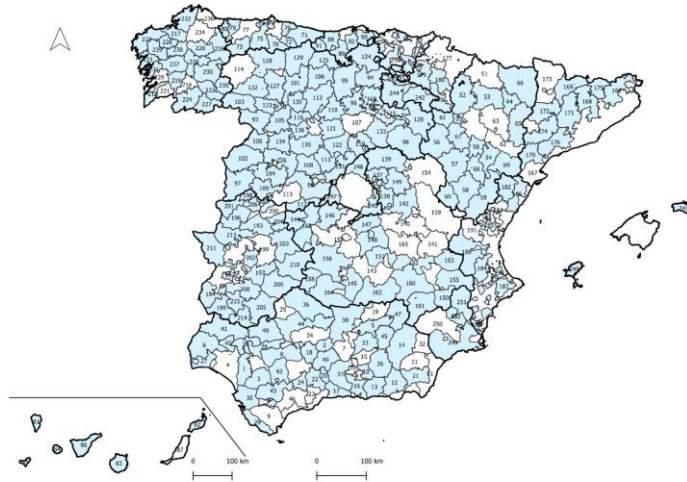


LEADER EN ESPAÑA: CAMBIOS RECIENTES, SITUACIÓN ACTUAL Y ORIENTACIONES PARA SU MEJORA



Resumen, conclusiones y propuestas

Dr. Javier Esparcia & Rafael Mesa

Equipo UDERVAL (Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local)

Universidad de Valencia



Unión Europea
Fondo Europeo Agrícola
de Desarrollo Rural

Europa invierte en las zonas rurales



**LEADER EN ESPAÑA:
CAMBIOS RECIENTES, SITUACIÓN ACTUAL Y ORIENTACIONES PARA SU MEJORA**

El presente informe está basado en la explotación de dos encuestas llevadas a cabo por la Unidad de Gestión de la Red Rural Nacional (RRN) durante la primera mitad de 2018. La primera se ha dirigido a todos los GAL activos durante el periodo 2014-2020; por su parte, la segunda, se ha dirigido a las Autoridades de Gestión (AA.GG) y organismos pagadores de las respectivas Comunidades Autónomas.

La estructura del informe sigue, con muy pequeñas modificaciones, la de las encuestas.

Las referencias cuantitativas sobre las valoraciones tanto de los GAL como de las AA.GG. se refieren a las muestras recogidas en cada caso (209 GAL y 16 AA.GG.), y no a la totalidad de GAL o de AA.GG.

Las interpretaciones y valoraciones vertidas a lo largo del informe son responsabilidad exclusiva de los autores.

Los autores agradecen tanto a la propia Red Rural Nacional como a TRAGSATEC el apoyo prestado para la realización del informe. Igualmente, reconocen y agradecen la dedicación de todos los participantes.

La Red Rural Nacional es también la financiadora del informe.

Dr. Javier Esparcia y Rafael Mesa.

Equipo UDERVAL (Unidad de Desarrollo Rural y Evaluación de Políticas Públicas).

Instituto Universitario de Desarrollo Local, Universidad de Valencia

Diciembre 2018

LEADER EN ESPAÑA:
CAMBIOS RECIENTES, SITUACIÓN ACTUAL Y ORIENTACIONES PARA SU MEJORA
RESUMEN, CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Equipo UDERVAL, Universidad de Valencia

Diciembre 2018

CONTENIDOS

1. RESUMEN, CONCLUSIONES Y PROPUESTAS: UNA VISIÓN SINTÉTICA EN 30 IDEAS CLAVE.....	2
1) EXPERIENCIA ACUMULADA, FACTOR POSITIVO.	2
2) RETRASOS EN LA PUESTA EN MARCHA DE LOS GAL.	2
3) PRESUPUESTO DISPONIBLE Y CONDICIONAMIENTOS PARA LAS EDL.	3
4) CRECIENTE, PERO AÚN INSUFICIENTE, PRESENCIA DE LA MUJER EN LOS ÓRGANOS DIRECTIVOS	3
5) SOCIEDAD CIVIL COMO PLATAFORMA DE PARTICIPACIÓN DE LA MUJER, PERO TAMBIÉN INSTITUCIONES PÚBLICAS LOCALES.	4
6) EL MÉTODO LEADER PARA LOS GAL, ENTRE EL PRESTIGIO Y LA NECESIDAD DE FORTALECIMIENTO	4
7) EL MÉTODO LEADER PARA LAS AA.GG.: LA IMPORTANCIA DE INTERIORIZAR EL ENFOQUE TERRITORIAL Y LAS PARTICULARIDADES DEL MÉTODO	4
8) LAS -DESIGUALES- CAPACIDADES DE LOS GAL PARA APLICAR EL MÉTODO LEADER.....	5
9) DEFICIENCIAS EN LA IMPLEMENTACIÓN PRÁCTICA DE LEADER Y MEJORAS NECESARIAS DESDE LA VISIÓN DE LOS GAL	5
10) LA IMPLEMENTACIÓN PRÁCTICA DE LEADER DESDE LA VISIÓN DE LAS AA.GG.: MENOS DEFICIENCIAS TÉCNICO-ADMINISTRATIVAS DE LAS QUE SEÑALAN LOS GAL.	6
11) IMPLEMENTANDO LEADER: RESULTADOS IMPORTANTES, PERO COMPLEJOS DE ALCANZAR.	6
12) IMPLEMENTANDO LEADER: CONDICIONAMIENTOS NEGATIVOS QUE PUEDEN LASTRAR SU ÉXITO.	7
13) IMPLEMENTANDO LEADER: ¿SUPONEN LOS DIFERENTES CONDICIONAMIENTOS UN CAMBIO ENFOQUE?	8
14) IMPLEMENTANDO LEADER DESDE LA VISIÓN DE LAS AA.GG.: ¿PROFUNDIZANDO EN EL CAMBIO DE ENFOQUE DE FACTO? 9	9
15) LOS CAMBIOS DESDE EL PERIODO 2007-2013 DESDE LA ÓPTICA DE LOS GAL: ¿FACILITAN LA IMPLEMENTACIÓN Y MEJORAN LA EFICACIA?	9
16) LOS CAMBIOS DESDE EL PERIODO 2007-2013 DESDE LA ÓPTICA DE LAS AA.GG.: MENOS CAMBIOS Y CON MENOR IMPACTO NEGATIVO	12
17) LAS PRIORIDADES TEÓRICAS DE LOS GAL.	12
18) DESAJUSTES ENTRE LAS PRIORIDADES TEÓRICAS Y EL MARGEN REAL PARA ABORDARLAS	13
19) DESAJUSTES ENTRE LAS PRIORIDADES TEÓRICAS Y EL MARGEN REAL DE LOS GAL: VISIÓN COMPARTIDA CON LAS AA.GG. 16	16

