarrollo rural de Leader Plus y Proder-A. Estos no eran excluyentes entre sí, es decir, un mismo territorio podía beneficiarse a la vez de ambos instrumentos. De hecho, de los 50 Grupos de Desarrollo Rural (GDR) que gestionaban Proder-A, 22 de ellos gestionaban también Leader Plus, configurándose éste último como un complemento de Proder-A.

Volviendo a los aspectos generales de Proder 2, los fondos comunitarios financiadores fueron FEOGA-O y FEDER en las regiones de objetivo 1 y FEOGA-G en las regiones fuera de objetivo 1.

En cuanto al gasto público inicialmente previsto para Proder 2 es importante destacar el considerable aumento respecto al de Proder 1, llegando a duplicarse el gasto público.

En Proder 2, al formar parte de los programas regionales, existió cierta flexibilidad por parte de las CC. AA. para elegir los fondos que iban a aplicar, las medidas y las acciones que iban a desarrollar y los métodos de gestión, por lo que la homogenización de medidas y resultados es compleja. Las grandes medidas contempladas en el Reglamento (CE) 1257/99 sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del FEOGA fueron incluidas en prácticamente todas las CC. AA, aunque hubo grandes diferencias en las acciones en las que se desarrollaron esas medidas. En comparación con los requisitos especificados para Leader Plus, en Proder 2 no se exigía que las acciones presentasen un

carácter innovador. Tampoco se incluyó la medida de cooperación interterritorial y transnacional.

El programa Agader fue un caso excepcional en España. En el periodo 2000-2006, Galicia creó su propio programa de desarrollo rural, orientado a las zonas rurales gallegas más deprimidas. Este programa fue financiado exclusivamente con fondos autonómicos y locales e inversión privada. Con Agader completando los programas Proder 2 y Leader Plus, todo el territorio rural gallego quedó cubierto en este periodo.

Por último, señalar el parecido de Agader y Proder 2 con Leader Plus en cuanto a la gestión descentralizada mediante Grupos de Acción Local y a la naturaleza de las medidas. De hecho, se aplicaron medidas semejantes a las ejecutadas en el Proder 2 de Galicia como la valorización de la producción agraria, la valorización de patrimonio rural y local, el fomento de pequeñas empresas, actividades de artesanía y de servicios, la renovación y el desarrollo y la mejora de núcleos de población rural y del entorno.

Visión global entre los periodos 1994-1999 y 2000-2006 en España

En cifras generales, y si se consideran los resultados conjuntos del periodo de programación 2000-2006, se concluye que se produjo un aumento en el número de programas comarcales de desarrollo rural puestos en marcha, pasando de los 233 del periodo 1994-1999 a los 317 del citado periodo. Estos programas fueron gestionados por un total de 292 Grupos de Acción Local, en sus correspondientes territorios, a través de Leader Plus, Proder 2 y Agader. Este aumento se produjo en consonancia con la difusión del enfoque Leader, lo que supuso una generalización de la metodología a la mayoría de los territorios rurales españoles.

El aumento entre los periodos 1994-1999 al 2000-2006 también se produjo en el porcentaje de población y en la superficie cubierta por los Grupos de Acción Local, que con datos del 2006 se sitúa en el 36,2% de la población, en el 89,9% de la superficie y el 85,9% de los municipios españoles. Todo ello supuso una ampliación sustancial de la población potencialmente beneficiaria de estos programas, quedando prácticamente cubierta la totalidad de los espacios rurales españoles.

A continuación, se presentan la tabla 4.01 en las que se recogen las principales similitudes y diferencias entre Leader, Proder y Agader en los periodos de programación 1994-1999 y 2000-2006.

Tabla 4.01. Síntesis de similitudes y diferencias entre Leader, Proder y Agader en los periodos de programación de 1994 a 2006

1994-1999		2000-2006		
Leader II	**Proder 1**	**Leader Plus**	**Proder 2**	**Agader**
CARACTERIZACIÓN				
Iniciativa comunitaria	Programa operativo plurirregional	Iniciativa comunitaria	Paquete de medidas de desarrollo endógeno	Programa autonómico de Galicia
TIPO DE PROGRAMACIÓN				
17 programas regionales	1 programa nacional	17 programas regionales 1 programa nacional	Paquete de medidas 7.5 y 7.9 incluidas en los POI (obj.1) y los PDR (fuera obj. 1)	1 programa regional
ÁMBITO DE ACTUACIÓN				
Zonas de objetivo 1 y 5b	10 CC. AA. de objetivo 1	Todo el territorio nacional	12 CC. AA. (9 de objetivo 1 y 3 de fuera de objetivo 1)	Galicia
Nº GAL				
132 GAL	97 GAL	145 GAL	162 GAL	10 GAL
OTROS AGENTES				
1 Agente colectivo (La Rioja)	3 Oficinas comarcales (Asturias) 7 Cabildos insulares (Canarias)	NO	NO	NO
Nº DE PROGRAMAS COMARCALES				
133	101	145	162	10
COINCIDENCIA TERRITORIAL				
Medianías de Islas Canarias		Andalucía (22 comarcas) y Madrid (3 comarcas)		NO
FINANCIACIÓN COMUNITARIA				
FEOGA-O FEDER FSE	FEOGA-O FEDER	FEOGA-O	FEOGA-O (obj. 1) FEDER (obj. 1) FEOGA-G (fuera de obj. 1)	NO
CARACTERÍSTICAS DE LAS MEDIDAS				
Acciones innovadoras, transferibles y con efecto demostrativo.	Recursos endógenos. No se exigen los requisitos especificados para Leader II.	Acciones innovadoras, transferibles y con efecto demostrativo. Carácter piloto.	Acciones generales a desarrollar en la comarca. No se exigen los requisitos especificados para Leader Plus.	
COOPERACIÓN				
Cooperación transnacional	NO	Cooperación transnacional e interterritorial	NO	NO

Fuente: Elaboración propia

Tabla 4.02. Medidas de Leader II, Proder 1, Leader Plus, Proder 2 y Agader.

1994-1999

Medidas de Leader II

A. Adquisición de capacidades.
B. Programas de innovación rural.
- B1. Apoyo técnico al desarrollo rural.
- B2. Formación y ayudas a la contratación.
- B3. Turismo rural.
- B4. Pequeñas empresas, artesanía y servicios.
- B5. Valorización y comercialización de productos agrarios.
- B6. Conservación y mejora del medio ambiente y del entorno.

C. Cooperación transnacional.
D. Evaluación y seguimiento.

Medidas de Proder 1

1. Valorización del patrimonio rural. Renovación y desarrollo de núcleos de población con predominio de la actividad agraria.
2. Valorización del patrimonio local. Renovación y desarrollo de núcleos de población sin predominio de la actividad agraria.
3. Fomento de las inversiones turísticas en el espacio rural: Agroturismo.
4 .Fomento de las inversiones turísticas en el espacio rural: Turismo local.
5. Fomento de PYMES, actividades de artesanía y servicios.
6. Servicios a las empresas en el medio rural.
7. Revalorización del potencial productivo agrario y forestal.
8. Mejora de la extensión agraria y forestal.

2000-2006

Medidas de Leader Plus

Eje 1. Estrategias de desarrollo.
- 101. Adquisición de competencias.
- 102. Gastos de gestión, funcionamiento administrativo y asistencia técnica.
- 103. Servicios a la población.
- 104. Patrimonio.
- 105. Valorización de los productos locales y agrarios.
- 106. PYMES y servicios.
- 107. Valorización del patrimonio natural y arquitectónico.
- 108. Turismo.
- 109. Otras inversiones.
- 110. Formación y empleo.

Eje 2. Cooperación (interterritorial y transnacional)
Eje 3. Puesta en red (todos los grupos Leader Plus y otros agentes locales)
Eje 4. Gestión, seguimiento y evaluación.

Medidas de Proder 2

7.5. Desarrollo endógeno de zonas rurales, relativo a actividades agrarias. (POI-Obj. 1).
7.9. Desarrollo endógeno de zonas rurales ligado a actividades no agrarias. (POI-Obj. 1).
➲ Los PDR (fuera de obj.1) presentaron una estructura diferente con 9 medidas.
❖ A modo de agregación, las medidas ejecutadas en Proder 2 se podrían agrupar en estos bloques∗:

Mejora de la comercialización de productos locales, agrarios y endógenos		
Acciones de protección y mejora ambiental	Formación	Servicios técnicos de apoyo
Patrimonio rural y cultural	Turismo y artesanía	Infraestructuras
Diversificación	PYMES rurales	Fomento del asociacionismo

Medidas de Agader

1. Asistencia técnica.
2. Prestación de servicios a empresas.
3. Renovación, desarrollo y mejora de núcleos de población rural y del entorno.
4. Valorización de la producción agraria.
5. Fomento de pequeñas empresas, actividades de artesanía y de servicios.
6. Valorización de patrimonio rural y local.
7. Fomento de inversiones turísticas en el medio rural: agroturismo y turismo local.

∗Nota: MAPA (2003): *Libro Blanco de la Agricultura y el Desarrollo Rural*
Fuente: Elaboración propia.

4.2. INTEGRACIÓN DEL ENFOQUE LEADER EN SUS PROGRAMAS AFINES

Como ya se ha mencionado al inicio, la integración de las características de Leader en la programación general de desarrollo rural se ha denominado *mainstreaming* (incorporación/asimilación). Estas experiencias de *mainstreaming* se dieron en España con los programas afines Proder 1, Proder 2 y Agader, en los cuales se reprodujeron algunas de las características del enfoque Leader.

A continuación, se consideran las siete características de Leader que han sido objeto de análisis a lo largo de este documento, aplicadas a Proder y Agader. Los siguientes datos se centran principalmente en la etapa del programa Proder 1[96].

Enfoque territorial

La aplicación de Proder y Agader mediante programas locales permitió que sus acciones superasen el ámbito municipal y adquiriesen este enfoque territorial. De hecho, en la evaluación de Proder 1 se comprobó que el territorio, su coherencia y ruralidad habían sido un elemento fundamental en la selección de los programas comarcales. Además se detectó una importante identificación o sentimiento de pertenencia de la población con el territorio, que favoreció la cohesión social y la responsabilidad colectiva.

Otro aspecto positivo del enfoque territorial fue su contribución en la valorización de recursos autóctonos. En el caso de Proder 1, cabe destacar el redescubrimiento de elementos patrimoniales y paisajísticos, así como la valorización de recursos autóctonos que antes de su aplicación eran improductivos.

Enfoque ascendente

En los programas afines a Leader se adoptó el enfoque ascendente, es decir, se promovió la participación de la población local en sus acciones. Sin embargo, en el caso de Proder 1, en muchos casos no existieron las condiciones básicas necesarias (formación e información) para que esta participación fuese mayor.

Partenariado horizontal (Grupos de Acción Local)

En la aplicación de Proder 1, aunque la gestión a través de un partenariado horizontal no era obligatoria, acabó adoptándose en prácticamente la totalidad de las ocasiones. Las únicas excepciones fueron los casos del Principado de Asturias y las Islas Canarias (ya mencionados anteriormente), ya que sus programas partieron de la propia administración autonómica y la participación local en la toma de decisiones y en la aplicación era reducida.

En este sentido, uno de los aspectos a mejorar según la evaluación de Proder 1 fue la falta de representación o la representación desequilibrada de los diferentes sectores económicos en las fases del programa. Además, hubo una concentración de la

[96] Los datos relativos a Proder se han extraído de las siguientes fuentes: MAPA (2003): *Evaluación final del Programa de Desarrollo y Diversificación Económica de zonas rurales objetivo 1 de España (1994-1999)* y Observatorio Europeo Leader (1999-2000): *Complementarities between Leader and other Rural Development policies*, Seminarios Leader.

participación del sector público, con escaso equilibrio entre agentes públicos y privados, aunque los agentes públicos fueron esenciales para compensar la posible falta de interés o continuidad de los privados.

En Proder 2 se intentó corregir esta deficiencia y para ello se estableció que estas entidades asociativas debían estar constituidas por un conjunto equilibrado y representativo de interlocutores públicos y privados, y que los miembros de naturaleza pública o administrativa no podían ostentar más del 50% de los votos en los órganos de decisión, al igual que ocurrió en Leader Plus.

Por su parte, Agader también adoptó este modo de gestión y puso en práctica sus programas a través de 10 GAL gallegos.

Carácter innovador

A diferencia de Leader, la innovación no era un requisito para la subvencionalidad en Proder 1. Sin embargo, se realizaron esfuerzos para introducir esta característica, lo que permitió que muchas comarcas de Proder 1 abordaran acciones novedosas en el contexto local.

No obstante, debido a las carencias que presentaban muchas comarcas en las regiones de objetivo 1, se priorizaban las inversiones en infraestructuras y servicios básicos, por lo que resultaba más difícil encontrar cofinanciación pública para acciones innovadoras y arriesgadas en Proder 1.

Enfoque integrado y multisectorial

Otro aspecto a tener en cuenta fue el vínculo entre las acciones y el enfoque multisectorial que hubo en las acciones desarrolladas en Proder 1. Las actividades y los proyectos previstos en los programas no debían ser medidas independientes, sino que debían estar coordinadas e integradas en el conjunto del programa, y es precisamente el carácter multisectorial de las medidas lo que posibilitaba esta integración.

De este modo, Proder 1 integró acciones que afectaban tanto a sectores de alimentación, turismo y artesanía, como a acciones de recuperación patrimonial.

Descentralización de la gestión y la financiación

La descentralización de la gestión y financiación caracterizó la aplicación de Proder 1 ya que, en la mayoría de los casos, los grupos fueron los que definieron sus presupuestos según el programa, distribuyeron los recursos entre medidas, seleccionaron y aprobaron los proyectos y fueron responsables de la gestión en general.

En este sentido, la principal diferencia de Proder 1 respecto a Leader fue el control financiero que ejercía la Administración y su función en las decisiones de elegibilidad de los fondos. Esta situación, en muchas ocasiones, provocó retrasos en la recepción de los fondos por parte de los grupos de Proder 1, aunque también limitó su responsabilidad sobre las acciones financiadas.

Trabajo en red y cooperación

Las diferencias existentes en las actuaciones de cooperación transnacional, si se compara Leader con Proder y Agader, se debieron principalmente a la ausencia formal de una medida explícita orientada hacia la cooperación en Proder 1, Proder 2 y Agader.

En cuanto al trabajo en red, los grupos Proder no participaban en los servicios del Observatorio Europeo Leader y tenían acceso limitado a la Unidad Nacional del Observatorio. A pesar de esto, se integraron en las redes asociativas nacionales y regionales, y además tuvieron una presencia importante en foros externos y en las relaciones con la Administración.

4.3. RESULTADOS DE PRODER Y AGADER

En este apartado se ofrece una visión global de los resultados correspondientes a Proder y Agader. Antes de todo, es necesario señalar las especificidades propias de Proder. De este modo, en Proder 2[97] aunque la situación era similar a la de Leader Plus, su cuantificación exacta resultó complicada por el modo de aplicación, que, como se indica en el apartado 4.1, se hizo a través de medidas incluidas en los programas regionales. Así, en los POI, Proder 2 correspondió a las medidas 7.5 y 7.9, mientras que en los PDR respondió a otra estructura clasificatoria y a diferentes denominaciones.

Asimismo, hay que tener en cuenta las dificultades derivadas de la forma de ejecución. En unas CC. AA. de objetivo 1, los grupos Proder 2 asumieron íntegramente la medida 7.5 mientras que en otras lo hicieron de forma parcial. Además, dentro de una misma CC. AA., sólo determinados grupos asumieron la ejecución de la medida 7.9.

Una vez expuesta la problemática surgida, se proporcionan los datos globales sobre Grupos de Acción Local, proyectos, empleo y financiación correspondientes a Proder y Agader.

De manera conjunta, Proder 1, Proder 2 y Agader llevaron a la práctica 273 programas comarcales desde 1994 a 2006, que se gestionaron desde 269 GAL. Con estos programas se consiguió actuar sobre una superficie total de 361.386 km^2, 5.484 municipios y más de 13 millones de habitantes.

En cuanto a los resultados globales de proyectos y empleos, entre Proder 1, Proder 2 y Agader se estima que se pusieron en marcha alrededor de 34.000 proyectos, y que entre Proder 1 y Proder 2 se crearon y consolidaron alredor de 60.000 empleos. No se dispone de los datos de empleo de Agader.

En lo referente a los resultados de Proder 2, su cuantificación exacta resulta muy difícil, tal y como se ha indicado anteriormente. Según el *Programa de la Red Rural Nacional* (MARM, 2010) *«Proder 2 consistía, en realidad, en la aplicación, a través de GAL y con metodología Leader, de determinadas medidas relativas al desarrollo endógeno de los Programas Operativos Integrados (regiones de objetivo 1) y de los Programas de Desarrollo Rural (regiones fuera de objetivo 1). En consecuencia, los Informes Anuales de Ejecución, fuente básica informativa de resultados, lo son sobre el conjunto de cada programa, y no sobre las actuaciones específicas de los GAL Proder 2. La iniciativa*

[97] MARM (2010): *Programa de la Red Rural Nacional 2007-2013.*

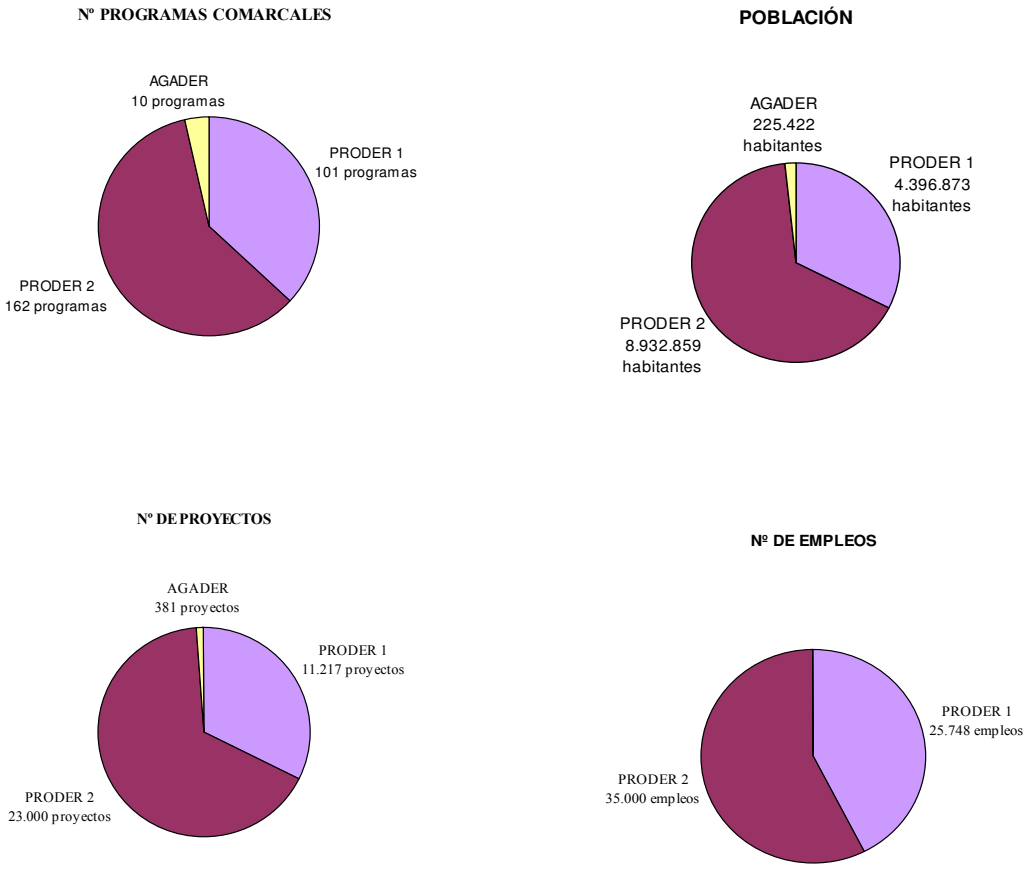
Leader Plus, sí dispone en cambio, de Informes Anuales específicos». De modo que, se ha hecho una estimación a partir de los resultados de empleo y proyectos a nivel nacional de Leader Plus.

Tabla 4.03. Resultados globales de Proder 1, Proder 2 y Agader

	1994-1999	2000-2006		TOTAL
	PRODER 1	PRODER 2	AGADER	
Nº programas comarcales	101	162	10	**273**
Nº de GAL	97	162	10	**269**
Superficie (km²)	119.883	236.555	4.948	**361.386**
Nº habitantes	4.396.873	8.932.859	225.422	**13.555.154**
Nº municipios	1.764	3.672	48	**5.484**
Nº proyectos	11.217	23.000*	381	**34.598***
Nº empleos	25.748	35.000*	Sin datos	**60.748***

* Datos estimados.
Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 4.01. Distribución de programas comarcales, población, proyectos y empleos en Proder 1, Proder 2 y Agader



Fuente: Elaboración propia

En cuanto a la ejecución financiera de los programas, a continuación, se presentan los resultados a nivel global de la ejecución financiera del conjunto de programas afines a las iniciativas Leader, que reflejaban claramente la diferencia entre los dos periodos de

programación, por el aumento significativo de los importes correspondientes al Gasto Público Total Previsto.

Tabla 4.04. Datos del Gasto Público Previsto y Final de los programas afines (miles de euros)*

Gasto Total Previsto	**Fondos UE**	**Gasto Nacional**	**Total Gasto Público**	**Privado**	**Gasto Total**	**TOTAL**
Proder 1	279.767	124.938	404.705	214.509	619.214	700.968
Proder 2	520.713	307.019	827.732	-	-	
Agader	-	51.014	51.014	30.740	81.754	
Gasto Total Final						
Proder 1	255.010	138.180	393.190	397.518	790.708	851.947
Proder 2 **	*490.000*	*300.000*	*790.000*	*1.000.000*	*1.790.000*	
Agader	-	29.821	29.821	31.010	60.831	

*Nota: Proder 1 presentó el cuadro financiero correspondiente al *estado de los pagos* (*imputaciones*), mientras que Agader, lo hizo con el importe del *Gasto Comprometido.*

**Datos estimados.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los informes de cierre y de evaluación posterior.

En el periodo de programación 1994-1999, se desarrollaba Proder por primera vez como programa complementario, contando con un presupuesto limitado[98], de 619 millones de euros previstos. Sin embargo, la ejecución del mismo supuso un incremento del gasto final del 27,7%, debido principalmente al aumento experimentado por la aportación privada, que superó en casi el doble a las previsiones.

Proder 2, desarrollado en el siguiente periodo correspondiente a 2000-2006, siguió las mismas directrices que Proder 1, con menos limitaciones territoriales y presupuestarias[99], y contando con casi el doble de gasto público. Sin embargo, no ha sido posible acceder a los importes correspondientes al cuadro financiero de la ejecución del programa.

Agader, por su parte, que se desarrolló también en el mismo periodo de programación que Proder 2, contaba con unos importes previstos bastante inferiores debido a su aplicación exclusiva en Galicia. Si se compara el gasto público nacional previsto para los 3 programas afines, se observa una distribución del 25,8% para Proder 1, un 63,6% para Proder y un 10,6% correspondiente a Agader.

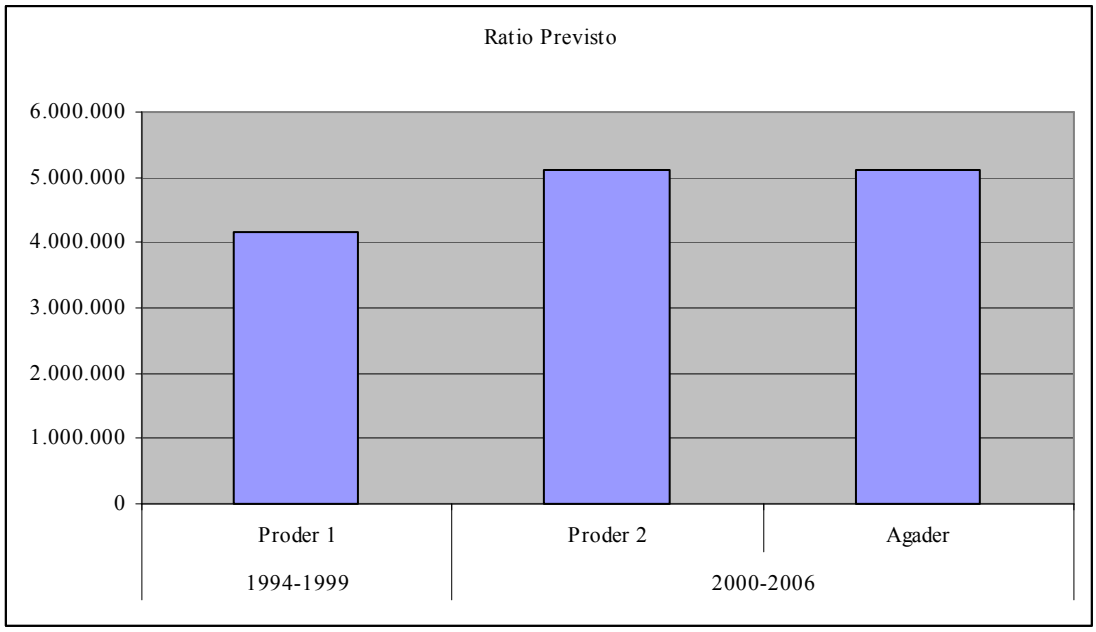
En el caso de los programas Proder 1 y Agader, la distribución del gasto final por medidas siempre estuvo enfocado hacia las de mayor carácter productivo, como eran las de apoyo a PYMES y artesanía y la relacionada con el turismo rural. De hecho, en Proder 1, ambas sumaron el 70,4% del gasto total ejecutado y en Agader en concreto supusieron más de la mitad del gasto total comprometido.

En el caso de Proder 2, este aspecto fue el esperado, ya que su aplicación estaba enfocada hacia la diversificación agraria y su reconversión, a pesar de no disponer de datos de su ejecución.

Resulta interesante la comparación del gasto público total con el número de GAL de cada programa, que se comporta de manera muy similar en el caso de Proder 2 y Agader, a pesar de que este último no tuviera cofinanciación europea.

[98] MAPA (2003): *Libro Blanco de la Agricultura y el Desarrollo Rural.*
[99] MAPA (2003): *Libro Blanco de la Agricultura y el Desarrollo Rural.*

Gráfico 4.02. Ratio del gasto público total con el número de GAL de cada programa (euros por GAL)



Fuente: Elaboración propia.

Proder 1 fue el programa de menor presupuesto disponible, y también el que menos dinero destinó a cada GAL de media, alejándose de las cantidades aportadas por Agader y Proder 2, que fueron de un millón de euros más.

5. IMPACTOS DE LOS PROGRAMAS DEL ENFOQUE LEADER EN ESPAÑA

5.1. Integración de los resultados Leader y sus programas afines: Proder y Agader

En este capítulo se procede a realizar un análisis cuantitativo de resultados de la metodología Leader en España, así como de sus programas afines Proder y Agader.

Sin embargo, antes de proceder, es preciso señalar las dificultades encontradas a la hora de plasmar los datos exactos de los resultados de Proder 2, lo que dificulta especialmente su análisis. Según el Programa de la Red Rural Nacional (MARM, 2010), esto se debe a que «*Proder 2 consistía, en realidad, en la aplicación, a través de GAL y con metodología Leader, de determinadas medidas relativas al desarrollo endógeno de los Programas Operativos Integrados (regiones de objetivo 1) y de los Programas de Desarrollo Rural (regiones fuera de objetivo 1). En consecuencia, los Informes Anuales de Ejecución, fuente básica informativa de resultados, lo son sobre el conjunto de cada programa, y no sobre las actuaciones específicas de los GAL Proder 2*». Esta problemática está presente a lo largo del presente capítulo.

5.1.1. Financiación

Análisis global

El éxito de la metodología Leader ha quedado claramente reflejado en el incremento del nivel global de la ejecución financiera de las sucesivas iniciativas a lo largo de los diferentes periodos de programación. Este éxito se ha consolidado en el periodo actual aún vigente, donde la Iniciativa Leader queda integrada en los programas operativos de desarrollo rural como un eje más, Leader-Eje 4.

Esta tendencia se muestra a continuación en los siguientes cuadros financieros, donde se reflejan datos sobre el **Gasto Público Total Previsto y Finalmente Comprometido** de los programas Leader, Proder y Agader durante los diferentes periodos.

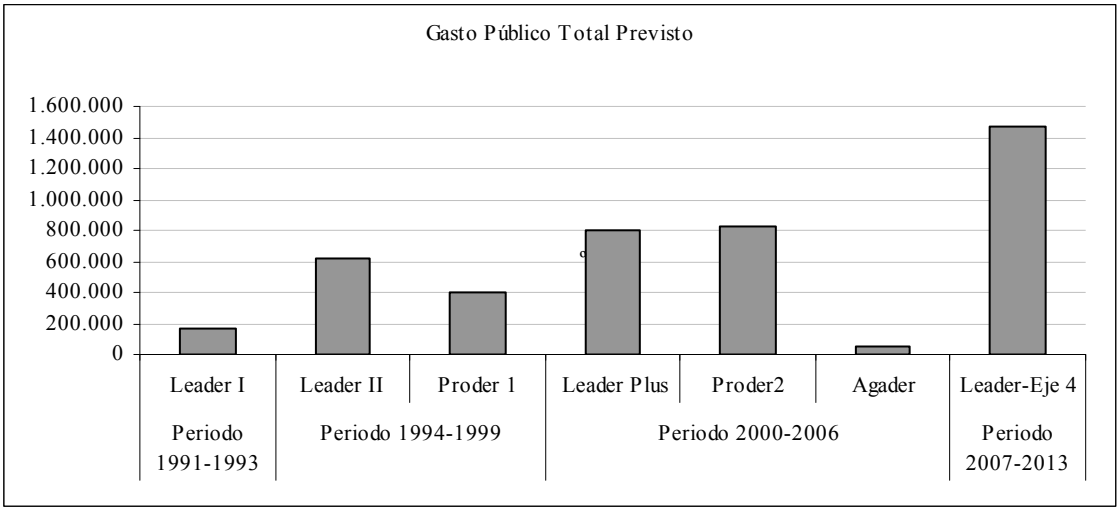
Tabla 5.01. Datos del Gasto Público Previsto de cada programa (miles de euros)*

	Periodo 1991-1993	**Periodo 1994-1999**	**Periodo 2000-2006**	**Periodo 2007-2013**
Gasto Público Previsto	**Leader I**	**Leader II**	**Leader Plus**	**Leader-Eje 4**
	162.215	623.512	802.744	
		Proder 1	**Proder 2**	
		404.705	827.732	1.473.502
			Agader	
			51.014	
Total Periodo	162.215	1.028.217	1.681.490	1.473.502
Gasto Público Finalmente Comprometido	**Leader I**	**Leader II**	**Leader Plus**	**Leader-Eje 4** (Declarados a 31 de diciembre de 2010. Acumulado)
	183.459	605.035	786.757	
		Proder 1	**Proder 2**	
		393.190	-	126.849
			Agader	
			29.821	
Total Periodo	183.459	998.225	826.341	126.849

*Cifras obtenidas por la conversión de los valores originales en pesetas corrientes, a euros, con un tipo de cambio tal que 1 euro equivale a 166,386 pesetas (Se corresponde con Leader I y Leader II). Programas posteriores a 2000, expresados en euros corrientes.
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los informes de cierre y de evaluación posterior de los programas, MAPA (2003): *Cuadros Financieros Finales de Leader II*, MARM (2011): *Cuadros de trabajo internos*.

En el siguiente gráfico se observa la evolución del valor del **Gasto Público Total Previsto** de cada uno de los programas, también por periodos de programación.

Gráfico 5.01. Datos del Gasto Público Previsto de cada programa (miles de euros).

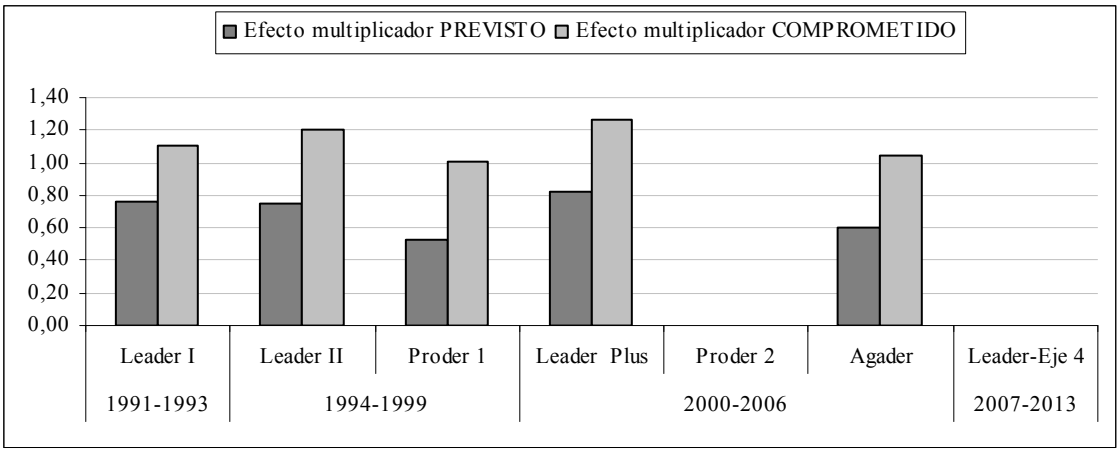


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los informes de cierre y de evaluación posterior de los programas, MAPA (2003): *Cuadros Financieros Finales de Leader II*, MARM (2011): *Cuadros de trabajo internos*.

Como se observa, los valores del gasto público total previsto por periodos difieren ampliamente. La diferencia del programado entre Leader I y Leader II ya es muy significativa, y todavía más si se compara con el valor del gasto para todo el periodo de programación 1994-1999. En el siguiente periodo, a Leader Plus y Proder 2, que previeron una cuantía de gastos similar, se suma el gasto previsto para Agader, acentuando las diferencias con los periodos anteriores. Finalmente, el contraste entre el total del periodo de programación 2000-2006 con respecto al último periodo aún vigente se reduce, siendo los valores de ambos muy similares.

A continuación, se comparan los valores del gasto público con la participación privada prevista de cada programa mediante el denominado **ratio del efecto multiplicador** (división entre el **gasto privado con el gasto público)**.

Gráfico 5.02. Efecto multiplicador Previsto y Final de los programas*



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los informes de cierre y los de evaluación final de los programas.
*No se dispone de los datos referidos al Gasto Privado Previsto y Final, ni del Gasto Público Final de Proder 2, ni del Gasto Privado Previsto y Final de Leader-Eje 4

El gráfico refleja, en primer lugar, que ninguno de los ratios previstos era superior a la unidad, por tanto no se preveía que la aportación privada a los programas superara el gasto público. Con respecto a los diferentes periodos, el comportamiento del ratio aumenta ligeramente con cada periodo de programación. Por otra parte, si se compara por programas, el ratio es cercano al valor de 0,8, a excepción de Proder 1, que supera sutilmente el nivel de 0,5 y Agader, con un valor algo mayor.

Si observamos por el contrario los resultados finales, existen diferencias significativas entre los ratios del efecto multiplicador previsto y final, como se contempla en el gráfico, de manera que también, con los tres primeros periodos, se han ido incrementando estas diferencias entre el gasto privado y el público, como ocurrió con Proder 1, donde el efecto esperado de 0,5 terminó siendo del 1,01 al final del periodo de programación.

Análisis por periodos de programación

Periodo de programación 1991-1993: Leader I

La estructura financiera del programa, correspondiente a los gastos previstos y comprometidos de **Leader I**, presentó algunas discrepancias que se debieron fundamentalmente al alto porcentaje de participación de los agentes económicos privados en la ejecución del programa[100].

Tabla 5.02. Datos de la ejecución financiera de Leader I (miles de euros)*

	Fondos UE	Gasto Nacional	Total Gasto Público	Privado	TOTAL
Gasto Previsto Global	93.759	68.457	162.215	124.428	286.643
Gasto Finalmente Comprometido	104.188	79.271	183.459	203.286	386.745

*En el documento original, los valores del cuadro financiero estaban expresados en pesetas; la conversión se ha realizado para el presente informe con un tipo de cambio tal que 1 euro equivale a 166,386 pesetas.
Fuente: Elaboración propia a partir de MAPA (1995): *Evaluación de la Iniciativa Leader en España*.

Si se toman los valores del Gasto Total Previsto y el Comprometido para Leader I, se aprecia que la diferencia entre ambos es del 34,9%; es decir, por cada euro previsto que

[100] MAPA (1995): *Evaluación de la Iniciativa Leader en España*

se fuera a gastar en la ejecución del programa, se gastaron finalmente 1,35. La causa principal de esta diferencia fue la implicación del sector privado, cuyo Gasto Finalmente Comprometido se incrementó en un 63,4% sobre el Gasto Previsto Global.

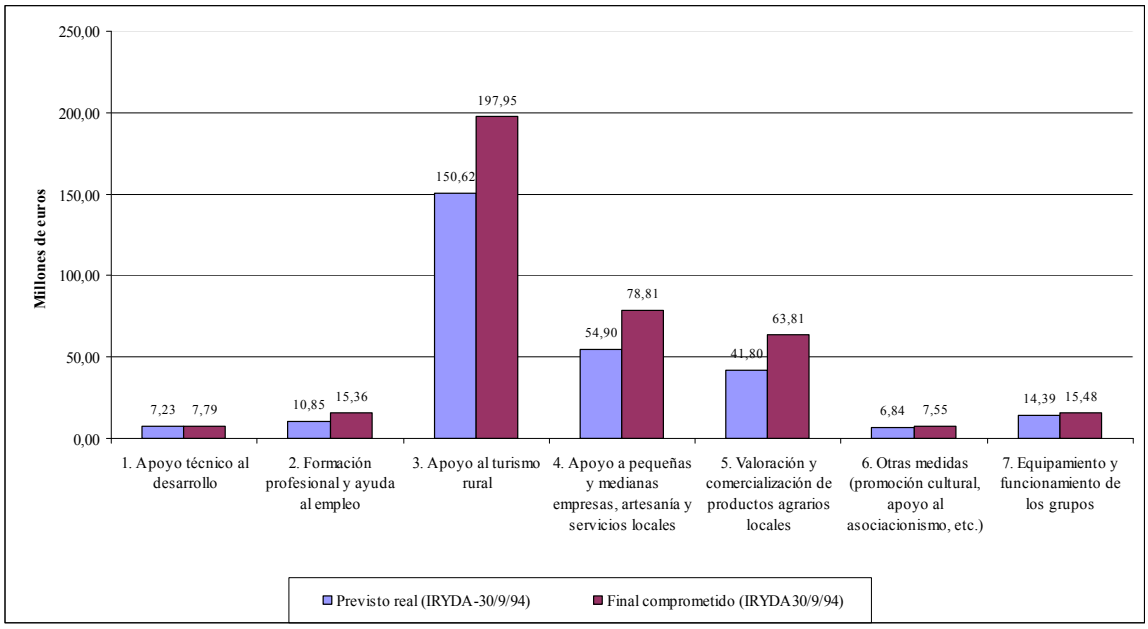
Es cierto que también existe un incremento de los valores del Gasto Público Nacional y de la aportación de los Fondos UE, FEOGA-O, FEDER y FSE, de aproximadamente el 10-15% del previsto al comprometido (debido principalmente a las reprogramaciones, indexaciones, etc.). No obstante, el incremento experimentado por la financiación privada hizo que éste se convirtiera, por encima de las previsiones, en el principal agente financiador del Gasto Total Finalmente Comprometido[101], con un 52,6%; mientras que los fondos europeos absorbieron un 26,9% de la financiación total del programa y las Administraciones nacionales el 20,5%.

El análisis según los grandes grupos de zonas encuadradas en Leader I –regiones objetivo 1 y regiones objetivo 5b– reflejó que la participación en la financiación fue distinta para ambas regiones, hecho previsible teniendo en cuenta las situaciones de partida de ambas zonas, el número de grupos presente, así como la población y el territorio abarcados. Por un lado, la financiación europea era mayor en las zonas objetivo 1, «*de acuerdo con la diferencia en el límite de las ayudas públicas que fija la legislación para unas y otras zonas*»[102]; y por otro, el incremento experimentado del Gasto Total Finalmente Comprometido frente al Previsto en las zonas objetivo 1 fue notablemente superior[103].

En relación con las medidas desarrolladas en Leader I, la más importante desde el punto de vista financiero, fue la dedicada al turismo rural, en donde la mitad de las acciones fueron proyectos de alojamiento en vivienda rural, oferta complementaria y alojamiento en establecimientos colectivos. La siguieron, aunque con distancia considerable, las actividades dedicada a PYMES, y en tercer lugar aquellas relacionadas con artesanía y servicios.

[101] MARM (2010): *Programa nacional de la Iniciativa comunitaria Leader Plus en España. Informe de ejecución final y del año 2009.*
[102] MAPA (1995): *Evaluación de la Iniciativa Leader en España*
[103] MAPA (1995): *Evaluación de la Iniciativa Leader en España*

Gráfico 5.03. Estructura financiera de Leader I. Previsto real y final comprometido (millones de €).



Fuente: MAPA (1995): *Evaluación de la iniciativa Leader en España*.

En cuanto al efecto multiplicador de este programa, resultó finalmente de 1,1, superando el 0,8 previsto, lo que muestra la importante movilización de inversión privada que hubo al final del periodo. En este sentido, destacan las medidas 4 (PYMES) y 5 (Valorización de productos locales) que registraron un índice del efecto multiplicador de 2,1 y 1,9, respectivamente.

El ratio correspondiente al gasto público total frente al número de Grupos de Acción Local (GAL) que participaron en el programa (53)[104], se estimó en algo más de 3,06 millones de euros, y resultó finalmente de 3,46 millones de euros, valor relativamente bajo si se compara con los resultados obtenidos para el resto de programas.

Periodo de programación 1994-1999: Leader II, Proder 1

La estructura financiera de este segundo periodo contó en general con un presupuesto casi 6 veces superior al anterior. Esto fue debido a que, junto con la iniciativa Leader II, se desarrolló Proder 1, programa de desarrollo rural endógeno implementado en aquellas zonas concretas de las regiones objetivo 1 en las que Leader II no actuaba.

De nuevo en este periodo de programación, el valor correspondiente al Gasto Total Finalmente Comprometido de Leader II y Proder 1 en conjunto, fue superior al Previsto, alcanzando un 25,3% de diferencia.

Los resultados financieros de **Leader II**, reflejaron claramente esta situación, ya que el Gasto Total Finalmente Comprometido superó el Previsto en 250 millones de euros, un 23,9% más. En cuanto al agente financiador, la distribución de la financiación cambió para los costes previstos y los finalmente comprometidos, de manera que, al cerrar el periodo, hubo una menor participación de los fondos europeos estructurales (FEOGA-Orientación, FEDER y FSE), en contrapartida con un aumento del Gasto Nacional y una

[104] Para Leader I, de los 52 GAL iniciales se consideraron finalmente de forma separada *Tierra de Campos* y la zona de *Camino de Santiago* por lo que el presente informe considera, finalmente, 53 GAL.

importante subida de la aportación privada, esta última con un 59% de diferencia entre la prevista y la comprometida. La financiación comunitaria en Leader II, por tanto, tuvo un mayor efecto palanca de lo esperado en la financiación privada y nacional.

Tabla 5.03. Datos de la ejecución financiera de Leader II (miles de euros).

	Fondos UE	**Gasto Nacional**	**Total Gasto Público**	**Privado**	**TOTAL**
Gasto Previsto Global	414.818	208.694	623.512	477.160	1.100.671
Gasto Finalmente Comprometido	381.127	223.908	605.035	758.925	1.363.960

Fuente: MAPA (2003): *Cuadros Financieros Finales de Leader II*

Es significativo el dato del efecto multiplicador en Leader II, que pasó del 0,77 previsto inicialmente al 1,25 conseguido finalmente.

El ratio que relaciona el Gasto Público Total frente al número de grupos del programa (133 Grupos de Acción Local)[105] en el caso de Leader II, fue de 4,7 millones de euros de Gasto Previsto por cada GAL, que finalmente se quedaron en 4,5 millones de Gasto Público Finalmente Comprometido, debido a la pequeña variación que experimentó el Gasto Público Total Previsto y Finalmente Comprometido.

La distribución financiera de Leader II por medidas se comporta de manera tal que el 98% del Gasto Total Previsto se destinó a la ejecución de la medida *B. Programa de Innovación Rural*, y dentro de ésta, las submedidas de mayor peso en su ejecución financiera fueron las dedicadas al turismo rural (B.3) en primer lugar seguido de PYMES y artesanía (B.4), como ocurría en el periodo de programación anterior. Sin embargo, la medida *C. Cooperación*, incluida por primera vez en la Iniciativa como una medida concreta, supuso un gasto de solo un 0.9% del presupuesto final comprometido[106]. Otro punto de relativa importancia fue que a los proyectos auxiliados dentro de la medida B.6 *Conservación y mejora del medio ambiente y el entorno*, se les asignó un gasto de menos de la mitad del dedicado al turismo rural.

Tabla 5.04. Medidas de Leader II en España y su gasto final comprometido (miles de euros).

Medidas	**Subvenciones Comunitarias**	**Administración Nacional**	**Privado**	**TOTAL**
A. Adquisición de capacidades	2.770	1.226	642	4.637
B. Programa de innovación rural	377.541	212.005	756.273	1.345.819
B1. Apoyo técnico	24.144	13.558	48.364	86.066
B2. Formación profesional	13.775	7.735	27.593	49.103
B3. Turismo Rural	123.934	69.594	248.259	441.787
B4. PYMES y artesanía	102.889	57.777	206.103	366.769
B5. Comercialización Prod. Agr.	64.626	36.290	129.456	230.373
B6. Medio Ambiente y patrimonio	48.173	27.051	96.498	171.723
C. Cooperación transnacional	7.114	3.286	1.466	11.866
D. Seguimiento y evaluación	1.130	507	0	1.637
TOTAL	**381.127**	**223.908**	**758.925**	**1.363.960**

Fuente: MAPA (2003): *Cuadros Financieros Finales de Leader II* (datos aproximados)

Proder 1, a pesar de ser considerada «*la primera política española de desarrollo de áreas rurales con enfoque territorial e integrado*», sufrió limitaciones presupuestarias. El gasto estimado inicialmente era aproximadamente la mitad de lo que se pretendía

[105] 132 GAL y un Agente Colectivo (La Rioja)
[106] MAPA (2003): *Cuadros Financieros Finales de Leader II*

disponer para el desarrollo de Leader II (que ya era considerado insuficiente)[107], a pesar de que se superaran ampliamente las previsiones, con un Gasto Total Finalmente Comprometido aumentado en un 27,7%.

Tabla 5.05. Datos de la ejecución financiera de Proder 1 (miles de euros)

	Fondos UE	Gasto Nacional	Total Gasto Público	Privado	TOTAL
Gasto Previsto Global	279.767	124.938	404.705	214.509	619.214
Gasto Finalmente Comprometido	255.010	138.180	393.190	397.518	790.708

Fuente: Elaboración propia a partir de MAPA (2002): Informe final de ejecución 1994-1999. Programa de desarrollo y diversificación económica de zonas rurales de objetivo 1. Proder y MAPA (2003): Evaluación final del Programa de desarrollo y diversificación económica de zonas rurales de objetivo 1 de España. Periodo 1994-1999.

Como reflejaban los resultados financieros de Proder 1, el aumento de las cantidades comprometidas frente a las previstas se debió principalmente, como en los programas ya mencionados, al aumento experimentado por la aportación privada, que casi duplicó su participación, destacando por tanto la importante movilización de los recursos privados[108]. Así se refleja también en el efecto multiplicador del programa, donde se estimaba una relación de 0,53 que, terminó siendo de 1,01.

La relación existente entre el Gasto Público Comprometido entre el número de grupos (97 GAL) resultó muy parecida a la que obtuvo Leader II, con un coste de 4,05 millones de euros por cada GAL, cifra muy parecida a la prevista para cada grupo, de 4,17 millones de euros.

Proder 1 fue un programa plurifondo que se aplicó como apoyo a Leader II únicamente en aquellas regiones de objetivo 1 no beneficiarias de la Iniciativa comunitaria. Contó, por tanto, con la participación de los fondos estructurales europeos FEOGA-O y FEDER, orientando su ejecución hacia medidas de carácter productivo, como las de diversificación de rentas, (Valorización del patrimonio rural y Renovación de pueblos), turismo y PYMES, representando estas medidas alrededor del 70% del programa[109].

Tabla 5.06. Medidas de Proder 1 en España y su gasto final comprometido (miles de euros).

MEDIDAS	GASTO PÚBLICO		GASTO PRIVADO	GASTO TOTAL
	SUBVENCIONES COMUNITARIAS	ADMINISTRACIONES NACIONALES		
Valorización del patrimonio rural	49.770	37.232	24.197	111.199
Valorización del patrimonio local	23.164	16.481	11.567	51.212
Agroturismo	16.213	7.888	30.580	54.681
Turismo local	33.974	17.717	76.942	128.633
PYMES, artesanía y servicios	39.042	17.055	135.586	191.683
Servicios a empresas en el medio rural	32.287	14.387	559	47.233
Revalorización del potencial productivo	50.532	22.374	116.472	189.378

[107] MAPA (2003): *Libro Blanco de la Agricultura y el Desarrollo Rural.*
[108] MAPA (2003): *Libro Blanco de la Agricultura y el Desarrollo Rural.*
[109] MAPA (1996): *Programa De Desarrollo y Diversificación económica de zonas rurales. España 1996-1999.* MAPA (2003): *Libro Blanco de la Agricultura y el Desarrollo Rural.*

Mejora de la extensión agraria y forestal	10.027	5.044	1.615	16.686
TOTAL	**255.010**	**138.180**	**397.518**	**790.708**

Fuente: MAPA (2003): *Informe final de ejecución 1994-1999. Proder*.

Periodo de programación 2000-2006: Leader Plus, Proder 2 y Agader

En el periodo de programación 2000-2006, correspondiente a la ejecución de los programas Leader Plus, Proder 2 y Agader, los resultados financieros no se abordarán conjuntamente, ya que no ha sido posible extraer los datos correspondientes a la aportación privada de Proder 2, ni los gastos de ejecución del programa, como ya se ha explicado en ocasiones anteriores (apartado 4.3).

Leader Plus contaba con un Gasto Previsto Global de 1.460 millones de euros para la ejecución del programa, cantidad que quedó superada en un 23%, siendo, una vez más, la financiación de origen privado el principal causante de estos incrementos, que experimentaron un aumento del 53% frente a lo previsto. Con respecto a los Fondos Europeos, Leader Plus pasó a ser una iniciativa monofondo, de modo que todas las medidas pasaron a ser financiadas por FEOGA-Orientación.

Tabla 5.07. Datos de la ejecución financiera de Leader Plus (miles de euros).

	Fondos UE	**Gasto Nacional**	**Total Gasto Público**	**Privado**	**TOTAL**
Gasto Previsto Global	498.399	304.345	802.744	658.159	1.460.903
Gasto Finalmente Comprometido	487.803	298.953	786.757	1.007.503	1.794.260

Fuente: Elaboración propia a partir de MARM (2009): Informe final para el cierre del Programa Leader Plus de las Comunidades Autónomas (España) 2000-2006 y MARM (2010): Programa nacional de la Iniciativa comunitaria Leader Plus en España. Informe de ejecución final y del año 2009.

Esta diferencia entre Gasto Previsto Global y Gasto Finalmente Comprometido se evidencia, una vez más, en las cifras del efecto multiplicador, cuyo valor previsto era de 0,8, y que finalmente supuso una movilización del capital privado frente al público de un 1,3.

Los datos financieros de Leader Plus por medidas reflejan que en la ejecución del programa, la medida que tuvo mayor peso, como era de esperar por su carácter altamente productivo, fue la dedicada al turismo rural y a las PYMES y servicios. De hecho, más de la mitad de los proyectos llevados a cabo a nivel global por el programa están incluidos en el marco de ambas medidas.

Tabla 5.08. Medidas de Leader Plus en España y su gasto final comprometido (miles de euros).

MEDIDAS	**SUBVENCIONES COMUNITARIAS**	**ADMINISTRACIONES NACIONALES**	**GASTO PRIVADO**	**GASTO TOTAL**
EJE 1.ESTRATEGIAS DE DESARROLLO	432.271	267.957	996.281	1.696.509
101. Adquisición de competencias	145	135	60	340
102. Gastos de gestión, funcionamiento administrativo y asistencia técnica	62.542	40.227	27.711	130.480
103. Servicios a la población	48.178	28.971	91.367	168.516
104. Patrimonio natural	35.873	22.260	39.228	97.361
105. Valorización de productos locales agrarios	43.214	26.253	136.411	205.878
106. PYMES y servicios	69.336	41.784	298.656	409.776

MEDIDAS	SUBVENCIONES COMUNITARIAS	ADMINISTRACIONES NACIONALES	GASTO PRIVADO	GASTO TOTAL
107. Valorización del patrimonio cultural y arquitectónico	63.023	40.759	76.164	179.946
108 Turismo	82.002	51.500	298.627	432.129
109. Otras inversiones	12.373	7.009	13.028	32.410
110. Formación y empleo	15.585	9.060	15.029	39.674
EJE 2. COOPERACIÓN	50.765	26.661	11.222	88.648
201. Interterritorial	35.642	18.993	10.495	65.130
202. Transnacional	15.124	7.669	726	23.519
EJE 3. INTEGRACIÓN EN RED	2.140	2.862	0,00	5.002
EJE 4. GASTOS DE GESTIÓN	2.627	1.473	0,00	4.100
TOTAL	**487.803**	**298.953**	**1.007.503**	**1.794.259**

Fuente: MARM (2009): *Plan Estratégico Nacional de Desarrollo Rural* y MARM (2009): *Marco Nacional de Desarrollo Rural 2007-2013.*

Un capítulo fundamental en Leader Plus fue la cooperación, con la posibilidad además de que ésta pudiera ejecutarse de manera interterritorial y transnacional. El gasto público dedicado a estos proyectos fue de 77 millones de euros, «*Cabe señalar que España es uno de los Estados Miembros más activos y eficaces en la aplicación de la fórmula Leader, en general, y en la línea de cooperación, en particular. Así ha sido reconocido por la Comisión Europea*»[110]. La aplicación del Capítulo 2 de *Cooperación* se consideró exitosa, a pesar de que en su ejecución la participación privada fuera escasa y que los proyectos tuvieran una distribución desigual entre CC. AA.[111].

En cuanto al ratio medio que refleja el gasto público finalmente comprometido destinado a cada uno de los GAL, (los 145 grupos, contando con los interautonómicos), se situaba muy por encima de los programas anteriores, aumentado en casi un millón más; en total, 5,5 millones de euros previstos para cada grupo, mientras que el finalmente comprometido tuvo una relación algo menor, de 5,4 millones de euros.

Proder 2 contaba con unas previsiones iniciales de 827 millones de euros entre gasto público y privado, un 34% más alto que la inicial prevista para Proder 1, casi duplicándose en gasto público.

Tabla 5.09. Datos de la estructura financiera del Gasto Previsto de Proder 2 (miles de euros)*

	Fondos UE	Gasto Nacional	Total Gasto Público	Privado	TOTAL
Gasto Previsto Global	520.713	307.019	827.732	Sin dato	Sin dato

*No ha sido posible encontrar datos referentes a la ejecución financiera de Proder 2
Fuente: Elaboración propia a partir de MAPA (2000): Iniciativa comunitaria Leader Plus 2000-2006. Programa de Desarrollo Rural de España.

Comparando las cantidades correspondientes al total del gasto público previsto entre Proder 1 y 2, es apreciable un aumento de prácticamente un 50% en Proder 2. Esto se debe a que Proder 2 tuvo un ámbito de aplicación menos restrictivo, y no estaba limitado como en el anterior periodo a las regiones objetivo 1, implantándose finalmente en aquellas CC. AA. que así lo decidieron. De este modo, las regiones

[110] MARM (2010): *Programa de la Red Rural Nacional. Periodo de Programación 2007-2013*
[111] MARM (2010): *Programa de la Red Rural Nacional. Periodo de Programación 2007-2013*.

objetivo 1 recibieron fondos de FEOGA-O y FEDER, y las regiones fuera de objetivo 1 se financiaron con fondos de FEOGA-Garantía.

Además, Proder 2 resultó ser un programa con una componente mucho más agraria que Proder 1, ya que, aunque las CC. AA. dentro de objetivo 1 podían financiar proyectos tanto con FEOGA-O como con FEDER, no todas ellas incluyeron FEDER en su planteamiento de programación y tampoco hicieron uso de la posibilidad de combinar ambos fondos. De haber sido así, estas CC. AA. podrían haber aumentado la posibilidad de financiar con FEDER otro tipo de actuaciones como PYMES y nuevas tecnologías[112].

Proder 2 compartía una tipología similar a los proyectos contemplados en las medidas de Leader Plus. El Programa Proder 2 consistió, en realidad, en la aplicación, a través de GAL y con metodología Leader, de determinadas medidas (7.5. Desarrollo endógeno de zonas rurales en el ámbito agrario: diversificación agraria y reconversión y 7.9. Desarrollo endógeno de zonas rurales ligado a actividades no agrarias) relativas al desarrollo endógeno de los Programas Operativos Integrados (regiones de Objetivo 1) y de los Programas de Desarrollo Rural (regiones fuera de objetivo 1).

Proder 2 también destinó una cantidad considerable del gasto público total, de media, a cada GAL, llegando a los 5,1 millones de euros previstos, cantidad similar a la que manejaran los grupos de Leader Plus.

Por su parte, la ejecución del programa **Agader**, que se implementó únicamente en la Comunidad de Galicia, incluyó en su aplicación a 10 grupos de acción local cuyos cuadros financieros se recogen de manera conjunta a continuación.

Tabla 5.10. Datos de la ejecución financiera de Agader (miles de euros)*

	Fondos UE	**Gasto Nacional**	**Total Gasto Público**	**Privado**	**TOTAL**
Gasto Previsto Global	-	51.014	51.014	30.740	81.754
Gasto Finalmente Comprometido	-	29.821	29.821	31.010	60.831

*El Gasto Público Nacional de Agader sólo tuvo dos componentes de financiación, la autonómica y la local.
Fuente: Elaboración propia a partir de AGADER (2006): *Programa AGADER. Estado de ejecución del programa Diversos grupos*.

En el caso de Agader, el programa se financió mediante aportación privada y pública regional y local, sin cofinanciación de fondos europeos. Al contrario de lo que ocurrió con el resto de programas, el importe del Gasto Finalmente Comprometido resultó ser menor que el Previsto, con una reducción del 26%. Sin embargo, aunque la aportación privada aumentó sólo ligeramente, el efecto multiplicador de los importes comprometidos resultó ser de 1,04, bastante superior al 0,6 previsto.

En cuanto al ratio de relación entre gasto público previsto y el número de grupos (10 para Agader), se refleja la misma situación comentada anteriormente, en la que los importes del previsto y el final comprometido para Agader se diferenciaban en algo más de 20 millones de euros. Por lo tanto, el Gasto Público Comprometido para cada GAL

[112] MAPA (2003): *Libro Blanco de la Agricultura y el Desarrollo Rural*

se situó en aproximadamente 3 millones de euros, algo menor de lo que se había estimado, 5 millones de euros por GAL.

Respecto a la ejecución del programa por medidas, la que mayor gasto ha comprometido es la correspondiente a *turismo rural y agroturismo*, seguida de la dedicada al *fomento de PYMES, artesanía y servicios locales*, sumando ambas más de la mitad del coste total comprometido.

Agader por su parte, también destinó a cada GAL, cantidades significativas, ya que se situó en 5,1 millones de euros previstos del gasto público total a la gestión de los grupos y la ejecución de los proyectos por su parte.

Periodo de programación 2007-2013: Leader-Eje 4

Leader-Eje 4 presenta una ejecución parcial ya que continúa aplicándose. Se presentaba como un programa de continuación de la Iniciativa Leader, con unos objetivos iniciales básicos y comunes a todos los programas. No obstante, se introdujeron en este periodo nuevos retos importantes como el cambio climático, las energías renovables, agua y biodiversidad, etc. como prioridades políticas, que contarían además, con financiación adicional.

Tabla 5.11. Datos de la ejecución financiera de Leader-Eje 4 (miles de euros).

	FEADER	Gasto Nacional	Total Gasto Público
Gasto Previsto Global	879.917	593.585	1.473.502
Gasto Finalmente Comprometido y Declarado hasta el año 2010	72.900	53.949	126.849

Fuente: Elaboración propia a partir de MARM (2011): *Cuadros de trabajo internos*.

Hasta finales del año 2010, el nivel medio de ejecución financiera de las medidas implementadas a través del eje 4 era del 8,6%. Este nivel de realización resultaba escaso, y se debía, además de al retraso de la ejecución del propio programa, a la particularidad del eje 4, que requería la puesta en marcha de los grupos previamente a la implementación de las medidas. Por otra parte, el concepto que aparece en los cuadros financieros de la documentación consultada se corresponde con la parte ejecutada y declarada a FEADER, es decir, contempla exclusivamente la parte de la cofinanciación de la Comisión.

La medida 413 a través de la cual se ejecutan actuaciones incluidas en el Eje 3, es la que ha tenido una mayor ejecución financiera hasta la fecha, seguido de la medida 431 dedicada al *Funcionamiento del grupo de acción local, adquisición de capacidades y promoción del territorio*, (en el caso de la Región de Murcia, sólo ha declarado gastos en la medida 431).

Por último, señalar que para finales del 2010, las CC. AA. de Baleares, Canarias, Madrid y La Rioja no han declarado ningún gasto previsto para el Eje 4.

5.1.2. Proyectos

El total del conjunto de proyectos puestos en marcha a partir de la aplicación de las iniciativas comunitarias de desarrollo rural de la Unión Europea y de los programas

afines en España, puede considerarse un indicador cuantitativo muy importante. Esto se debe a que el número de proyectos permite obtener una idea aproximada del aumento de actividad y su incidencia en los distintos sectores económicos así como de la capacidad de dinamización de los GAL y los emprendedores.

Análisis global

El total de proyectos puestos en marcha fue de 89.067, y se obtuvo una media de 103,09 proyectos puestos en marcha por cada GAL.

Tabla 5.12. Datos de proyectos puestos en marcha por cada programa y total nacional.

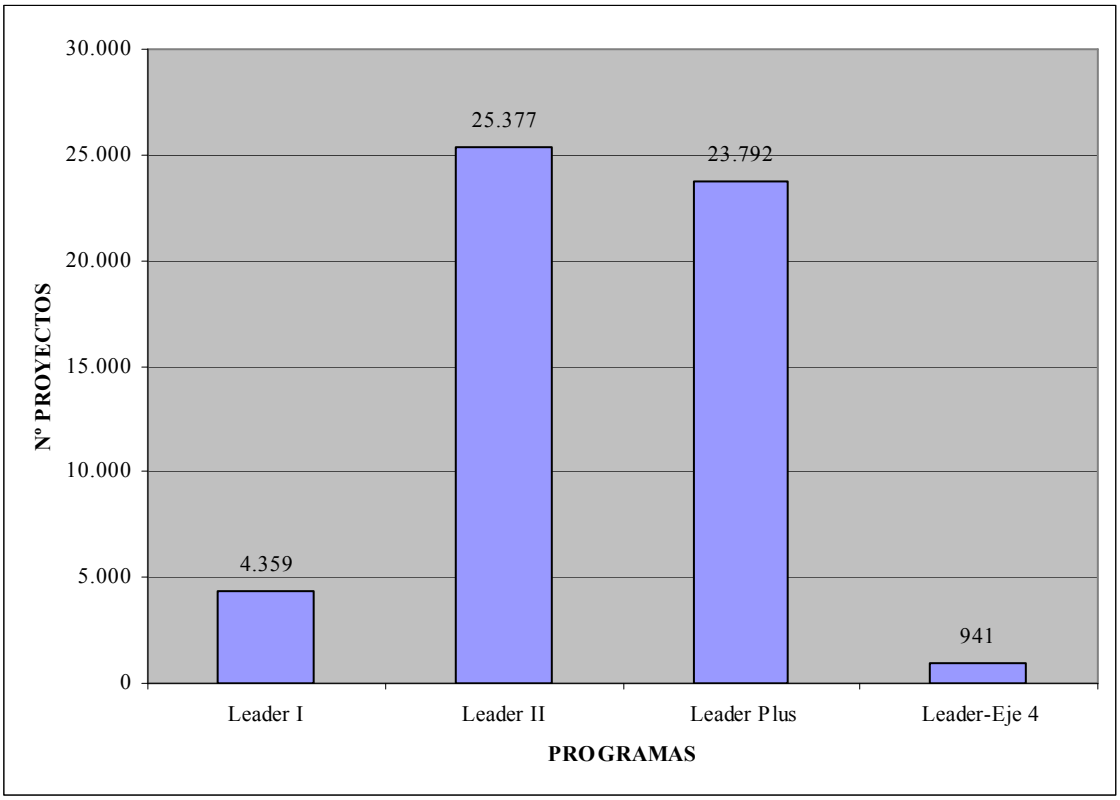
Periodos de programación	**1991-1993**	**1994-1999**	**2000-2006**	**2007-2013**	
Nº TOTAL DE PROYECTOS	**Leader I**	**Leader II**	**Leader Plus**	**Leader-Eje 4**	**TOTAL**
	4.359[113]	25.377[114]	23.792[115]		
		Proder 1	**Proder 2**		
		11.217[116]	23.000[117]	941[118]	**89.067**
			Agader		
			381[119]		
Nº DE GAL	**Leader I**	**Leader II**	**Leader Plus**	**Leader-Eje 4**	**TOTAL**
	53[120]	132 GAL y 1 Agente colectivo	145		
		Proder 1	**Proder 2**		
		97	162	264	**864**
			Agader		
			10		

Fuente: Elaboración propia a partir de datos recogidos en los informes de cierre y de evaluación posterior.
*Hasta el año 2009

[113] MAPA (1995): *Informe de Evaluación de la Iniciativa Leader en España*.
[114] MAPA (2003): *Informes finales relativos a la aplicación de la Iniciativa Comunitaria Leader II en todas las CC. AA.* y MAPA (2000): *Evaluación final de la Iniciativa Comunitaria Leader II del Principado de Asturias, Extremadura y Comunidad de Madrid*
[115] MARM (2009). *Informe final para el cierre del Programa Leader Plus de las Comunidades Autónomas (España). 2000-2006*.
[116] MAPA (2002): *Informe final de ejecución 1994-1999. Programa de Desarrollo y Diversificación económica de zonas rurales de Objetivo 1. Proder*
[117] En lo referente a los resultados en Proder 2, su cuantificación exacta resulta muy difícil, tal y como señala el *Programa de la Red Rural Nacional* MARM (2010), debido a que «*Proder 2 consistía, en realidad, en la aplicación, a través de GAL y con metodología Leader, de determinadas medidas relativas al desarrollo endógeno de los Programas Operativos Integrados (regiones de objetivo 1) y de los Programas de Desarrollo Rural (regiones fuera de objetivo 1). En consecuencia, los Informes Anuales de Ejecución, fuente básica informativa de resultados, lo son sobre el conjunto de cada programa, y no sobre las actuaciones específicas de los GAL Proder 2. La Iniciativa Leader Plus, sí dispone en cambio, de Informes Anuales específicos*». Por ello se ha estimado que los resultados en Proder 2 son similares a los descritos para Leader Plus, tal y como señala el programa de la RRN. MARM (2010): *Programa de la Red Rural Nacional*
[118] MARM (2010): *Informe de síntesis del Seguimiento Estratégico Nacional*
[119] AGADER (2006). *Programa AGADER. Estado de ejecución del programa. Diversos grupos*.
[120] Para Leader I, de los 52 GAL iniciales se consideraron finalmente de forma separada *Tierra de Campos* y la zona de *Camino de Santiago* por lo que el presente informe considera, finalmente, 53 GAL.

Concretamente, en lo referido a Leader la evolución del indicador de proyectos ha seguido una tendencia más o menos ascendente, si exceptuamos el periodo de programación 2007-2013, aún con datos preliminares.

Gráfico 5.04. Evolución del número de proyectos puestos en marcha para la iniciativa comunitaria Leader



Fuente: Elaboración propia a partir de datos recogidos en los informes de cierre y de evaluación posterior.

Análisis por periodo de programación y programa/iniciativa

Periodo de programación 1991-1993: Leader I

Los programas comarcales Leader I en España contaron con 7 medidas:

8. Apoyo Técnico al desarrollo,
9. Formación profesional y ayuda al empleo
10. Apoyo al Turismo Rural
11. Apoyo a pequeñas y medianas empresas, artesanía y servicios locales
12. Valorización y comercialización de productos agrarios locales
13. Promoción cultural y apoyo al asociacionismo
14. Equipamiento y funcionamiento de los grupos

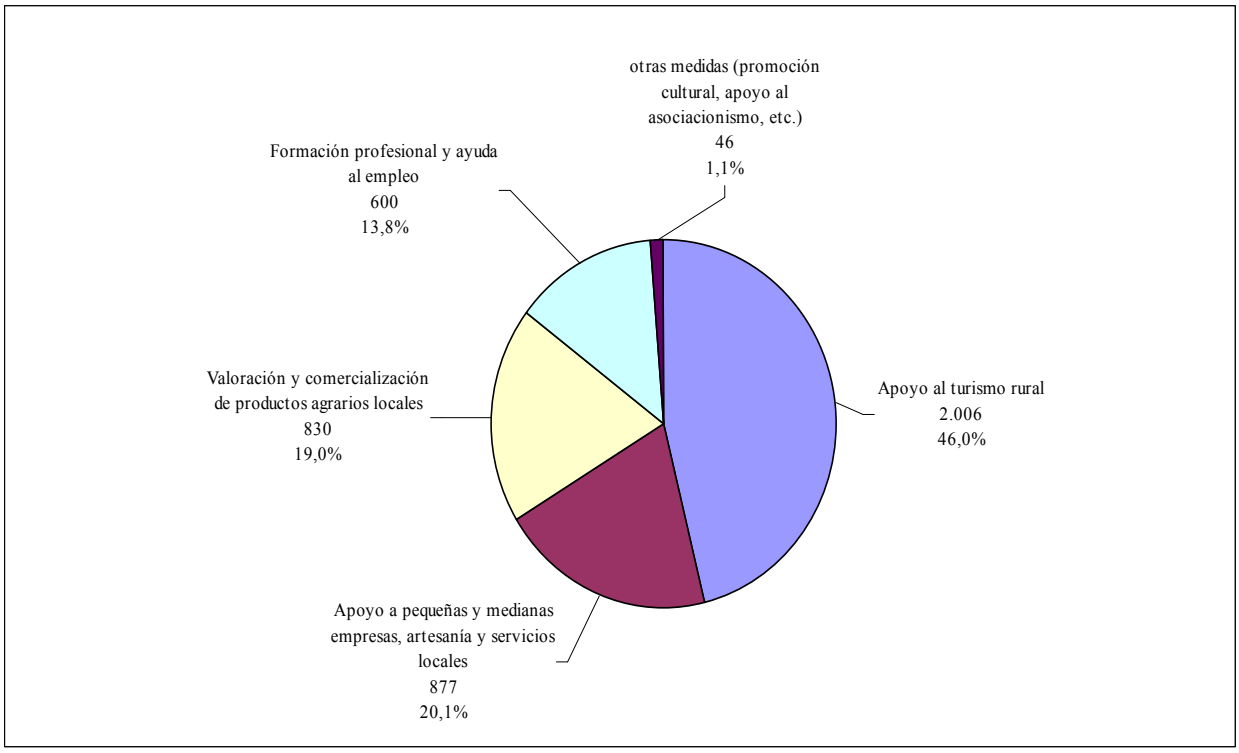
En el conjunto de los 53 programas comarcales Leader I presentados en España, repartidos mayoritariamente entre las Comunidades Autónomas de Castilla y León, Andalucía y Castilla-La Mancha, hubo una previsión inicial de 5.495[121] proyectos. Finalmente, de los 5.495 proyectos previstos inicialmente[122], se ejecutaron 4.359[123], lo

[121] MAPA (1995): *Evaluación de la Iniciativa Leader en España*
[122] MAPA (1995): *Evaluación de la Iniciativa Leader en España*.
[123] MAPA (1995): *Evaluación de la Iniciativa Leader en España*

que supuso el 79% de eficacia. En conjunto, la media de proyectos ejecutados por cada GAL fue de 82,24.

La medida que tuvo mayor incidencia, y por tanto con mayor número de proyectos previstos en Leader I fue el *apoyo al turismo rural*, lo que supuso el 43,1% sobre el total. Fue la medida que contó con mayores esfuerzos presupuestarios (más de la mitad) y con una importante aportación del sector privado. Le siguió el *apoyo a pequeñas y medianas empresas, artesanía y servicios locales*, con un 20,5% de los proyectos y valores similares en cuanto a presupuesto.

Gráfico 5.05. Leader I: Distribución del número de proyectos finalmente ejecutados por cada medida.



Fuente: Elaboración propia a partir de MAPA (1995): *Evaluación de la Iniciativa Leader en España*

Analizando el porcentaje de proyectos realmente ejecutados sobre los proyectos programados inicialmente para cada una de las medidas, fue la medida de formación profesional y ayuda al empleo la más exitosa al llegar al 100% de los proyectos programados, seguida del apoyo al turismo rural con el 84,7% de ejecución y la valorización y comercialización de productos agrarios locales, con un 82,3%.

Si se comparan los datos mediante un índice que relacione el Gasto Público Finalmente Comprometido con el número de proyectos realizados, se comprueba el comportamiento, en el tiempo, de los importes dedicados a cada proyecto, incluyéndose también aquellos relacionados con la gestión de los propios GAL, y por tanto no productivos.

Leader I mostró un valor para el ratio de poco más de 42.087 euros invertidos en cada proyecto, difiriendo, con respecto a lo previsto (suponiendo que el objetivo fuera conseguir estos 4.359 proyectos realizados), en apenas 5.000 euros. No obstante, presenta grandes diferencias entre medidas, por la propia naturaleza de los tipos de

proyectos que abarca cada una de las medidas, yendo desde los 20.560 euros dedicados a un proyecto de formación, hasta los casi 48.641 euros destinados a uno relacionado con el turismo rural.

Periodo de programación 1994-1999: Leader II y Proder 1

El periodo de programación 1994-1999 en el que están incluidos Leader II y Proder 1, se ejecutaron más de 36.594 proyectos en total, lo que representó un 41,1 % del total de proyectos ejecutados desde el año 1991 hasta el año 2013.

Comparando el número de proyectos que fueron ejecutados durante este periodo de programación (1994-1999: 36.594 proyectos) con respecto al anterior (1991-1993: 4.359 proyectos), se produjo un incremento del 739,5 %.

Leader II

Las medidas de Leader II en España fueron las siguientes:

A. Adquisición de capacidades
B. Programa de innovación rural
    B.1 Apoyo técnico al desarrollo rural
    B.2 Formación y ayudas a la contratación
    B.3 Turismo rural
    B.4 Pequeñas empresas, artesanía y servicios
    B. 5 Valorización y comercialización de productos agrarios
    B.6 Conservación y mejora del medio ambiente y su entorno
C. Cooperación transnacional
D. Seguimiento y evaluación

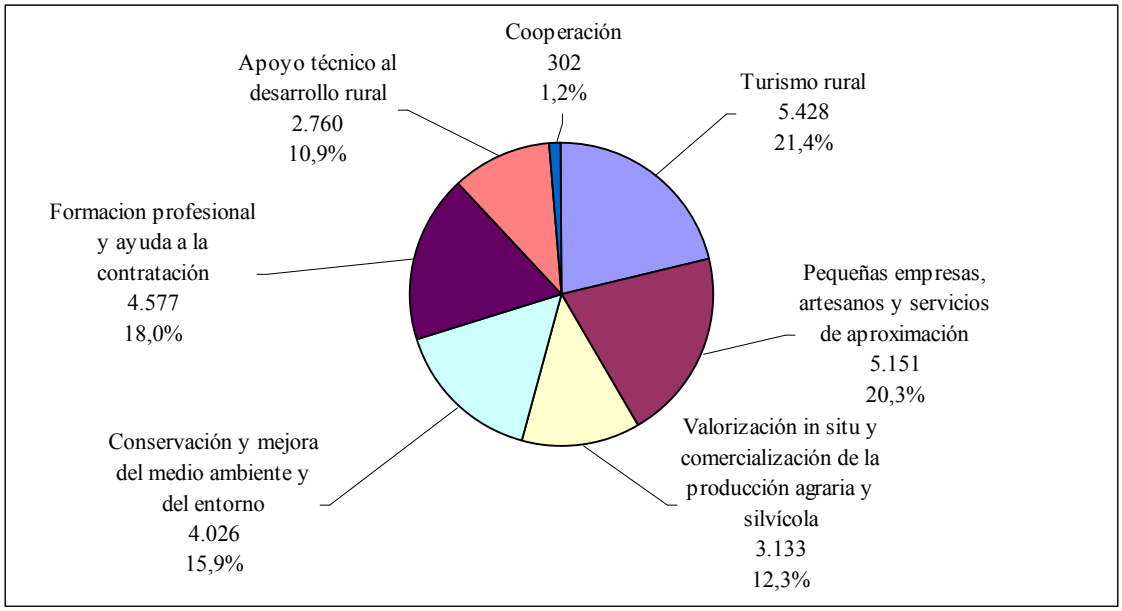
La iniciativa comunitaria Leader II en España puso en marcha 25.377 proyectos ejecutados[124], de los cuales, aproximadamente más del 22 % estuvieron dirigidos a la medida *turismo rural* y casi un 21 % fueron dirigidos a *pequeñas empresas, artesanos y servicios de aproximación*. Por su parte, un 13 % fueron a *valoración in situ y comercialización de la producción agraria y silvícola*.

En conjunto, se destacó el importante peso del número de proyectos de las Comunidades Autónomas de Andalucía, Castilla y León y Aragón sobre el resto, siendo las dos primeras las que también gestionaron un mayor número de programas.

Se obtuvo un valor de 191 proyectos gestionados por cada GAL, muy superior al obtenido en la anterior iniciativa comunitaria, lo que implica una mayor capacidad de dinamización de los GAL para este periodo y la presencia de mayor número de emprendedores.

Gráfico 5.06. Leader II: Distribución del número de proyectos finalmente ejecutados por cada medida.

[124] MAPA (2003): *Informes finales relativos a la aplicación de la Iniciativa Comunitaria Leader II en todas las CC. AA.* y MAPA (2000): *Evaluación final de la Iniciativa Comunitaria Leader II del Principado de Asturias, Extremadura y Comunidad de Madrid*.