20)	ABORDANDO LOS DESAJUSTES Y ESTRANGULAMIENTOS EN LAS TAREAS DE LOS GAL: VÍAS DE COOPERACIÓN GAL – AA.GG. – REDES DE GRUPOS	17
21)	LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO LOCAL: DIVERSIDAD CON LA ECONOMÍA LOCAL Y EL EMPLEO COMO EJES.....	18
22)	TAREAS DE LOS GAL RESPECTO DE LOS PROYECTOS: SELECCIÓN, APROBACIÓN FORMAL ¿Y PAGO A BENEFICIARIOS?	18
23)	LAS ESTRATEGIAS DE COMUNICACIÓN Y DIFUSIÓN DE LA INFORMACIÓN POR PARTE DE LOS GAL	20
24)	PRIORIZACIÓN DE PROPUESTAS DE MEJORA CONCRETAS DE CARA AL FUTURO: UN PLAN DE TRABAJO A CORTO PLAZO PARA LOS ACTORES RURALES.	20
25)	ESCENARIOS DE FUTURO PARA LOS GAL: ENTRE MAYOR AUTONOMÍA Y COMPROMISO Y EL MANTENIMIENTO DEL ACTUAL <i>STATUS QUO</i>	21
26)	“DEFICIENCIAS” Y “NECESIDAD DE APOYO” DESDE LAS AA.GG. Y LA RRN.	23
27)	NECESIDAD DE APOYO CRÍTICO Y URGENTE: NO MAYORITARIO Y CENTRADO MÁS EN LAS AA.GG. QUE EN LA RRN.	23
28)	EL SISTEMA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN COMO HERRAMIENTA PARA LA TOMA DE DECISIONES: ¿DE ACONSEJABLE A OBLIGATORIO?	27
29)	LA NECESARIA APLICACIÓN INFORMÁTICA.	27
30)	EL PROTAGONISMO DE LAS REDES NACIONALES (Y REGIONALES).	27
2. DE LOS <i>FOCUS GROUPS</i> AL EVENTO LEADER: 19 PROPUESTAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LEADER 2021-2027		29
2.1. PROPUESTAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LEADER		29
2.2. EL DEBATE EN TORNO A LAS PROPUESTAS EN LOS GRUPOS FOCALES		31
2.3. PONDERACIÓN Y PRIORIZACIÓN DE LAS PROPUESTAS DE ACTUACIÓN		33

La toma de decisiones es un aspecto fundamental y crítico en toda política pública. Para alimentar esa toma de decisiones se puede recurrir a diferentes fuentes de información, pero la premisa fundamental es que la información disponible y utilizada sea de calidad contrastada. Muchos errores decisiones en el ámbito de las políticas públicas se deben precisamente a que ha operado la regla GIGO (*Garbage In, Garbage Out*), que debe evitarse a toda costa. En el marco de los procesos de valoración-evaluación de políticas públicas, Las técnicas de encuesta, de entrevista (individuales o grupales), o los grupos de trabajo, si están bien diseñadas, y se aplican y tratan adecuadamente, aportan información de elevada calidad, muy útil en el proceso de toma de decisiones.

Como es bien sabido las políticas, programas y acciones financiadas total o parcialmente con fondos europeos están sometidas a procedimientos de evaluación relativamente rigurosos, cuyo objetivo va mucho más allá del control del gasto del dinero público (misión más de las auditorías que de las evaluaciones). Así, la evaluación de estas políticas o programas pretende conocer con cierta precisión los resultados de lo que se ha hecho, el grado de cumplimiento respecto de los objetivos previstos y el impacto que está teniendo, entre otros posibles enfoques. Aspectos que suelen ser básicos son la eficiencia (recursos empleados con relación a los resultados obtenidos) y la eficacia (resultados, o impacto, con relación a los objetivos previstos).