Fuente: Elaboración propia a partir del MAPA (2003): *Informes finales relativos a la aplicación de la Iniciativa Comunitaria Leader II en todas las CC. AA.* y MAPA (2000): *Evaluación final de la Iniciativa Comunitaria Leader II del Principado de Asturias, Extremadura y Comunidad de Madrid*

Leader II fue el programa que menor dinero público destinó de media a cada proyecto, puesto que dedicó únicamente 22.920 euros, mientras que si se compara con el valor del Gasto Público Previsto, la diferencia es sutil, de 23.277 euros, suponiendo que el objetivo previsto fuera el de ejecutar el mismo número de proyectos.

Proder 1

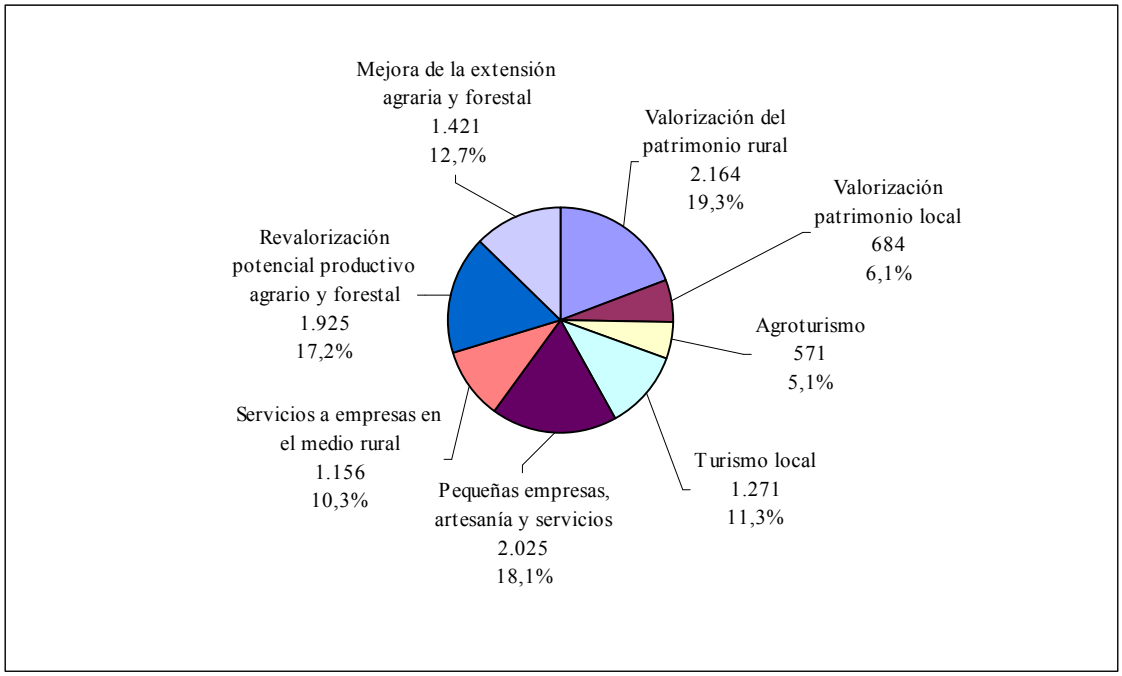
El programa Proder 1 se articuló en torno a las siguientes medidas:

9. Valorización del patrimonio rural. Renovación y desarrollo de núcleos de población con predominio de actividad agraria.
10. Valorización del patrimonio local. Renovación y desarrollo de núcleos de población sin predominio de actividad agraria.
11. Fomento de las inversiones turísticas en el espacio rural: Agroturismo.
12. Fomento de las inversiones turísticas en el espacio rural: Turismo local.
13. Fomento de pequeñas empresas, actividades de artesanía y de servicios.
14. Servicios a las empresas en el medio rural.
15. Revalorización del potencial productivo agrario y forestal.
16. Mejora de la extensión agraria y forestal.

El conjunto de los programas Proder 1 en España incluyeron 11.217[125] proyectos.

Gráfico 5.07. Proder 1: Distribución del número de proyectos finalmente ejecutados por cada medida.

[125] MAPA (2002): *Informe final de ejecución 1994-1999. Programa de Desarrollo y Diversificación económica de zonas rurales de Objetivo 1. Proder.*



Fuente: Elaboración propia a partir de MAPA (2002): *Informe final de ejecución 1994-1999. Programa de Desarrollo y Diversificación económica de zonas rurales de Objetivo 1. Proder.*

Para el caso del programa Proder 1, la medida que presentó mayor incidencia fue la relacionada con la valoración del patrimonio Rural, destacando las Comunidades Autónomas de Castilla y León, Andalucía y Castilla-La Mancha sobre el resto, por la extensión territorial de cada una de ellas.

El número medio de proyectos gestionados por los GAL ascendió a 111, inferior al obtenido en Leader II.

Para Proder 1, la relación entre el Gasto Público Finalmente Comprometido y el número de proyectos que finalmente se ejecutaron, resultó ser de 35.089 euros por proyecto, valor superior en más de 10.000 euros, al conseguido en Leader II.

Las diferencias entre las principales medidas, son poco apreciables, con la excepción de los proyectos de apoyo a las PYMES, los servicios y la artesanía, que son sensiblemente menores en comparación, de tan solo 27.730 euros por proyecto, y de más de 40.000 para el resto de medidas como turismo, valorización del patrimonio rural y local y la revalorización de la productividad agraria y forestal.

Periodo de programación 2000-2006: Leader Plus, Proder 2 y Agader

Durante el periodo de programación 2000-2006, en el que están incluidas las iniciativas comunitarias Leader Plus y programas Proder 2 y Agader, se ha estimado la ejecución de más de 47.000[126] proyectos en total, un 53% del total de proyectos ejecutados, desde el año 1991 hasta el año 2013.

[126] En lo referente a los resultados en Proder 2, su cuantificación exacta resulta muy difícil, tal y como señala el *Programa de la Red Rural Nacional* MARM (2010), debido a que «*Proder 2 consistía, en realidad, en la aplicación, a través de GAL y con metodología Leader, de determinadas medidas relativas al desarrollo endógeno de los Programas Operativos Integrados (regiones de objetivo 1) y de*

Leader Plus

La iniciativa Leader Plus se articuló en torno a las siguientes medidas:

Eje 1. Estrategias de desarrollo.

101. Adquisición de competencias.
102. Gastos de gestión, funcionamiento administrativo y asistencia técnica.
103. Servicios a la población.
104. Patrimonio.
105. Valorización de los productos locales y agrarios.
106. PYMES y servicios.
107. Valorización del patrimonio natural y arquitectónico.
108. Turismo.
109. Otras inversiones.
110. Formación y empleo.

Eje 2. Cooperación (interterritorial y transnacional)

Eje 3. Puesta en red (todos los grupos Leader Plus y otros agentes locales)

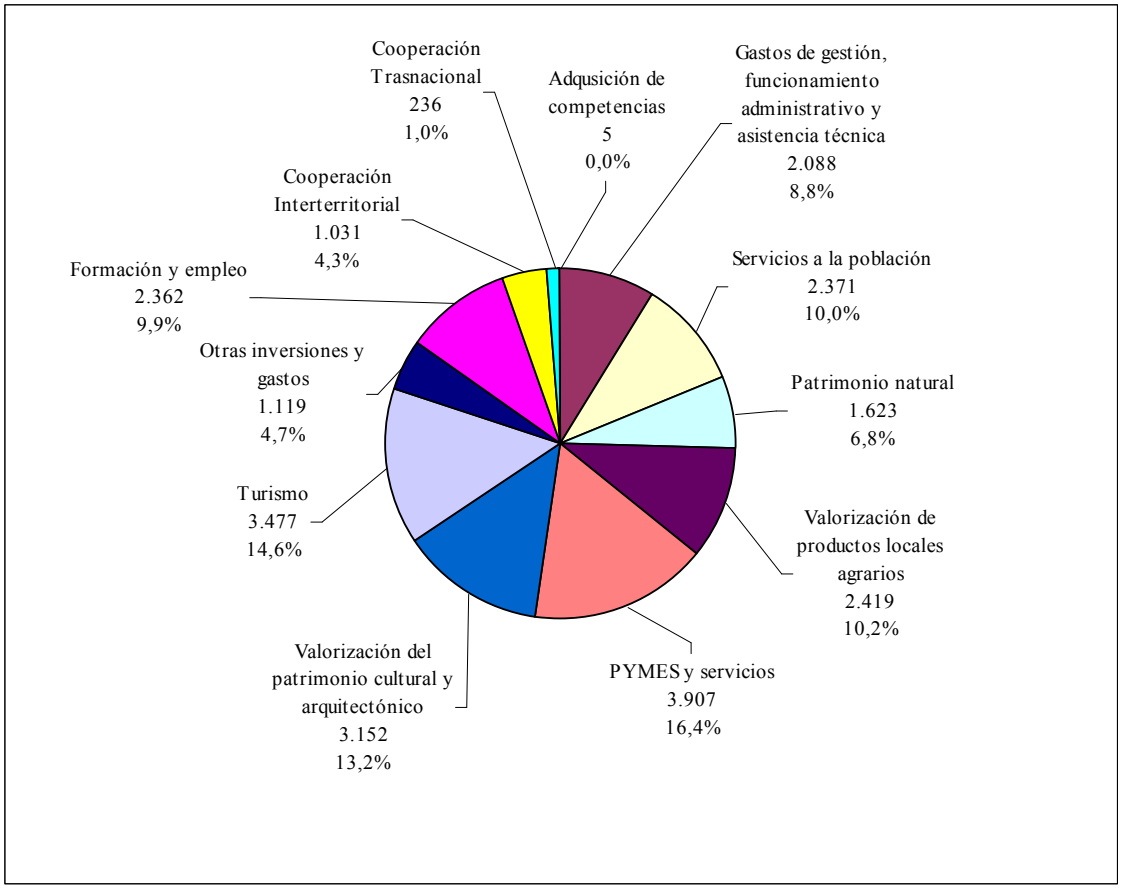
Eje 4. Gestión, seguimiento y evaluación.

En el marco de la iniciativa Leader Plus, 23.792 proyectos[127] fueron finalizados de los 24.024 que habían sido aprobados inicialmente por los GAL, lo que supuso un alto grado de eficiencia.

Gráfico 5.08. Leader Plus: Distribución del número de proyectos ejecutados según medida.

los Programas de Desarrollo Rural (regiones fuera de objetivo 1). En consecuencia, los Informes Anuales de Ejecución, fuente básica informativa de resultados, lo son sobre el conjunto de cada programa, y no sobre las actuaciones específicas de los GAL Proder 2. La Iniciativa Leader Plus, sí dispone en cambio, de Informes Anuales específicos». Por ello se ha estimado que los resultados en Proder 2 son similares a los descritos para Leader Plus, tal y como señala el programa de la RRN. MARM (2010): *Programa de la Red Rural Nacional*

[127] MARM (2009). *Informe final para el cierre del Programa Leader Plus de las Comunidades Autónomas (España). 2000-2006*.



∗ NOTA: en el caso de los proyectos de cooperación transnacional e interterritorial, así como en los gastos de gestión, funcionamiento administrativo y asistencia técnica, el número que aparece reflejado en este gráfico hacer referencia al número de expedientes de gasto.

Fuente: Elaboración propia a partir de los indicadores totales de número de proyectos aprobados, correspondientes a las medidas de los Ejes 1 y 2 de los MARM (2009): Informe final para el cierre del Programa Leader Plus de las Comunidades Autónomas (España). 2000-2006.

Por medidas, los mayores incrementos de proyectos ejecutados respecto a los previstos se registraron en formación y empleo, con un 99,5 % y valorización del patrimonio cultural y arquitectónico con un 99,2 %.

El número medio de proyectos realmente finalizados por los GAL fue de 164, inferior a la iniciativa comunitaria Leader II, pero superior a la iniciativa comunitaria Leader I.

En Leader Plus, el valor global del ratio es de 33.068 euros por proyecto llevado a cabo, de media. Sin embargo, el valor del ratio para las principales medidas, experimentó grandes variaciones, llegándose a unos contrastes de 10.000 euros por proyecto en la medida dedicada a la formación y los más de 60.000 destinados a proyectos de cooperación. Sin embargo, estos valores fueron prácticamente similares comparados con el Gasto Público Previsto.

En cuanto a la diferenciación del ratio por las principales medidas, habría que decir que las que menor porcentaje dedicaron a cada proyecto, fueron también de las que más proyectos desarrollaron, mientras que a los proyectos de cooperación se les asignó el máximo de la relación, 61.110 euros de media.

Proder 2

El Programa Proder 2 consistió, en realidad, en la aplicación, a través de GAL y con metodología Leader, de determinadas medidas (7.5. Desarrollo endógeno de zonas rurales en el ámbito agrario: diversificación agraria y reconversión y 7.9. Desarrollo endógeno de zonas rurales ligado a actividades no agrarias) relativas al desarrollo endógeno de los Programas Operativos Integrados (regiones de objetivo 1) y de los Programas de Desarrollo Rural (regiones fuera de objetivo 1).

No obstante, a la hora de realizar la ejecución de Proder 2, estas medidas se adaptaron a la propia estructura de los grupos con medidas similares a las de Leader Plus, que se agruparon en estos bloques:

- Mejora de la comercialización de productos locales, agrarios y endógenos
- Acciones de protección y mejora ambiental
- Formación
- Servicios técnicos de apoyo
- Patrimonio rural y cultural
- Turismo y artesanía
- Infraestructuras
- Diversificación
- PYMES rurales
- Fomento del asociacionismo

Para el programa Proder 2 se estima la realización de 23.000 proyectos en total[128], siendo el número medio de proyectos ejecutados por cada GAL (estimado) de 142.

A partir de esta estimación del número de proyectos a partir de la ejecución de Leader Plus, y con el Gasto Público Previsto para la ejecución del programa Proder 2, se conseguiría un ratio de casi 36.000 euros dedicados a cada uno de los proyectos.

Agader

Las medidas que se realizaron a través de Agader fueron:

1. Asistencia técnica.
2. Prestación de servicios a empresas.
3. Renovación, desarrollo y mejora de núcleos de población rural y del entorno.
4. Valorización de la producción agraria.
5. Fomento de pequeñas empresas, actividades de artesanía y de servicios.

[128] En lo referente a los resultados en Proder 2, su cuantificación exacta resulta muy difícil, tal y como señala el *Programa de la Red Rural Nacional* MARM (2010), debido a que «*Proder 2 consistía, en realidad, en la aplicación, a través de GAL y con metodología Leader, de determinadas medidas relativas al desarrollo endógeno de los Programas Operativos Integrados (regiones de objetivo 1) y de los Programas de Desarrollo Rural (regiones fuera de objetivo 1). En consecuencia, los Informes Anuales de Ejecución, fuente básica informativa de resultados, lo son sobre el conjunto de cada programa, y no sobre las actuaciones específicas de los GAL Proder 2. La Iniciativa Leader Plus, sí dispone en cambio, de Informes Anuales específicos»*. Por ello se ha estimado que los resultados en Proder 2 son similares a los descritos para Leader Plus, tal y como señala el programa de la RRN. MARM (2010): *Programa de la Red Rural Nacional*

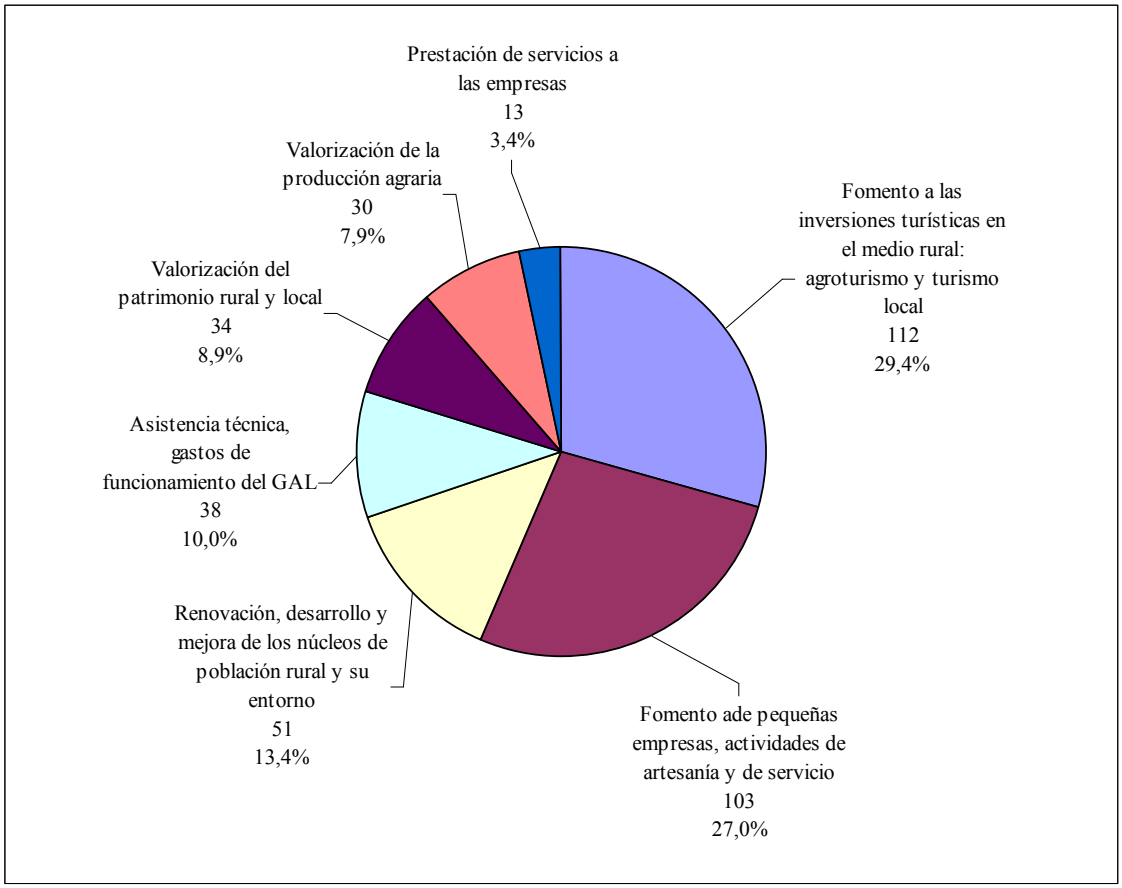
6. Valorización de patrimonio rural y local.
7. Fomento de inversiones turísticas en el medio rural: agroturismo y turismo local.

Los 10 programas gallegos comarcales Agader ejecutaron 381[129] proyectos. Destacaron por importancia en relación al número de proyectos ejecutados las medidas *fomento a las inversiones turísticas en el medio rural: agroturismo y turismo local*, *fomento de pequeñas empresas, actividades de artesanía y de servicio*, con 112 y 103 proyectos respectivamente.

Un segundo grupo de medidas tuvo un menor peso cuantitativo. Entre ellos estaban la *renovación, desarrollo y mejora de los núcleos de población rural y su entorno*, con 51 proyectos, *Asistencia técnica y gastos de funcionamiento del GAL* con 38 proyectos, la *valorización del patrimonio rural y local* con 34, mientras que 30 se ejecutaron en la medida *valoración de la producción agraria*.

Finalmente sólo 13 proyectos se ejecutaron en la medida *prestación de servicios a las empresas*.

Gráfico 5.09. Agader: Distribución del número de proyectos finalmente ejecutados por cada medida.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos oficiales extraídos del sitio web de la Agencia Gallega de Desarrollo Rural: http://agader.xunta.es/EixoLeader_Programas.do

El número medio de proyectos gestionados por cada GAL fue de 38,1.

[129] AGADER (2006): *Programa AGADER. Estado de ejecución del programa. Diversos grupos*

Agader, por su parte, presenta unas incremento considerable de las cantidades, ya que globalmente el valor asignado finalmente a cada proyecto fue de 78.271 euros, de hecho, para el número de proyectos conseguido, la relación con el Gasto Público Previsto habría sido, de 133.895. Por medidas, la distribución es distinta del resto de programas, debido a la estructura, ya que se ha dedicado mayor aporte financiero a los proyectos de servicios a la población. Además, la diferencia entre los valores estimados y finales refleja la participación final del sector privado que desplazó de alguna manera, la inversión final pública.

Periodo de programación 2007-2013: Leader-Eje 4

Con el nuevo periodo de programación, la iniciativa Leader queda incluida en el Eje 4, a través del cual se pueden implementar cualquier medida incluida en los Ejes 1, 2 y 3, tal y como se demuestra a continuación:

410. Estrategias de desarrollo local:
    411. Aumento competitividad sector agrícola y forestal
    412. Mejora del medio ambiente y medio rural
    413. Calidad de vida y diversificación de la economía.
421. Cooperación transnacional e interregional.
431. Funcionamiento del Grupo de Acción Local, adquisición de capacidades y promoción territorial.

Para el periodo de programación 2007-2013, el número total de proyectos ejecutados por los GAL desde el año 2007 hasta el año 2009 asciende a 941[130], repartidos en la medida *Competitividad* (411, eje 1), *Medio Ambiente y gestión de tierras* (412, eje 2), y fundamentalmente en la de *Calidad de vida y diversificación* (413, eje 3). Esta cifra de 941 proyectos efectuados está aún muy por debajo de los objetivos planteados inicialmente para el periodo 2007-2013, que se sitúa en 38.446 proyectos.

En el total nacional, la medida 431 de puesta en marcha y creación de GAL (número, superficie y población cubierta) presenta unos niveles de ejecución elevados, superando el 50%. En cambio, los indicadores relativos al número de proyectos y número de beneficiarios de los proyectos tuvieron unos niveles de ejecución bajos o prácticamente nulos. Hay que considerar que la ejecución de esta medida 431 es, en realidad, más alta, ya que en el momento de la obtención de datos había muchas Comunidades que habían firmado los convenios de sus Grupos de Acción Local recientemente: por ejemplo la Región de Murcia, que lo hizo en febrero de 2010. En total han sido seleccionados 264 Grupos de Acción Local para este periodo de programación.

En cuanto a la relación existente entre el Gasto Público Ejecutado y Declarado por Eje 4 a 31 de diciembre de 2010[131], con el número de proyectos ejecutados hasta el año 2009, se sitúa en niveles similares a los de Agader, de 134.000 euros por proyecto ejecutado; no obstante el objetivo a cumplir es el de 38.446[132] proyectos, lo que supondría un índice final de 38.000 euros de media, por proyecto.

[130] MARM (2011): *Informe de síntesis del Seguimiento Estratégico Nacional*
[131] MARM (2011): *Cuadros de trabajo internos*
[132] MARM (2011): *Informe de síntesis del Seguimiento Estratégico Nacional*

5.1.3. Empleo

Análisis global

Los resultados en materia de empleo a nivel global en el conjunto de los 4 periodos de programación son de más de 148.000[133] puestos de trabajo mejorado y creados; valores significativos, teniendo en cuenta las diversas coyunturas socioeconómicas en las que se han desarrollado estos programas en algunas de sus etapas. Hay que recordar en este sentido, la fuerte crisis económica de principios de los noventa, afectando principalmente a la programación de Leader I, más acentuada si cabe en las regiones de tradición agraria; y la más grave aún, que se está sufriendo actualmente desde el 2007-2008.

Tabla 5.13. Datos de empleo por cada programa y total nacional (número de puestos de trabajo).

<table>
<tr><td>Periodos de programación</td><td>1991-1993</td><td>1994-1999</td><td>2000-2006</td><td>2007-2013</td><td rowspan="3">TOTAL</td></tr>
<tr><td rowspan="5">Empleos creados y consolidados</td><td>Leader I</td><td>Leader II</td><td>Leader Plus</td><td rowspan="3">Leader-Eje 4*</td></tr>
<tr><td>7.509</td><td>43.694</td><td>35.534</td></tr>
<tr><td rowspan="3"></td><td>Proder 1</td><td>Proder 2</td></tr>
<tr><td>25.748</td><td>35.000</td><td rowspan="3">982</td><td rowspan="3">148.467</td></tr>
<tr><td rowspan="2"></td><td>Agader</td></tr>
<tr><td>Sin Dato</td></tr>
</table>

*Hasta el año 2009.
Fuente: Elaboración propia a partir de datos recogidos en los informes de cierre y de evaluación posterior de cada uno de los programas.

Los más de 148.000 puestos de trabajo creados y consolidados establecidos en el medio rural reflejan en estos 20 años de aplicación de los programas la gran importancia de los mismos y las consecuencias directas de su desarrollo en la viabilidad de las comunidades rurales. Además se debe tener en cuenta que, aunque el aporte sea mínimo, no están contabilizados los empleos que genera la propia actividad de los grupos, concepto que no está incluido en los datos del informe.

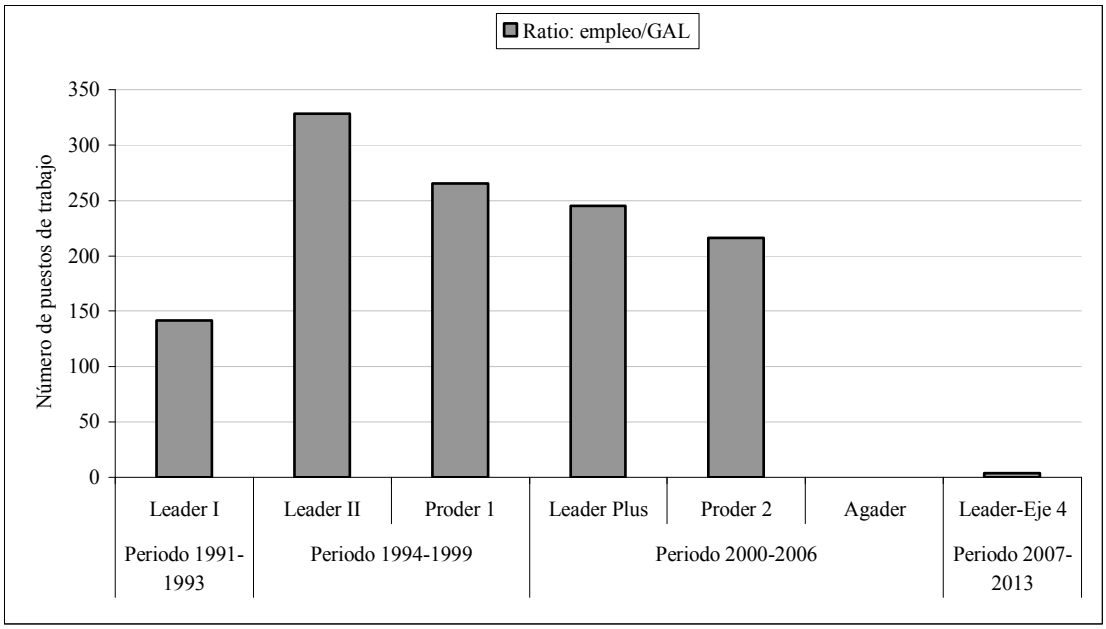
Cabe destacar que estos valores del indicador *puestos de trabajo* son cifras de resultado, no de impacto. Es decir, se trata de datos de ocupación generados de manera directa por la ejecución del programa, sin tener en cuenta el empleo indirecto como consecuencia, a largo plazo de los propios proyectos realizados.

Teniendo en cuenta que se llevaron a cabo un total estimado de 89.067[134] proyectos y que se han generado aproximadamente 148.000 puestos de trabajo, y suponiendo igualmente que todos los proyectos son generadores de empleo, el ratio que relaciona ambos conceptos es de 1,7 puestos mejorados y creados por cada proyecto ejecutado por los grupos, ratio que se presenta como significativo.

En el siguiente gráfico es posible observar el número de puestos de trabajo nuevos o mejorados conseguidos por cada uno de los grupos, de forma que se pueda apreciar la evolución en la generación de empleo.

[133] Debe tenerse en cuenta que los datos de Proder 2 han sido estimados a partir de los descritos para Leader Plus, ya que, como se ha comentado previamente, su cuantificación no ha sido posible.
[134] Los datos de número de proyectos realizados en Proder 2 han sido estimados a partir de Leader Plus

Grafico 5.10. Evolución del ratio empleo/GAL de los programas*



*

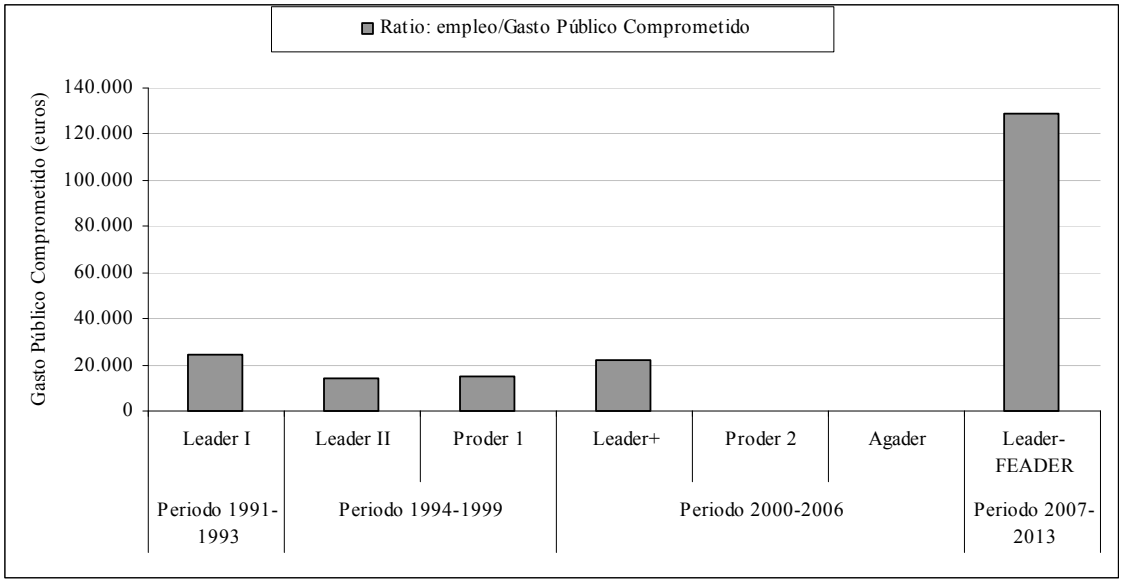
Se debe tener en cuenta que los datos para Proder 2 han sido estimados a partir de los resultados obtenidos en Leader Plus y que no se dispone de datos para Agader.
Fuente: Elaboración propia.

Como refleja el gráfico, Leader I presenta unos resultados a primera vista bajos, pero que resaltan el carácter de proyecto piloto del mismo. Hay que recordar que en la aplicación de Leader I, «*la mayoría de las zonas estaban situadas en zonas desfavorecidas y con importantes problemas de desarrollo socioeconómico, como altas tasas de población activa agraria o elevada tasa de desempleo. En general, en el balance sobre el funcionamiento de Leader I destaca como principal logro la puesta en marcha de una nueva forma de impulsar y promover el desarrollo de los territorios rurales*»[135] Es decir, exceptuando Leader-Eje 4 que aún está ejecutándose, Leader I presenta un ratio de menor valor, con menos puestos de trabajo creados y consolidados por grupo, mientras que Leader II presenta el valor más alto para el ratio.

En el siguiente gráfico se representa la evolución del empleo con respecto al Gasto Público Comprometido de los Programas. No se considera el precio exacto de crear o consolidar un puesto de trabajo, ya que el Gasto Público Comprometido incluye también el correspondiente a proyectos que no son productivos ni generadores de empleo.

Grafico 5.11. Evolución del ratio empleo/Gasto Público Comprometido de los programas*

[135] MAPA (2003): *Libro Blanco de la Agricultura y el Desarrollo Rural.*



*No se encuentran disponibles los datos de Proder 2 ni de Agader.
Fuente: Elaboración propia.

Para este ratio, los valores tienen un comportamiento inverso con respecto al anterior índice, de modo que lo deseable sería que este ratio mantuviera un valor bajo. Según se aprecia en la gráfica, las diferencias entre Leader I y el resto de programas son limitadas –con la excepción de la comparación con Proder 2 y Agader– debido a que las diferencias más marcadas entre programas se observan en las cantidades del Gasto Total Finalmente Comprometido, sin que sean debidas al gasto público, sino a la importante participación del sector privado en la financiación de todos los programas. Como se observa en el gráfico, el valor más bajo para este ratio, es decir, el menor coste público invertido en el logro de cada puesto de trabajo, lo presenta el programa Leader II.

Si consideramos ambos ratios conjuntamente, ratio de Gasto Público invertido por cada empleo y ratio de empleo por cada GAL, se observa que el programa que mejores valores presenta es Leader II. De este modo, y a la espera de que termine de ejecutarse Leader-Eje 4, y ante la no disposición de datos para Agader y Proder 2, parece posible decir, *a priori*, que el programa más eficiente y el que más logros ha conseguido en lo referente al empleo, es Leader II, que es el que ha generado más puestos de trabajo por cada GAL, y es de los que menor cantidad de dinero público ha invertido para llevarlo a cabo.

Análisis por periodos de programación

Periodo de programación 1991-1993: Leader I

En el periodo de programación de **Leader I**, comprendido entre los años 1991 y 1993, los resultados del empleo se trataron como un indicador revelador, a pesar de que no se presentara en el programa la creación de empleo como un objetivo principal de la Iniciativa[136].

Como se cita en la evaluación *ex post* de la iniciativa, en Leader I se consiguieron crear y consolidar un total de más de 7.509 puestos de trabajo creados y mantenidos. Entre

[136] Comisión Europea (1999): *Evaluación posterior de la Iniciativa Comunitaria Leader I. Resumen*

estos se pudo diferenciar entre los vinculados al *turismo* (2.036 puestos), *formación* (189 puestos), *apoyo a PYMES, artesanía y servicios locales* (3.366), *valorización y comercialización de productos agrarios locales* (1.840), y otras medidas que fomentaban la promoción cultural, apoyo al asociacionismo, etc., (78 puestos de trabajo)[137].

La comparación de los resultados de empleo por cada medida contemplada en el programa refleja que las que mayor peso tuvieron en la creación de puestos de trabajo, lógicamente, fueron aquellas que incluían proyectos productivos, como eran la dedicada al apoyo a PYMES, artesanía y servicios locales (45% de los puestos creados y consolidados)[138], seguida del turismo rural (28%) a pesar de ser la medida con el 50% del total del presupuesto programado.

En Leader I el número de empleos creados y consolidados de media por cada uno de los GAL, ha sido de 142 puestos de trabajo por grupo. Por otro lado, se auxiliaron en conjunto 4.359 proyectos promovidos por los GAL, obteniéndose de esta manera un ratio de empleo frente a número de proyectos de 1,7, muy similar al valor global.

La proporción de empleo nuevo y mejorado con respecto a la población beneficiaria de los territorios Leader fue de 247 habitantes (por cada 247 habitantes afectados por los programas Leader I, se creó o consolidó un puesto de trabajo).

El análisis del indicador de empleo por regiones (zonas objetivo 1 y zonas objetivo 5b) refleja que, como era de esperar, el empleo generado en Leader I se incrementó principalmente en las zonas de objetivo 1, con casi el 70% del total de puestos de trabajo. Esto fue debido a las diferencias notables entre zonas como el número de grupos, el territorio abarcado y población existente. Las regiones objetivo 1 además hay que considerar que presentaban elevados índices de paro, superando en muchas ocasiones el 40% de población activa agraria, con explotaciones pequeñas y de bajo nivel tecnológico[139].

Periodo de programación 1994-1999: Leader II y Proder 1

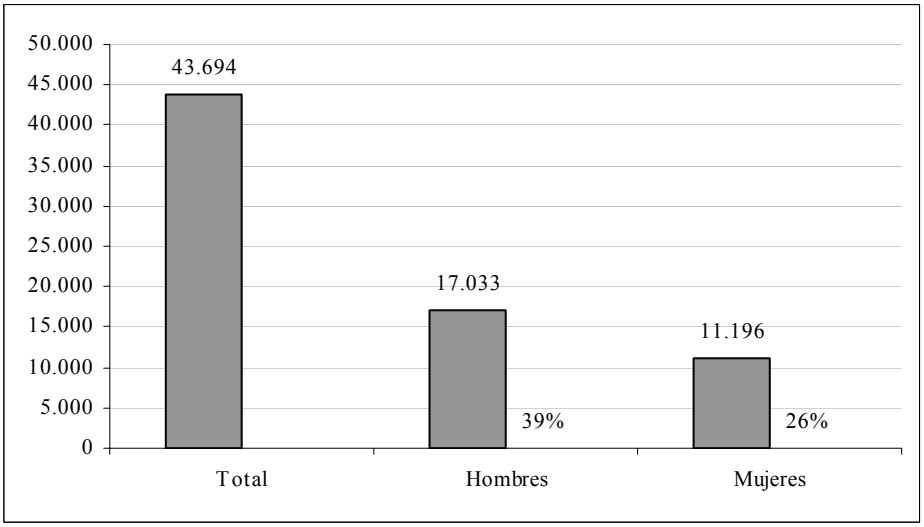
En este segundo periodo de programación, los datos de empleo a nivel nacional de Leader II y Proder 1, presentaron unos valores finales superiores a 68.000 empleos nuevos y mejorados. A ello contribuyó el aumento del nivel de formación experimentado, sobre todo, en el colectivo de las mujeres[140].

Respecto a Leader I, **Leader II** supuso un aumento importante tanto en la financiación, (superior al triple del gasto comprometido en Leader I), como en la superficie y población afectadas (prácticamente triplicadas). Con Leader II se consiguieron crear y consolidar 43.694 puestos de trabajo, que se traduce en un incremento del 500% con respecto a los resultados de la primera iniciativa. Esto fue debido al carácter más

[137] MAPA (2000): *Iniciativa Comunitaria Leader Plus 2000-2006. Programa de Desarrollo Rural. España* y MAPA (1995): *Evaluación de la Iniciativa Leader en España.*
[138] MAPA (1995): *Evaluación de la Iniciativa Leader en España*.
[139] MAPA (1991): *Iniciativa Comunitaria Leader. Programa de Desarrollo Rural. España.*
[140] MAPA (2003): *Evaluación final del Programa de Desarrollo y Diversificación Económica de zonas rurales Objetivos nº 1 de España. Periodo 1994-1999*

integrador de Leader II, donde destacaba un interés por facilitar el acceso del medio rural a recursos financieros y experiencia técnica[141].

Gráfico 5.12. Datos de empleo para Leader II (número de puestos de trabajo)*



*«Los datos de empleo desagregado por sexo no cuadraban con el total debido a que no siempre se había realizado la contratación en el momento de la certificación».
Fuente: Elaboración propia a partir de MAPA (2003): Informes finales relativos a la aplicación de la Iniciativa Comunitaria Leader II en todas las CC. AA. y MAPA (2000): Evaluación final de la Iniciativa Comunitaria Leader II del Principado de Asturias, Extremadura y Comunidad de Madrid.

En Leader II, el número de empleos logrados por cada grupo fue, de media, de 329, experimentando así un aumento significativo con respecto al periodo anterior. Sin embargo, si se analiza la relación de los datos de ocupación con el número de proyectos (25.377 ejecutados), se observa que en este periodo de programación, los resultados para Leader II, son los mismos que los conseguidos durante la aplicación de Leader I, de 1,7; que podría explicarse, a nivel general, a que una mayor cantidad de proyectos ejecutados también supone una mayor cantidad de proyectos que no son productivos y por tanto no generadores de empleo.

En cuanto al resultado de la proporción de empleo nuevo y mejorado con respecto a la población beneficiaria de los territorios Leader, en Leader II fue de 109, lo que supuso una mejora de los resultados conseguidos con respecto al primer periodo, cuyo ratio era de 247 habitantes.

Sin embargo, el índice que relaciona el empleo femenino con la población afectada por Leader II se encuentra próximo a 420[142], ratio relativamente elevado pero entendible si se tiene en cuenta también, aparte de la falta de datos desagregados, el entorno sobre el que se desarrolló, donde la población activa se correspondía mayoritariamente con el empleo masculino, principalmente en la figura del titular de la explotación. La evaluación *ex post* de Leader II a nivel europeo reflejaba que «*Las medidas de cualificación, la creación de empleo y de ingresos contribuyeron a la igualdad de oportunidades. La presencia de mujeres en las juntas directivas de los GAL y entre el*

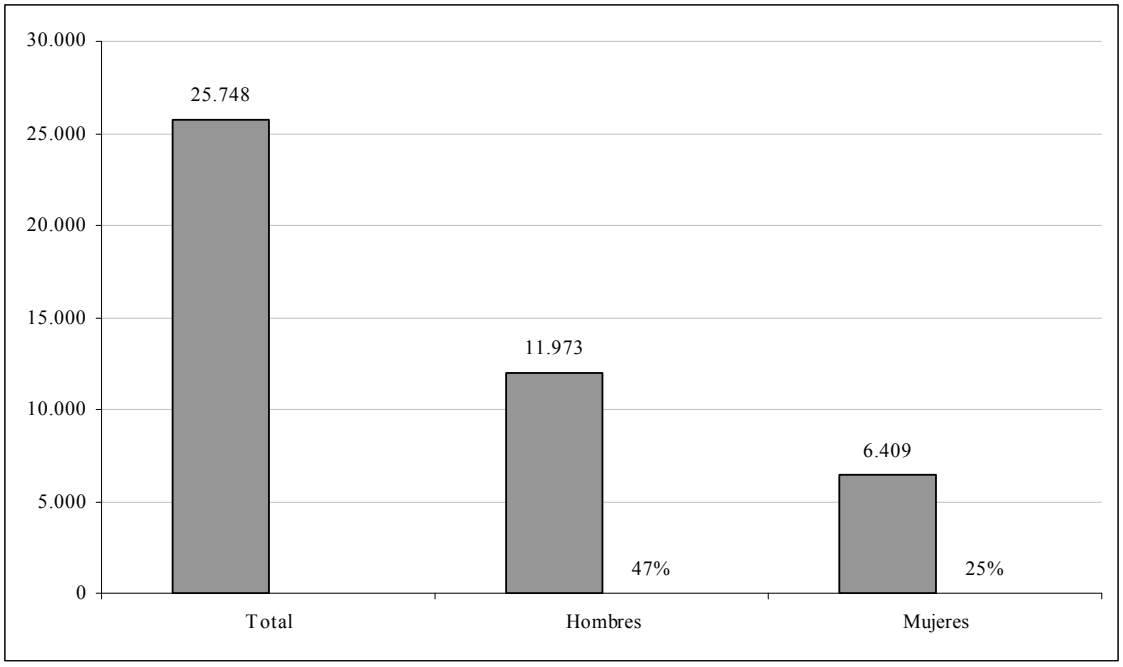
[141] MAPA (2003): *Libro Blanco de la Agricultura y el Desarrollo Rural.*
[142] No se encuentran disponibles los datos relativos al empleo desagregado por sexo, de las Comunidades Autónomas de Andalucía, y Castilla-La Mancha

personal de animación y gestión constituyó un soporte estratégico para satisfacer más adecuadamente las necesidades de la población rural femenina»[143].

En general, a nivel europeo, con la aplicación de la Iniciativa Leader II, se creó más empleo directo en zonas rurales menos diversificadas y menos estructuradas, frecuentemente de objetivo 1, que en zonas rurales más diversificadas y más accesibles, en función del papel que desempeñaran los programas y los grupos de acción local en las regiones[144].

En cuanto al programa pluriregional **Proder 1**, generó una mejora en el empleo también muy significativa, con resultados superiores a 25.000 puestos de trabajo.

Gráfico 5.13. Datos de empleo para Proder 1 (número de puestos de trabajo)*



*«Los datos de empleo desagregado por sexo no cuadraban con el total debido a que no siempre se había realizado la contratación en el momento de la certificación».
Fuente: Elaboración propia a partir de MAPA (2002): Informe final de ejecución 1994-1999. Programa de desarrollo y diversificación económica de zonas rurales de objetivo 1. Proder y MAPA (2003): Evaluación final del Programa de desarrollo y diversificación económica de zonas rurales de objetivo 1 de España. Periodo 1994-1999.

El programa Proder superó con creces los objetivos fijados en relación al empleo, llegando a alcanzar el 182% de logros en creación de empleo y aproximadamente el 300% en consolidación de empleos[145]. De hecho, en este caso, el ratio que relaciona el empleo creado y mantenido por cada uno de los grupos, fue de 265, que se encuentra entre los valores conseguidos por Leader I y Leader II; sin embargo, si se analiza el valor del empleo generado con respecto al número de empleos llevados a cabo, éste se sitúa en un 2,3, valor sensiblemente superior al periodo de programación anterior y al valor global de las Iniciativas.

[143] Comisión Europea (2003): *Evaluación ex post de la Iniciativa comunitaria Leader II. Resumen*
[144] Comisión Europea (2003): *Evaluación ex post de la Iniciativa comunitaria Leader II. Resumen*
[145] MAPA (2003): *Evaluación final del Programa de Desarrollo y Diversificación Económica de zonas rurales Objetivos nº 1 de España. Periodo 1994-1999.*

Por otra parte, Proder 1, a pesar de disponer de una dotación financiera inicial de prácticamente la mitad de Leader II, consiguió un ratio de ocupación de la población de 174 frente al 109 de Leader II, lo que indica que en términos relativos fue más equilibrado que Leader II. No obstante, hay que considerar que contaba con un número menor de grupos y que, en general, las áreas sobre las que actuaba Leader II eran más deprimidas que las de Proder 1.

El desarrollo de Proder, supuso también, en aquellos territorios no incluidos en la Iniciativa Leader, un adelanto en materia de ocupación. Tuvo una alta repercusión sobre el medio rural a pesar de que el programa afectara a una población total menor, permitiendo afirmar que su desarrollo contribuyó al asentamiento de la población, la mejora de rentas, y el nivel de bienestar social[146].

Periodo de programación 2000-2006: Leader Plus, Proder 2 y Agader

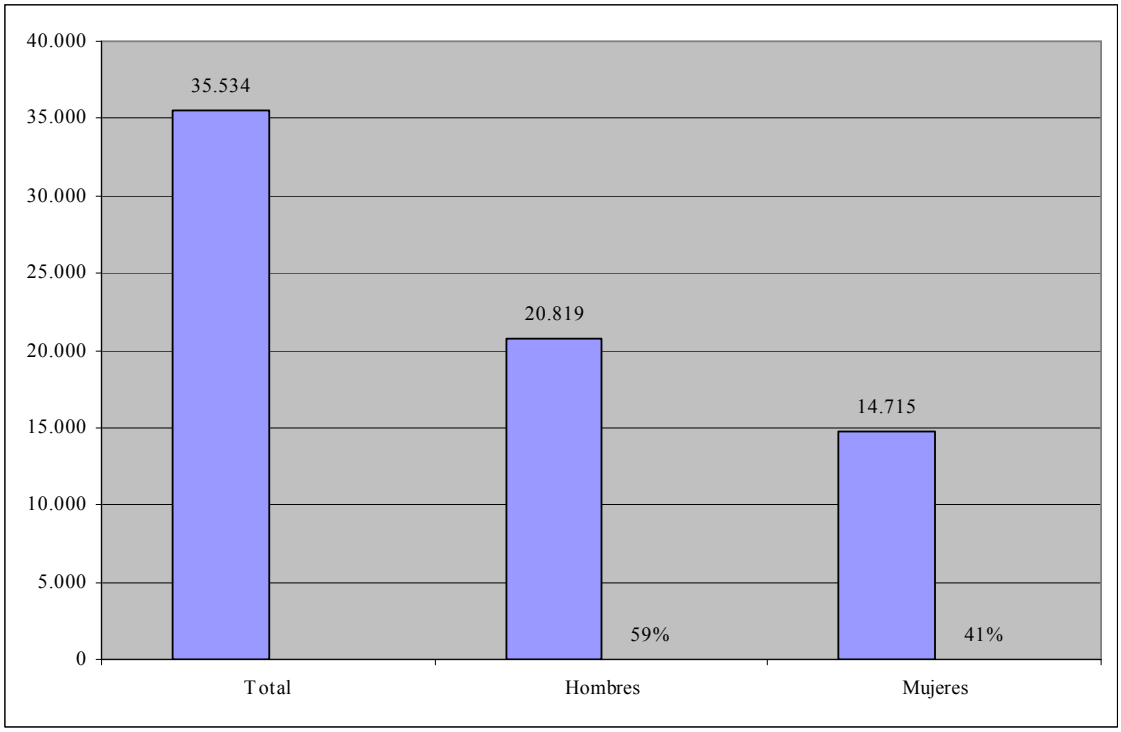
En el periodo de programación derivado de la Agenda 2000, se estima que se consiguieron al menos, 70.000[147] puestos creados y consolidados en conjunto entre Leader Plus, Proder 2 y Agader. Los datos totales de empleo daban una idea de la repercusión de los Programas referentes a la creación y mantenimiento de los puestos de trabajo y a la diversificación económica.

Los datos siguientes se corresponden con los resultados de **Leader Plus**, que supuso la creación de casi 14.000 puestos de trabajo y el mantenimiento y mejora de otros 21.000, con un ritmo de crecimiento bastante alto. Esto supuso un total de 35.000 empleos.

Gráfico 5.14. Datos de empleo en Leader Plus (número de puestos de trabajo).

[146] MAPA (2003): *Evaluación final del Programa de Desarrollo y Diversificación Económica de zonas rurales Objetivos nº 1 de España. Periodo 1994-1999.*

[147] Se debe tener en cuenta que los datos para Proder 2 han sido estimados, y que no se dispone de los datos correspondientes a Agader



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de MARM (2009): Informes finales para el cierre del Programa Leader Plus de las Comunidades Autónomas (España). 2000-2006.

En relación al empleo creado y consolidado conseguido en la ejecución de cada medida del programa, destacaron las medidas dedicadas a formación (5.819 puestos), turismo (1.202) y cooperación (188 puestos).

El índice que relaciona el empleo por GAL, resultó ser de 245 para Leader Plus; es decir, el número de puestos de trabajo nuevos o mejorados conseguidos por cada uno de los grupos, fue de 245, siendo la medida que concentraba casi la mitad de los puestos en el conjunto de los GAL, la dedicada a *PYMES y Servicios*[148].

En este programa, aunque continuó la dinámica de creación de empleo, el ratio correspondiente a los empleos creados por la ejecución de los proyectos (23.792 proyectos finalizados) fue algo inferior al nivel global, en este caso en un 1,5.

Así mismo, con respecto al empleo generado con respecto al conjunto de la población, se consiguieran resultados inferiores, con un ratio de 244 habitantes por cada puesto de trabajo. Por tanto se podría decir que Leader Plus ha conseguido generar menos empleo por habitante que la programación anterior.

En relación con la ocupación de las mujeres, se crearon y consolidaron algo más de 14.700 puestos de trabajo, y a pesar de que suponga menos del 11% del total, el Programa de la RRN cita que «*En mayor o menor grado, las evaluaciones de Leader Plus coinciden en la importante contribución de Leader Plus a la incorporación de las mujeres en los ámbitos social y económico del medio rural. El número de mujeres promotoras y de empleos femeninos creados ha aumentado considerablemente, aunque*

[148] Sancho, J., Reinoso, D., Jiménez, F.J., Luengo, T. *Proyecto de cooperación Evaluación y análisis de los efectos de los programas de desarrollo en los territorios rurales. Análisis global y conclusiones comunes.* Universidad de Alcalá de Henares, Departamento de Geografía. Madrid

se señala que aún existe un margen de mejora. A pesar de ello, la participación de las mujeres en la toma de decisiones aún se considera insuficiente y se debería incrementar»[149].

En lo referente a los resultados en **Proder 2**, los resultados se han estimado a partir de los datos de Leader Plus, puesto que su cuantificación exacta resulta muy difícil, tal y como señala el programa de la RRN, «*Proder 2 consistía, en realidad, en la aplicación, a través de GAL y con metodología Leader, de determinadas medidas relativas al desarrollo endógeno de los Programas Operativos Integrados (regiones de objetivo 1) y de los Programas de Desarrollo Rural (regiones fuera de objetivo 1). En consecuencia, los Informes Anuales de Ejecución, fuente básica informativa de resultados, lo son sobre el conjunto de cada programa, y no sobre las actuaciones específicas de los GAL Proder 2. La Iniciativa Leader Plus, sí dispone en cambio, de Informes Anuales específicos*»[150].

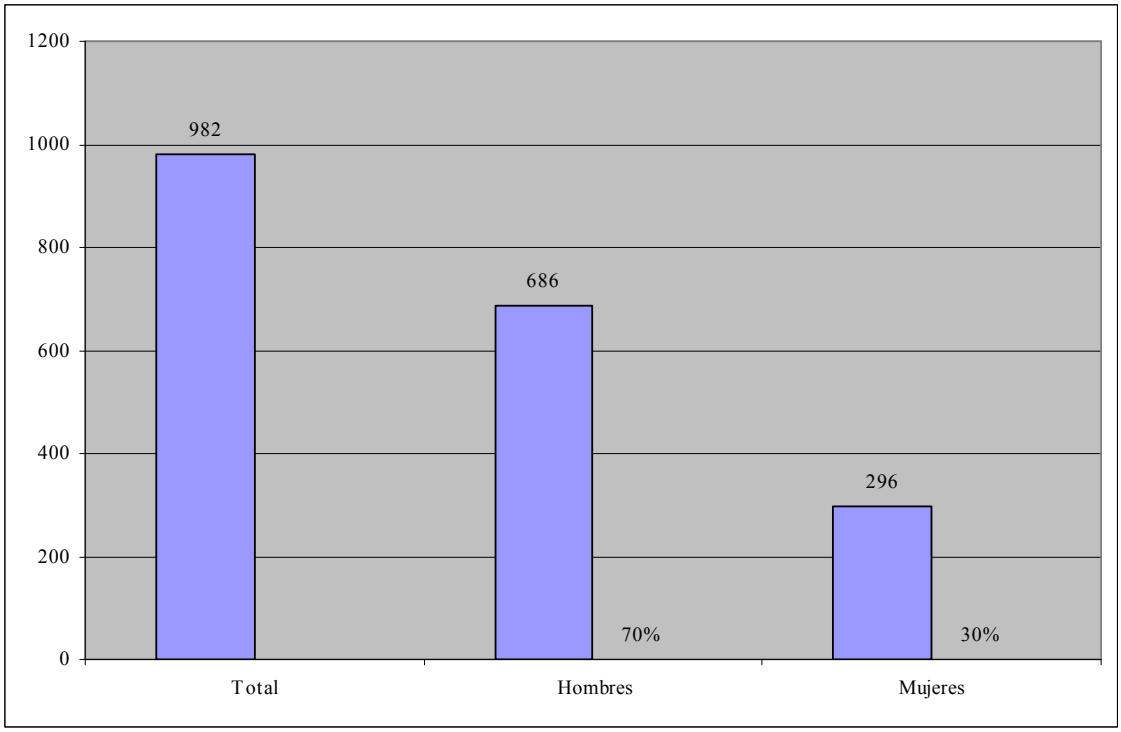
En cuanto a los datos del programa **Agader** por que, no se encuentran disponibles en la documentación consultada, los resultados del indicador referido al empleo.

Periodo de programación 2007-2013: Leader-Eje 4

Por último, en el actual periodo de programación donde se viene aplicando Leader-Eje 4, el empleo se convierte de nuevo en un *output* importante. Hasta el año 2009 suman 982 los puestos de trabajo creados y mejorados, fundamentalmente debido a la ejecución de las medidas englobadas en el eje *3. Calidad de vida y diversificación en las zonas rurales* -mayoritariamente gestionado por GAL-, y el *Eje 4. Leader*. Sin embargo, este impacto positivo deberá salvar el actual contexto de fuerte crisis socioeconómica para cumplir los objetivos finales.

Gráfico 5.15. Datos de empleo para Leader-Eje 4 (número de puestos de trabajo) (hasta el año 2009).

[149] MARM (2010): *Programa de la Red Rural Nacional 2007-2013.*
[150] MARM (2010) *Programa de la Red Rural Nacional 2007-2013*



Fuente: Elaboración propia a partir del MARM (2011): *Informe de síntesis del Seguimiento Estratégico Nacional*.

Hay que considerar que se trata de programas que están todavía en ejecución y que en general han sufrido cierto retraso en su puesta en marcha, «*En líneas generales se puede destacar, en cuanto a la evolución del PEN y sus escenarios, el retraso generalizado en la aprobación y, por tanto, en la puesta en marcha de los Programas de Desarrollo Rural en este periodo de programación 2007-2013*»[151]. Por ello, no resulta significativo por el momento el cálculo de los ratios de comparación de los resultados de empleo con la población y el número de GAL, aunque sí es posible decir que prácticamente el 30% de los empleos referidos corresponde a mujeres Por otro lado, se sabe que hasta el año 2009 el índice de empleo con respecto al número de proyectos realizados es de prácticamente 1.

5.1.4. Aspectos temáticos

En este apartado del informe se han analizado una serie de aspectos temáticos generales que fueron abarcados a lo largo del periodo 1991-2013 por una o varias medidas y/o submedidas, según iniciativa Leader o programa afín.

La importancia de cada medida/submedida, los objetivos logrados o cómo afectó a la población del ámbito territorial que abarca cada iniciativa, se detallan en los siguientes apartados.

Los aspectos temáticos considerados son los siguientes:

1. Turismo rural
2. PYMES y artesanía

[151] MARM (2009): *Programa nacional de la Iniciativa comunitaria Leader Plus en España. Informe de ejecución final y del año 2009.*

3. Productos locales agroalimentarios y comercialización
4. Patrimonio rural, medio natural y medio ambiente
5. Formación
6. Otros: servicios a la población.

Con respecto al programa Proder 2 (2000-2006), es preciso señalar que, aunque se implementó a través de las medidas 7.5 y 7.9 de los POI en regiones de Objetivo 1 y a través de los PDR para regiones de fuera de Objetivo 1, las medidas que se realizaron guardaron una gran similitud con aquellas de Leader Plus, por lo que se podrían encajar en las temáticas consideradas.

Y en cuanto al periodo actual con Leader-Eje 4, es preciso señalar la dificultad que existe al realizar un seguimiento de cada medida, debido a la posibilidad de que ésta pueda o no aplicarse a través de la metodología Leader, lo cual está sujeto a decisión de cada CC. AA. a través de sus PDR. Por ejemplo, la medida de turismo dentro del Eje 3 puede aplicarse o a través del Eje-4 Leader, o puede ser directamente gestionada por la propia Administración regional[152].

5.1.4.1. Turismo Rural

El turismo rural es una de las actividades económicas más consolidadas en el medio rural que ha contribuido a generar un entorno económico y ha supuesto una alternativa al turismo masificado. Esta actividad ha logrado favorecer el asentamiento de la población y el crecimiento de su renta, posibilitando la creación de capacidad para la conservación del patrimonio histórico y ambiental.

Dentro de alojamiento rural, la construcción de alojamientos propiamente dicha, bien de nueva creación o adaptando edificios singulares de las comarcas (casa de labranza, casones, etc.), fueron las acciones más destacadas. El cambio de uso de edificios (molinos, tahonas, etc. y otro tipo de instalaciones) dieron también soporte a los alojamientos de turismo rural.

Medidas que van dirigidas a potenciar el Turismo Rural:

- Leader I: *Apoyo al turismo rural* (medida 3)
- Leader II: *Turismo rural* (submedida B3)
- Proder 1: *Fomento de las inversiones turísticas en el espacio rural: Agroturismo y turismo rural* (medidas 3 y 4)
- Leader Plus: *Turismo* (medida 108), perteneciente al Eje 1: Estrategias de desarrollo.
- Proder 2: Acciones relacionadas con el fomento del *turismo y artesanía*.
- Agader: *Fomento de inversiones turísticas en el medio rural: agroturismo y turismo local* (medida 7)
- Leader-Eje 4: *Fomento de Actividades turísticas* (medida 313 del Eje 3), y *Calidad de vida y diversificación* (medida 313 implementada a través de la medida 413).

[152] Los datos relativos a Leader – Eje 4 se han obtenido de los PDR de las CC. AA. y de cuadros financieros de uso interno del MARM.

Análisis a nivel global

Los resultados sobre la creación de nuevas plazas para alojamiento rural[153], consecuencia de la puesta en marcha de diversos proyectos dirigidos a las diferentes medidas relacionadas con el turismo rural para cada periodo de programación, se indican en la siguiente tabla:

Tabla 5.14. Datos de creación de nuevas plazas de alojamiento para turismo rural por cada programa y total nacional.

Periodos de programación	**1991-1993**	**1994-1999**		**2000-2006**			**2007-2013***	**TOTAL**
Programas	**Leader I**	**Leader II**	**Proder 1**	**Leader Plus**	**Proder 2**	**Agader**	**Leader-Eje 4**	
TOTAL PROYECTOS	**2.006**[154]	**5.428**[155]	**1.842**[156]	**3.477**[157]	Sin datos	112[158]	Sin datos	**13.227**
Nº DE PLAZAS DE ALOJAMIENTO CREADAS	**30.950**	**25.082**[159]	**13.216**	**1.289**	Sin datos	Sin datos	Sin datos	**70.537**
TOTAL Nº PLAZAS CREADAS POR PERÍODO	**30.950**	**38.298**		**1.289**			Sin datos	**70.537**

Fuente: Elaboración propia a partir de datos recogidos en los informes de cierre y de evaluación posterior.

Por otra parte, desde el año 2001 hasta el año 2008 se produjo un crecimiento del 167%[160] en la oferta del nº de alojamientos.

La iniciativa comunitaria Leader supuso un fuerte impulso del Turismo Rural, contribuyendo a su espectacular crecimiento en los últimos quince años.

Así, las inversiones públicas globales de Leader en el periodo 1994-2007 alcanzaron, para el Turismo Rural, un 24,3%. No cabe duda que Leader ha tenido mucho que ver con la puesta en marcha del turismo rural en nuestro país.

Analizando el empleo, entre el año 2002 y 2007, el empleo en Turismo Rural creció a un ritmo medio del 15% anual, manteniéndose la creación de empleo en 2008 (2,9%) y en el primer semestre de 2009 (4,9 %). El Turismo Rural durante el año 2008 generó cerca de 20.000 empleos directos, que representan el 0,10% del total de ocupados en España (EPA 2008).

El peso relativo del turismo rural es creciente y cada vez más importante en cuanto al porcentaje de ocupación de alojamientos turísticos. Durante el año 2008, el Turismo Rural absorbió el 2,03% de las pernoctaciones realizadas en alojamientos turísticos, cifra que se mantuvo aproximadamente constante durante el primer semestre de 2009.

[153] Se ha considerado, en general, alojamientos rurales, aquellos establecimientos o viviendas destinadas al alojamiento turístico mediante precio, con o sin otros servicios complementarios y que estén inscritos en el correspondiente Registro de Alojamientos Turísticos de cada Comunidad Autónoma. Fuente: INE

[154] MAPA (1995): *Evaluación de la Iniciativa Leader en España.*

[155] MAPA (2003): *Informes finales relativos a la aplicación de la iniciativa comunitaria Leader II en todas las CC. AA.* y MAPA (2000): *Evaluación final de la iniciativa comunitaria Leader II del Principado de Asturias, Extremadura y Comunidad de Madrid*

[156] MAPA (2002): *Informe final de ejecución 1994-1999. Programa de Desarrollo y Diversificación económica de zonas rurales de Objetivo 1. Proder*

[157] MARM (2009): *Informe final para el cierre del Programa Leader Plus de las Comunidades Autónomas (España). 2000-2006.*

[158] AGADER (2006): *Programa Agader. Estado de ejecución del programa. Diversos grupos*

[159] Sobre el total nacional de plazas de turismo rural, no se dispone de datos sobre las CC. AA. de Castilla-La Mancha, Principado de Asturias y Extremadura.

[160] Datos INE años 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008.

Análisis por periodo de programación y programa

Periodo 1991-1993

Leader I

Dentro de la iniciativa Leader I, se ejecutaron 2.006[161] proyectos que fueron dirigidos a la medida *Apoyo al turismo rural* (medida 3). El 26,3% de los proyectos fueron de alojamiento en vivienda rural, un 17 % de oferta complementaria y un 16,8 % de oferta de alojamiento en establecimientos colectivos (campings, albergues, etc.), creándose finalmente un total de 30.950 nuevas plazas de alojamiento.

En Leader I, se obtuvo un ratio de 7,1 plazas de alojamiento turístico creadas por proyecto puesto en marcha para esta medida.

Periodo 1994-1999

Leader II

Dentro de la iniciativa Leader II, 5.428[162] proyectos fueron dirigidos a la submedida *Turismo rural* (submedida B3) que supuso un 21,4 % del total de proyectos ejecutados.

Proder 1

Proder 1 tuvo una amplia incidencia en turismo rural. Las múltiples actuaciones que fueron llevadas a cabo abordaban el alojamiento rural, la promoción y difusión de información y la calidad turística.

Las nuevas vertientes de actuación fueron la oferta de actividades turísticas, restauración y gastronomía.

En total se realizaron 1.842[163] actuaciones de turismo local y agroturismo (el 16,4% del total de proyectos), siendo Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura y Galicia las que reunieron un 82 % de las actuaciones.

El número de plazas turísticas que fueron creadas ascendió a 13.216.

Periodo 2000-2006

Leader Plus

Con respecto a turismo rural, aproximadamente el 14,6 % de los proyectos ejecutados en Leader Plus en España, lo que supuso 3.477 proyectos, fueron dirigidos a la medida *Turismo* (medida 108).

---

[161] MAPA (1995): *Evaluación de la Iniciativa Leader en España.*

[162] MAPA (2003): *Informes finales relativos a la aplicación de la Iniciativa Comunitaria Leader II en todas las CC. AA.* y MAPA (2000): *Evaluación final de la Iniciativa Comunitaria Leader II del Principado de Asturias, Extremadura y Comunidad de Madrid*

[163] MAPA (2002): *Informe final de ejecución 1994-1999. Programa de Desarrollo y Diversificación económica de zonas rurales de Objetivo 1. Proder*

Tanto en Leader Plus como en **Proder 2** se buscó unir los proyectos contemplados en ediciones anteriores con nuevas ideas dirigidas a proyectos temáticos y de calidad. Así surgió el turismo rural de calidad, materializado en la *Red de turismo ornitológico* que se basó en el medio ambiente; el turismo y las nuevas tecnologías, para el caso de Aragón; y el enoturismo.

Agader

Para la medida *Promoción de la inversión turística en el medio rural: Agroturismo y turismo rural* el número total de proyectos dirigidos para la misma fueron 112[164], lo que supuso un 29,4 % respecto al total efectuado para este programa.

Periodo 2007-2013

Leader-Eje 4

La medida *Fomento de las actividades turísticas* (medida 313 del Eje 3) es una ayuda destinada a apoyar la creación y mejora de infraestructuras turísticas en el medio rural así como actividades de promoción encaminadas al fomento de un turismo rural de calidad. Esta medida ha sido programada por todas las Comunidades Autónomas excepto por las Islas Baleares.

De aquellas CC. AA. que tienen esta medida programada, el Principado de Asturias, Cantabria, Castilla y León, la Comunidad Foral de Navarra, Comunidad Valenciana y la Región de Murcia, la implementaron exclusivamente a través de la medida *Calidad de vida y diversificación* (medida 413) en el eje 4-Leader.

Por otra parte, las CC. AA. de Andalucía, Aragón, Islas Canarias, Castilla-La Mancha, Cataluña, Extremadura, Galicia, Comunidad de Madrid, País Vasco y La Rioja la gestionan, además de por el Eje 4, también a través del Eje 3. Para este periodo, entre todas estas CC. AA. se han programado 3.403 proyectos de actividades turísticas beneficiarias de ayudas.

En lo que respecta únicamente a la medida 313 incluida en el Eje 3, se ha previsto un gasto público total de 39,8 millones de euros. El grado de ejecución alcanzado hasta fin del 2010 es del 18,26%, lo que supone un volumen de inversión de 7,2 millones de euros.

Con respecto a la medida 413 – considerando que en ella se incluyen todas las medidas del Eje 3 ejecutadas a través de Leader – hay previsto un gasto público de 1.023,4 millones de euros, y hasta final del 2010 se ha realizado un grado de ejecución del 6,8% (69,8 millones de euros).

5.1.4.2. PYMES y artesanía

El desarrollo de las empresas y la artesanía ha constituido una forma de diversificación económica de las comarcas rurales junto con el turismo rural.

[164] AGADER (2006): *Programa Agader. Estado de ejecución del programa. Diversos grupos*

Las siguientes medidas van dirigidas a potenciar las PYMES y la artesanía:

- Leader I: *Apoyo a pequeñas y medianas empresas, artesanía y servicios locales* (medida 4)
- Leader II: P*equeñas empresas, artesanos y servicios de aproximación* (submedida B4)
- Proder 1: *Fomento de pequeñas y medianas empresas, actividades de artesanía y de servicios* (medida 5)
- Leader Plus: *PYMES y servicios*, perteneciente al Eje 1: Estrategias de desarrollo (medida 106)
- Proder 2: Acciones relacionadas con el fomento de las *PYMES y artesanía*.
- Agader: *Fomento de PYMES, actividades de artesanía y servicios* (medida 5)
- Leader-Eje 4: *Ayudas a la creación y el desarrollo de microempresas* (medida 312) y *Calidad de vida y diversificación* (medida 312 implementada a través de la medida 413).

Análisis a nivel global

Los resultados sobre la ejecución de proyectos dirigidos a PYMES y artesanía y su comercialización, programas de enfoque Leader y afines son:

Tabla 5.15. Datos de proyectos dirigidos a *PYMES y artesanía* por cada programa.

Periodos de programación	1991-1993	1994-1999		2000-2006			2007-2013*	TOTAL
Programas	Leader I	Leader II	Proder 1	Leader Plus	Proder 2	Agader	Leader-Eje 4	
TOTAL PROYECTOS PYMES Y ARTESANÍA	877[165]	5.151[166]	2.025[167]	3.907[168]	-	103[169]	-	12.063
Nº DE NUEVAS EMPRESAS CREADAS	-	2.441[170]	1.560[171]	2.224[172]	-	-	-	9.841

*Hasta el año 2009.
Fuente: Elaboración propia a partir de datos recogidos en los informes de cierre y de evaluación posterior.

Análisis por periodo de programación y programa

Periodo 1991-1993

Leader I

[165] MAPA (1995): *Evaluación de la Iniciativa Leader en España*
[166] MAPA (2003): *Informes finales relativos a la aplicación de la Iniciativa Comunitaria Leader II en todas las CC. AA.* y MAPA (2000): *Evaluación final de la Iniciativa Comunitaria Leader II del Principado de Asturias, Extremadura y Comunidad de Madrid*.
[167] MAPA (2002): *Informe final de ejecución 1994-1999. Programa de Desarrollo y Diversificación económica de zonas rurales de Objetivo 1. Proder*.
[168] MARM (2009). *Informes finales para el cierre del Programa Leader Plus de las Comunidades Autónomas (España). 2000-2006*.
[169] AGADER (2006): *Programa AGADER. Estado de ejecución del programa. Diversos grupos*
[170] No se dispone de datos de las Comunidades Autónomas de Extremadura y Principado de Asturias. La iniciativa Leader II contribuyó a la creación de nuevas pequeñas empresas, de menos de 50 trabajadores cada una, puesto que ese es el ratio máximo admitido por el Régimen de Ayudas aplicado. En este apartado, destacan Andalucía con 568, Valencia con 366 y Aragón con 371, siendo significativa también, por su carácter uniprovincial.
[171]MAPA (2002): *Informe final de ejecución 1994-1999. Programa de Desarrollo y Diversificación económica de zonas rurales de Objetivo 1. Proder.*
[172]MARM (2009). *Informes finales para el cierre del Programa Leader Plus de las Comunidades Autónomas (España). 2000-2006.*

En esta medida de *Apoyo a pequeñas y medianas empresas, artesanía y servicios locales* (medida 4) se previeron inicialmente 1.124 proyectos, de los que finalmente se ejecutaron 877 (lo que supuso el 20,1% del total de proyectos ejecutados en Leader I)[173].

Periodo 1994-1999

Leader II

Con 5.151 proyectos ejecutados[174] (el 20,5 % del total), esta submedida *Pequeñas empresas, artesanía y servicios* (submedida B4) se situó en segundo lugar de todas las de la iniciativa. De entre las CC. AA., destacó Aragón con 876 proyectos, bastante por delante de otras Comunidades Autónomas que contaban con más Grupos de Acción Local, como Andalucía, que realizó 732 proyectos, o Castilla y León con 505. Por el contrario, Galicia, con el mismo número de Grupos (13) que Aragón, únicamente desarrolló 231 proyectos.

Proder 1

La estrategia de desarrollo del Proder 1 se dedicó de manera sustancial a estimular la creación de empresas y el desarrollo del empleo en los sectores secundario y terciario.

Inicialmente para este programa, aunque se planteó el objetivo de crear 980 empresas (590 empresas de carácter agroalimentario y 390 el resto de empresas), finalmente se logró crear 1.560 empresas, lo que supuso un 159,2 % de éxito[175].

El número de proyectos fue 2.025 (el 13,7% sobre el total de proyectos ejecutados en Proder I), situándose a la cabeza Andalucía (30% de proyectos PYMES en España), Castilla-La Mancha (21 %), Castilla y León (19 %) y Extremadura (19%).

Periodo 2000-2006

Leader Plus

En la iniciativa comunitaria Leader Plus se contabilizó un total de 3.952[176] proyectos dirigidos a la medida 106 *PYMES y servicios*, 16,4 % del total de proyectos presentados. Finalmente, y para esta medida se ejecutaron 3.907; de los 3.952 proyectos planificados para esta medida, es decir, un 98,9% de realización.

La aplicación de la iniciativa Leader Plus supuso la creación de 2.224 nuevas pequeñas empresas y la ampliación y/o modernización de otras 2.689, contribuyendo así al

[173] MAPA (1995): *Evaluación de la Iniciativa Leader en España*
[174] MAPA (2003): *Informes finales relativos a la aplicación de la Iniciativa Comunitaria Leader II en todas las CC. AA.* y MAPA (2000): *Evaluación final de la Iniciativa Comunitaria Leader II del Principado de Asturias, Extremadura y Comunidad de Madrid*.
[175] MAPA (2003): *Evaluación final del programa de desarrollo y diversificación económica de zonas rurales objetivo nº 1 de España. Periodo 1994-1999*
[176] MARM (2009). *Informes finales para el cierre del Programa Leader Plus de las Comunidades Autónomas (España). 2000-2006*

mantenimiento de un tejido empresarial rural que facilitó el empleo y la diversificación de rentas y, en consecuencia, el mantenimiento de la población en el medio rural.

Proder 2

En el caso de Proder 2 se da cabida a la creación, mantenimiento y desarrollo de pequeñas empresas, incluyendo artesanía o actividades productivas compatibles con la conservación del medio ambiente, especialmente las que utilizaban materias primas de la zona, y aplicaban nuevas tecnologías y/o utilizaban energías alternativas.

Agader

Para la medida *Fomento de PYMES, actividades de artesanía y servicios* el número total de proyectos dirigidos para la misma fueron de 103[177], lo que supuso un 27 % respecto al total de proyectos ejecutados por este programa.

Periodo 2007-2013

Leader-Eje 4

La medida *Ayuda a la creación y desarrollo de microempresas* (medida 312) del Eje 3 es una línea de ayuda cuyo objetivo es el fomento de cambios en las tendencias socioeconómicas de las zonas rurales que permitan mejorar la calidad de vida y evitar el despoblamiento. Esta medida ha sido programada en los PDR de todas las CC. AA.

Las CC. AA. que gestionan esta medida exclusivamente a través del Eje 4-Leader son Murcia, Asturias, Valencia, Aragón, Cataluña, Extremadura, Castilla-La Mancha, Baleares, Castilla y León, La Rioja, País Vasco, las Islas Canarias y Cantabria.

Por otra parte, las CC. AA. de Madrid, Galicia, Navarra y Andalucía la implementan mediante gestión compartida, de manera que la medida figura en sus PDR tanto en el Eje 3 como en el Eje 4-Leader.

Sin embargo, existe una incongruencia en el caso de Canarias ya que, en su Informe Intermedio anual, esta medida figuraba como una medida no procedente para su ejecución.

El gasto público previsto del total de todas las CC. AA. destinado a esta medida 312 es de 65,3 millones de euros, de los cuales se han declarado, a finales del 2010, 19,5 millones de euros, el 29,8% del total. Con respecto a la parte del Eje 4, ya se ha mencionado en el anterior apartado 5.1.4.1 sobre Turismo.

5.1.4.3. Productos locales agroalimentarios y comercialización

Al margen de las calificaciones o denominaciones de origen, los productos de origen agrícola o ganadero tienen unas características propias que por su elaboración, tipismo, tradición, etc., no debían de perderse y, por el contrario, deberían de darse a conocer al

[177] AGADER (2006): *Programa AGADER. Estado de ejecución del programa. Diversos grupos*

público bajo un signo de calidad. Por lo tanto, con el fin de conseguir dicho valor añadido, surgieron las siguientes medidas:

- Leader I: *Valoración y comercialización de productos agrarios locales* (medida 5)
- Leader II: *Valorización in situ y comercialización de la producción agraria y silvícola* (submedida B5)
- Proder 1: *Revalorización del potencial productivo agrario y forestal* (medida 7)
- Leader Plus: *Valorización de productos agrarios locales* medida 105 en Leader Plus.
- Proder 2: Acciones relacionadas con el fomento de los productos locales y comercialización.
- Agader: *Valorización de la producción agraria* (medida 4)
- Leader-Eje 4: *Aumento del valor añadido de los productos agrícolas y forestales* (medida 123) y *Competitividad* (medida 123 implementada a través de la medida 411).

Análisis a nivel global

Los resultados sobre la ejecución de proyectos dirigidos a valorizar los productos locales y su comercialización, consecuencia de la aplicación programas de enfoque Leader y afines en España a nivel global, son:

Tabla 5.16. Datos de proyectos dirigidos a *Productos locales y comercialización* por cada programa y total nacional.

Periodos de programación	1991-1993	1994-1999		2000-2006			2007-2013*	TOTAL
Programas	Leader I	Leader II	Proder 1	Leader Plus	Proder 2	Agader	Leader-Eje 4	
TOTAL PROYECTOS VALORIZACIÓN	830[178]	3.133[179]	1.925[180]	2.419[181]	Sin datos	30[182]	Sin datos	8.337

*Hasta el año 2009.
Fuente: Elaboración propia a partir de datos recogidos en los informes de cierre y de evaluación posterior.