La evaluación no pretende solo “conocer”. Adicionalmente, es un instrumento para “hacer”, es decir, para programar actuaciones en el futuro, bien durante el periodo de ejecución vigente (introduciendo las correcciones oportunas, si se trata de una evaluación intermedia o continua), o bien en periodos posteriores, si se trata de una política pública con continuidad en el tiempo.

En este contexto, desde la Unidad de Gestión de la Red Rural Nacional se tomó la decisión de llevar a cabo una aproximación a la evaluación de LEADER 2014-2021. Para ello, se diseñaron dos encuestas paralelas, dirigidas a los grupos de acción local (GAL) y a las autoridades de gestión u organismos pagadores (AA.GG). La evaluación que se plantea tiene un carácter valorativo, es decir, se basa en las valoraciones u opiniones de los GAL y de las AA.GG. a una batería muy amplia de preguntas cerradas (aunque también se ha dado opción a algunas cuestiones abiertas), que permiten análisis muy sistematizados, como los que se incluyen en el informe y que se van a exponer brevemente en este resumen. Adicionalmente, se han llevado a cabo varias reuniones con grupos focales de trabajo, uno centrado en los GAL, otro en las AA.GG., y el tercero en las redes nacionales y regionales de GAL. Los resultados, en formato de texto libre, se han analizado y se presentan de forma estructurada por temas y CC.AA. en los Anexos del Informe. Este apartado de resumen, conclusiones y propuesta se divide a su vez en dos subapartados, el primero recoge los resultados y análisis de las encuestas a los GAL (209 participantes) y las AA.GG. (16 de las 17), sintetizándolos en 30 ideas clave; por su parte, el segundo recoge los resultados y análisis de las aportaciones de los grupos focales, bajo la forma de 19 propuestas concretas priorizadas, y del Evento LEADER (Oviedo, 28-11-2018), en el que también se ha trabajado y priorizado tales propuestas.

1. Resumen, conclusiones y propuestas: una visión sintética en 30 ideas clave

- 1) **Experiencia acumulada, factor positivo.** La mayor parte de los GAL tienen una significativa experiencia acumulada, estando ya presentes durante los periodos de programación previos (2/3 provienen de LEADER I o II, y otro 20 % se incorporó a LEADER +). Aprovechar la experiencia previa y el aprendizaje acumulado, tanto por parte de los miembros del GAL como de sus equipos técnicos, es un factor positivo a tener en cuenta, porque garantiza una mayor capacitación para una implementación más eficaz de las EDL. En este sentido, los resultados dejan entrever que esta valoración positiva de la continuidad de los GAL es mayoritaria entre los GAL, pero también, una parte reducida, ponen de relieve que la continuidad puede tener efectos perversos, y ser un factor de bloqueo a los cambios. Por ello, los GAL han de estar también atentos a una necesaria dosis de renovación (mayor o menor según las necesidades), incorporando todos aquellos nuevos miembros que garanticen, por un lado, una mejor representación de la realidad -a veces, muy cambiante- en los territorios rurales; y, por otro, capacidades nuevas o complementarias (tanto en los miembros del GAL como en sus equipos técnicos) que permitan responder de forma más eficaz a los retos que en cada fase afrontan los territorios rurales.
- 2) **Retrasos en la puesta en marcha de los GAL.** Pese a que el periodo de programación es 2014-2021, en 2015 solo se habían seleccionado algo menos de una cuarta parte de los GAL. La mayor parte se seleccionan en 2016 (algo menos de dos tercios). Este retraso se traslada a la convocatoria de proyectos, con la mitad de los GAL haciéndola en 2016, y una gran parte en 2017. Incluso, algunos GAL (casi el 10 %), acumulando un importante retraso, han hecho estas convocatorias en 2018. Estos retrasos van a suponer dificultades para ejecutar adecuadamente las EDL. Es llamativo que, con la experiencia acumulada, con más de 25 años de LEADER, y al menos con un programa previo ya en el marco del FEADER y de los PDR, se sigan produciendo retrasos tan significativos. Por ello, las autoridades responsables deben prever con la suficiente antelación qué necesidades, bien en cuanto a equipos humanos (uno de los cuellos de botella en la puesta a punto), o bien en otro tipo de estructuras, van a tener para el próximo periodo de programación, y tomar las decisiones adecuadas y también necesarias para que tales estructuras estén a punto y permitan reducir los retrasos, con todo lo que ello implica. Incluso teniendo en cuenta que esas estructuras tienen una componente política o dependiente de los cambios políticos, la renovación en la mayor parte de gobiernos regionales y nacional debe servir para tomar las decisiones oportunas lo más pronto posible. Es cierto, en todo caso, que tales retrasos no dependen en su totalidad de las autoridades nacionales y regionales, pero también que entre unas y otras sí pueden conseguir adecuar en gran parte las necesarias estructuras para una eficaz puesta en marcha del nuevo programa.