Análisis por periodo de programación y programa

Periodo 1991-1993

Leader I

En la medida de *Productos locales y comercialización* se previó inicialmente 1.009[183] proyectos, de los cuales el 36,6 % correspondieron a la diversificación y mejora de las producciones agrícolas y un 28,4 % a actuaciones en industrias agrarias y

[178] MAPA (1995): *Evaluación de la Iniciativa Leader en España*
[179] MAPA (2003): *Informes finales relativos a la aplicación de la Iniciativa Comunitaria Leader II en todas las CC. AA.* y MAPA (2000): *Evaluación final de la Iniciativa Comunitaria Leader II del Principado de Asturias, Extremadura y Comunidad de Madrid*.
[180] MAPA (2002): *Informe final de ejecución 1994-1999. Programa de Desarrollo y Diversificación económica de zonas rurales de Objetivo 1. Proder*
[181] MARM (2009): *Informes finales para el cierre del Programa Leader Plus de las Comunidades Autónomas (España). 2000-2006*
[182] AGADER (2006): *Programa AGADER. Estado de ejecución del programa. Diversos grupos*
[183] MAPA (1995): *Evaluación de la Iniciativa Leader en España*

agroalimentarias. Finalmente se realizaron 830[184] (el 19% del total de proyectos de Leader I) lo que supuso un 82,25 % de realización.

En las zonas Objetivo 1, la mayoría de los proyectos realizados (el 42%) fueron proyectos de diversificación y mejora de producciones agrícolas, mientras que en las regiones Objetivo 5b, predominaron los proyectos de instalaciones industriales.

En cuanto a proyectos de promoción y divulgación de productos agrarios destacaron Asturias, Baleares, La Rioja y País Vasco. Mientras Aragón destacó por la importancia del volumen invertido en proyectos de diversificación y mejora de producciones ganaderas.

Las Comunidades Autónomas de Canarias, Castilla y León, Andalucía, Valencia y Castilla-La Mancha aportaron la mayoría de las inversiones en instalaciones de comercialización.

Finalmente, en cuanto a inversión en productos forestales, destacaron Extremadura y La Rioja.

Periodo 1994-1999

Leader II

En total, se ejecutaron 3.133[185] proyectos (el 12,35% del total) en la submedida de V*alorización y comercialización de productos agrarios* (submedida B5).

Hubo diferencias entre CC. AA. debido a sus diferentes estrategias agroalimentarias, fijadas por cada uno de sus programas.

Destacó especialmente la Comunidad Valenciana, donde la inversión pública total superó a lo programado en un 215%, y la aportación privada lo hizo en un 625,7%. Como consecuencia, la Comunidad Valenciana registró en esta medida un efecto multiplicador superior al nacional.

A un buen nivel se situaron también, Aragón, Navarra y Murcia, regiones de significativa tradición empresarial en el sector agroalimentario.

Proder 1

En la medida *Revalorización del potencial productivo agrario y forestal*, se ejecutaron 1.925 proyectos, el 13% del total[186].

Los productos locales y artesanos vinculados a la tradición gastronómica vivieron en este periodo un auge debido al apoyo que recibieron de una serie de políticas. Al mismo

[184] MAPA (1995): *Evaluación de la Iniciativa Leader en España*
[185] MAPA (2003): *Informes finales relativos a la aplicación de la Iniciativa Comunitaria Leader II en todas las CC. AA.* y MAPA (2000): *Evaluación final de la Iniciativa Comunitaria Leader II del Principado de Asturias, Extremadura y Comunidad de Madrid*
[186] MAPA (2002): *Informe final de ejecución 1994-1999. Programa de Desarrollo y Diversificación económica de zonas rurales de Objetivo 1. Proder*

tiempo hubo cada vez una mayor tendencia de la población a demandar productos de calidad diferencial que apreciaran la artesanía tradicional alimentaria y la gastronomía local.

Mediante Proder, en esta medida se realizaron acciones de mejora, modernización o creación de empresas de transformación de productos locales y tradicionales. Los productos locales y tradicionales se comercializaron en las zonas comarcales orientadas al turismo rural.

Por otra parte, mediante Proder se realizaron acciones de fomento y ayuda a la comercialización. El contacto con estructuras comerciales, así como el uso de medios modernos para canalizar la oferta, fueron acciones muy importantes en el programa. Se desarrollaron asimismo acciones para conocer los mercados locales y regionales, apoyo a la asistencia técnica y transferencias de tecnologías.

Periodo 2000-2006

Leader Plus

En la iniciativa comunitaria Leader Plus se previeron un total de 2.435[187] proyectos dirigidos a la medida 105 *Valorización de productos agrarios locales*. Finalmente, y para esta medida se ejecutaron 2.418 (el 10,1% del total de proyectos ejecutados en Leader Plus), lo que supuso un 99 % de realización.

Proder 2

En Proder 2, con la medida *Valorización, comercialización y diversificación de la producción agraria* se pretendió favorecer la mejora, modernización o creación de nuevas actividades en el sector agrario de transformación, en especial con productos específicos de los territorios incluidos en este programa, así como comercialización de productos de calidad debidamente justificada. Se realizaron actividades de: mejora de la calidad y de las técnicas de transformación; diseño de nuevos productos, envasado, etiquetado, embalaje; apoyo a nuevas formas de promoción y comercialización de los productos locales; mejoras tecnológicas e innovación; mejora en el tratamiento de los residuos; apoyo para la organización y formas asociativas en la mejora competitiva, comercialización y venta de productos agrícolas y/o ganaderos; y fomento de las actividades complementarias a las empresas agrarias.

Agader

Para la medida *Valorización de la producción agraria* el número total de proyectos ejecutados fue de 30[188], lo que supuso un 8 % respecto al total de proyectos ejecutados para este programa.

Periodo 2007-2013

Leader-Eje 4

[187] MARM (2009): *Informes finales para el cierre del Programa Leader Plus de las Comunidades Autónomas (España). 2000-2006*.
[188] MAPA (2006): *Programa AGADER. Estado de ejecución del programa. Diversos grupos*

La medida 123 *Aumento del valor de los productos agrícolas y forestales* del Eje 1 tiene un gran potencial económico ya que es una de las medidas que más capacidad tiene para la generación de inversiones, empleo y renta en el medio rural. Dada su importancia, esta medida ha sido programada como Medida Horizontal dentro del Marco Estratégico Nacional, por lo que está programada por todas las CC. AA.

La mayoría de las CC. AA. han optado por implementar esta medida a través de una gestión compartida, de modo que figuran tanto en el Eje 1 como en el Eje 4-Leader. Estas CC. AA. son: Islas Canarias, Andalucía, Cataluña, Navarra, Galicia, Madrid, La Rioja, Extremadura, Aragón, Murcia, Castilla y León y Cantabria.

Por otra parte, las CC. AA. de País Vasco, Islas Baleares, Castilla-La Mancha, Valencia y Asturias han optado por una gestión exclusiva de las administraciones locales a través del Eje 1.

En lo que respecta exclusivamente a la medida 123 del Eje 1, el gasto público total previsto para todo el periodo asciende a 1.873,9 millones de euros. El grado de ejecución alcanzado hasta fin del 2010 es del 26,84%, lo que supone un volumen de inversión realizado de 503,1 millones de euros.

Con respecto a la medida 411 –considerando que en ella se incluyen todas las medidas del Eje 1 ejecutadas a través de Leader (y que no todas las CC. AA. con la medida 411 incluyen la medida 123 en ella)– hay previsto un gasto público de 165,2 millones de euros. A finales del 2010 se ha realizado un grado de ejecución del 3,1% (5,1 millones de euros).

5.1.4.4. Patrimonio rural, medio natural y medio ambiente

El objetivo final de esta medida es el de proteger la calidad del entorno poniendo en valor los recursos naturales, culturales, paisajísticos, etnológicos y arquitectónicos existentes en las zonas rurales como una herramienta más de dinamización y mejora de la calidad de vida de dichas zonas.

Las medidas dirigidas a este objetivo fueron:

- Leader II: *Conservación y mejora del medio ambiente y su entorno* (submedida B6)
- Proder 1: *Valorización del patrimonio rural*. (financiada por el FEOGA-O) y *Valorización del patrimonio local* (financiada por el FEDER) (medidas 1 y 2).
- Leader Plus: *Patrimonio natural* (Medida 104) y *Valorización del patrimonio cultural y arquitectónico* (Medida 107)
- Proder 2: Acciones relacionadas con el *Patrimonio Rural, Medio Natural y Medio Ambiente*.
- Agader: *Renovación, desarrollo y mejora de los núcleos de población rural y del entorno y Valorización del patrimonio rural y local* (medidas 3 y 6)
- Leader-Eje 4: *Conservación y mejora del patrimonio rural* (medida 323), y *Calidad de vida y diversificación* (medida 323 implementada a través de la medida 413).

Es preciso señalar que en el caso de Leader-Eje 4, la parte referente a la mejora y protección de medio ambiente se encuentra desarrollada a través de diversas medidas del Eje 2, así como a través de la medida 412 *Medio ambiente/Gestión de tierras*. Sin embargo, el análisis se centra en concreto en la medida sobre Ayudas Agroambientales, debido a su importancia estratégica en este periodo -considerada como Medida Horizontal en el Marco Estratégico Nacional- así como su impacto económico.

Análisis a nivel global

Los resultados sobre la ejecución de proyectos dirigidos a restaurar y conservar el Patrimonio Rural, Medio Natural y Medio Ambiente, consecuencia de la aplicación de las iniciativas comunitarias de desarrollo rural de la Unión Europea y de los programas afines en España a nivel global, son los siguientes:

Tabla 5.17. Datos de proyectos dirigidos a *Patrimonio Rural, Medio Natural y Medio Ambiente* por cada programa y total nacional.

Periodos de programación	1991-1993	1994-1999		2000-2006			2007-2013*	TOTAL
Programas	Leader I	Leader II	Proder 1	Leader Plus	Proder 2	Agader	Leader-Eje 4	
TOTAL PROYECTOS VALORIZACIÓN	-	4.026[189]	2.848[190]	4.811[191]	Sin datos	85[192]	618[193]	12.575

*Hasta el año 2009.
Fuente: Elaboración propia a partir de datos recogidos en los informes de cierre y de evaluación posterior.

Análisis por periodo de programación y programa

Periodo 1994-1999

Leader II

Es significativo que la mayor parte de los 4.213[194] proyectos ejecutados hayan sido emprendidos por Ayuntamientos, que han visto en esta medida una fuente de financiación para obras netamente municipales como asfaltados, iluminaciones o servicios de recogida de basuras. Sin embargo, también se han encontrado interesantes proyectos, en muchos casos complementarios a la submedida de turismo rural, de conservación medioambiental, rutas pintorescas, senderismo, señalizaciones, etc. Por el número de proyectos destacan Castilla-León (949), Castilla-La Mancha (571) y Andalucía (450).

Proder 1

[189] MAPA (2003): *Informes finales relativos a la aplicación de la Iniciativa Comunitaria Leader II en todas las CC. AA.* y MAPA (2000): *Evaluación final de la Iniciativa Comunitaria Leader II del Principado de Asturias, Extremadura y Comunidad de Madrid*
[190] MAPA (2002): *Informe final de ejecución 1994-1999. Programa de Desarrollo y Diversificación económica de zonas rurales de Objetivo 1. Proder*
[191] MARM (2009): *Informe final para el cierre del Programa Leader Plus de las Comunidades Autónomas (España). 2000-2006*
[192] AGADER (2006): *Programa Agader. Estado de ejecución del programa. Diversos grupos*
[193] MARM (2011): *Informe de síntesis del Seguimiento Estratégico Nacional*
[194] MAPA (2003): *Informes finales relativos a la aplicación de la Iniciativa Comunitaria Leader II en todas las CC. AA.* y MAPA (2000): *Evaluación final de la Iniciativa Comunitaria Leader II del Principado de Asturias, Extremadura y Comunidad de Madrid*

En el caso del programa Proder 1, este objetivo se persiguió a través de dos submedidas, de modo que se hizo una distinción entre:

- Zonas **con** predominio de actividad agraria, ganadera y forestal (financiada por el FEOGA-O), que fue mayoritaria ya que se realizaron 2.164 proyectos.
- Zonas **sin** predominio de actividad agraria (financiada por el FEDER), donde se realizaron 684 proyectos.

En ambos casos hubo igualmente una participación muy alta de las Administraciones locales, y en mucha menor medida por las asociaciones. Se llevaron a cabo proyectos centrados en recuperar rincones y realizar todo tipo de restauraciones arquitectónicas, fundamentalmente de edificios de carácter histórico y de aquellos otros que por sus características singulares les hacía formar parte del patrimonio artístico cultural de las comarcas.

El apoyo a la creación y difusión cultural fue una posibilidad más para renovar, mantener e incrementar el patrimonio ligado al medio que constituyó una garantía de continuidad de los valores culturales.

Periodo 2000-2006

Leader Plus

En Leader Plus este objetivo se desarrolló a través de dos medidas:

- La labor desarrollada en la medida *Valorización del patrimonio cultural y arquitectónico*, dio lugar, entre otros resultados, a la restauración y/o rehabilitación de 3.046 edificios singulares o históricos y la construcción y/o dotación de 403 centros de interpretación o aulas de naturaleza. En esta medida se contabilizaron 3.152 ejecutados (el 13,2% de los totales), de modo que si se consideran los 3.178 proyectos previstos inicialmente, se obtiene un 99,2 % de realización.
- Por otra parte, la medida *Patrimonio natural* permitió la conservación y/o recuperación de 515.000 ha de paisaje natural de interés, la recuperación y/o saneamiento de 400 km. de ríos así como la puesta en valor de 15.328 km para uso de bicicletas, deporte ecuestre, senderismo, etc. A través de esta medida se ejecutaron 1.623 proyectos (un 6,8% sobre el total de proyectos ejecutados en Leader Plus), lo que supuso un 99,4% de realización al haberse proyectado inicialmente 1.633 proyectos.

Agader

La medida *Patrimonio rural, medio natural y medio ambiente* en el caso de Agader, estuvo dividida en dos submedidas: *Renovación, desarrollo y mejora de los núcleos de población rural y del entorno* (con 51 proyectos ejecutados) y *Valorización del patrimonio rural y local* (con 34 proyectos). El número total de proyectos dirigidos por

ambas fueron de 85[195], lo que supuso un 22,3 % respecto al total de proyectos ejecutados para este programa.

Periodo 2007-2013

Leader-Eje 4

Con respecto a la medida 323 de *Conservación y mejora del patrimonio rural*, las CC. AA. de Asturias, Valencia, Islas Baleares, Cataluña, Murcia y Castilla y León han decidido aplicarla enteramente a través del Eje 4-Leader.

Mientras que las CC. AA. de Cantabria, Aragón, Extremadura, La Rioja, Madrid, Galicia, Navarra, Andalucía, Castilla-La Mancha y las Islas Canarias la implementan mediante gestión compartida Eje 3/Eje 4-Leader.

Por última, mencionar que el PDR de País Vasco contempla gestionar esta medida exclusivamente a través del Eje 3.

Según los datos proporcionados por las distintas Comunidades, Aragón y Cantabria han ejecutado todas las acciones inicialmente previstas.

La medida 323 tiene un gasto público total previsto para todo el periodo de 123,67 millones de euros. Hasta la fecha de 31 de diciembre del 2010 se han declarado casi 33 millones de euros, lo que supone un 26,6% de ejecución.

Por otro lado, la medida 214 de *Ayudas Agroambientales* abarca ayudas que cubren los compromisos que impongan mayores exigencias que los requisitos medioambientales obligatorios impuestos por la reglamentación comunitaria. Se trata igualmente de una Medida Horizontal y por ello la contemplan todas las CC. AA. en sus PDR. Igualmente, todas las CC. AA. han decidido gestionarla únicamente a través del Eje 2.

El total del gasto público previsto para esta medida 214 es de 2.473,2 millones de euros, de los cuales se han declarado 897,2 millones de euros hasta el 2010, lo que supone el 36,27%. Para el Eje 2 en general, se ha previsto un gasto público de 5.744,8 millones de euros, de los cuales 2.062,8 se han declarado hasta el 2010, lo que supone un 36%.

Por último, la medida 412, que engloba aquellas medidas del eje 2 gestionadas a través de Leader (y que también repercute en el medio natural), sólo la contemplan las CC. AA. de Cantabria, Navarra, Galicia y La Rioja. Entre las 4 CC. AA. se ha previsto un gasto público total de 16,5 millones de euros, de los cuales se han declarado únicamente 0,3 millones, el 1,6%.

5.1.4.5. Formación

La formación ha sido parte esencial de las políticas y estrategias de desarrollo rural, pues contribuye a la mejora de la cualificación de la población así como a la generación de empleo. Las actuaciones en esta medida se han materializado en la realización de cursos y en la celebración de jornadas y seminarios de temáticas variadas: nuevas

[195] AGADER (2006): *Programa Agader. Estado de ejecución del programa. Diversos grupos*

tecnologías de información y comunicación, turismo y ocio, artesanía, sector agroalimentario, PYMES, servicios a la población, patrimonio natural, patrimonio cultural y arquitectónico, cooperación y otros temas como apoyo al autoempleo en el caso de Leader Plus.

Las actuaciones contempladas son llevadas a cabo en su mayoría por entidades locales o por entidades de otro tipo, tanto públicas como privadas. Esta iniciativa se ha llevado a cabo a través de las siguientes medidas:

- Leader I: *Formación profesional y ayuda al empleo* (medida 2)
- Leader II: *Formación y ayudas a la contratación* (submedida B.2)
- Proder 1: *Mejora de la extensión agraria y forestal* (medida 8).
- Leader Plus: *Formación y empleo* (medida 110)
- Proder 2: Acciones relacionadas con el fomento de la Formación.
- Leader-Eje 4: *Formación profesional y actividades de información* (medida 111), *Formación e información* (331) junto con *Competitividad* (medida 111 implementada a través de la medida 411) y *Calidad de vida y diversificación* (medida 331 implementada a través de la medida 413).

Análisis a nivel global

Como consecuencia de la aplicación de las iniciativas comunitarias de desarrollo rural y de los programas afines en España, se obtuvieron los siguientes resultados en formación:

Tabla 5.18. Datos de acciones formativas (cursos y seminarios) por cada programa y total nacional.

Periodos de programación	1991-1993	1994-1999		2000-2006			2007-2013*	TOTAL
Programas	Leader I	Leader II	Proder 1	Leader Plus	Proder 2	Agader	Leader-Eje 4	
TOTAL ACTUACIONES/ACCIONES FORMATIVAS	600[196]	Sin datos	1.421[197]	8.882[198]	Sin datos	Sin datos	Sin datos	15.480
TOTAL PROYECTOS DE FORMACIÓN	600[199]	4.577[200]	Sin datos	2.362[201]	Sin datos	Sin datos	Sin datos	7.539

*Hasta el año 2009.
Fuente: Elaboración propia a partir de datos recogidos en los informes de cierre y de evaluación posterior.

En líneas generales, a lo largo de los sucesivos periodos de programación, las actuaciones formativas han ido adquiriendo un considerable protagonismo.

Análisis por periodo de programación y programa

Periodo 1991-1993

[196] MAPA (1995): *Evaluación de la Iniciativa Leader en España*.
[197] MAPA (2002): *Informe final de ejecución 1994-1999. Programa de Desarrollo y Diversificación económica de zonas rurales de Objetivo 1. Proder*
[198] MARM (2009): *Informe final para el cierre del Programa Leader Plus de las Comunidades Autónomas (España). 2000-2006*.
[199] MAPA (1995): *Evaluación de la Iniciativa Leader en España*.
[200] MAPA (2003): *Informes finales relativos a la aplicación de la Iniciativa Comunitaria Leader II en todas las CC. AA.* y MAPA (2000): *Evaluación final de la Iniciativa Comunitaria Leader II del Principado de Asturias, Extremadura y Comunidad de Madrid*
[201] MARM (2009): *Informe final para el cierre del Programa Leader Plus de las Comunidades Autónomas (España). 2000-2006*.

Leader I

En el conjunto de los 53 programas Leader I se contabilizó un total de 600 acciones formativas y 600 proyectos de formación (el 13,8% del total de proyectos realizados en Leader I), que formaron cerca de 200.000 participantes, logrando la creación o ayuda al mantenimiento de alrededor de 5.500 puestos de trabajo en el total de medidas.

Del total de esas 600 actividades formativas, 494 se realizaron en zonas de Objetivo 1, lo que supuso el 82,3%, mientras que en zonas de objetivo 5 b fueron 106, con el 17,7% restante.

En la distribución del total de los cursos y seminarios impartidos por las Comunidades Autónomas destacan sobre el resto Castilla y León, Andalucía y Canarias.

Periodo 1994-1999

Leader II

Bajo la iniciativa comunitaria Leader II se ejecutaron en total 4.577[202] proyectos dirigidos a la medida *Formación y empleo*, destacando Galicia con 761 y Aragón con 737.

El caso de Aragón se puede usar como ejemplo para contabilizar la creación de empleo a partir de la formación: de 657 cursos realizados y 24.473 asistentes inscritos, 389 de estos participantes encontraron empleo, lo que representó el 1,6%.

Proder 1

En Proder 1 se desarrollaron 1.421[203] acciones formativas en el área de conocimiento de la mejora de la extensión agraria y forestal. En un 93 % de los casos, las actuaciones han sido desarrolladas principalmente por administraciones y asociaciones. Las CC. AA. que desarrollaron más acciones formativas fueron Andalucía y Castilla y León, con el 72% de las acciones entre ambas.

Periodo 2000-2006

Leader Plus

En la iniciativa comunitaria Leader Plus se realizaron 2.362 proyectos de formación (el 9,9% sobre el total de proyectos) y contabilizó un total de 8.882[204]cursos y seminarios de formación impartidos que formaron a 206.888 participantes, el 2,4 % del total de población afectada por Leader Plus. Dentro de los participantes, un 40 % fueron mujeres.

---

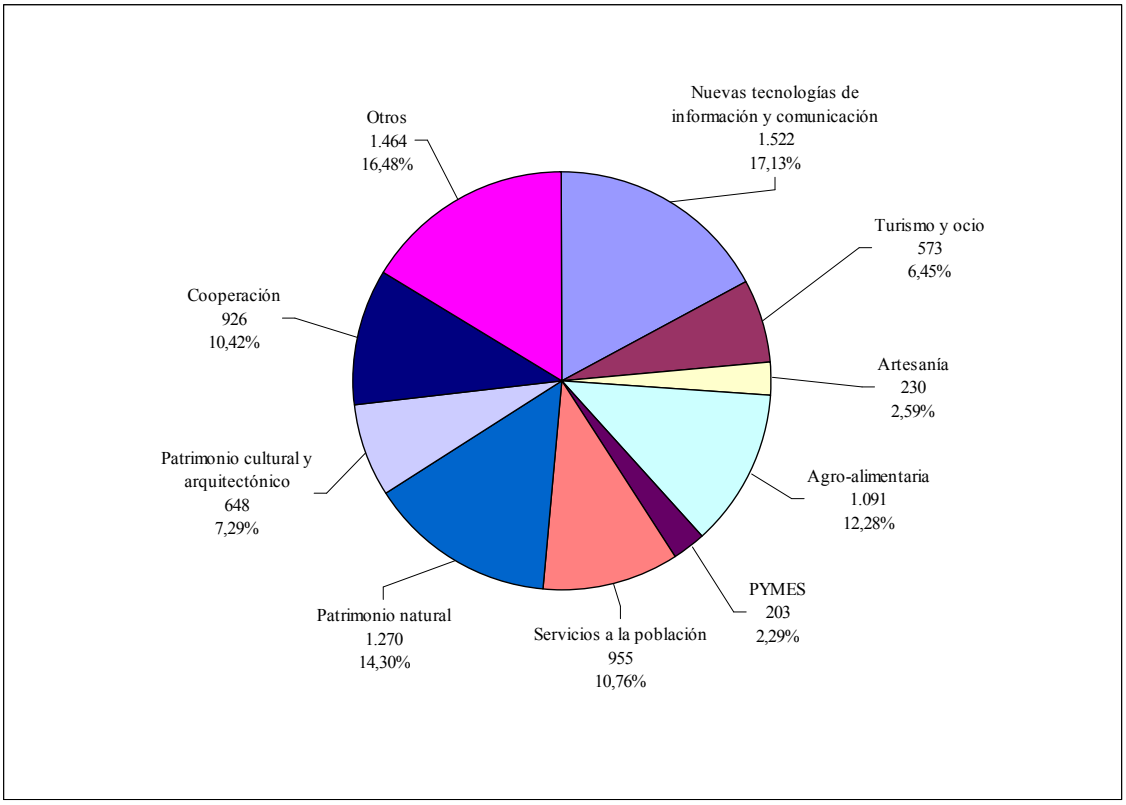
[202] MAPA (2003): *Informes finales relativos a la aplicación de la Iniciativa Comunitaria Leader II en todas las CC. AA.* y MAPA (2000): *Evaluación final de la Iniciativa Comunitaria Leader II del Principado de Asturias, Extremadura y Comunidad de Madrid*

[203] MAPA (2003): *Evaluación final del Programa de Desarrollo y Diversificación Económica de zonas rurales Objetivos nº 1 de España. Periodo 1994-1999*

[204] MARM (2009): *Informe final para el cierre del Programa Leader Plus de las Comunidades Autónomas (España). 2000-2006*.

En la distribución del total de los 8.882 cursos y seminarios impartidos por CC. AA. destacaron Andalucía, Canarias, Extremadura, Castilla-La Mancha y Castilla y León, sobre el resto. El tema que acaparó un mayor número de cursos y seminarios fueron las Nuevas Tecnologías de la Información y Comunicación.

Gráfico 5.16. Leader Plus: Distribución del total de cursos y seminarios por área formativa.



Fuente: MARM (2009): Informe final para el cierre del Programa Leader Plus de las Comunidades Autónomas (España) 2000-2006.

Leader-Eje 4

La medida 111 de *Información y formación profesional* permite disponer de profesionales cualificados en el medio rural. Está prevista en los PDR de todas las CC. AA. excepto en Navarra, Madrid, Castilla y León y Asturias.

Sólo en las CC. AA. de las Islas Canarias, País Vasco, Aragón, Andalucía, Cantabria y La Rioja se gestiona a través del Eje 1 y del Eje 4-Leader. En el resto de las CC. AA. – Cataluña, Baleares, Valencia, Murcia, Castilla-La Mancha, Extremadura y Galicia – se gestiona exclusivamente a través del Eje 1.

La medida 111 está dotada con un gasto público previsto de 98,5 millones de euros para todo el periodo, de los cuales 21,5 se han declarado hasta 2010, lo que supone el 21,9%. Con respecto a la medida 411, ya se ha mencionad en el apartado 5.1.4.3. sobre Productos locales y comercialización.

Con respecto a la medida 331 *Formación e información de agentes económicos que intervienen en el Eje 3* las actividades de formación se centran en agentes económicos

que desarrollan sus actividades en los ámbitos de actuación de los Grupos de Acción Local.

Esta medida está incluida en los PDR de Canarias, País Vasco, La Rioja, Cantabria, Aragón, Galicia, Extremadura, Castilla la Mancha, Murcia, Baleares, Navarra y Asturias. En todas ellas, la medida se gestiona exclusivamente a través de Leader-Eje 4.

Por otra parte, Andalucía es la única Comunidad Autónoma que tiene previsto implementar esta medida, además de mediante el Eje 4, igualmente a través del Eje 3. Por ello, al ser la única Comunidad Autónoma con un gesto previsto en el Eje 3 para esta medida 331, se observa que tiene contemplado gastar 1 millón de euros, de los cuales aún no ha declarado nada.

5.1.4.6. Otros servicios a la población

Si la disponibilidad de empleo es un condicionante para la permanencia de población en el medio rural, el acceso a servicios básicos, algunos de los cuales pueden ser abordados por la iniciativa privada, es otro componente importante para fijar población. Este objetivo se persiguió a través de las siguientes medidas:

- Leader Plus: *Servicios a la población* (Medida 103)
- Agader: *Prestación de servicios a empresas* (medida 2)
- Leader-Eje 4: S*ervicios básicos para la economía y la población rural* (medida 321), y *Calidad de vida y diversificación* (medida 321 implementada a través de la medida 413).

Análisis a nivel nacional

Los resultados sobre la ejecución de proyectos dirigidos a la medida *servicios* tanto a empresas, como servicios culturales y sociales, consecuencia de la aplicación de las iniciativas comunitarias de desarrollo rural de la Unión Europea y de los programas afines en España a nivel global, son:

Tabla 5.19. Datos de proyectos dirigidos a la medida *Servicios* por cada programa y total nacional.

Periodos de programación	1991-1993	1994-1999		2000-2006			2007-2013*	TOTAL
Programas	Leader I	Leader II	Proder 1	Leader Plus	Proder 2	Agader	Leader-Eje 4	
TOTAL PROYECTOS SERVICIOS	-	-	-	2.371[205]	-	13[206]	473[207]	2.858

*Hasta el año 2009.
Fuente: Elaboración propia a partir de datos recogidos en los informes de cierre y de evaluación posterior.

Periodo 2000-2006

Leader Plus

[205] MARM (2009): *Informe final para el cierre del Programa Leader Plus de las Comunidades Autónomas (España). 2000-2006*.
[206] AGADER (2006): *Programa AGADER. Estado de ejecución del programa Diversos grupos*.
[207] MARM (2011): *Informe de síntesis del Seguimiento Estratégico Nacional*

Las actividades dedicadas a proyectos de servicios a la población fue una de las novedades de la iniciativa Leader Plus. A partir de las actuaciones puestas en marcha se constata una mejora considerable de los servicios disponibles y consecuentemente de la calidad de vida de los habitantes.

En el marco de Leader Plus se previeron 2.405 proyectos pero se realizaron finalmente 2.371 (el 10% sobre el total de proyectos de Leader Plus), lo que supuso un 98,6% de eficiencia. En este programa se promovió la construcción y puesta en funcionamiento de: 215 residencias para la tercera edad, 132 centros de día para mayores, 123 guarderías infantiles y 140 servicios de atención domiciliaria para ancianos, discapacitados y personas dependientes, entre otros servicios. Otros resultados en este ámbito de dinamización fueron la construcción de 668 instalaciones deportivas, 460 centros culturales, 304 museos rurales y 288 telecentros.

Agader

Para la medida *Prestación de servicios a empresas* el número total de proyectos dirigidos para la misma fueron 13[208], lo que supuso un 3,4 % respecto al total de proyectos ejecutados para este programa.

Periodo 2007-2013

Leader-Eje 4

La medida 321 *Prestación de servicios básicos para la economía y la población rural* está prevista en todos los PDR, aunque la gestión difiere unos de otros.

Las CC. AA. de Valencia, La Rioja, Aragón, Murcia, Baleares, Navarra y Asturias la implementan exclusivamente siguiendo la metodología Leader a través del Eje 4, mientras que Cataluña lo hace únicamente a través del Eje 3.

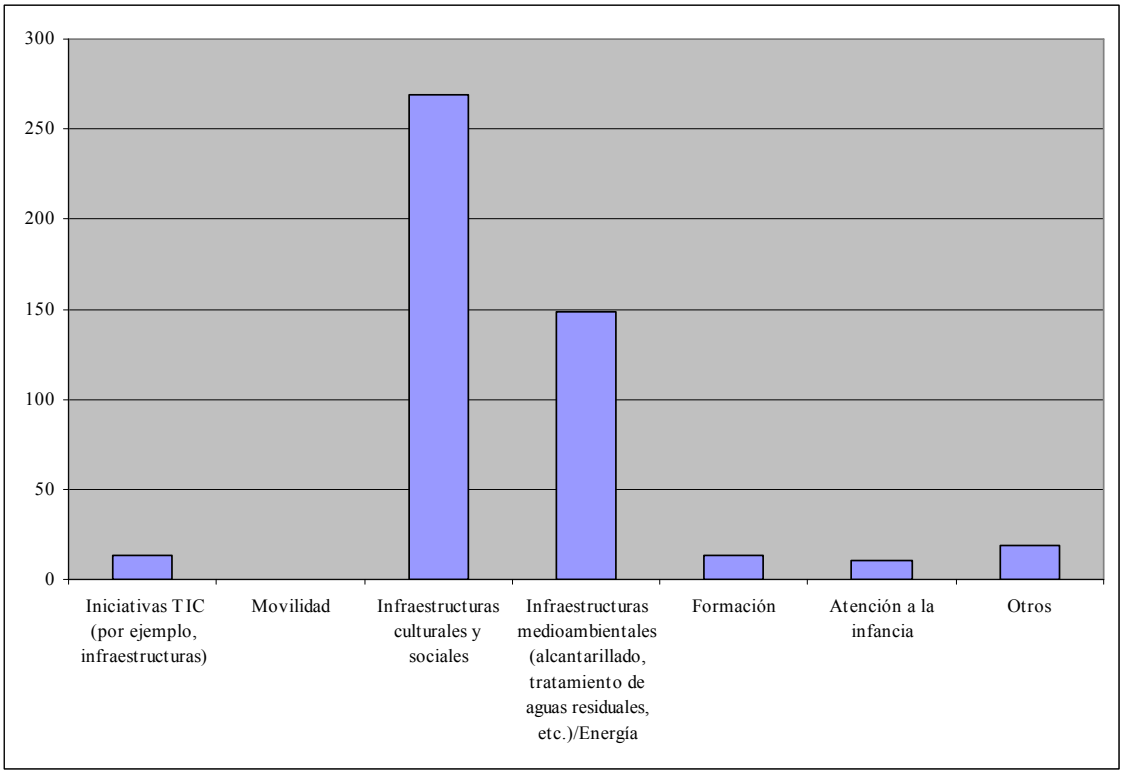
El resto de las CC. AA. –Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia, Cantabria, País Vasco, Canarias, Castilla y León, Madrid y Andalucía– han optado por una gestión compartida.

Esta medida 321 tiene un gasto público previsto de 171,1 millones de euros, de los cuales hasta el 2010 se han comprometido 32,7 millones de euros, el 19,1%.

El número y tipología de acciones se puede consultar en el siguiente diagrama:

Gráfico 5.17. Prestación de servicios básicos para la economía y la población rural. Tipo y número de acciones ejecutadas.

[208] AGADER (2006): *Programa AGADER. Estado de ejecución del programa Diversos grupos*.



Fuente: Elaboración propia a partir de MARM (2011): *Informe de síntesis del Seguimiento Estratégico Nacional.*

5.2. DEBILIDADES Y FORTALEZAS DE LA METODOLOGÍA LEADER

Tras el análisis de resultados, a continuación se procede a realizar un balance esquemático de las debilidades y fortalezas extraídas del estudio de cada una de las especificidades o aspectos que caracterizan a la metodología Leader (ver Capítulo 3).

5.2.1. Debilidades y fortalezas del enfoque territorial

DEBILIDADES

- La actuación de los Grupos de Acción Local se ha producido, mayoritariamente, en territorios con una marcada debilidad demográfica. Densidades muy bajas, una estructura poblacional claramente envejecida y con una dominante masculinidad son notas que muestran la precariedad cuantitativa y cualitativa del recurso humano. Esto ha constituido un pesado lastre.
- Las heterogeneidades internas en los territorios Leader, tanto desde el punto de vista ambiental como social, suponen un hándicap para su buena gestión. Los desequilibrios ostensibles siempre deben ser objetivo de la acción del desarrollo que trata de mitigarlos y no siempre resulta fácil hacerlo.
- El comportamiento demográfico del último decenio no ha sido uniforme en los diferentes Grupos de Acción Local. Sigue obviándose una significativa brecha entre aquellos que han conseguido, siquiera ligeramente, una progresión en los habitantes asentados en sus territorios y aquellos que siguen perdiendo población. Es notoria la localización de estos últimos en las zonas con unos fuertes hándicaps naturales.
- Cabe señalar la excesiva extensión territorial de algunos Grupos de Acción Local, así como, en no pocas ocasiones, su discontinuidad espacial por la existencia de unidades administrativas pertenecientes a municipios foráneos.
- Se percibe, en la mayoría de los GAL, una acusada concentración de las acciones de desarrollo en los núcleos más poderosos o populosos. Ello implica una cierta desatención a los asentamientos pequeños y, consecuentemente, el acrecentamiento de los desequilibrios internos.
- Se observa un escaso conocimiento del funcionamiento del Grupo de Acción Local por parte de los habitantes del territorio gestionado por ese mismo GAL. Esto resulta muy perjudicial, por una parte, para poder optimizar la eficiencia de los objetivos planteados en el programa de desarrollo, pues queda marginado un importante sector de potenciales emprendedores y, por otra parte, genera una opinión muy negativa, precisamente por falta de información, sobre el propio programa.

FORTALEZAS

- El «enfoque territorial» se ha mostrado beneficioso y operativo por sustentarse en dos sólidos cimientos; el recurso territorial y la comunidad humana local. El primero ha sido la base de un desarrollo endógeno, coherente ecológicamente y diversificador social y económicamente. La segunda se ha sentido protagonista

de su propio desarrollo. Todo ello ha supuesto una verdadera novedad respecto a otros modos de hacer desarrollo que implantaban políticas impositivas desde arriba; el enfoque territorial ha fortalecido la iniciativa social propia y la valorización de lo local.

- La delimitación de los territorios Leader ha contado con tres soportes que avalan su fructífero quehacer: un conocimiento geográfico e histórico previo suficientemente profundo para obrar con sensatez a la hora de acotar espacialmente la acción del desarrollo; un diagnóstico certero sobre las potencialidades de los recursos y capacidades técnico-organizativas de la población local para avalar con seriedad un programa de desarrollo; y, por último, ha contado con la participación social para construir los escenarios del desarrollo.
- Los territorios del desarrollo rural ocupan en la actualidad el 90% de la extensión de España. Este dato, meramente cuantitativo, esconde un legado natural y cultural de inconmensurable valor. El territorio rural ostenta, por tanto, una alta consideración social de la que deriva una cierta justificación del apoyo prestado por las instituciones públicas.
- Dentro de un marco generalizado de debilidad demográfica para los territorios rurales cabe señalar una tímida recuperación en los últimos veinte años. Aquellos mismos espacios que en 1991 comenzaron la andadura Leader cuentan en la actualidad con un 16% más de población, aunque bien es cierto que este aumento esconde graves desequilibrios.
- En términos generales, cabe decir que las acciones de desarrollo han sido coherentes desde el punto de vista territorial. Han impulsado valores locales, han gozado de la acogida de la población local y siempre han procurado mantener el respeto debido al principio de sostenibilidad.

5.2.2. Debilidades y fortalezas de la dinamización

DEBILIDADES

- Aplicación en un medio en el que, en algunos territorios, ha arraigado la cultura subvencional, que se traduce en la perpetuación de la cultura del subsidio y de actitudes resignadas y conformistas.
- Predominio de actitudes individuales, frente al escaso asociacionismo.
- Envejecimiento demográfico que provoca un importante peso del colectivo de mayores, con acusada propensión al inmovilismo.
- Patrimonialización de lo público por parte de las administraciones y de determinados representantes públicos.
- Clientelismo político vinculado al movimiento asociativo.
- Falta de competencias delegadas a la sociedad civil, lo que se traduce en falta de compromiso por lo colectivo.
- Falta de articulación del liderazgo social.
- Liderazgo excesivamente localista.
- Escasez de servicios de conciliación familiar, laboral y de participación social.
- Débil concienciación de los miembros de los Grupos de Acción Local, especialmente de las Juntas Directivas, del compromiso de dinamización del territorio que a ellos corresponde y que, sin embargo y casi en exclusiva, dejan en manos de los equipos técnicos.

- Desconfianza y celos competenciales de algunos sectores del funcionariado hacia los líderes locales de la sociedad civil.
- Incomprensión de algunos sectores administrativos, especialmente los hacendísticos, de que los Grupos de Acción Local, como asociaciones privadas, puedan gestionar fondos públicos.
- Escaso rigor en la gestión de los fondos públicos puestos a disposición de determinados, pocos, Grupos, pero que, confundiendo concepto con práctica, trascienden negativamente al valor de la propia metodología.
- Creciente burocratización de los procedimientos, que determina que los Grupos de Acción Local sean oficinas de gestión de ayudas, en ver de instrumentos de dinamización y desarrollo de los territorios rurales.
- Peligro de administrativización de los Grupos de Acción Local y su derivación hacia oficinas comarcales de las Consejerías.
- Escasez de actividades formativas específicas en dinamización dirigidas a técnicos y dirigentes de los Grupos de Acción Local.

FORTALEZAS

- Creciente interés, especialmente de jóvenes y mujeres, por el movimiento de voluntariado.
- Nichos de empleo de nuevos servicios sociales: tercera edad, dependencia, inserción socio-laboral, emigrantes, etc.
- Creciente papel de la mujer en actividades de diversificación.
- Incremento del sentido de pertenencia y vinculación al territorio.
- Concienciación por la gestión medioambiental de los territorios
- Incremento de la demanda de servicios culturales y de ocio vinculados al medio rural, que provoca un mayor compromiso por su conservación y desarrollo.
- Arraigado sentimiento de ayuda mutua en los núcleos rurales.
- Asentamiento de profesionales liberales con elevado sentimiento social.

5.2.3. Debilidades y fortalezas del enfoque ascendente

DEBILIDADES

- Una insuficiente cultura del desarrollo rural.
- La participación más formal que real de determinados actores y la escasa consideración de los agricultores.
- La gran diversidad territorial que ha dificultado la aplicación de las políticas.
- La insuficiencia del marco teórico que sustenta la iniciativa, y del apoyo científico y técnico.
- La estanqueidad de la iniciativa en muchos casos. El «espíritu de cruzada» de algunos grupos y la no consideración y valoración de otros itinerarios para el desarrollo rural.
- Un seguimiento y evaluación de la iniciativa profusa y compleja, burocratizada, no apoyada suficientemente en indicadores que permitieran representar la esencia de los programas y sus avances.
- Los intentos de control político partidista de los grupos.
- La inexistencia de un seguimiento riguroso del impacto, particularmente en lo relativo a la ciudadanía en general.
- La dificultad de «construir territorios» en espacios de baja densidad poblacional.

- Los mecanismos de cooperación entre los grupos de desarrollo rural limitados a un intercambio de información y de conocimientos prácticos, sin una repercusión intensa en la población y el territorio.
- La insuficiente valoración de las externalidades: es casi inexistente el plan de comunicación y es escasa la visibilidad del trabajo que se estaba realizando.
- Las dificultades para la integración de las diferentes escalas territoriales y sectoriales, y de las diferentes políticas con impacto territorial.
- La escasa selectividad y focalización de las actuaciones públicas, poco relacionadas con compromisos.
- La dificultad para incorporar lógicas administrativas para la utilización y las garantías de uso del dinero público.
- La excesiva burocracia de poca utilidad.
- Las dificultades para armonizar estabilidad con flexibilidad e innovaciones.
- Las excesivas expectativas depositadas sobre el nuevo modelo y la sensación irreal de facilidad.

FORTALEZAS

- Las propias especificidades de Leader y en particular el modelo ascendente y participativo.
- La flexibilidad y eficiencia del modelo.
- La demostración de que dejar espacio para el compromiso y la acción es una base importante para la construcción de territorios cohesionados y con buena gobernanza.
- La dimensión de construcción institucional (nueva institucionalidad) y la mejora del capital social.
- El proceso de adquisición de capacidades y la formación permanente.
- Un incremento constante de las capacidades locales y un aumento de la capacidad de respuesta ante nuevas situaciones y en particular para emprender nuevos retos.
- El carácter supramunicipal y la perspectiva integral del territorio.
- Una aproximación interesante y útil a la gobernanza multinivel.
- La ilusión y profesionalidad de muchos de los equipos técnicos de los GAL.
- La autonomía y pronta respuesta de los GAL.
- La cultura de cooperación y complicidad privada y pública, y de convivencia.
- La complementariedad de las relaciones organizacionales formales y de las no formales.
- La combinación de elementos teóricos con un proceso real, particularmente en lo relativo a la identidad, autoestima y la dimensión local del bienestar.
- La búsqueda participativa de valor endógeno y la consideración de los valores inmateriales que convierten al territorio en un factor de competitividad.
- La búsqueda constante de la diversificación.
- La perspectiva de género como elemento transversal y estratégico.
- La incorporación de la planificación estratégica con focalización territorial.
- El establecimiento de redes y muy especialmente el Observatorio Leader.

5.2.4. Debilidades y fortalezas de los Grupos de Acción Local

DEBILIDADES

- Algunos GAL siguen siendo concebidos por determinados actores (locales y regionales) como instrumentos de poder y como continuidad de plataformas clientelistas. A algunos GAL se siguen trasladando intereses particulares y localismos, con una débil y pobre visión estratégica. Riesgo de que la cultura del pacto derive en «cultura del reparto».
- El peso real de los representantes públicos sigue siendo predominante, pese a su limitación nominal. Hay una insuficiente articulación, representación –y participación- de colectivos de jóvenes, mujeres y actores sociales, y en menor medida de los actores económicos.
- La creciente artificialidad de las áreas Leader (sobre todo desde Leader Plus) supone un freno, o ruptura parcial, de los avances en articulación y cohesión territorial conseguidos durante Leader I y II.
- El peso de las áreas más dinámicas en los órganos de decisión de los GAL tiende a ser mayor en cuanto a representación de actores económicos y sociales (por ser su origen habitual).
- Con frecuencia falta un proyecto real de desarrollo territorial de medio-largo plazo, pese a que es uno de los objetivos de Leader (el diseño de estrategias en el marco de Leader como condición necesaria, pero no suficiente).
- Desde Leader+, la componente de gestión administrativa ha ido ganando terreno en detrimento de la componente de animación y dinamización socioeconómica. La creciente carga de gestión administrativa es un elemento de desmotivación para miembros del GAL y, especialmente, para los equipos técnicos, y a medio plazo ello podría limitar la eficacia del GAL.
- Pese a la creciente presencia de las mujeres en los GAL (asambleas, consejos, etc.) su presencia en los órganos de decisión es aún muy limitada, y proveniente principalmente de los ámbitos económicos y sociales.
- Junto a una insuficiente cultura de la igualdad en el seno de los GAL, en general sigue faltando una perspectiva integral de género en las políticas y acciones de desarrollo rural.
- Tanto las actividades de seguimiento como la evaluación externa oficial son percibidas como un ejercicio de auditoría, sin aportar un aprendizaje real.
- La evaluación oficial se centra en resultados directos –principalmente a corto plazo- pero no hay un sistema de evaluación de impactos a medio y largo plazo.
- Pese a las mejoras en la cultura evaluativa, los GAL no tienen capacidad suficiente ni preparación para procesos de autoevaluación rigurosos, entendidos como mecanismo de aprendizaje.
- Las concepciones administrativistas del desarrollo rural, alejadas del método Leader y que se han puesto en práctica en algunas comunidades autónomas, amenazan la continuidad de los GAL como instrumentos de desarrollo y cooperación en el territorio.
- En los gobiernos regionales, más allá de los responsables directos del desarrollo rural, se detecta escasa receptividad al trabajo de los GAL y reducida voluntad de contar con ellos para la aplicación de políticas sectoriales en las zonas rurales.
- Los GAL perciben que con cierta frecuencia los equipos técnicos de las comunidades autónomas no tienen la estabilidad y con frecuencia, preparación necesaria, para un asesoramiento eficaz de cara a una mejor gestión.

FORTALEZAS

- El GAL se concibe cada vez más como instrumento de desarrollo para el territorio.
- Participación creciente de los actores privados, económicos y sociales, en los órganos de decisión.
- El trabajo serio y continuado ha permitido alcanzar importantes niveles de legitimidad, tanto en la sociedad civil como en el entorno socio-institucional (especialmente local).
- Avances en la capacidad de interlocución de los GAL como voces legitimadas y autorizadas de los territorios rurales (interlocutor con instituciones sobre todo locales).
- Se ha prestado creciente atención al equilibrio territorial en la composición de los GAL.
- A partir de unos GAL más y mejor equilibrados territorialmente, se ha avanzado en identidad y vertebración territorial (especialmente hasta Leader Plus), sobre todo allí donde no hay tradición de comarca.
- Se cuenta con equipos técnicos experimentados, flexibles y versátiles, comprometidos con el desarrollo del territorio y muy motivados por la vertiente de animación y dinamización socioeconómica del programa.
- Los GAL han alcanzado una buena representatividad de la diversidad de actores y colectivos del territorio.
- Los GAL cumplen con eficacia su principal función, la de ser un instrumento estratégico para la cooperación entre actores del territorio.
- Los GAL han ganado legitimidad entre la sociedad civil y los propios actores locales gracias a su eficacia en dinamización socioeconómica y contribución a la articulación de diferentes colectivos del territorio.
- Las mesas sectoriales y grupos de trabajo constituyen un buen instrumento para contribuir a identificar problemas y necesidades y definir orientaciones estratégicas (especialmente durante las primeras fases de la programación), así como plantear necesidades concretas en determinados colectivos (en cualquiera de las fases de los programas).
- Las mesas sectoriales y grupos de trabajo estimulan y canalizan la participación e implicación de actores y sociedad civil que no tiene presencia activa en los órganos de dirección del GAL.
- Leader ha contribuido de manera significativa, junto a otros instrumentos (FSE) a una mayor presencia de las mujeres en el mundo laboral, en particular como promotoras de iniciativas económicas diversas (turismo rural, actividades agroalimentarias, artesanales, etc.) así como iniciativas sociales.
- La presencia de las mujeres en el GAL (asambleas, consejos, etc.) ha sido creciente, al igual que en los equipos técnicos.
- La autoevaluación, cuando se realiza adecuadamente y con el necesario rigor metodológico, se constituye en un instrumento de autoaprendizaje para el GAL y su equipo técnico. El apoyo y/o asistencia externa es útil para sistematizar y aplicar con rigor metodológico las metodologías de autoevaluación.
- Los GAL tienen experiencia y conocimientos acumulados para garantizar una aplicación eficaz de políticas de desarrollo rural con perspectiva territorial, así como asesorar y, en su caso, colaborar, en la aplicación de políticas sectoriales en sus territorios

5.2.5. Debilidades y fortalezas de la innovación

DEBILIDADES

- En el medio rural no hay unidad de acción y estrategia. Por ejemplo, no siempre se ha encontrado el apoyo de todos los sectores que lo componen (agricultores, administraciones autonómicas…).
- Secularmente ha tenido más fuerza la tradición que la innovación. Lo que se ha visto reforzado por su mayor protagonismo e inversiones en las producciones locales, la artesanía, el turismo rural, las PYMES agroalimentarias y la diversificación.
- Los primeros pasos en la aplicación de las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación no han sido fáciles, pues con frecuencia se carece de banda ancha y apenas hay señal, siendo muy inferior (hasta 20 veces menos) a la urbana y resulta mucho más cara.
- Los establecimientos de turismo rural se han visto duramente afectados por esta falta de servicio ya que suelen tener dificultades, sobre todo en temporada alta.
- El exceso de burocracia en los programas ha provocado que se requiera mucho tiempo para labores administrativas, lo que va en detrimento del dedicado a las sesiones de información, animación y formación y en consecuencia a la divulgación de iniciativas innovadoras.
- Es fundamental apoyar las nuevas tecnologías, para eliminar las desventajas de la distancia de los pobladores del medio rural. Para fomentar la formación a distancia y una comunicación eficaz con el mundo exterior de la que muchos núcleos carecen actualmente.
- Hay que seguir incidiendo en la importancia de la participación ciudadana, para tomar decisiones consensuadas con las que la población se identifique y permitan mantener medio rural vivo y solidario, que sigue siendo un objetivo no alcanzado.
- Hay que desarrollar una evaluación para asegurarse que el carácter innovador se encuentra presente tanto a nivel de la acción como del programa de animación de desarrollo local.
- Para organizar redes de intercambio que funcionen hay que analizar previamente los valores y objetivos comunes, para crear grupos que puedan trabajar de forma conjunta.

FORTALEZAS

- La mejora de la formación en el medio rural incluida la de nuevas tecnologías posibilita la aplicación de las mismas al tener los profesionales y los jóvenes mayor facilidad.
- Leader ha difundido programas de innovación, ha facilitado las transferencias tecnológicas, gracias a los intercambios y sobre todo la cooperación ha hecho visible y transferible la innovación. En consecuencia, el medio rural está más abierto a la innovación y no sólo a lo tecnológico, si no también a lo social.
- Cada vez es más frecuente que jóvenes que salieron para sus estudios universitarios, algunos de ellos vuelvan y traten de afincarse en el territorio. Otros buscan la manera, desde su nueva posición, de atraer nuevas ideas e incluso inversiones por mejorar sus pueblos.

- Por último, hay profesionales, que debido al alza del coste de vida y el menor poder adquisitivo, se instalan profesionalmente, aportando sus ideas innovadoras a otros profesionales, e incluso a los políticos locales.
- La mentalidad de estar al día ha calado en la población rural, de ahí su apertura a nuevas áreas de formación, que con frecuencia incorporan la innovación.
- La mayor competitividad que poseen algunas PYMES no es sólo por los menores costes, sino por las innovaciones que han ido incorporando.
- Los emprendedores saben que Leader tiene continuidad y que la innovación es una prioridad en su programación y en los objetivos a alcanzar, entendiendo que es una fortaleza. Así como que se refuerza la cooperación tanto entre programas, como entre empresarios y asociaciones.

5.2.5.1. Debilidades, fortalezas y amenazas respecto a los Espacios Sociales de Innovación (ESdI)

DEBILIDADES

Dificultades para el acceso a las nuevas tecnologías y el establecimiento de actividades productivas en los pequeños núcleos, debido en primer lugar, a las condiciones naturales como la orografía, el clima y la dispersión geográfica, que dificultan las actividades económicas, también a la prestación de servicios de telecomunicaciones por parte de las empresas, por su baja rentabilidad, pero sobre todo, al despoblamiento y la dispersión lo que encarece la prestación de estos servicios esenciales y obliga a la inversión pública para mantenimiento.
El bajo nivel de conocimiento y difusión de las nuevas tecnologías entre la población, debido al envejecimiento de la misma, la escasa aplicación tecnológica en las instituciones locales, muchas de las cuales, por su tamaño, carecen de medios para su implantación.
Esta situación hace imprescindible una etapa de adaptación por parte de los Grupos para la óptima aplicación de proyectos ESdI; en primer lugar a nivel interno, formando a los equipos técnicos en el conocimiento y la aplicación de las nuevas tecnologías. En etapas posteriores este conocimiento debe extenderse a todos los sectores sociales de los territorios, incentivando de este modo la generación de proyectos bajo esta metodología.

FORTALEZAS

La existencia de la tecnología que permite la comunicación y el trabajo en red de forma virtual, eliminando las dificultades naturales de muchos territorios rurales, la existencia en los mismos de colectivos sociales que desarrollan actividad económica a través de la red y que pueden generar un efecto demostrativo sobre su entorno social. La red de recursos públicos para la educación y la formación continuada, que pueden impulsar contactos y relaciones favorecidas por las nuevas tecnologías de la comunicación. La capacidad de los Grupos de Acción Local de generar, en la aplicación de los programas de desarrollo comarcal, acciones que favorezcan su extensión. En este sentido los Grupos han demostrado, en las sucesivas programaciones Leader, su capacidad de adaptación ante las nuevas situaciones y la de producir soluciones a los problemas presentados en los territorios.

5.2.6. Debilidades y fortalezas del enfoque integrado y multisectorial

DEBILIDADES

- La desconexión administrativa de la actuación pública por el predominio y descoordinación de las estructuras funcionariales sectoriales.
- Falta de criterios claros, objetivos y coherentes para incorporar la misma desde la fase de la estrategia a la aplicación efectiva sobre el territorio.
- Escasa visión estratégica para detectar y vehicular los encadenamientos y sinergias, que son inherentes a un enfoque integral y multisectorial.
- Deficiencias en la interconexión efectiva entre el plano de la innovación y la multisectorialidad.
- Déficit en la débil percepción pública de la tasa de retorno social de conseguir un desarrollo territorial diversificado y de carácter integral.
- La interferencia de una política sectorial común europea, la PAC, que condiciona y hace opaca, en cierto grado, la necesidad de apostar por un desarrollo de perfil integrador y diversificado.
- Duplicidad de actuaciones con otros programas de las políticas comunitarias, regionales o incluso con actividades propias y tradicionales de la administración local.
- No se ha trasladado, sin solución de continuidad, la participación y dinámica asociativa presente en las estructuras directivas y de gestión, a dotar de esta especificidad a la generalidad de las estrategias y proyectos.
- Limitación, por parte de los GAL, de las capacidades territoriales a incorporar y dinamizar por haberse centrado en priorizar la ejecución de gasto (cuya exigencia es ineludible y lleva plazos y condiciones rígidas y sistemáticas) frente a la consecución de objetivos estratégicos específicos con la integración de acciones y la búsqueda de sinergias y aglutinamientos.
- Las deficiencias en la carencia de cultura local para la asociación y cooperación en estrategias asociativas y colaborativas.
- Los cambios procedimentales, de subvención única, programas plurifondo, a los unifondo y la deriva a la programación regional, hasta los criterios de elegibilidad y las rigideces de la tutela de las administraciones, que han encorsetado las virtualidades presentes en la especificidad.
- La fase de desenvolvimiento efectivo, en términos de la especificidad, del enfoque Leader en el FEADER, por las incertidumbres generadas en determinadas regiones con los cambios en las estructuras de gestión o por la fase de regresión en las actuaciones públicas, a todos los niveles y especialmente en el local, derivada de la coyuntura depresiva.

FORTALEZAS

- Ha sido esencial para crear territorio, allí donde se ha aplicado debidamente.
- Ha favorecido vehicular los avances en el capital social, que ha propiciado Leader, hacia una visión más integral y multisectorial del territorio.
- Ha contribuido a visibilizar las sinergias del método participativo para primar conceptualmente el desarrollo territorial, más allá de lo meramente sectorial.
- Ha logrado compaginar, por primera vez, la potencialidad del método participativo y el valor añadido Leader, para favorecer un desarrollo territorial en el medio rural, de base integradora y diversificada.

- Ha conseguido que se formulen estrategias compactas, en función de la multisectorialidad y la óptica integral, y ha logrado implementar la interacción y los aglutinamientos en sectores tales como turismo, recursos naturales y culturales y producciones locales.
- El efecto nítido del pilotaje y el aprendizaje por la práctica de la iniciativa ha favorecido y correlacionado positivamente la implementación de la especificidad, la experiencia en etapas previas siempre ha sido un factor de impacto.
- A partir de Leader II, y consiguiendo el punto álgido en Leader Plus y Proder 2, se han conseguido resultados en la integración transversal mediante un «tema de referencia» unificador y representativo, que ha hecho emerger los vínculos y sinergias y ha servido de argamasa a los elementos de actuación.
- Ha hecho visible y ha facilitado asumir que la fortaleza y madurez de la experiencia Leader impele directamente a una mayor capacidad para abordar la complejidad del sistema territorial y hacer más efectiva la interconexión de acciones privadas, la relación intersectorial, la diversificación del tejido productivo, y la implicación en estas asociaciones de las actuaciones públicas.
- Ha expresado la adaptación a la capacidad económica y diversificación productiva previa del territorio rural. Así como con el grado de equilibrio en la composición del GAL, la dimensión participativa generada, el dinamismo de los agentes y población locales y la capacitación técnica de los GAL.
- Ha logrado la permanencia y sostenibilidad de las actuaciones impregnadas de esta especificidad, sedimentando en avances cualitativos de las estrategias de desarrollo y en la concepción reticular de las sinergias internas de los procesos territoriales.
- Ha provocado la aparición de nuevas oportunidades generadas por el alargamiento y compactación de las cadenas de valor locales (productivas y sociales).
- Ha fomentado y conseguido avances importantes en la identidad territorial con la cristalización de una estrategia común y de acciones coordinadas en torno a criterios únicos territoriales de corte integral y multisectorial.

5.2.7. Debilidades, fortalezas y amenazas externas respecto a la descentralización

DEBILIDADES

- La falta de un sistema informatizado para la gestión de los procedimientos.
- La ausencia de un plan de contabilidad integral adaptado a la especial gestión de Leader.
- Prescindir del responsable administrativo financiero, en su modalidad de entidad pública local miembro del GAL, para el ejercicio de la función de control interno del GAL mediante funcionarios con habilitación estatal, y su sustitución por entidades de la propia Comunidad Autónoma, por ser contrario a la filosofía ascendente de la metodología Leader y el riesgo de «politizar» su aplicación.
- La normativa reguladora del régimen jurídico de los funcionarios con habilitación estatal no contempla el desempeño de la función y del puesto de responsable administrativo y financiero fuera de la entidad local en la que está destinado el funcionario ni, por tanto, el régimen retributivo, disciplinario, de responsabilidad y de provisión de ese puesto de RAF.

- La normativa citada no establece las condiciones necesarias para el ejercicio independiente de la función fiscalizadora en las entidades locales y, por lo tanto, en los GAL.
- El solapamiento de la función fiscalizadora y de control de las Administraciones territoriales, contrario a los principios de economía y eficacia, por cuanto son innecesarios.

FORTALEZAS

- El carácter ascendente de la gestión.
- La participación del RAF en el proceso para la selección del equipo técnico, por la objetividad que añade y que redunda en la selección del equipo más cualificado.
- El diseño de los procedimientos y formularios por las autoridades de gestión de los Programas de Desarrollo Rural.
- Los convenios regionales, y hasta hace poco nacional, con entidades financieras para suscribir pólizas de crédito con la finalidad de hacer frente a las necesidades de tesorería por el retraso en el ingreso de los fondos comunitarios y estatales.

5.2.8. Debilidades y fortalezas de la integración en red

DEBILIDADES

- Los beneficios de la integración en red para los territorios rurales se hacen patentes a largo plazo, lo que puede llevar, en algún caso, a ser percibido como poco útil.
- Los gestores del los GAL disponen de escaso tiempo para participar en las redes y en proyectos de cooperación debido a la excesiva carga burocrática y administrativa.
- El retraso en la puesta en marcha de los Programas de Desarrollo dificulta la ejecución de iniciativas que requieren un largo recorrido temporal.
- Existe cierta inercia a una participación poco activa de los territorios en las redes.
- En algunas ocasiones los objetivos y funciones de las redes no han estado acordes con las necesidades de los grupos.
- En cada país existen diferentes normativas y un estadio diferente de implementación de políticas rurales, lo que dificulta el trabajo en red entre grupos de acción local europeos.

FORTALEZAS

- Las redes y los grupos cuentan con una dilatada experiencia a la hora de tejer una red de relaciones adquiridas a lo largo de los diferentes periodos de programación.
- Existe en España una importante trama de redes asociativas, autonómicas y nacionales, que se ha mostrado extremadamente útil para los grupos en su representación e interlocución.

- Las redes tienen como función principal evitar el aislamiento de los territorios rurales, lo que es una de las prioridades de los programas de desarrollo.
- El auge de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones facilitan, en gran medida, el trabajo de las redes, permitiendo un flujo de información instantáneo.
- La integración en red siempre ha contado –y lo sigue haciendo- con el apoyo institucional, desde la propia Comisión Europea a los gobiernos estatal y autonómicos, hecho que facilita la iniciativa de los GAL.
- Uno de los principales objetivos del enfoque Leader -la difusión de experiencias y buenas prácticas- se ha conseguido gracias a la vitalidad de la integración en red. Ésta ha sido la gran plataforma de un provechoso aprendizaje social.

5.2.9. Debilidades y fortalezas de la cooperación

DEBILIDADES

- Falta de asociacionismo social y empresarial.
- Deslocalización empresarial.
- Escasa ruralidad de la industria agroalimentaria.
- Escasa formación tecnológica.
- Desaprovechamiento de recursos endógenos.
- Escaso valor añadido en territorios productores de ciertos productos o servicios.
- Aislamiento y escasa comunicación entre territorios rurales.
- Falta de conocimiento, información e identidad comarcal.
- Aislamiento y conformismo del empresariado.
- Limitación en el acceso a las nuevas tecnologías-
- Apatía derivada de la cultura de la subvención-
- Abundancia de economía sumergida y precariedad en el empleo, especialmente de mujeres.
- Falta de formación continua en algunos sectores.
- Intentos de cambio instantáneo de orientación y sector económico.
- Desconocimiento del potencial de desarrollo de recursos como cultura, patrimonio arquitectónico, medio ambiente, biodiversidad, etc.
- Falta de confianza en la relación con otros territorios o culturas.
- Escasez de servicios sociales y empresariales.

FORTALEZAS

- Posibilidades de suelo empresarial a precios competitivos en el medio rural.
- Oportunidad de asentamiento de empresas prestadoras de servicios especializados.
- Crecimiento de la demanda de productos y servicios de calidad vinculada al territorio.
- Atracción creciente del medio rural como recurso medioambiental y de ocio.
- Variado y rico patrimonio cultural, arquitectónico, etc.
- Medio físico de la biodiversidad.
- Creciente papel de la mujer como emprendedora, especialmente en proyectos de diversificación.
- Posibilidad de valorizar el patrimonio natural ligado a ciertos oficios, técnicas tradicionales o hábitats.

- Posibilidad de registro de marcas de calidad territorial para productos o servicios rurales agroalimentarios, gastronómicos, de turismo, medioambientales, etc.

5.3. PRINCIPALES RECOMENDACIONES

A lo largo de estos 20 años de aplicación de la metodología Leader, se aprecia una mejora de la imagen y del prestigio del medio rural. Hoy en día la sociedad tiene una mayor valoración por los aspectos naturales, culturales y sociales del mundo rural. Así mismo, la población rural ha mejorado su calidad de vida, se siente más identificada con su territorio y ha reforzado su sentimiento de comunidad. No obstante, sigue existiendo un desequilibrio entre unos espacios rurales que han recuperado o están en proceso de recuperar sus recursos poblacionales y otros que continúan viviendo una acusada regresión demográfica.
La agricultura, la selvicultura y la industria agroalimentaria, son sectores de gran importancia para el desarrollo rural y para la cohesión territorial. Su papel es determinante para mejorar el cuidado de los territorios, su competitividad, la generación de empleo, y la sostenibilidad, social, ambiental, cultural y económica.
Por otro lado, es notable el importante papel que han desempeñado los Grupos de Acción Local como punto de encuentro de los diversos interlocutores del medio rural y como centro de intercambio de información, puntos de vista, propuestas, etc. Los actores del desarrollo han mostrado una mayor madurez y experiencia acumulada a lo largo de sucesivas programaciones. Por otra parte, la integración en redes así como las actuaciones de cooperación han ayudado a los actores en la mejora de la gestión en cuanto a información técnica administrativa y de gestión.

Teniendo en cuenta estas reflexiones, se enumeran las siguientes recomendaciones:

- Es preciso continuar con los esfuerzos para afianzar el sentimiento de pertenencia al territorio y recuperar del «saber popular». En esto sentido, ayuda la identificación de líderes territoriales, institucionales, económicos y sociales así como el fomento de la responsabilidad social territorial.
- Concienciar a la población rural de que el capital social es la competitividad de un territorio, y considerar a los territorios como proveedores y receptores de bienes y servicios múltiples. Promover también en el seno de los gobiernos regionales la cultura territorial, facilitando una mayor y más eficaz aproximación al desarrollo de las áreas rurales.
- Reforzar un enfoque multisectorial como medio para incrementar la versatilidad territorial y la capacidad adaptativa y de consistencia de las zonas rurales para hacer frente a situaciones complicadas.
- Fortalecer la creación de distintas marcas territoriales como sello de calidad de un determinado ámbito geográfico y fácil de identificar ante el consumidor.
- Establecer políticas como procesos de movilización institucional y social y no como marcos rígidos. Debe haber un mayor rigor en la definición de los objetivos y diseñarse actuaciones que sean una oportunidad de revitalización del medio rural, de modo que representen logros para el sector privado, convicción de progreso colectivo, e incremento del capital público. Esto se debe realizar estableciendo metas medibles, alcanzables y dirigidas hacia el incremento del valor añadido, haciendo un ejercicio de permanente de autocrítica.
- Debe generalizarse a otras políticas la experiencia de Leader y Proder en cuanto a la creación y funcionamiento de un partenariado horizontal.
- Se debe posibilitar la coordinación, complementariedad, subsidiariedad, articulación e integración, de todas las políticas de distinto ámbito sectorial y temático que actúan sobre el territorio.

- Es preciso mantener el carácter democrático de los Grupos de Acción Local y evitar que se conviertan en oficinas comarcales administrativas. Es necesario escucharles y tenerles más en cuenta a la hora de tomar decisiones sobre políticas sectoriales que afecten al territorio rural, y trasladar a la opinión pública local que son verdaderos entes de desarrollo local.
- Hay que incrementar la participación ciudadana estableciendo estrategias participativas en la toma de decisiones y compromisos, para lo que es esencial introducir criterios no solo de eficiencia, eficacia e impacto, sino también éticos y sociales, relacionados con las expectativas actuales y futuras de los actores de los sistemas territoriales, y de la sociedad en su conjunto para combatir persistentemente las asimetrías y exclusiones. Hay que eliminar los obstáculos administrativos que lo dificulten.
- Es importante avanzar en la etapa de participación y adentrarse en la de compromisos. Construir una nueva institucionalidad, entendida como una forma distinta de relacionarse, de pensar y de hacer, que posibilite una acción colectiva en los términos más amplios posibles.
- Facilitar una mayor participación de los actores privados en las estructuras de dirección de los Grupos de Acción Local, con particular atención a los colectivos de jóvenes, mujeres e inmigrantes. Evitar también la instrumentalización política de los grupos en concreto y del movimiento asociativo en general. Mantener y fomentar grupos de trabajo y mesas sectoriales como método de articulación de colectivos y sectores.
- Promover la representación paritaria de sexos en el movimiento asociativo, tanto en los órganos de acción, como en los de decisión.
- Hay que seguir impulsando procesos de aprendizaje social compartido entre gobiernos y sociedad, y avanzar en el compromiso por parte de todos los actores e instituciones que posibilite una acción colectiva en los términos más amplios.
- Es necesario mejorar la gobernanza a diferentes niveles para la sostenibilidad de los territorios, lo que implica el diseño de un modelo organizativo y de toma de decisiones capaz de movilizar los recursos humanos e institucionales presentes en el medio rural, introduciendo criterios no solo de eficiencia, eficacia e impacto, sino también éticos y sociales. El modelo debe ser flexible para que pueda adaptarse permanentemente al asumir cambios y nuevas estrategias.
- Poner en marcha de un programa de formación continua específica en dinamización y asociacionismo, dirigido a técnicos y dirigentes de los Grupos de Acción Local.
- Formar a los funcionarios que han de ejercer como responsable administrativo-financiero (RAF) en los aspectos singulares de las funciones de control de los proyectos financiados. Convocar en régimen de concurrencia competitiva la provisión de puestos de RAF.
- Poner a disposición de los Grupos de Acción Local, a través de las redes asociativas regionales o nacionales, técnicos y especialistas formados en dinamización, comunicación y cooperación.
- Divulgar y difundir resultados positivos y ejemplarizantes que, además de satisfacer a sus actores directos, movilizan la acción del resto de la población.
- Es necesario potenciar las estrategias de innovación de carácter territorial. Los aspectos más necesitados de innovación son el tránsito de políticas sectoriales a transversales, la creación de vínculos entre las organizaciones y su territorio, la puesta en valor de sus sinergias, así como la participación real de los diferentes actores territoriales en todas las fases del proceso.

- Los Espacios Sociales de Innovación pueden ayudar a mejorar el futuro de la metodología Leader si se aprovechan las oportunidades que las nuevas tecnologías nos brindan.
- Promover la participación activa de los agentes del territorio en las redes, y buscar alianzas con otros territorios. Se deben incrementar las conexiones intra e interregionales y entre países de los GAL, orientando los objetivos y funciones de las redes a las demandas y necesidades de los territorios, y evitando posibles duplicidades. Igualmente es necesario que las redes establezcan colaboraciones con agentes externos al medio rural, como por ejemplo con las Universidades.
- Intensificar el papel de las redes asociativas nacionales y regionales en labores de asistencia técnica especializada en todas aquellas materias que pueden absorber, innecesariamente, tiempo, esfuerzo y recursos de los Grupos de Acción Local.
- Dotar a la Red Rural Nacional con mayores medios materiales y humanos, a fin de intensificar la presencia de los territorios en ferias nacionales e internacionales.
- En lo referente a la cooperación, debe plantearse entre territorios y no entre Grupos de Acción Local, sin perjuicio de que éstos representen a aquellos. Se debe incorporar un técnico especialista en cooperación a los equipos técnicos especialmente en aquellos grupos que asumen la responsabilidad de Grupo coordinador de proyecto. Constituir, como principio de aprendizaje, la cooperación intermunicipal dentro de la misma comarca. Fomentar la participación activa del sector privado, incluso en lo financiero.
- Es necesario establecer un procedimiento arbitral de conflictos para los proyectos de cooperación, de modo que para proyectos de cooperación transnacional, sería la Red Europea de Desarrollo Rural, y para proyectos de cooperación interterritorial, sería la Red Rural Nacional.
- Establecimiento de un marco nacional de cobertura que armonice todos los aspectos sobre la cooperación. Se debe establecer también mecanismos formales para la cooperación con otras entidades (por ejemplo centros de empresas, cámaras de comercio, etc.). Incluir en los proyectos de cooperación los principios de responsabilidad social empresarial y responsabilidad social territorial.
- El nivel asociativo y cooperativo en el territorio, en lo referente a las interrelaciones y sinergias, debe sobrepasar el ámbito de la política de desarrollo rural. Es decir, los territorios Leader, y los GAL, precisan vincularse, de forma más efectiva y eficiente, a contextos de desarrollo cualitativo y crear redes con otros actores y «accionistas» fomentando vínculos en otros espacios temáticos y territorios no rurales.
- Deben simplificarse los procedimientos administrativos de gestión, financiación y control a lo largo de toda la cadena de los programas de desarrollo rural y dotar a los GAL de un margen de maniobra y una adecuada autosuficiencia estratégica, operativa, presupuestaria y de decisión.
- Desarrollar procesos de monitorización de las actuaciones territoriales a través de indicadores físicos, biológicos, económicos y sociales. Establecer también estrategias de desarrollo que puedan ser evaluables a medio y largo plazo. Hay que promover también el seguimiento y la autoevaluación sistemáticos como mecanismos de aprendizaje. Igualmente, es necesario incidir en la gestión interactiva y comprometida o la reflexión crítica y la corresponsabilización

- Creación de una plataforma informática para consolidar un proceso de calidad en la generación del acervo organizacional.
- Establecer el sistema para el control del mantenimiento de la inversión subvencionada, así como el régimen para el reintegro de la subvención en el caso de incumplimiento de la obligación una vez cerrada la programación.
- Promover una mayor supervisión por parte de las autoridades nacionales y comunitarias a fin de que desde la propia programación se apoyen los fundamentos del método Leader.
- Incorporar a las funciones del RAF de los GAL la del control material de los proyectos, mediante el correspondiente levantamiento del acta de recepción, y la jefatura de la contabilidad independiente de los fondos.
- Modificar el régimen de los reparos, de forma que, en caso de discrepancia del órgano de gobierno del GAL con el reparo emitido, resuelva la Intervención General de la Comunidad Autónoma o, en su caso, la Intervención delegada en el órgano competente en materia de Desarrollo Local.
- Innovar la normativa contable mediante la correspondiente adaptación del Plan de Contabilidad para las Administraciones Públicas a la gestión de los fondos gestionados en el marco del modelo Leader, gestionados por entidades privadas. De esta forma se regula el sistema de contabilización independiente de dichos fondos que exige la normativa vigente.
- Por último, es importante que haya una integración y coordinación multisectorial entre las administraciones, mediante órganos suprasectoriales que sirvan de estructuras de coordinación y de decisión ulterior.

6. RESUMEN EJECUTIVO

La primera iniciativa comunitaria Leader fue aprobada el 15 de marzo de 1991 por la Comisión Europea y puesta en marcha entre 1991 y 1994. Con objetivos como la mejora del potencial de desarrollo de las zonas rurales y la adquisición de conocimientos para su desarrollo local, esta primera iniciativa actuó en las regiones menos desarrolladas de la Comunidad Europea de aquel momento (regiones de objetivo 1) y en zonas rurales consideradas frágiles (objetivo 5b), para lo que apoyó la creación de Grupos de Acción Local que pusieran en marcha programas comarcales de desarrollo rural.

Leader I proponía un enfoque basado en zonas o comarcas de tamaño limitado con identidad local reconocible; la implicación activa de la población y de actores locales en cada fase de aplicación; el desarrollo de proyectos que aportasen soluciones innovadoras y que pudieran servir de modelo para la totalidad de las zonas rurales; y una forma de actuación que sirviera de catalizador de cara a un aumento de la iniciativa privada y del asociacionismo, que hiciera posible un incremento de la actividad económica y un cierto freno al despoblamiento.

Leader I contó con una fuerte movilización de los agentes económicos y sociales y una amplia participación de la población en el proceso de desarrollo de las comarcas y en la búsqueda de soluciones a los problemas locales. Sin embargo, también se produjo un cierto dualismo entre, por un lado, la población y las actividades económicas tradicionales y, por otro, los proyectos innovadores y los actores económicos y sociales que los promovían y los ejecutaban. No obstante, el éxito alcanzado tras la aplicación de Leader I fue, precisamente, la respuesta del sector privado frente a las ayudas públicas.

Tras la primera etapa experimental de Leader I, se puso en marcha la segunda iniciativa comunitaria de desarrollo rural, Leader II, en el periodo de programación 1994-1999, que supuso la consolidación y la ampliación de las actuaciones iniciadas por su predecesora. La iniciativa dio más énfasis al carácter innovador y de demostración de los proyectos, al intercambio de experiencias y puesta en red, y a la cooperación transnacional.

Cabe destacar la puesta en marcha en este periodo del Observatorio Europeo Leader, dependiente de la Comisión Europea, con una labor centrada en el trabajo en red, como su predecesor el Centro de Animación Rural de Leader I, y en la cooperación, que en España significó la creación de la Unidad Española del Observatorio Europeo Leader.

Sin embargo, los fondos asignados a España en ese periodo resultaron insuficientes para satisfacer todas las expectativas, por lo que el, entonces, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y las Comunidades Autónomas acordaron dedicar parte de los recursos presupuestarios previstos en el Marco Comunitario de Apoyo de los fondos estructurales a un programa plurirregional de desarrollo rural, conocido como Proder, con objetivos similares a Leader II, aunque con mecanismos de gestión diferentes, y cuya aplicación se llevó a cabo mediante programas comarcales seleccionados por las autoridades nacionales y ejecutados, mayoritariamente, por Grupos de Acción Local.

La intervención de Leader fue muy significativa en las zonas rurales de España y los agentes locales aprovecharon Leader II para hacer frente a los problemas de las zonas

rurales y a los retos que planteaban las nuevas funciones asignadas al mundo rural, pese a que también tendió a utilizarse como herramienta de influencia o control político en distintos niveles administrativos y territoriales. A pesar de todo ello, la concienciación y la asimilación de la metodología del enfoque Leader fue ganando terreno, de forma que, de manera progresiva, fue reconociéndose como un importante instrumento para la promoción del desarrollo rural y para el fomento de la acción local colectiva.