- 3) **Presupuesto disponible y condicionamientos para las EDL.** Los GAL presentan una gran diversidad en cuanto a dotación presupuesta (gasto público total). Así, el intervalo inferior cuenta con una dotación entre 1,5-2 Mio. €, caso de las Islas Baleares; le sigue la Comunidad Valenciana, que se sitúa entre los 2-3 Mio. €.; Castilla y León, Castilla-La Mancha, Galicia y La Rioja entre los 3-4 Mio. €; Andalucía, Cataluña, Extremadura, Murcia y Navarra entre los 4-5 Mio. €; Aragón, Asturias, Cantabria y Madrid entre los 5-10 Mio. €, y en el intervalo superior, con más de 10 Mio. €, el País Vasco. Obviamente esta diversidad da lugar a posibilidades muy diferentes en cuanto a la envergadura de las EDL. Con frecuencia se aduce que siendo importante el presupuesto disponible, también lo es cómo en cada caso se emplean esos fondos públicos disponibles y, sobre todo, la eficacia de las acciones que se estén poniendo en marcha, y en este sentido cabe esperar que incluso con fondos reducidos, GAL experimentados y con buenos diseños en sus EDL puedan conseguir buenos resultados.

Sin embargo, cuando estamos ante presupuestos 1,5-2, e incluso de hasta 3 Mio €, es muy posible que no puedan diseñarse verdaderas EDL, con lo que se corre el riesgo de que estemos ante un listado, más o menos coherente de acciones. En todo caso, con EDL caracterizadas con presupuestos públicos totales muy limitados, incluso pese su posible coherencia, puede resultar difícil alcanzar niveles de impacto elevado, pudiendo ser poco eficaces a la hora de conseguir dinamizar o contribuir de forma significativa a los procesos de cambio en el territorio. Por ello parece aconsejable, y en este sentido se manifiestan los diferentes actores rurales, asegurar presupuestos públicos que se sitúen, al menos, en el entorno de los 5 Mio €, aunque siempre teniendo en cuenta las características de los territorios. En todo caso, se ha de tratar de una financiación pública que permita, por un lado, EDL potentes y con posibilidades reales de ser un instrumento de cambio en los territorios y, por otro, equipos técnicos con recursos humanos y capacidades suficientes para implementar con eficacia una verdadera EDL.

- 4) **Creciente, pero aún insuficiente, presencia de la mujer en los órganos directivos.** Son dos aspectos que parecen bastante claros. Así, en la mitad de los GAL este porcentaje está por debajo del 30 %. En el 42 % de los GAL la presencia de las mujeres sube al 30 % - 40 %. En apenas un 7 % adicional de GAL, esta presencia supera la mitad de los miembros de las juntas directivas. Hay no obstante diferencias muy significativas entre CC.AA. Así, por ejemplo, en Castilla y León son muchos los GAL con muy baja presencia femenina (más de la mitad de los GAL de todo el país con menos del 10 % de mujeres en su junta directiva). En el intervalo de entre 10 % y 30 % de mujeres, Castilla y León supone una cuarta parte de los GAL, con entre un 10 % y un 30 % de mujeres). En la Comunidad Valenciana, Cantabria, Cataluña, Madrid, Murcia, Navarra, La Rioja o Aragón, son también muchos los GAL con proporción baja de mujeres. En el lado opuesto, con una gran diferencia respecto del resto, la mayor participación se da en Castilla-La Mancha (con más de una cuarta parte de GAL en los que las mujeres suponen más de la mitad de los componentes de la junta directiva) y el GAL del País Vasco. Avances también significativos se han producido en Asturias, Extremadura (donde en el 96 % de los GAL tienen más de un 30 % de mujeres en las juntas directivas). En todo caso, y pese a los avances, lo

importante es que estos no son aún suficientes, y que hay CC.AA. en las que debería valorarse la oportunidad de introducir medidas específicas de discriminación positiva, estimulando y facilitando la incorporación de mujeres a las juntas directivas.