La tercera fase abarcó el periodo de programación de 2000 a 2006 y se denominó Leader Plus. A diferencia de Leader I y Leader II, en este periodo todos los territorios rurales podían beneficiarse de la iniciativa, lo que dio lugar a que Leader Plus se pusiera en práctica a través de 17 programas regionales de desarrollo rural y un programa nacional horizontal, coordinado y gestionado por el MAPA, que incluía a los grupos cuyo ámbito geográfico de actuación afectara a más de una Comunidad Autónoma. Un aspecto importante de la aplicación del programa fue la limitación de la participación del sector público en los órganos de decisión de los grupos y la previsión de la cooperación en sentido amplio, a fin de, además de abordar proyectos en común, fomentar el trabajo en red, obtener resultados transferibles e intercambiar logros, experiencias y conocimientos entre los agentes de Leader.

Con la aplicación de Leader Plus, se intentó profundizar en la *función laboratorio,* en cuanto a descubrir y experimentar nuevos enfoques de desarrollo, integrados y sostenibles, que complementasen o reforzasen la política de desarrollo rural, aunque en su aplicación se percibiera una cierta pérdida del carácter innovador de los proyectos.

En este periodo de programación, Proder 1 se afianzó con una segunda programación, Proder 2. Los Programas Operativos Integrados de regionales de objetivo 1 y los Programas de Desarrollo Rural de regiones de fuera de objetivo 1, incluían como uno de los ejes prioritarios una serie de medidas de desarrollo endógeno de zonas rurales orientadas al fortalecimiento y diversificación de su economía, el mantenimiento de su población, la elevación de las rentas y el bienestar social de sus habitantes y la conservación del espacio y los recursos naturales. Por tanto, Proder pasó de ser un Programa Operativo limitado a las zonas rurales de objetivo 1, para convertirse en un paquete de medidas aplicables en todo el territorio nacional.

Además, la Comunidad Autónoma de Galicia implementó un programa propio, conocido como Agader, gestionado por diez Grupos de Acción Local, parecido a Leader Plus y Proder 2 en cuanto a gestión descentralizada por GAL, partenariado, innovación, etc., pero, y eso es lo mas destacado, financiado íntegramente por fondos propios de la Administración autonómica y con aportación financiera privada.

En el actual periodo de programación 2007-2013 y transcurridos tres períodos de programación, las instituciones comunitarias estimaron que la iniciativa comunitaria Leader había alcanzado el suficiente grado de madurez como para aplicar el enfoque propio de la misma en el marco de la programación general de desarrollo rural, con lo que los principios básicos del enfoque Leader pasaron a incluirse en los propios Programas de Desarrollo Rural, convirtiéndose en un eje específico y metodológico de la política de desarrollo rural (Eje 4).

El principal valor añadido del eje Leader se encuentra en el modo en que las propias comunidades rurales ejecutan las acciones y en la forma en que éstas se encuentran

relacionadas entre sí. Entre las funciones principales del eje Leader cabe señalar la promoción del desarrollo local endógeno, el aumento de la capacidad organizativa a nivel de la gobernanza de las comunidades rurales, la lucha contra el declive que sigue existiendo en muchas zonas rurales y el incentivo a la innovación y a la cooperación interterritorial y transnacional.

Por tanto, Leader representó una metodología experimental para el desarrollo de las zonas rurales. Esta filosofía de trabajo fue bautizada como *método Leader*, y fue descrito como la aplicación combinada de los llamados *rasgos o especificidades Leader*: enfoque territorial, dinamización, enfoque ascendente, Grupos de Acción Local, innovación, enfoque integral y multisectorial, gestión descentralizada, integración en red, y cooperación; que determinan la forma en que deben diseñarse y llevarse a cabo las acciones de desarrollo.

Del análisis particular realizado de cada una de las especificidades, el referente al **enfoque territorial**, concluye que tras veinte años de aplicación de los programas, se ha producido un aumento de la valoración *de lo rural*, cuyo prestigio ha experimentado un crecimiento notable. A partir de la coherencia existente entre tradición e innovación, se ha conseguido introducir *lo nuevo* sin que se hayan producido discontinuidades estériles.

Según el estudio, una de las maneras más simples de medir el impacto territorial es su contribución a la fijación de la población. En este sentido, a partir de los resultados presentados, el territorio rural, a pesar de su crecimiento poblacional más lento, ha tenido un comportamiento progresivo en muchas zonas de aplicación de estos programas, aunque este crecimiento no pueda atribuirse en exclusiva al impulso del desarrollo rural. Sin embargo, debe señalarse también el creciente desequilibrio existente en el crecimiento o disminución de las poblaciones rurales, con claros contrastes según las regiones, ya que, especialmente en el último periodo de ejecución terminado (2000-2006), unos espacios rurales continúan viviendo una acusada regresión demográfica y otros parecen incluso recuperar población.

En este contexto, se debe señalar también la importancia que han tenido las acciones de desarrollo que han abarcado todo el territorio, como los estudios y promoción integrales, los pactos de cooperación y el establecimiento de marcas de calidad territorial.

En cuanto a la labor de **dinamización** de Leader, que tras estos años de experiencia se concibe como parte importante de una metodología de desarrollo rural basada en un modelo *bottom up*, asume que no pueda ser posible el desarrollo rural sin la participación y el protagonismo de su población.

Esta metodología parte de una función de dinamización y sensibilización, con una acción formativa ininterrumpida, que promueva el cambio de conocimientos, actitudes y prácticas de los habitantes de las zonas rurales, con objeto de que sean capaces de asumir su importante protagonismo y responsabilidad en el desarrollo socioeconómico de los territorios donde viven.

Sin embargo, a pesar de que la sensibilización de la población rural es creciente, no llega a ser del todo satisfactoria, especialmente desde el punto de vista de la

participación en los Grupos de Acción Local Social, siendo especialmente baja en algunas CC. AA. en las que el sector público supera al privado, que evidencia la escasa labor de dinamización llevada a cabo. Asimismo, se considera insuficiente la previsión de actividades formativas dirigidas tanto a la población rural en general, como a los dirigentes y técnicos de los GAL.

Todo ello, porque ni el fundamento del método Leader es financiar ayudas, sino promover un modelo de desarrollo, ni la función del GAL es gestionar estas ayudas, sino conseguir que la población rural protagonice su propio desarrollo, ni la función del equipo técnico es resolver expedientes a la demanda, sino estimular el surgimiento de promotores y ayudarles en la ejecución de sus proyectos, todo lo cual implica una formación específica de la población en materia de participación. En este sentido, se considera prematura la incorporación de la metodología Leader a la programación ordinaria, sin haber dado tiempo a que una generación rural entera haya nacido, educado, crecido y desarrollado en un clima de participación en los asuntos colectivos.

En lo que respecta al **enfoque ascendente**, se ha observado una mejora a lo largo del proceso, pasando de etapas iniciales con carencias en los mecanismos de información, consulta y participación puestos en marcha por los Grupos, a aquellas en las que los Grupos tienen continuidad a través de estructuras formales, incluidas las propiciadas por las nuevas tecnologías.

La adopción del enfoque ascendente conduce a la delegación del poder de decisión al nivel local, de ahí la necesidad de aplicar este enfoque desde el principio y en todas las fases del proceso de planificación, pudiéndose afirmar que esta característica se ha incorporado en la mayoría de los casos y en todas las etapas del programa, facilitando la participación de la población en el diseño, la definición y la implementación de las estrategias de desarrollo. De este modo, se ha conseguido que las actuaciones desarrolladas tuvieran mayor coherencia con la realidad socioeconómica de cada territorio y, por tanto, determinasen un camino de compromiso, de autoestima, de optimismo y de valoración de lo endógeno, así como de la importancia del capital público y relacional.

La identidad de los territorios es un magnífico exponente de progreso colectivo. «*Sacar la comarca adelante*» ha supuesto una aportación esencial del modelo ascendente y del trabajo de los GAL. Este cambio ha sido uno de los efectos más importantes y la demostración de que la inversión en capital social tiene beneficios a corto y medio plazo, y que es muy importante alcanzar sinergias entre las políticas de actores y de territorios, así como aunar elementos teóricos con un proceso real.

En el contexto actual, en el que los cambios en los límites territoriales y el aumento del tamaño de algunos territorios no favorecen mecanismos de identificación territorial, hay que añadir el que los **GAL** tengan dificultades para continuar ejerciendo su labor como dinamizadores del territorio, hecho que también contribuye a que, en algunas zonas, Leader deje de ser la referencia territorial que había llegado a ser en los periodos anteriores, tanto para los actores no públicos como para la población local y que en algunos territorios se haya empezado a ver en Leader una simple oficina administrativa.

Los inicios de los grupos no son comparables al momento actual, ya que la situación, entonces, era dominante para las instituciones públicas, de forma que, en aquellos

momentos y en algunas ocasiones, pudieron formarse grupos como instrumentos de poder más que como instrumento de desarrollo local. Este escenario fue disolviéndose con Leader II y en estos momentos puede decirse que los actores locales, públicos y privados, entienden, conciben y trabajan con la perspectiva de los GAL como lo que son, instrumentos de desarrollo territorial.

Asimismo, los actores privados tienen una posición bastante más relevante que en los primeros momentos, habiéndose superado el inicial *complejo de inferioridad* respecto de los actores públicos, de forma que la previsión normativa de que el sector privado ha de representar mas de la mitad de los derechos de voto en los órganos de decisión, ha sido, en la práctica, ampliamente superada en la mayor parte de los grupos.

Pero hay otros aspectos más específicos que se detectan y que han venido limitando tanto la aceptación social de los GAL como su propia eficacia, como ocurre con la escasa presencia de los colectivos sociales de jóvenes y mujeres, que, por lo general, están aún insuficientemente representados, al menos en los órganos de decisión de los GAL, debido principalmente al hecho de que suelen estar escasamente articulados en la sociedad local y su limitada presencia y/o participación en el GAL no es más que el reflejo de tal situación.

Los GAL también han venido experimentando un cambio en sus funciones de dinamización social y económica, en una creciente deriva hacia concepciones *administrativistas*, sumando a esta carga administrativa un aumento de la burocracia, de la complejidad de los procedimientos y de la especificación temática de cuestiones a abordar, para las cuales no cuentan con la especialización suficiente y, con frecuencia, tampoco los medios para un adecuado asesoramiento.

La **innovación**, como motor de cambios y adaptaciones necesarias para un desarrollo duradero de los territorios, es imprescindible para mejorar y progresar, incrementando la productividad o las condiciones de vida y trabajo en cualquier actividad y, por tanto, primordial que quede incluida en todo el proceso de desarrollo rural local y territorial.

Por otro lado, Leader ha contribuido a crear nuevas formas de desarrollo, territoriales, de relación ciudad-campo, temáticas o sectoriales. Estos conceptos suponen el descubrimiento y consideración de elementos complementarios o comunes a las regiones próximas, aunque con frecuencia rebasan los límites territoriales; de ahí la necesidad de completar estas actuaciones con innovadoras vías de cooperación.

En este marco de fomento de la innovación en el medio rural, no se debe perder de vista el papel de las PYMES, protagonistas principales en la promoción de la cultura de la innovación, de manera que se potencie la financiación privada de las inversiones innovadoras por parte de las PYMES, procurando incentivos adecuados y revisando los marcos normativos para fortalecer y ampliar la gama de medidas destinadas a apoyarlas y reconocerlas. Un ejemplo claro son las medidas destinadas a la conservación, restauración y uso sostenible de la biodiversidad, que, además, pueden generar múltiples puestos de trabajo y oportunidades en sectores tan diversos como la agricultura ecológica, las energías renovables, el reciclaje, el tratamiento de residuos, el turismo ecológico o las explotaciones forestales.

A estos conceptos se añade el de *Espacio Social de Innovación*, que contiene los elementos esenciales de la iniciativa Leader, *Territorio, Grupo e Innovación o Laboratorio de Ideas*. Su papel en el marco de Leader consiste en generar una innovación continua, en la que los ciudadanos son protagonistas del proceso de co-creación. Se trata de espacios sociales y económicos construidos por relaciones entre colectivos de personas, que permiten el acceso de la `población rural a la ciencia y la tecnología, que abren la innovación a la participación, que ponen a disposición de la población las tecnologías de la información y la comunicación y que extienden las redes sociales virtuales.

En este proceso, el territorio se convierte en un espacio de encuentro y participación, así como de desarrollo de redes sociales locales, tanto virtuales como presenciales, que favorezcan la articulación social y la colaboración entre personas, organizaciones sociales, empresas y entidades de los territorios, con proyección global en sistemas integrados, eficientes y en definitiva sustentables, conectadas en redes e iniciativas de interés con el ámbito urbano, reduciendo su marginalidad.

En lo referente al **enfoque integral y multisectorial**, esta especificidad es una pieza fundamental para el desarrollo del propio programa. Sin embargo, el debate actual se centra en los pobres resultados conseguidos por Leader en el seno de FEADER; el cambio de forma de gestión parece ser la razón explicativa para los desajustes y disfunciones actuales de Leader respecto a los periodos de programación anteriores. Dado que en el nuevo escenario no ha sido posible desplegar adecuadamente la especificidad de integración y multisectorialidad, la generación de valor añadido ha quedado muy limitada en esta etapa, aún siendo pieza esencial del enfoque Leader.

No obstante, el trabajo de difusión de la estrategia y de captación de promotores, que fueron tareas habituales de la primeras etapas y que son esenciales en el desarrollo local, se han visto sustituidas por una labor más pasiva y administrativista de los equipos técnicos de los GAL, obligados a ello por el cambio de exigencias burocráticas impuestas por las administraciones pagadoras y de gestión, que desde Leader Plus han crecido de forma desmedida. No existiendo actualmente casi ninguna flexibilidad para cambiar las líneas de funcionamiento, la mayoría de los GAL comparten la filosofía de esta especificidad, pero no han sido muchos los que se han podido permitir aplicarla.

La fase de ejecución material de las iniciativas comunitarias de desarrollo rural, especialmente la **gestión descentralizada** realizada por los GAL, el control de los fondos y su aplicación al nuevo modelo Leader, se analiza en el documento desde el punto de vista de los equipos de trabajo, los procedimientos, los requisitos para la selección de proyectos, el sistema contable y el control de las actuaciones, con el fin de determinar cómo se ajusta la ejecución a lo planificado, a la finalidad y al objetivo del programa; sin embargo, se afirma que esta labor se está realizando de manera descendente, con un control de la gestión llevado a cabo por entidades de las propias CC. AA. y con un alto riesgo de *politización* en la aplicación del mismo.

Ante la ausencia tanto de un sistema informatizado para la gestión de los procedimientos como de un plan de contabilidad integral adaptado a la especial gestión de Leader, se propone un sistema integrado para la gestión descentralizada de las iniciativas y programas afines, inspirado en un Plan de Contabilidad de las Administraciones Públicas.

Con respecto a la **integración en Red**, las redes, tanto institucionales como asociativas, son un soporte esencial del aprendizaje social, por su función de intercambio de información relacionada con el desarrollo rural, fundamentalmente de las experiencias relativas a acciones, iniciativas y proyectos ejecutados en cada territorio. Las redes son una herramienta que supera la perspectiva local e invita a la participación, poniendo al alcance de muchos GAL lo aprendido por cada uno de ellos a partir de sus éxitos y fracasos.

Desde las instituciones, ante el potencial de las redes, se fomenta la creación de nuevas maneras de integración, junto a un eficiente aprovechamiento de las tecnologías de la información y la comunicación. De esta forma, las redes hacen un uso intensivo de estas nuevas tecnologías al entender que son herramientas esenciales.

Por su parte, la **cooperación** como instrumento metodológico, ha permitido incentivar la estrategia del desarrollo de los territorios rurales y ha hecho posible la participación y la acumulación de experiencia para muchos de ellos y de los grupos que los representan.

Se hace un llamamiento claro a los GAL, para que planifiquen rigurosamente los proyectos en los que van a participar, a las Administraciones públicas, para que reduzcan las exigencias burocráticas y presten un mayor apoyo técnico y financiero, y a las redes asociativas, para que pongan a disposición de los grupos la asistencia técnica y los servicios de apoyo necesarios.

Tras el análisis de los tres periodos de programación, se impone la tarea de profundizar en el principio de subsidiariedad, por lo que debería estimularse la participación financiera de los sectores económicos o sociales a los que concierne directamente el proyecto de cooperación y reducirse, paralelamente, la utilización de fondos públicos.

Durante los dos últimos periodos de programación, 1994-1999 y 2000-2006, se continuó con la difusión del método Leader en los programas afines de Proder y Agader. El concepto de Leader, como experiencia piloto, en un primer momento, de fomento del desarrollo rural en las zonas más frágiles, se ha basado en aproximar las acciones de desarrollo a las localidades (enfoque territorial), a los ciudadanos (enfoque ascendente) y a las actividades (gestión descentralizada) y en crear vínculos entre las actividades (carácter multisectorial e integrado), entre las organizaciones y los ciudadanos (GAL) y entre los territorios (trabajo en red y cooperación).

La integración de estas características en la programación general de desarrollo rural se denominó *mainstreaming*, siendo las primeras experiencias en el ámbito rural, Proder 1, seguido de Proder 2 y Agader, afines a Leader y que reprodujeron algunas de sus características.

En el presente trabajo se realiza un análisis particular de todas ellas, siendo las más claramente adoptadas las de enfoque territorial, el enfoque ascendente, el partenariado horizontal o GAL y el sistema de gestión que adoptaron tanto Proder como Agader. Por el contrario, no es objeto de análisis el carácter innovador, no considerado como requisito de subvencionalidad, ni el trabajo en red, ya que los grupos Proder no participaban en los servicios del Observatorio Europeo Leader y tuvieron un acceso limitado a la Unidad Española del Observatorio Europeo Leader, ni la cooperación, por la inexistencia de una medida explícita orientada a la misma en estos programas.

Por su parte, se presenta un análisis global de los resultados de la aplicación de la iniciativa Leader y de sus programas afines, con un estudio detallado de los principales indicadores derivados de la ejecución, tanto financiera como física de los programas.

La financiación prevista para la realización de las iniciativas y programas asociados, se incrementaba con cada periodo de programación, significativamente amplio entre el primer y segundo periodos. No obstante, el efecto multiplicador reflejaba que la aportación privada, en los primeros periodos, tuvo diferencias mas notables entre lo programado y lo finalmente ejecutado, consiguiendo alcanzar al gasto público total e incluso superarlo.

Se llevaron a cabo una cantidad importante de proyectos promovidos por los GAL en todos los periodos de programación, y hasta el año 2009, con una tendencia siempre ascendente, tratándose de un indicador óptimo para dar una idea del aumento de actividad y su incidencia en los distintos sectores económicos y de la capacidad de dinamización llevada a cabo por los grupos. Esta ejecución, a su vez y de manera directa, consiguió crear y consolidar numerosos puestos de trabajo, a pesar de que no se tuvieran en cuenta aquellos correspondientes a la gestión de los propios grupos, ni los que se generarán a largo plazo, por la realización de las medidas incluidas en los programas.

Los resultados de los indicadores de número de proyectos y empleo son significativamente elevados en las medidas de fomento del turismo rural y de apoyo a las PYMES y la artesanía, siendo asimismo elevado el presupuesto destinado a estas medidas, altamente productivas y generadoras de empleo directo y con participaciones financiaras privadas muy notables.

La iniciativa comunitaria Leader ha supuesto un fuerte impulso del turismo rural, contribuyendo a su espectacular crecimiento en los últimos quince años y suponiendo una cuarta parte de las inversiones públicas del Leader en el periodo 1994-2007. Por su parte, el empleo generado, entre los años 2002 y 2007, creció a un ritmo medio del 15% anual, manteniéndose la creación de empleo en 2008 y en el primer semestre de 2009.

El desarrollo de las empresas y la artesanía han constituido, junto con el turismo rural, una forma de diversificación económica de las comarcas rurales; de ahí su importancia en materia de ocupación y realización de proyectos de creación y consolidación de PYMES.

En orden de ejecución, les sigue en interés la medida dedicada a la formación, con gran impacto sobre las poblaciones rurales y parte esencial en las políticas y estrategias de desarrollo rural. En líneas generales, esta medida, desde Leader I hasta Leader Plus, experimentó un aumento progresivo en cuanto al número de actuaciones formativas, adquiriendo un considerable protagonismo.

Comparado con sus homólogos y programas afines, Leader II resultó ser el programa que menos fondos públicos invirtió en la consecución de los objetivos en materia de ocupación laboral y, con todo, también el que logró un mayor número de puestos de trabajo de media por GAL, a pesar de que fuera de los programas que menor financiación destinara a cada grupo.

En resumen, las **debilidades** encontradas en cuanto al enfoque territorial se basan en que la actuación de los GAL se realiza en territorios, algunas veces demasiado extensos, con densidades demográficas extremas, tanto por exceso como por defecto, con una población envejecida y masculinizada y con una acumulación notoria de acciones en zonas más pobladas, alejándose de las que siguen perdiendo población.

Las debilidades que puede presentar la dinamización, se centran en una población rural donde prima el envejecimiento y con ello el inmovilismo, que se traduce en un escaso asociacionismo y falta de compromiso por asumir la mínima delegación de competencias a la sociedad civil, junto con el hecho de la excesiva burocratización y complejidad de los procedimientos y la escasez de actividades formativas específicas.

El enfoque ascendente presenta unas debilidades relacionadas con la participación y el propio método; además de la insuficiente cultura del desarrollo rural, hay en general una escasa consideración de los agricultores. A la falta de indicadores sobre los que basar las labores de evaluación y seguimiento de los programas, a una insuficiente valoración de las externalidades, a un pobre plan de comunicación y a una excesiva burocratización, se unen las grandes expectativas depositadas sobre el nuevo modelo.

Los grupos presentan como debilidades, el que aún se les considere, en algunos casos, como instrumentos de poder, con un peso del sector público aún predominante. Además, existe una falta notable de representación de los colectivos de jóvenes, mujeres y actores sociales en los órganos de decisión. Por otro lado, la gestión administrativa va ganando terreno a la animación y dinamización, y sigue existiendo una insuficiente cultura de la igualdad en los GAL.

La innovación presenta debilidades como el insuficiente apoyo que reciben de parte de todos los sectores, donde la tradición sigue teniendo más fuerza que la innovación. A esto se une que la aplicación de las NTIC en el medio rural no ha sido fácil y continúa teniendo dificultades, viéndose afectados, por ejemplo, los establecimientos de turismo rural por la falta de servicio.

En cuanto al enfoque integrado y multisectorial, existe una escasa visión estratégica a la hora de detectar sinergias, a la vez que presenta deficiencias en la interconexión entre la innovación y la multisectorialidad. Existe duplicidad en las actuaciones con programas de otras políticas comunitarias, situaciones que no se ven favorecidas, además, por los cambios procedimentales y en las estructuras de gestión.

La descentralización de la gestión se ve debilitada principalmente por la falta de informatización de los procedimientos y la ausencia de un plan de contabilidad integral adaptado a Leader, debilidades acentuadas, además, por el hecho de que, en algunas CC. AA., se prescinda del responsable administrativo y financiero para el control interno del GAL.

Las debilidades de la integración en red se deben a que sus beneficios se hacen patentes en el largo plazo, lo que determina que se perciba como poco útil, además de que siga existiendo una participación poco activa de los territorios en las redes. En algunas ocasiones se ha experimentado un distanciamiento entre los objetivos y funciones de las redes y las necesidades de los grupos.

Las debilidades que presenta la cooperación se deben a la falta de asociacionismo social y empresarial, la escasez de oferta en formación tecnológica y en cooperación, en el aislamiento y la poca comunicación entre los territorios, conformismo del empresariado, la limitación del acceso a las NTIC, precariedad en el empleo especialmente de mujeres y escasez de servicios sociales y empresariales, entre otras.

Asimismo, las **fortalezas** detectadas en el enfoque territorial, se basan en el hecho de que el conocimiento tanto geográfico como histórico previo incide positivamente en la acotación y puesta en marcha de los proyectos, permite dar un diagnóstico certero y potencia la participación social.

Las fortalezas que presenta la dinamización, también se centran en la población, donde se ha experimentado un aumento del interés de jóvenes y mujeres, consiguiendo en estos sectores, una creciente diversificación, con el potencial de los servicios sociales, por el tipo de población existente en el medio rural, y los culturales y de ocio. Aumenta también el sentimiento de vinculación al territorio, lo que conduce a una concienciación hacia la gestión medioambiental.

Las fortalezas del enfoque ascendente, se basan en la propia flexibilidad y eficiencia del modelo, al fomentar la importancia del compromiso y la acción para la consecución de las estrategias, así como la formación permanente y la búsqueda de la diversificación. Esta especificidad tiene su mayor fuerza en el interés, la profesionalidad y la autonomía de los GAL.

En cuanto a las fortalezas con las que cuentan los GAL, es que se conciben, cada vez con mas intensidad, como instrumentos de desarrollo del territorio y para la cooperación entre actores, ya que disponen de potencial para el asesoramiento y la colaboración en la aplicación de las políticas territoriales y cuentan con equipos técnicos experimentados, flexibles y versátiles comprometidos y motivados.

La formación en innovación, principalmente en NTIC, ha facilitado su aplicación especialmente a profesionales y jóvenes, favoreciendo, por un lado, el mantenimiento e incluso recuperación de población y, por otro, el aporte de más ideas innovadoras.

El enfoque integrado y multisectorial es una herramienta esencial para la creación de territorio, contribuyendo a la visibilización de sinergias derivadas de la participación. Logra la interacción en algunos sectores como el turismo, los productos locales y los recursos naturales, facilita la adaptación a la capacidad económica y diversificación y provoca la aparición de nuevas oportunidades e importantes avances en la identidad territorial.

La gestión descentralizada tiene un carácter marcadamente ascendente, añade objetividad y favorece la elección del equipo más cualificado. Se propone y lleva a cabo la suscripción de pólizas de crédito con el fin de solventar los retrasos en el ingreso de los fondos comunitarios y estatales.

Las fortalezas de las redes se encuentran en su dilatada experiencia y en que son un instrumento útil para la representación e interlocución de los grupos, permitiendo, a partir de las NTIC, flujos de información inmediatos. Además, se trata de una plataforma de provechoso aprendizaje social.

La cooperación ofrece nuevas oportunidades empresariales, favorece el asentamiento de empresas prestadoras de servicios especializados, abre los horizontes de los territorios rurales a otras culturas y otras economías, posibilita poner en valor recursos infrautilizados y ha favorecido al creciente papel de la mujer como emprendedora, especialmente en proyectos de diversificación.

En referencia al enfoque territorial, se **concluye** en que la coherencia entre innovación y tradición permite introducir *lo nuevo* en un marco idóneo y aunque se sigue experimentando un marcado desequilibrio entre territorios en materia de población, destaca la importancia de algunas acciones de desarrollo emprendidas, como los estudios y promoción integral, los pactos de cooperación y el establecimiento de marcas de calidad territorial. Se recomienda no descuidar las acciones de desarrollo en los núcleos más pequeños, así como incrementar los esfuerzos por afianzar el sentimiento de pertenencia al territorio, al igual que la creación de marcas territoriales como sello de identidad territorial.

En cuanto a la dinamización, se debería incidir en el establecimiento de estrategias de comunicación, negociación y concertación, incluyendo la creación de una plataforma informática; en el incremento de la participación ciudadana incidiendo en la representación paritaria. Simplificar los procedimientos administrativos y devolver la autonomía a los grupos son otras premisas necesarias que, en algunos casos, es preciso retomar.

Para la mejora del enfoque ascendente de la metodología, se propone continuar con la búsqueda de alianzas con otros territorios, incrementar las conexiones intra e interregionales y transnacionales entre los GAL, seguir impulsando procesos de aprendizaje social, mejorar la gobernanza multinivel, que es clave para la sostenibilidad de los territorios, diseñar intervenciones que supongan una oportunidad de logros para el sector privado, desarrollar procesos integrados de monitorización de los sistemas territoriales, mediante indicadores físicos, biológicos, económicos, y sociales, y simplificar los procedimientos de gestión, financiación y control.

Los grupos deberían mejorar en aspectos como facilitar una mayor participación en las estructuras de dirección, especialmente de jóvenes y mujeres, así como llevar a cabo el trabajo de dinamización necesario, promover actividades de formación continua y avanzar en los aspectos de la cooperación y el trabajo en red con otros territorios rurales. A la vez, sería muy útil dotar a los grupos de medios económicos y humanos suficientes y más margen de maniobra y acción, aparte de poder simplificar realmente los procedimientos administrativos.

Con respecto a la innovación, la conclusión más importante es la propuesta de la Comisión Europea que, después de 20 años de la aplicación de programas de desarrollo rural, plantea, a futuro, los desafíos de la agricultura y las zonas rurales: producción viable de alimentos, gestión sostenible de los recursos naturales y desarrollo territorial equilibrado. Cabe señalar que, en materia de innovación, en las acciones de desarrollo seria necesario promocionar las propias peculiaridades territoriales, de forma que sean el objetivo prioritario de las inversiones en desarrollo rural.

Desde el enfoque integrado y multisectorial se debería hacer hincapié en una mejor integración y coordinación multisectorial entre las administraciones, así como potenciar

las estrategias de innovación de carácter territorial, diversificando coherentemente y con criterio integral las prioridades y el apoyo técnico y económico. Es necesaria la mejora continua y control de calidad en los procesos de desarrollo, fomentando el autoseguimiento y la evaluación.

Las propuestas de mejora respecto a la gestión financiera descentralizadas se basan en la petición de una modificación de la normativa presupuestaria y la reguladora de las subvenciones, de forma que sirvan de justificación única y no susceptible de revisión por otros órganos de control interno. Asimismo, se propone el establecimiento de un sistema para el control del mantenimiento de la inversión subvencionada, la confección de modelos o formularios que recojan la ejecución de las distintas fases procedimentales y, por último, la incorporación a las funciones del RAF de la jefatura de la contabilidad independiente de los fondos.

En cuanto a la integración en red se concluye en los beneficios de la misma, como suministradora de información técnica, administrativa y de gestión, así como la puesta en contacto entre territorios, actuaciones que se incrementan de manera notable en el largo plazo y cuanto mayor es la experiencia y la implicación de los territorios en las redes. Se recomienda que las redes promocionen la participación activa de los agentes del territorio en las mismas, eviten la duplicidad en la prestación de servicios por las diferentes redes y potencien la creación de redes temáticas y asistencias técnicas ajustadas a las necesidades de los grupos, prestando especial atención a los procesos de evaluación y cooperación.

Para potenciar las acciones de cooperación se recomienda que, como instrumento de desarrollo, ésta se plantee entre territorios y no entre Grupos de Acción Local, llevando a cabo programas de formación de técnicos y dirigentes de los grupos en materia de cooperación, incorporando al equipo técnico, cuando sea posible, un especialista en cooperación o disponiendo de un técnico de este tipo en las redes regionales o de ámbito nacional, que preste servicio a los grupos asociados. Por último, se propone fomentar la participación activa, operativa y financiera, del sector privado en los proyectos de cooperación.

ANEXOS

ANEXO 1: EJEMPLOS DE ACCIONES INNOVADORAS

1. MOVILIZACION DE LA POBLACION LOCAL Y LA COHESIÓN SOCIAL

- Mejorar la información de los ciudadanos sobre la vida local.
- Consultar a los ciudadanos sobre los desafíos que conlleva el desarrollo local.
- Asociar los ciudadanos a la definición de las orientaciones a seguir en el desarrollo local.
- Formar a los ciudadanos para que lleven a la práctica la participación activa en su territorio.
- Crear lugares de intercambio entre autoridades públicas y asociaciones locales.
- Fortalecer los medios para que los ciudadanos puedan llevar un seguimiento de las decisiones tomadas sobre la gestión del territorio (reuniones, foros de debate…)
- Crear nuevas medidas o nuevas formas de cooperación para favorecer la representación de los ciudadanos excluidos ó en dificultad.
- Trabajar a nivel local, el concepto de la igualdad de oportunidades; buscar un mejor reparto de las responsabilidades entre hombres y mujeres.
- Buscar los mejores medios para que los jóvenes puedan definir su futuro.
- Crear espacios de encuentro para los grupos en conflicto.
- Implicar a las escuelas y a otras estructuras educativas para que se sensibilicen con los desafíos que lleva consigo el desarrollo local.
- Introducir debates sobre los problemas del desarrollo local en los medios de comunicación locales.

2. LA IDENTIDAD DEL TERRITORIO

- Poner de relieve las características específicas de la zona en una perspectiva de desarrollo local.
- Ver como se pueden incorporar los elementos de la identidad en los productos del territorio.
- Incrementar la cooperación con los territorios próximos para aprovechar al máximo los temas o los sectores comunes.
- Ahondar en la noción de «geometría variable» para comprender mejor ciertas ventajas del territorio que son propias de ciertas zonas o pueblos.
- Incentivar las iniciativas que sirvan para descubrir las raíces históricas en las escuelas y en las asociaciones locales.
- Reinventar símbolos que sirvan para abrir nuevas perspectivas en el territorio.
- Reforzar la vida asociativa local y fomentar las asociaciones culturales.
- Realizar manifestaciones culturales con la participación de la población local.
- Tener en cuenta la identidad local en los programas y en los proyectos de desarrollo.
- Alentar las iniciativas que favorezcan la utilización del patrimonio cultural para el desarrollo de actividades económicas.
- Potenciar la transmisión de los conocimientos técnicos de las generaciones anteriores a las nuevas.

3. LAS ACTIVIDADES Y LOS EMPLEOS

- Introducir prácticas que faciliten la diversificación de les productos del territorio (relación con los centros de investigación tecnológica; organizaciones de productores; inversiones inmateriales).
- Fomentar la pluriactividad a través de la búsqueda de nuevas actividades complementarias.
- Trabajar a escala local la noción de multiservicios para garantizar la perennidad de los servicios en las zonas con baja densidad de población.
- Introducir la práctica del trabajo voluntario come medio para que los parados y los jóvenes se cualifiquen.
- Tratar de poner en marcha programas de formación a medida (formación-desarrollo) más adaptados a los conocimientos especialidades locales.
- Hacer un inventario de las ideas o de los proyectos de empresa que tengan les agentes locales; favorecer una reflexión colectiva sobre este asunto.
- Trabajar a escala local la noción de integración de les sectores de producción.
- Introducir la idea de la conservación del patrimonio y de les recursos naturales como fuentes de empleo.
- Mejorar la capacidad de respuesta de las empresas locales a la demanda de proximidad.
- Movilizar el ahorro local.
- Analizar los tipos y la dimensión de los servicios que hay que crear en función del tamaño y de las necesidades específicas de la población.
- Fortalecer los vínculos entre los productos y la identidad del territorio para evitar la descentralización de las actividades.
- Sacar provecho de los conocimientos técnicos tradicionales.
- Evaluar de que manera les obstáculos que se dan en el territorio pueden convertirse en potencialidades.
- Examinar cuales son las condiciones necesarias para acoger actividades de servicios que no son tradicionales.
- Profundizar junto a grupos de empresas locales en el conocimiento de sus dificultades técnicas y financieras.
- Introducir la idea de organizar *pools* flexibles de técnicos al servicio de grupos de empresas.

4. LA IMAGEN DEL TERRITORIO

- Fortalecer los vínculos entre la imagen y los recursos del territorio, entre la imagen y la identidad local.
- Colaborar con otros territorios para incrementar el impacto de la promoción de ciertos productos o servicios.
- Desarrollar medios y canales para poner en relieve mejor la diversidad y la diferenciación.
- Introducir, a nivel local, programas de formación para la construcción y la promoción de la imagen del territorio.
- Crear denominaciones de origen que permitan una mejor diferenciación de los productos de la tierra.

- Desarrollar formas de colaboración entre productores para alcanzar volúmenes de producción suficientes para la promoción de la zona y de sus productos.
- Aprovechar mejor las campañas de promoción de los productos para difundir una imagen positiva del territorio y de sus recursos.
- Buscar la mejor manera de dirigir los mensajes y las campañas de promoción en función de los objetivos específicos del desarrollo local.

5. LA COMPETITIVIDAD Y EL ACCESO A LOS MERCADOS

- Desarrollar formas de colaboración entre productores para alcanzar otros mercados distintos a los de proximidad.
- Buscar soluciones para aumentar la capacidad de retención local de los gastos destinados al consumo por las familias, así como los gastos del sector público.
- Aprovechar los mercados en los que la competitividad del territorio esta mejor garantizada (normalmente ocurre con los mercados locales).
- Crear vínculos con centros de investigación para poder tener en cuenta la importancia de la investigación—desarrollo.
- Mejorar la capacidad local de negociación y de acceso a los créditos (agrupamiento de las demandas de crédito para negociar en común con las entidades financieras...)
- Introducir los trámites necesarios para lograr la «calidad» y la «diferenciación» de los productos y los servicios.
- Reforzar el aspecto de la no descentralización de los productos y los servicios (la imagen, la especificidad cultural, el diseño…)
- Realizar estudios de mercado.
- Hacer que penetre la idea de la «necesidad de adaptarse al cliente».
- Mejorar, por medio de la formación, la capacidad de anticiparse a los cambios de los empresarios locales.
- Desarrollar la cooperación entre los productores para:
    - La promoción comercial en común;
    - Repartirse los mercados;
    - Satisfacer a la clientela y fortalecer la imagen del territorio
- Fortalecer los medios de cooperación con otros territorios.

6. LAS MIGRACIONES Y LA INSERCIÓN SOCIAL Y PROFESIONAL

- Determinar el impacto del éxodo rural en términos:
    - socioeconómicos (evolución de la población y de los servicios locales, abandono de las tierras…)
    - culturales (desaparición de los conocimientos especializados)
    - sociopolíticos: debilitamiento de la presencia del territorio.
- Incitar a los jóvenes a emprender.
- Mejorar los servicios locales (comercio, ocio...) para incitar a los trabajadores migrantes diarios a que consuman en el lugar.
- Crear vínculos entre los que se han ido y su tierra de origen.
- Poner en marcha servicios de organización y de acogida a las nuevas poblaciones.

- Hacer que el impacto que supone la llegada de nuevos residentes sea positivo para el territorio por medio de: la rehabilitación de casas abandonadas, la recuperación de tierras baldías, la integración social y cultural...
- Buscar modalidades de colaboración con los centros urbanos para favorecer la inserción de parados o de otro tipo de público en el territorio.
- Analizar las posibilidades qua hay de crear servicios apropiados, adaptados a las características y a las exigencias de los recién llegados, como fuentes de empleo (por ejemplo, los servicios para los jubilados).
- Promover el voluntariado como fuente de formación y de integración social.
- Utilizar los sectores de la economía social para ayudar a los jóvenes a introducir en la vida profesional.
- Adaptar los sistemas de formación a las exigencias de las nuevas tecnologías.
- Poner en marcha modalidades de intermediación (puntos de asesoría y de apoyo, formación adecuada...) para facilitar el autoempleo de los jóvenes.
- Potenciar la «formación-desarrollo» para los jóvenes.
- Estimular la transmisión de los conocimientos empleando a jóvenes como aprendices.

7. EL MEDIO AMBIENTE, LA GESTIÓN DEL ESPACIO Y DE LOS RECURSOS NATURALES

- Establecer grupos de trabajo locales para identificar, de mejor manera, los espacios naturales a los que afectan las diferentes actividades (pesca, caza, silvicultura, turismo...) y los riesgos y las perspectivas de evolución de los recursos y del medio ambiente
- Hacer que evolucionen los sistemas y las técnicas de utilización de los recursos y del espacio.
    - para conservar los recursos naturales y controlar mejor los riesgos de destrucción de estos recursos (incendios de los bosques, erosión de los suelos, contaminación…)
    - para preservar el paisaje y conservar el patrimonio arquitectónico.
- Buscar fuentes y modos de utilización de las energías alternativas.
- Mejorar los conocimientos de las poblaciones locales sobre el espacio y los recursos por los medios apropiados (programas de información…) para garantizar su participación en una mejor gestión del territorio.
- Aumentar el interés de las instituciones y de actores locales, sobre todo a nivel da la sociedad civil, sobre cuestiones relativas a la utilización del espacio y los recursos.
- Movilizar y formar a la población en torno a la idea de la protección del medio ambiente como parte integrante de la vida diaria de las poblaciones locales.
- Organizar programas de formación y actividades de información sobre al medio ambienta para la población local y los turistas
- Potenciar la rehabilitación del patrimonio arquitectónico buscando nuevas formas de utilización socioeconómica.

8. LA EVOLUCIÓN DE LAS TECNOLOGÍAS

- Dar apoyo a la experimentación que tenga como fin la introducción de las nuevas tecnologías en los sectores tradicionales de producción.

- Ver en qué sectores, la ausencia de las nuevas tecnologías, constituye un obstáculo para la instalación de empresas.
- Integrar al territorio en las redes de información sobre las nuevas tecnologías.
- Crear vínculos con *pools* de expertos y de investigación para garantizar la información sobre las oportunidades de transferencia tecnológica.
- Ver como las nuevas tecnologías pueden servir para poner de relieve la identidad y la cultura del territorio, para mejorar la calidad de las relaciones sociales entre los grupos, la información y el debate entre los ciudadanos.
- Buscar las posibilidades de rehabilitación de las tecnologías tradicionales.
- Determinar las necesidades de formación en nuevas tecnologías ó en técnicas tradicionales en vías de extinción.
- Crear vínculos con *pools* de expertos para garantizar un seguimiento en la transferencia tecnológica.
- Crear vínculos con otros territorios para mejorar las posibilidades de transferencia en sectores específicos.

Crear instrumentos para evaluar el impacto de las nuevas tecnologías y de los recursos implicados.

ANEXO 2: CASOS PRÁCTICOS DE INNOVACIÓN EN EL MEDIO RURAL

VALORIZACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES Y CULTURALES

- **Implantación de sistemas de gestión medioambiental.**

Los municipios de Ohanes (Almería) y La Tahá (Granada) apostaron por esta nueva forma de operar, animados por el Grupo Leader Alpujarra, y desde 1999 disfrutan del Certificado de Gestión Medioambiental concedido por AENOR.

Con la implantación del SGM, se persigue la mejora continua de la protección medioambiental en su zona de actividad, el aumento de la responsabilidad de las autoridades y habitantes en la protección al medio ambiente y la conservación de la identidad propia del pueblo y de su entorno de manera compatible con el desarrollo rural.

La inquietud porque los SGM llegaran a la Administración más cercana al ciudadano nace en la Asociación TIERRA, organismo creado por seis grupos de desarrollo rural andaluces que operan en territorios catalogados como espacios protegidos.

Así, a la Alpujarra se unieron la Sierra de Segura, la Sierra de Aracena, la Sierra de Ronda, Sierra de Cádiz y el Parque de los Alcornocales para promover un Plan Global destinado a la mejora medioambiental de los municipios integrados dentro de esas comarcas. Además del alto valor del entorno, las poblaciones que integran la acción tienen en común sus pequeñas dimensiones (entre 500 y 1.500 habitantes) y un incipiente fomento del turismo de interior.

La gestión medioambiental aplicada incumbe a todas las políticas locales, desde la gestión de residuos o la contaminación acústica, a las normativas subsidiarias sobre los requisitos arquitectónicos o el tratamiento de aguas residuales, entre otros asuntos.

- **Promoción de un humedal.**

El Grupo Leader Zona Media de Navarra con el proyecto de la laguna de Pitillas, se ha centrado en la valorización del humedal, la conexión del mismo con el territorio y sus gentes y la motivación del sector turístico de la zona para la promoción de este recurso natural. La idea española inicial se plasmó finalmente en un proyecto de cooperación transnacional con Italia y Alemania. Así, la laguna de Pitillas, en la Zona Media de Navarra quedó unida al lago Trasimeno, en Umbria, donde actúa el Grupo italiano Trasimeno Orvietano, y a los lagos del Müritz, en Mecklenburg-Vopommern, gracias a la actividad del Grupo alemán Müritz. Las tres asociaciones mantuvieron un programa de reuniones hasta articular un Plan de Viabilidad en el que se abordaban las necesidades de cada parte a través de acciones tanto individualizadas como conjuntas.

Antes de iniciarse el proyecto ya contaban con un observatorio de aves y existía un plan de uso y gestión específico. Pero el GAL quiso convertir este recurso potencial en un elemento clave para el desarrollo de los pueblos. Para ello, se estableció como prioridad el descubrimiento del humedal con el diseño de senderos interpretativos y la edición de una publicación monográfica. A nivel transnacional los esfuerzos se concretaron en el intercambio de información y experiencias y la realización de una exposición sobre las tres zonas cooperantes. El recurso utilizado para atraer la atención de la población local fue la educación y formación ambiental con el fin de conseguir así una mejor protección del entorno y una diversificación económica en base a él. Se han diseñado por primera vez paquetes turísticos en los que unos servicios genéricos, como hospedaje y restauración se vinculan a un paisaje natural especial con una cultura que lo arropa y lo plasma en el carácter de sus gentes.

Este proyecto se ha posicionado como modelo de transformación de una figura de protección como es la ZEPA, en un argumento diferenciador del territorio y un recurso a gestionar para el desarrollo de sus habitantes.

- **Plan de Caza.**

El Grupo gallego Paradanta, ante el progresivo deterioro de los cotos de caza municipales, que constituyen un aporte importante para la economía local, se plantearon la necesidad de intervenir para conocer en profundidad el estado de los animales y el control racional de las poblaciones. El interés fue extendiéndose a todos los sectores implicados y finalmente, el proyecto fue ejecutado no sólo por los agentes de desarrollo local sino también por las sociedades de caza, los agricultores, las asociaciones de la zona y por las Administraciones tanto locales como autonómicas.

Con el estudio se perfilaron como causas de su degradación la estructura de la propiedad de monte, el deterioro del hábitat natural ligado al cambio de actividad agraria tradicional y la aparición de dos patologías víricas que han afectado muy gravemente al conejo, la mixomatosis y la enfermedad hemorrágica vírica. A ello se unía que la disminución de las poblaciones de conejo provocaba un aumento de la caza sobre otras especies menos abundantes, como la perdiz roja, lo que aumentaba el riesgo de su desaparición.

Para superar estas circunstancias, se puso en marcha el Plan de Desarrollo Cinegético. A través de la implantación de un sistema de venta de permisos de caza mayor y menor para no asociados se buscó la consolidación del Plan. La demanda se canalizó en la central de reservas del GAL, que sumó a los permisos el alojamiento en casas de turismo rural de la comarca, consiguiendo así superar la estacionalidad de la ocupación de estas plazas.

- **Construcción de un centro de recuperación de especies marinas.**

La Coordinadora para el Estudio y Protección de las Especies Marinas (CEPESMA) propuso la construcción de un Centro de Recuperación de Ejemplares en Luarca, Asturias, y el Grupo Leader Ese-Entrecabos mostró su interés y su apoyo hasta que en 1999 se terminaron las instalaciones.

El objetivo del centro se basa en conseguir en el menor tiempo posible la reintegración a su medio de aquella especie tratada, para reducir el riesgo de modificar el comportamiento del animal al encontrarse en un espacio humanizado. El organismo presta sus servicios a toda Asturias y ha extendido su actividad más allá de la recuperación de especies marinas protegidas, por lo que trata y rehabilita también a otros animales como corzos, pájaros y pequeños mamíferos.

Con esta iniciativa se han conseguido importantes avances en lo concerniente a la educación medioambiental.

- **Creación de una red de casas cueva.**

Galera, localidad del territorio Leader Noreste de Granada, brinda la oportunidad de alojarse en las casas cueva rehabilitadas desde 1998 como viviendas de turismo rural. La idea partió de la empresa Promociones Turísticas de Galera, que descubrió en las viviendas subterráneas tradicionales de la zona un atractivo turístico llamativo y novedoso.

A ello se suma la riqueza natural que rodea al municipio, enmarcado en el valle de dos ríos al norte de la provincia de Granada, entre la Sierra de Cazorla, Jaén, La Sagra, los Parques Naturales de Castril y Baza, y de María-Los

Vélez, Almería.

La arquitectura de las casas se ve enriquecida con una decoración que respeta el estilo de la zona y muestra las piezas de su artesanía**.**

- **Convento-museo.**

«Porticum Salutis» es el nombre de un proyecto que ha tomado como base la valorización del patrimonio cultural. Sus promotores están en el convento de los Dominicos de Ocaña y el Grupo Leader Don Quijote.

Su objetivo consiste en la puesta en marcha y consolidación de un conjunto de actividades sobre las que sustentar la oferta turística de calidad en la comarca de Ocaña. Para ello, se ingenió una serie de proyectos complementarios como una red de museos temáticos relacionados con la vida y obra de la Orden de los Dominicos y sus diferentes fases de evolución desde el siglo XVIII.

Supuso la oportunidad de revitalizar el edificio, levantado en el año 1542 y con piezas tan importantes como el coro renacentista tallado en el año 1573.

Se llevó a cabo la rehabilitación del convento y la ubicación en una parte de sus dependencias de dos museos temáticos.

Se exhibe además una muestra arqueológica de piezas recogidas por un fraile de la Orden en las últimas tres décadas.

De la atención a los visitantes se encargan cuatro personas, cuyos puestos de trabajo han sido creados gracias al proyecto.

- **Recuerdos educativos.**

En Mohedas de La Jara (Toledo), se ha creado el Museo del Juguete. Una vez dentro, tres generaciones de potenciales visitantes (de abuelos a nietos) disfrutan de un buen número de juguetes de diversas épocas. Además existe un programa de actividades específico para visitas escolares, en las que es posible tocar y manejar los juguetes expuestos.

Más allá del contenido de las vitrinas, destaca la elección de una pequeña localidad mal comunicada con otras poblaciones como destino de este atractivo turístico. La iniciativa contó con el apoyo de Grupo Leader Talavera, La Jara y Sierra de San Vicente, y de la Consejería de Cultura de la Junta de Castilla La Mancha.

- **Centro de interpretación de la castaña.**

El Grupo Leader Conso-Frieiras (Ourense), desarrolló el proyecto para la rehabilitación de una antigua casa rectoral para albergar el centro de interpretación de la castaña, alimento protagonista de la economía gallega hasta que se multiplicara la producción de la patata como base de la carta occidental.

Se ha creado un aula, que expone la muestra «La castaña como foco de cultura comarcal», una barra de degustación del patrimonio gastronómico y un módulo en el que se relata el proceso natural del fruto, su transformación y comercialización.

Se trata de crear una red de pequeñas empresas dedicadas a la selección y elaboración de este alimento, que favorezca una mejora económica de la comarca y un aumento del aprecio hacia la cultura propia. Se ha diseñado la «Ruta de la Castaña» y se proponen proyectos de cooperación transnacional que para la valorización de este fruto y la creación de la «Ruta Europea de la Castaña».

UTILIZACIÓN DE NUEVOS CONOCIMIENTOS Y TECNOLOGÍAS.

- **Creación de una empresa de teletrabajo.**

El grupo Proder Jerez-Sierra Suroeste ha apoyado la en Higuera la Real, especializada en la elaboración, traducción y grabación de informes comerciales y financieros sobre solvencia patrimonial y crédito, traducción de informes de diferentes idiomas al castellano, y realización de estudios comerciales.

Se han adquirido equipos informáticos, y redes telemáticas complementarias como infraestructura tecnológica básica para la prestación de los servicios de traducción y preparación de informes, mobiliario auxiliar y de oficina como soporte de los equipos. En la actualidad prestan su servicio en la empresa diez personas de la comarca.

- **Informática aplicada a la cerámica artesana.**

El grupo Proder Campana de Oropesa realizó un proyecto de informática aplicada a la cerámica artesana. Se organizó un curso destinado a los artesanos ceramistas de la comarca, sobre decoración de azulejería mediante técnicas de diseño gráfico por ordenador.

Además de conocimientos informáticos generales se impartieron clases teóricas y prácticas sobre manejo de programas CAD aplicados a la azulejería.

- **Boletines telemáticos para el Maestrazgo.**

La apuesta por las NTIC realizada por el Leader Maestrazgo tiene como objetivo la difusión de la información en un territorio con comunicaciones difíciles, baja densidad de población y débil tejido asociativo.

El Proyecto Duende ha permitido la creación de un vínculo entre los receptores de los boletines y la estrategia global de desarrollo del Grupo, ha contribuido a la familiarización de la población local con las nuevas tecnologías, y a la superación del aislamiento y la eliminación de obstáculos entre los agentes sociales de la comarca.

Además, ha beneficiado a empresas turísticas y a pequeñas empresas familiares agroalimentarias, habiéndose puesto en marcha una tienda virtual para la venta de productos artesanos de la comarca.

- **Fabricación artesanal de papel.**

A través del Leader, Sierra Norte de Madrid se ha posibilitado la ampliación e instalación en Lozoya del taller de fabricación artesanal de papel Meirat, una iniciativa única en España, basada en la fabricación de papel de alta calidad a partir de lino, mediante una técnica similar a la fabricación de papel de algodón.

El producto es un papel de altísima calidad, durabilidad y resistencia destinado fundamentalmente para usos artísticos y decorativos ya que se puede utilizar para la práctica totalidad de las técnicas usadas en bellas artes y estampación (ceras, acrílicos, óleos, serigrafía, grabado, relieves...).

Se trata de una actividad muy innovadora, tanto en proceso como en producto, no contaminante, y que ha generado dos empleos en la localidad.

La nave ha sido construida con materiales rústicos (piedra, madera y teja) y está perfectamente integrada en el entorno.

- **Fertilizantes obtenidos a partir del alpechín.**

También el grupo Proder Subbética Cordobesa ha apoyado la innovación desarrollada por la empresa Agroquivir, con implicaciones en la conservación del medio ambiente. Esta empresa, ofrece fertilizantes obtenidos a partir de un cuidadoso proceso de

transformación del alpechín procedente de las almazaras de la zona. Esta apuesta tecnológica, con un exhaustivo control de calidad, ha supuesto la obtención de fertilizantes líquidos y orgánicos. La mayoría de la producción de destina a la exportación.

MEJORA DE LA CALIDAD DE VIDA.

- **Multiservicio.**

En Blancas (Teruel), en el Leader Daroca, Calamocha y Monreal, tres mujeres emprendedoras, dos de ellas neorrurales, crearon un multiservicio bajo la figura de Sociedad Cooperativa.

Sus servicios han ayudado a crear en el municipio un nivel mínimo de prestaciones necesarias para la comunidad rural, y que cubre un amplio espectro de clientes: servicio de elaboración de pan y pastas, alimentación fresca (fruta y pescado), charcutería, helados y congelados, oficina para banca directa con Caja Rural, Internet, doscientas direcciones de correo electrónico para toda la población, teléfono público, prensa, servicio de cafetería, regalos, papelería e información turística. A medio plazo, se espera incrementar la oferta con la introducción de nuevos servicios.

- **Guardería infantil.**

Con Proder, surgió el proyecto «El Jardín de Arco Iris», en el municipio de Cartaya, en la Costa Occidental de Huelva. La promotora pretendía la incorporación de la mujer al mundo laboral y al desarrollo rural y propiciar con ello una mayor igualdad entre hombres y mujeres en el mundo rural.

Se creó un servicio asistencial de proximidad al ciudadano en materia de educación, higiene y alimentación a niños (hasta 4 años), en horario flexible que permitiera la movilidad de los padres en función de sus jornadas laborales, principalmente en el campo.

El proyecto está encuadrado dentro de una filosofía de actuación integral en su territorio rural, se han creado 5 puestos de trabajo directos; además, ha permitido que otras mujeres se integren en el mundo laboral.

- **Vivienda tutelada para discapacitados.**

En el Grupo Leader Costa da Morte participa la Asociación de Padres de Discapacitados Psíquicos de la Comarca del Xallas (ASPADEX).

Se ha creado una vivienda tutelada que asegura una atención permanente y adecuada al minusválido y facilita a los familiares próximos el desarrollo de sus actividades profesionales, favoreciendo unas relaciones familiares más agradables. Una de las dificultades principales fue la localización de la vivienda, ya que se procuró desde un principio que estuviera en el centro de una localidad, y no en las afueras, a fin de que los discapacitados pudieran llevar una vida lo más normal e integrada posible.

Con capacidad para 18 residentes, está dotada de instalaciones adecuadas para sillas de ruedas y de maquinaria especial para el cuidado de personas con dificultades motrices.

El proyecto se completa con un programa de convivencia temporal para personas con alguna minusvalía y con un servicio de respiro familiar mediante el cual las personas a cargo de discapacitados pueden alojarlos temporalmente en el centro.

Además, hay una tienda dedicada a la exposición y venta de artesanía realizada por las personas discapacitadas que acuden diariamente a los talleres de formación de ASPADEX.

- **Becas para mujeres para la obtención del carnet de conducir.**

El Grupo Leader La Manchuela creó un sistema de becas para facilitar la obtención del carnet de conducir a mujeres de la comarca mayores de 40 años. Entre los aspectos positivos cabe destacar el apoyo y favorable actitud de las dos autoescuelas de la zona y entre los negativos la dificultad de la gestión. Se ha producido un importante efecto de contagio, ya que otras mujeres se han animado a sacarse el carnet; se ha dinamizado el comercio local al facilitar el desplazamiento; se ha contribuido a corregir un importante desequilibrio de género (el 80% de los titulares de licencias de conducir en la comarca son hombres); y se ha fomentado la autoestima y la libertad personal en un número significativo de mujeres.

- **Biblioteca ambulante.**

El Grupo Leader Montaña de Navarra, desarrolló un proyecto para acercar los servicios de una biblioteca a la población, consiguiendo una mayor accesibilidad a través de la atención telefónica, el reparto a domicilio cada 15 días y la creación de nuevos servicios bibliotecarios gracias a la incorporación de nuevas tecnologías y materiales (búsqueda informatizada, acceso a redes informáticas, comunicación, soporte informático para la autoedición…).

- **Televisión comarcal.**

El Grupo Sierra de Béjar y Francia desarrolló un proyecto para la creación de la primera televisión comarcal de ondas terrestres de Castilla y León, que cubre toda la comarca y se autofinancia con publicidad. La iniciativa surgió de un grupo de jóvenes de la comarca, con formación en temas audiovisuales. La programación se basa en contenidos e informaciones comarcales, divulgando las costumbres, tradiciones y cultura de los pueblos.

- **Formación en desarrollo rural.**

El Grupo Leader Aitana, en Alicante lleva a cabo la formación de emprendedores y de agentes de desarrollo local. Los objetivos finales son: el fomento del autoempleo, la explotación de los nuevos yacimientos de empleo, fomento de las iniciativas

empresariales y los proyectos de desarrollo local entre los participantes con el objeto de favorecer el desarrollo socioeconómico de los espacios rurales.

VALORIZACIÓN DE LOS PRODUCTOS LOCALES.

- **Tesoro Gastronómico.**

A través de Leader II, el Grupo Leader La Palma (Canarias), impulsó la creación de una Asociación de Productores Agroalimentarios de calidad de la isla, promocionó los productos palmeros de calidad, por medio de acciones de publicidad, asistencia a ferias y la creación de un paquete de productos bajo el nombre comercial de Tesoro Gastronómico (cigarros puros artesanales, licor de frutas, miel de abeja, mojo rojo palmero, repostería de almendra y vino Malvasía).

- **Marca para la comercialización de la carne.**

El Grupo Leader Pinares-El Valle, apoyó la marca de garantía CARPIVAL «Carne de Pinares-El Valle». Tras un proceso de formación de los ganaderos sobre manejo y alimentación del ganado, normas comunitarias, normas sanitarias, y otros aspectos, éstos decidieron crear una marca para potenciar la comercialización de su carne, que era objeto de una importante demanda, aprovechando la notable afluencia turística a la zona apostando por la calidad, los productores amparados por la marca pretenden llegar hasta el consumidor con un producto diferenciado, etiquetado y, por consiguiente, con un mayor valor añadido, que rentabilice su trabajo y su esfuerzo, contribuyendo a fijar población en las zonas rurales más desfavorecidas.

La contratación de un técnico veterinario para el asesoramiento, la realización del proyecto y la redacción del reglamento fue determinante en la consecución de la marca. Las cualidades del producto se fundamentan en la selección y gestión extensiva de los reproductores y en el exhaustivo control de los terneros el nacimiento hasta el sacrificio en mataderos autorizados y posterior venta en establecimientos comprometidos con el proyecto. El plan de control incluye las siguientes acciones: visitas de inspección en explotaciones, mataderos y puntos de venta; toma y análisis de muestras en cebaderos, explotaciones mixtas y mataderos; y auditoría de certificación externa.

- **Recuperación de la lenteja pardina.**

El grupo Leader Valladolid Norte ha impulsado la recuperación de un producto agrícola tradicional: la Lenteja Pardina de Tierra de Campos. Esta zona, de carácter cerealista, a diferencia de los casos anteriormente mencionados, no es especialmente competitiva desde el punto de vista turístico. El Grupo vio la posibilidad de basar el desarrollo de la comarca, entre otros aspectos, la recuperación de estos productos.

La movilización de las cooperativas y de sus productores asociados ha sido fundamental desde el principio, con la puesta en marcha de parcelas de experimentación, necesarias para la realización por técnicos especializados de estudios de producción y recolección

de la lenteja. Se configuró la Asociación para la Promoción de la Lenteja Pardina de Tierra de Campos que consiguió vender la producción en su totalidad.

Para la comercialización se empleó un envasado diferenciado, en saco de yute. Como consecuencia de ello se empezó a incrementar el número de agricultores lentejeros y la puesta en valor de este producto.

- **Creación del centro de Divulgación, Desarrollo y Demostración del sector hortícola.**

Se ha creado por iniciativa del grupo Leader Aranjuez-Las Vegas, además de impartir formación permite la realización de actividades de investigación y desarrollo. La finalidad del proyecto es contribuir a la revitalización del sector hortícola, en declive por la mayor pujanza de otros cultivos más competitivos y más fáciles de cultivar y recolectar, como el maíz, por la falta de relevo generacional de los agricultores tradicionales, y por la ausencia de asociacionismo.

En la actualidad está en funcionamiento la escuela taller, con capacidad para 30 alumnos, y otras actividades formativas. Se imparten dos especialidades: producción integrada y agricultura ecológica, y viveros de hortícolas y ornamentales.

Asimismo se han puesto en cultivo parcelas con variedades hortícolas tradicionales.

Además, se ha creado la asociación VEGAMADRID, que reúne a horticultores de la comarca, para defender y promover los productos hortícolas tradicionales. Y se ha iniciado la tramitación de una Indicación Geográfica Protegida (IGP) con la denominación Aranjuez para distintos productos hortícolas.

- **Olivar ecológico.**

La promoción de productos agroalimentarios es otro aspecto fundamental para su valorización.

La idea de ECOLIVA, surgió del grupo Leader Sierra de Segura (Jaén) y de los representantes ecologistas de la comarca, Segura Verde. Este certamen internacional se celebra para el intercambio de tecnologías y experiencias referentes al cultivo ecológico del aceite de oliva y la ecología del olivar, no solamente se pretende promover un producto y su cultura, sino contribuir al desarrollo socioeconómico de áreas agrícolas marginales.

Durante el certamen propiamente dicho se desarrollan encuentros de agricultores y de consumidores, programas de educación ambiental para niños y jóvenes, una feria de equipos en la que participan empresas y organismos del sector, preferentemente dedicadas a la comercialización del aceite, y se hace una entrega de premios.

- **Productos silvestres en alza.**

Dentro de los productos agroalimentarios existen productos que se constituyen como una importante fuente de recursos para muchas comarcas: los productos silvestres (caza, frutos silvestres, hongos, resina...). En zonas marginales y con fuertes problemas de despoblamiento pueden ser una interesante alternativa para la generación de riqueza y empleo, complementando otras actividades como el turismo. El principal problema es conseguir una gestión ordenada del recurso que, salvo la caza, no suele estar sometida a controles rigurosos. El Grupo Leader Almazán-Arcos de Jalón viene realizando un notable esfuerzo por ampliar y divulgar el conocimiento micológico, amén de dar una serie de pautas para aprovechar este recurso de manera sostenible y compatible con el medio ambiente.

El esfuerzo por acercar el mundo de las setas a la población de la comarca se ha dirigido por distintas vías, desde la organización de jornadas micológicas y la formación a escolares, a la propia investigación.

La continuidad del proyecto recibió un importante espaldarazo tras la aprobación a finales del proyecto Life Medioambiente MYAS Micología y Aprovechamiento Sostenible.

- **Tradición de manufacturas artesanales.**

El grupo Leader Valle del Alagón promocionó el proyecto presentado por la fábrica artesanal de campanas de estilo gótico y románico de campanario, de acuerdo con los métodos tradicionales, caracterizadas por su altísima calidad y con un sonido de gran afinamiento y musicalidad.

En la actualidad abastecen a varios países del mundo.

- **Promoción de la Eco-rehabilitación.**

El grupo Proder Segovia Sur, ha promovido la restauración de Las Caravas, un barrio formado por pajares y tinadas en ruinas, para la creación de un centro artesano y de servicios.

En la restauración se ha respetado fielmente la tipología constructiva de la zona, usando piedra vieja y madera. Actualmente este barrio gremial, en pleno siglo XXI, alberga seis talleres de artesanía que ofrecen al interesado arte antiguo, talla y escultura, maderas del mundo, cerámica artística, pintura sobre seda, y grabado y estampación. Además la oferta se completa con un pequeño bar-restaurante y un centro terapéutico de masajes.

BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTACIÓN

PUBLICACIONES

Aguilar, M. (2003): «Neorrurales en la Sierra Norte de Guadalajara. Huéspedes y anfitriones», *Actualidad Leader*, nº 20, pp. 9-11. Número monográfico: *Del éxodo a los nuevos pobladores*. MAPA.

Álvarez, J.; Esparcia, J. (2001): «Proder 2, características y principales innovaciones», *Revista Actualidad Leader*, nº 16, pp. 10-13.

Carrasco, I. y Castaño, M., (2008): «El emprendedor schumpeteriano y el contexto social». ICE. Nº 845. pp.: 121-134)

Castillo, J.S.; Ramos, E. (2010): «El nuevo desarrollo rural y el futuro de la política rural en la Unión Europea», pp. 177-212, en Gómez-Limón, J.A. y García J.M.: *El chequeo médico de la PAC*. MARM. Editorial Eumedia, Madrid.

CDTI (2011): *Perspectiva CDTI- Revista de Innovación Tecnológica*, nº 38.

Comisión Europea (2006): *El Enfoque Leader: Guía básica.* Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. Luxemburgo.

Compés, R.; García, J.M. (2009): *La reforma de la PAC y la agricultura española: alternativas y oportunidades para España.* Editorial Fundación Alternativas, Madrid.

Di Franco, J.: *Enseñanza frente a aprendizaje.* FAO, Roma.

Esparcia, J. (2000): «The Leader Programme and the Rise of Rural Development in Spain», *Sociologia Ruralis*. 40:2, 200-207.

Esparcia, J. (2003a): «Valoración y balance de Leader II. La consolidación de un modelo», *Actualidad Leader*, nº 21, pp. 8-15.

Esparcia, J. (2003b): «Valoración y balance de Proder. Versión original». *Actualidad Leader*, nº 22, pp. 16-19.

Esparcia, J. (2006): «Leader II y Proder en el desarrollo rural en España», *Estrategias Territoriales de Desarrollo Rural*. Institución Fernando El Católico (CSIC), Zaragoza, pp. 65-89.

Esparcia, J. (2011a): «Capital social y desarrollo territorial: aproximación al análisis de redes sociales en las comarcas de Sierra de Alcaraz y Campo de Montiel (Albacete)». Conferencia en el marco del proyecto *Capital social y desarrollo territorial: redes sociales, liderazgo y estructuras de poder en las nuevas dinámicas rurales en España*. Ministerio de Ciencia e Innovación, 2009-2012. *Workshop* en Investigación de Análisis de Redes Sociales. Univ. de León-UNED, Ponferrada, 14-07-2011.

Esparcia, J. (2011b): «El valor de la educación como elemento de cambio en el medio rural». Conferencia de Clausura del *IV Encuentro entre entidades locales: Educación en el medio rural*. Medina del Campo-Valladolid, 26-10-2011.

Esparcia, J.; Noguera, J. (2000): «Aproximación teórico-metodológica a la cultura evaluativa y la evaluación de programas de desarrollo rural». Cuadernos de Geografía, 67/68, pp. 77-101.

Esparcia, J.; Noguera, J.; Pitarch, M.D. (2001): «Leader en España: desarrollo rural, poder, legitimación, aprendizaje y nuevas estructuras», *Documents d'Anàlisis Geogràphica*, 37: 95-113.

Farto López, J.: «La gestión del capital social en terrenos inteligentes», *Financiación para el desarrollo local. Nuevas soluciones para acciones público-privadas*. New Economics Foundation, Evers&Jung, Fondazione Choros and INAISE 2001. D.G. de Empleo y Asuntos Sociales de la Comisión Europea.

Ficher, M. (2007): Conferencia Leader Plus de Évora (Portugal), 22 y 23 de noviembre de 2007.

González, A., Red Española de Desarrollo Rural (2005): «Extender el método Leader», *Actualidad Leader*, nº 28, pp. 22-23. MAPA.

MAPA (1998): «El programa Proder, una apuesta de futuro», *Revista Actualidad Leader*, nº 3, pp. 16-17.

MAPA (1998): «La unión hace la fuerza. El movimiento asociativo de los Grupos de Acción Local», *Actualidad Leader*, nº 2, pp. 18-19.

MAPA (1999): «Entrevista a Felipe González de Canales», *Actualidad Leader*, nº 7, pp. 8-9.

MAPA (1999): «Entrevista a Josep Tortosa», *Actualidad Leader*, nº 7. pp. 6-7.

MAPA (2003): *Libro Blanco de la Agricultura y el Desarrollo Rural.*

Moyano, E.; Guzmán, M.: *Capital social, gobernanza y desarrollo en áreas rurales*. VIII Coloquio Ibérico de Estudios Rurales celebrado en octubre de 2010 en Cáceres.

Observatorio Europeo Leader (1999): «Evaluar el valor añadido del enfoque Leader», Cuaderno nº 4 *Innovación en el medio rural,* Bruselas.

Observatorio Europeo Leader (1999-2000): *Complementarities between Leader and other Rural Development policies*, Seminarios Leader.

Observatorio Europeo Leader (2001): «El enfoque integrado y multisectorial». *Leader, de una iniciativa a un método: Guía pedagógica del planteamiento Leader.* Capítulo 7.

Quintana, J. Coor. (2002): *Estrategias de recuperación de población en zonas rurales*. IMIA.

Sancho, J.; Reinoso, D. (2010): *Estudio comparativo de los programas de desarrollo rural de las Comunidades Autónomas*. REDER.

Sancho, J.; Reinoso, D.; Jiménez, F.J.; Luengo, T.: *Proyecto de cooperación. Evaluación y análisis de los efectos de los programas de desarrollo en los territorios rurales. Análisis global y conclusiones comunes.* Universidad de Alcalá de Henares, Departamento de Geografía. Madrid.

Sumpsi, J.M. 2000. Nueva orientación de la política agraria y rural en la Unión Europea. Taller sobre desarrollo rural. San Fernando de Henares, Ministerio de Agricultura y Pesca, Madrid.

Vila, A. (2005): «Abraza la Tierra», *Actualidad Leader*, nº 30, pp. 32-33. MAPA.

INFORMES Y PROGRAMAS

AGADER (2006): *Programa AGADER. Estado de ejecución del programa. Diversos grupos*

Comisión Europea (1999): *Evaluación posterior de la Iniciativa comunitaria Leader I. Resumen.*

Comisión Europea (1999): *Ex Post Evaluation of the Leader I Community Iniciative 1989-1993. General Report*.

Comisión Europea (2003): *Evaluación ex post de la Iniciativa comunitaria Leader II. Resumen*

Comisión Europea (2003): *Ex post Evaluation of the Community Initiative Leader II. Final Report.*

Comisión Europea (2011): *Ex Post evaluation of Leader Plus.*

DG AGRI (2011): *Guía de la DG AGRI para la aplicación del eje Leader de los programas de desarrollo rural 2007-2013 financiados por el FEADER*. Documento revisado del 8 Marzo de 2011.

Esparcia, J.; Noguera, J. (2003): «Geographical Report Spain», *Ex post Evaluation of the Community Initiative LEADER II. Final Report*. ÖIR-Managementdienste GmbH, pp. 195-256. Vienna.

MAPA (1991): *Iniciativa Comunitaria Leader. Programa de Desarrollo Rural de España.*

MAPA (1995): *Evaluación de la iniciativa Leader en España*.

MAPA (1998): *Informe de la Dirección General de Desarrollo Rural al Comité Nacional Leader II.*

MAPA (2000): *Evaluación final de la Iniciativa Leader II de Principado de Asturias, Extremadura y Comunidad de Madrid*.

MAPA (2000): *Iniciativa comunitaria Leader Plus 2000-2006. Programa de Desarrollo Rural de España.*

MAPA (2002): *Informe final de ejecución 1994-1999. Programa de Desarrollo y Diversificación Económica de zonas rurales de Objetivo 1. PRODER.*

MAPA (2003): *Evaluación final del Programa de Desarrollo y Diversificación Económica de zonas rurales objetivo 1 de España Periodo 1994-1999.*

MAPA (2003): *Evaluación intermedia de la aplicación del programa de la iniciativa comunitaria Leader Plus en España.*

MAPA (2003): *Informes finales relativos a la aplicación de la Iniciativa Comunitaria Leader II en todas las Comunidades Autónomas.*

MAPA (2005): *Actualización de la evaluación intermedia del Programa Nacional de la Iniciativa Comunitaria Leader Plus de España período 2000-2006. Informe definitivo*.

MAPA (2007): *La agricultura, la pesca y la alimentación en España 2007* http://www.marm.es/es/ministerio/servicios-generales/servicios-de-informacion-y-participacion/plataforma-de-conocimiento-para-el-medio-rural-y-pesquero/biblioteca-virtual/memoria/capitulos.asp

MAPA (2009): *El medio ambiente y el medio rural y marino en España 2009* http://www.marm.es/es/ministerio/servicios-generales/publicaciones/memoria2009_cap.aspx

MARM (2009): *Informe final para el cierre del Programa Leader Plus de las Comunidades Autónomas (España) 2000-2006.*

MARM (2009): *Marco Nacional de Desarrollo Rural 2007-2013.*

MARM (2009): *Plan Estratégico Nacional de Desarrollo Rural.*

MARM (2010): *Programa de la Red Rural Nacional 2007-2013.*

MARM (2010): *Programa nacional de la Iniciativa comunitaria Leader Plus en España. Informe de ejecución final y del año 2009.*

MARM (2011): *Informe de síntesis del Seguimiento Estratégico Nacional.*

Metis GmbH (2010): «Case study: Jerte Valley (Spain)», *Ex post Evaluation of Leader Plus,* pp. 198-216. Vienna.

REDER (2009): *Evaluación y análisis de los efectos de los programas de desarrollo en los territorios rurales*.

REDER (2011): *Memoria de actividades 2010*.

REDR (2010): *Memoria de gestión 2009*.

REDR (2011): *Memoria de gestión 2010*.

Tribunal de Cuentas Europeo (2006): *Sobre las inversiones en el desarrollo rural: ¿Resuelven de manera eficaz los problemas de las zonas rurales?* Informe Especial 7/2006. Diario Oficial de la Unión Europea (C/282/01).

Tribunal de Cuentas Europeo (2010): *Aplicación del enfoque Leader al Desarrollo Rural.* Informe Especial 5/2010. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. Luxemburgo (págs. 25 y 26).

COMUNICACIONES Y LEGISLACIÓN

Comisión de las Comunidades Europeas (1991): Comunicación nº73, Leader, Bruselas, 19 de marzo de 1991.

Comunicación (2000/C 139/05) de la Comisión Europea a los Estados Miembros de 14 de abril de 2000, por la que se fijan orientaciones sobre la iniciativa comunitaria de desarrollo rural (Leader Plus).

Comunicación (COM (88) 501 final) de la Comisión Europea (1988): «*El futuro del mundo rura*l»*,* Bruselas.
Decisión (CE) nº 2006/144 del Consejo, de 20 de febrero de 2006, sobre las directrices estratégicas comunitarias de desarrollo rural (2007-2013).

Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural.

Orden AEM/3367/2010, de 22 de diciembre, por la que se establece la organización de la Red Rural Nacional.

Propuesta COM (2011) 627/3 de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER).

Real Decreto 2/2002, de 11 de enero, por el que se regula la aplicación de la iniciativa comunitaria Leader Plus y los programas de desarrollo endógeno de grupos de acción local, incluidos en los Programas Operativos Integrados y en los Programas de Desarrollo Rural (Proder).

Real Decreto 752/2010, de 4 de junio, Programa de Desarrollo Rural Sostenible.

Reglamento (CE) nº 1257/99 del Consejo, de 17 de mayo de 1999, sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA) y por el que se modifican y derogan determinados Reglamentos

Reglamento (CE) nº 1260/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999, por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales

Reglamento (CE) nº 1698/2005 del Consejo, de 20 de septiembre de 2005, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER).

RECURSOS WEB

AGADER (2006): *Programa Agader. Estado de ejecución del programa. Diversos grupos.* http://agader.xunta.es/EixoLeader_Programas.do

Asociación Internacional R.E.D.:
http://www.ruraleurope.org/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=19&Itemid=4&lang=espanol

Biblioteca Leader de Desarrollo Rural:
http://www.fao.org/sard/static/leader/es/biblio/index.htm

Comisión Europea, Agricultura y Desarrollo Rural:
http://ec.europa.eu/agriculture/index_es.htm

Comisión Europea, Leader Plus:
http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/index_es.htm

Comisión Europea, Política Regional-Inforegio:
http://ec.europa.eu/regional_policy/index_es.cfm

Comité Económico y Social Europeo: http://www.eesc.europa.eu/

FEADER:
http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/general_framework/l60032_es.htm

Instituto de Desarrollo Comunitario (2011): *Tendencias del turismo rural en España:*
http://www.idcfederacion.org/es/index.php?option=com_content&view=article&id=162:tendencias-turismo-rural-espana&catid=39:noticias-medio-rural&Itemid=122

Publicaciones del MARM: http://www.marm.es/es/ministerio/servicios-generales/publicaciones/

Red Rural Nacional: http://www.marm.es/es/desarrollo-rural/temas/red-rural-nacional

Revistas Actualidad Leader:
http://redrural.tragsatec.es/web/temas/publicaciones/inicial_revista.asp

Unidad Española del Observatorio Europeo Leader (2000): «Autoevaluación y Evaluación en Leader y Proder. Métodos y Perspectivas». Conclusiones a las Jornadas Técnicas, Cudillero (Asturias), 25 y 26 de septiembre. 14 p. (*redrural.tragsatec.es/redrural/download/Conclusiones_Cudillero.PDF)*

ESTADÍSTICAS

INE (2008): *Encuesta de Población Activa.*
Instituto Nacional de Estadística. Censos y padrón de población de diversos años