- 5) **Sociedad civil como plataforma de participación de la mujer, pero también instituciones públicas locales.** La mayor parte de las mujeres presentes en las juntas directivas provienen de la sociedad civil, aunque una parte de ellas están también presentes en las administraciones públicas. En Aragón, Galicia, Extremadura y Cantabria destacan GAL con presencia de mujeres provenientes de la sociedad civil. Andalucía, sin embargo, destaca por la presencia de mujeres provenientes de las instituciones públicas locales. En este contexto, sí es significativo destacar que en algo más del 20 % de los GAL la presidencia está ocupada por mujeres, principalmente en Canarias, Asturias, Extremadura y, también, Castilla y León y Cataluña (es decir, en estos dos últimas CC.AA., hay menos presencia femenina en las juntas directivas, pero una cierta tendencia a ocupar la presidencia de los GAL). Los GAL pueden y deben seguir cumpliendo un papel muy relevante, trabajando por el fortalecimiento de esa dimensión social de LEADER, a través de, por ejemplo, la promoción activa de una mayor articulación y presencia de las mujeres en diferentes ámbitos de la sociedad civil, y en particular facilitando sus vínculos con el GAL, no solo como promotoras sino también a través de su presencia en los órganos directivos.
- 6) **El método LEADER para los GAL, entre el prestigio y la necesidad de fortalecimiento.** Los principios de LEADER siguen siendo muy bien valorados por la gran mayoría de los GAL, siendo considerados como instrumentos básicos para obtener beneficios reales sobre el terreno. En particular, se valoran las estrategias multisectoriales de desarrollo local (EDL) basadas en territorios rurales subregionales claramente delimitados, gestionadas por asociaciones público-privadas, con enfoque ascendente (más del 90 % de los GAL). Otros principios concitan algo menos de unanimidad, pero siguen siendo muy mayoritarios como el hecho que se deba facilitar el trabajo en red entre las asociaciones o actores locales (81 %), que se hayan de implementar enfoques innovadores (77 %) y, sobre todo, que implique la ejecución de proyectos de cooperación (66 %). Por tanto, los GAL siguen constituyen plataformas fundamentales que no solo creen en el método LEADER, sino que también son plenamente conscientes de algunas de las debilidades que, en su implementación práctica, tienen varios principios. Es necesario, a través de las mejoras en la implementación práctica, “apuntalar” todo lo posible esos principios sobre los que algunos GAL ponen de relieve que se está produciendo un cierto deterioro (cooperación, innovación, trabajo en red, etc.).
- 7) **El método LEADER para las AA.GG.: la importancia de interiorizar el enfoque territorial y las particularidades del método.** La visión de las AA.GG. sobre esta cuestión ayuda a entender la situación y, a la vez, marcan posibles líneas de acción. En principio, dibujan un perfil similar al de los GAL a la hora de valorar los principios LEADER, pero introducen tres matizaciones. En primer lugar, consideran mucho menos relevantes los proyectos de cooperación, reflejando, sin

duda, las dificultades prácticas de su ejecución (al igual que hacen los propios GAL); en segundo lugar, consideran también algo menos relevante, con relación a los GAL, el trabajo en red en la escala local, así como la concepción y aplicación multisectorial de la EDL. En tercer lugar, las AA.GG. valoran algo más aspectos como las limitaciones de los derechos de voto y el que en las decisiones sobre selección de proyectos al menos la mitad de los votos provenga del sector no público (aspectos que solo para 2/3 de los GAL podían ser considerados como muy importantes). Las conclusiones que se extraen de la visión de las AA.GG. son, al menos, dos, especialmente relevantes. Por un lado, con relación a la última matización, es importante destacar el hecho de que su planteamiento va en la línea de asegurar una mayor transparencia en los procedimientos y participación de los actores no públicos (o de limitación del poder de los actores públicos). Por otro, las dos primeras matizaciones pueden resultar preocupantes, por cuanto pueden interpretarse como un cierto alejamiento de algunos de los principios de LEADER. Es muy posible que las AA.GG. están proyectando aquí su experiencia diaria y las dificultades que ellos perciben. Pero en un programa de las características de LEADER, que no es un simple programa administrativo más, que no responde a la filosofía tradicional de la administración pública, se espera y es deseable que los responsables públicos sean firmes creyentes y defensores de sus principios. Por ello, sería importante que los responsables públicos nacionales y regionales interioricen la naturaleza de LEADER y la importancia estratégica que tiene el mantener sus principios (más allá de las dificultades de implementación).

8) **Las -desiguales- capacidades de los GAL para aplicar el método LEADER.**

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

9) **Deficiencias en la implementación práctica de LEADER y mejoras necesarias desde la visión de los GAL.**

En la aplicación práctica de LEADER, la mayor parte de los GAL coinciden en las principales deficiencias, a partir de las cuales plantean una serie de mejoras específicas de cara al futuro próximo, que implican en parte a los GAL, pero especialmente a las autoridades responsables, en la medida que muchas de tales mejoras son aspectos que van en el propio diseño de la medida LEADER.

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

10) La implementación práctica de LEADER desde la visión de las AA.GG.: menos deficiencias técnico-administrativas de las que señalan los GAL.

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

11) Implementando LEADER: resultados importantes, pero complejos de alcanzar.

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

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

4. Reforzar la asociación y cooperación público – privada (63 % de GAL y 88 % de AA.GG.);
5. Movilizar los recursos locales (humanos, físicos, financieros, etc.) (85 % de GAL y 77 % de AA.GG.);
6. Mejorar el capital y cohesión social de la comunidad local (89 % de GAL y 94 % de AA.GG.);
7. Mejorar los conocimientos, habilidades y capacidades de la población local (73 % de GAL y 94 % de AA.GG.);
8. Encontrar y aplicar soluciones innovadoras a los problemas locales (89 % de GAL y 80 % de AA.GG.);
9. Cooperación territorial (45 % de GAL y 88 % de AA.GG.);
10. Implicación de los miembros del GAL (a través, por ejemplo, del trabajo no remunerado) (32 % de GAL y 29 % de AA.GG.).

De las dificultades que ponen de relieve tanto los GAL como las AA.GG. se derivan elementos que deben ser analizados con detenimiento casi en cada uno de los GAL, y cuyo análisis ha de permitir diseñar estrategias o medidas específicas para abordarlos. Algunos pueden y deben abordarse en el corto plazo, como la mejora de las habilidades y capacidades de la población local (a través, por ejemplo, de programas formativos, apoyados incluso en otras acciones o de otros organismos); reforzar la participación de los actores locales (teniendo en cuenta que con frecuencia la articulación social y la participación no “surge”, sino que “se crea”); reforzar la asociación público-privada (concienciando a todos los actores de que LEADER es un instrumento de desarrollo, y no de promoción ni personal ni política); estímulo a la participación de actores en los órganos de decisión del GAL, etc. Otros, sin embargo, son más de medio plazo, y constituyen elementos básicos en la EDL, con lo que se ha de empezar a analizar qué acciones pueden diseñarse e implementarse ahora, pero también qué acciones habrán de tener continuidad, o habrá que poner en marcha durante el próximo periodo de programación, referidas, por ejemplo, a la cohesión social, vínculos entre actores económicos (contribuyendo a crear o, en su caso, fomentar su desarrollo o consolidación y adecuado funcionamiento de foros de cooperación), o la necesidad de diseñar y dar respuestas innovadoras a los problemas locales, entre otras cuestiones. Para todo ello los GAL cuentan con un activo, la implicación de los miembros del propio GAL que, como se pone de relieve en los resultados, es uno de los aspectos menos complejos de alcanzar.

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

1. Reducción para la financiación de LEADER en el marco del PDR (80 % GAL y 31 % AA.GG.);
2. Aumento de la financiación para LEADER en el marco del PDR (3 % GAL y ninguna AA.GG.);
3. Limitaciones del PDR en temas como: admisibilidad o los criterios de selección en la estrategia de desarrollo local (74 % GAL y 19 % AA.GG.);

4. Nivel de condiciones y requisitos de notificación o información por parte de la AA.GG. (68 % GAL y 25 % AA.GG.);
5. Tiempo empleado para aprobar los proyectos seleccionados (66 % GAL y 44 % AA.GG.);
6. Auditoría y posibles sanciones (74 % GAL y 44 % AA.GG.);
7. Procedimientos de implementación para reducir riesgos en vez de apoyar soluciones innovadoras (73 % GAL y 44 % AA.GG.);
8. Influencia en la toma de decisiones a nivel local en la aprobación final de los proyectos por parte de AAGG (46 % GAL y 12 % AA.GG.);
9. Porcentaje presupuesto del GAL disponible para los costes de funcionamiento y animación (49 % GAL y 19 % AA.GG.);
10. Limitaciones de personal (continuidad, conocimientos, número de empleados) (66 % GAL y 25 % AA.GG.);
11. Continuidad de los socios del GAL (17 % de los GAL y 13 % AA.GG.);
12. Posibilidad de multifondo (8 % GAL y 6 % AA.GG.);

De entre los anteriores, hay aspectos que quedan prácticamente fuera de debate sobre su impacto negativo, muy reducido en el caso del enfoque multifondo (obviamente, por su no aplicación), al igual que es obvio el hecho de que el aumento de la financiación tampoco tiene impacto negativo para prácticamente ninguno de los actores rurales. Sin embargo, sí es evidente que los GAL están muy sensibilizados ante los efectos negativos de aspectos tales como la reducción de la financiación (cuyo impacto negativo, real o percibido, es destacado por 8 de cada 10 GAL); las limitaciones normativas y la carga administrativa que deriva del PDR (prácticamente en una proporción como la anterior); los requisitos de información de las AA.GG. (casi 7 de cada 10 GAL); el tiempo empleado para la aprobación de los proyectos, que estaría implicando efectos muy negativos también sobre los beneficiarios (también, casi 7 de cada 10 GAL); unos procedimientos de implementación que parecen estar más pendientes de reducir los riesgos en los que pueden incurrir los GAL que en fomentar que estos diseñen y pongan en marcha soluciones innovadoras (7 de cada 10 GAL), etc. En definitiva, se trata de aspectos que pueden estar condicionando seriamente el que LEADER cumpla realmente con los objetivos últimos que tiene teóricamente encomendados. Por ello, a la hora de evaluar los resultados concretos de cada GAL, es necesario dimensionar y contextualizar muy bien el proceso de implementación, y no esperar ni pedir más allá de lo que parece que los GAL pueden alcanzar incluso con la mejor implementación posible de sus EDL.

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

instrumento “de” las administraciones regionales “para” los territorios rurales, en cuyo contexto los GAL son meros ejecutores. Es decir, el enfoque de “abajo arriba” está derivando, por la vía de los obstáculos y los condicionamientos para su gestión, en otro programa más de la administración pública, de “arriba abajo”, gestionado parcialmente en la escala local.

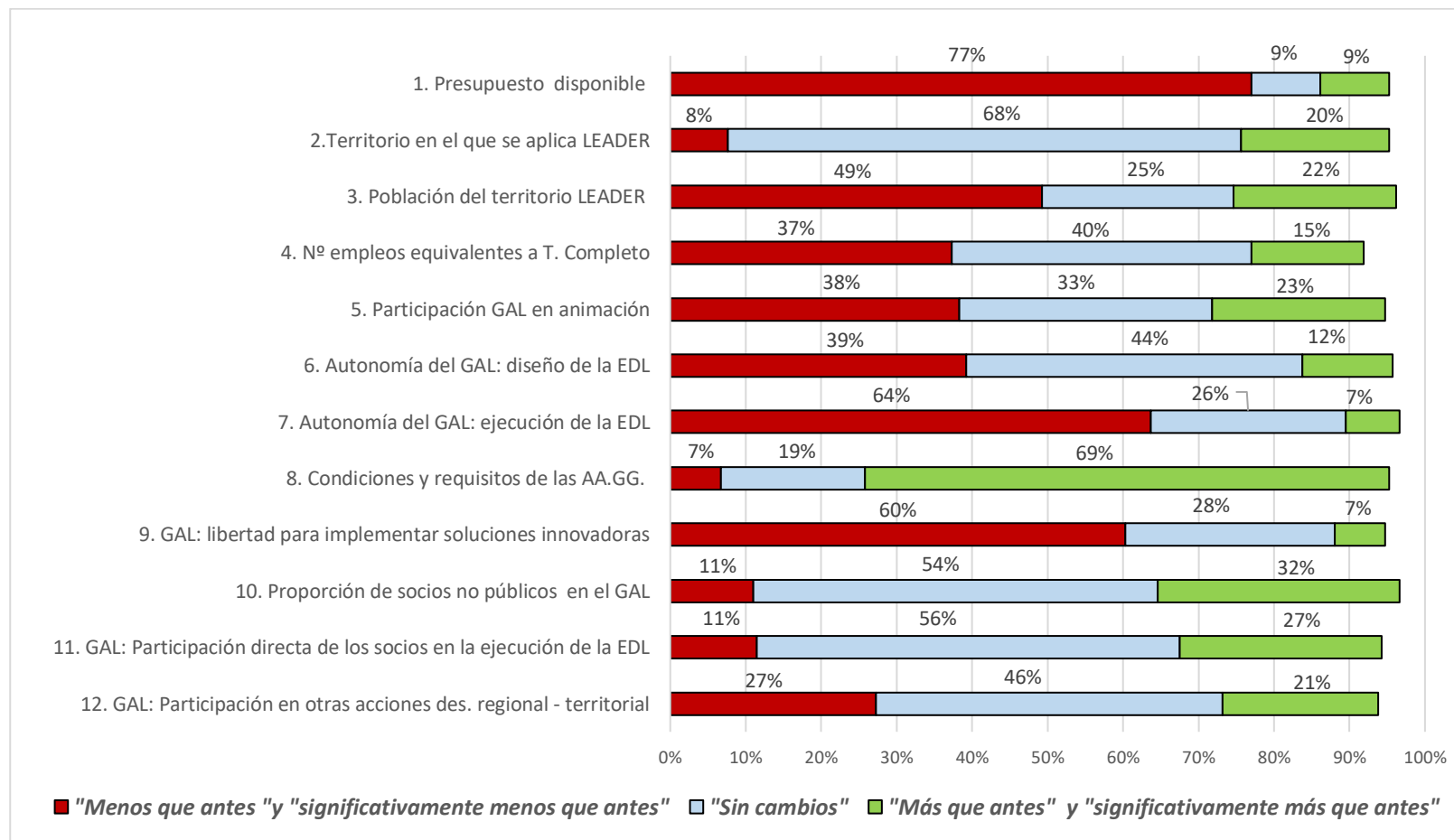
14) Implementando LEADER desde la visión de las AA.GG.: ¿profundizando

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

15) Los cambios desde el periodo 2007-2013 desde la óptica de los GAL:

¿facilitan la implementación y mejoran la eficacia? Desde el periodo de programación 2007-2013 se han producido una serie de cambios (se recogen con más detalle en la Figura 1). De ellos se extrae una tendencia clara y dominante, cambios que cabe calificar como negativos y que no facilitan continuar avanzando en el enfoque LEADER, sino que en varios casos suponen un claro retroceso. Aquí cabe citar, en primer lugar, la reducción en el presupuesto disponible (derivado de la situación de crisis, aunque no solo), que limitan, en muchos casos, EDL comprensivas y sólidas y con un mínimo de ambición sobre la dinamización de los procesos de desarrollo territorial (tal como reconocen 3 de cada 4 GAL). En segundo lugar, la carga administrativa, que ha aumentado de forma significativa (según reconocen 7 de cada 10 GAL), que derivaría en las dificultades que se han puesto de relieve en apartados anteriores.

Figura 1: Valoración por parte de los GAL de los cambios entre los periodos 2007-2013 y 2014-2020



En tercer lugar, la menor libertad para implementar soluciones innovadoras (cambio negativo percibido por 6 de cada 10 GAL). En cuarto lugar, reducción en los propios equipos técnicos de los GAL (que afecta negativamente a casi 4 de cada 10 GAL), y que limita negativamente las capacidades de animación (que también se ven afectadas negativamente en casi 4 de cada 10 GAL), teniendo en cuenta, además, el aumento de la carga administrativa. En quinto lugar, la autonomía de los GAL tanto en el diseño como, especialmente, en la ejecución de la estrategia, se ha visto muy reducida desde el periodo anterior (afectando a 4 y casi 6,5 GAL de cada 10, respectivamente).

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

Otros cambios son menos negativos o afectan a una proporción menos significativa de GAL. Así, por ejemplo, la participación en otras acciones de desarrollo regional o territorial, que para muchos GAL ha sido una vía interesante para completar sus EDL, globalmente ha retrocedido en más GAL que en los que ha mejorado. Y otros son claramente positivos, aunque muy limitados en cuanto a los GAL a los que afecta, como la participación de socios no públicos en las estructuras de los GAL (ha mejorado en casi 3 de cada 10 GAL, pero también es cierto que en otros 1 de cada 10, esta situación ha empeorado); o la participación directa de los socios en la ejecución de la EDL, con una situación muy similar al cambio anterior.

Otro aspecto en el que se han producido cambios importantes se refiere a la población y superficie de las áreas LEADER. En muy pocos casos se ha reducido la superficie del territorio LEADER (menos de 1 de cada 10 GAL), pero ha aumentado comparativamente en otro (2 de cada 10). Sin embargo, el aumento de población dentro de los territorios LEADER que, también se ha producido (en 2 de cada 10 GAL, principalmente por el aumento del territorio) contrasta con las pérdidas, muy importantes, en la mitad de los GAL. Ello pone de relieve no solo el drama de la despoblación al que se enfrenta muchas áreas rurales, sino también la dificultad añadida para estos GAL de dinamizar y apoyar procesos de desarrollo en un contexto de despoblación tan extendido.

Por tanto, cabe señalar que los cambios desde el periodo 2007-2013 al 2014-2020 han supuesto, globalmente y desde la perspectiva de los GAL, un claro retroceso, que ciertamente no facilita una más adecuada implementación, al contrario, ni tampoco contribuye a generar ni más efectos ni más impactos positivos de LEADER sobre los procesos de desarrollo socioeconómico en el territorio. Cabe, en consecuencia, un análisis detallado, en profundidad, y casi urgente, para introducir las correcciones que sean posibles en el diseño de LEADER para el nuevo periodo de programación, de cara a frenar y revertir este proceso de deterioro que se deduce de las valoraciones de los GAL.

16) Los cambios desde el periodo 2007-2013 desde la óptica de las AA.GG.: menos cambios y con menor impacto negativo.

Por su parte, las AA.GG. han valorado especialmente seis grandes cambios. Sus valoraciones contrastan parcialmente con las de los GAL. Con relación a aquellos aspectos en los que se valora si en el periodo actual hay “más que antes” o “significativamente más que antes”, señalan lo siguiente:

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

Básicamente las AA.GG. tienen una visión más benévola sobre los cambios, especialmente en lo que respecta a la autonomía del GAL, y la libertad para desarrollar soluciones innovadoras, aspectos que no se habrían deteriorado tanto como lo señalado por los GAL. De la misma forma, no se habría deteriorado significativamente el margen de maniobra de los GAL para participar en otras acciones o estructuras de desarrollo que contribuyan a la EDL (posiblemente no desde el punto de vista administrativo, pero sí si se tiene en cuenta, por ejemplo, el aumento de las tareas administrativas). Es significativo también destacar la coincidencia en aspectos como el importante aumento de la presión o carga administrativa, o los limitados efectos de la mayor participación directa de los socios del GAL en la ejecución de las EDL. La conclusión que se extrae es que GAL y AA.GG. deben analizar, reflexionar y revisar conjuntamente los cambios que los GAL reportan como especialmente negativos, y definir en qué medida y a través de qué acciones puede, en su caso, frenarse el deterioro en esos aspectos, revirtiendo en la medida de lo posible las ventajas que todos ellos han aportado tradicionalmente al funcionamiento de los GAL.

17) Las prioridades teóricas de los GAL. Los GAL ponen de manifiesto desajustes entre las tareas que, en el marco del enfoque LEADER, se deberían hacer, y las que, en las actuales circunstancias, les es posible abordar. En este contexto se pronuncian sobre una serie de prioridades operativas. La proporción de GAL que las consideran esenciales o muy importantes es la siguiente (Figura 2):

1. Conseguir los objetivos estratégicos de la EDL (89 % de los GAL);
2. Maximizar el número de proyectos apoyados por la EDL (66 %);
3. Maximizar el presupuesto gastado en el marco de la EDL (63 %);
4. Garantizar que la EDL contribuya al PDR (43 %);

5. Optimizar la eficacia de la gestión del GAL (70 %);
6. Reforzar el papel y el perfil del GAL a nivel local (63 %);
7. Fomentar la cohesión social, cultural y económica de la zona (63 %);
8. Desarrollar y apoyar soluciones locales innovadoras (48 %);
9. Evitar los riesgos siempre que sea posible (50 %);
10. Desarrollar y mantener redes de actores locales (47 %);
11. Desarrollar la cooperación con socios no pertenecientes al territorio del GAL (23 %);
12. Desarrollar/movilizar las capacidades y recursos locales (humanos, de financiación, conocimientos, etc.) (60 %).

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

18) Desajustes entre las prioridades teóricas y el margen real para abordarlas. En contraste con esta priorización sobre lo que deberían ser las tareas de los GAL, el día a día impone cambios que resultan en desajustes entre lo deseable y lo posible. Se han valorado las siguientes actividades (se señala entre paréntesis la proporción de GAL que las consideran entre sus tres primeras tareas en cuanto a tiempo dedicado) (Figura 3):

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

Figura 2: Valoración que los GAL hacen de diferentes prioridades operativas, según su grado de importancia

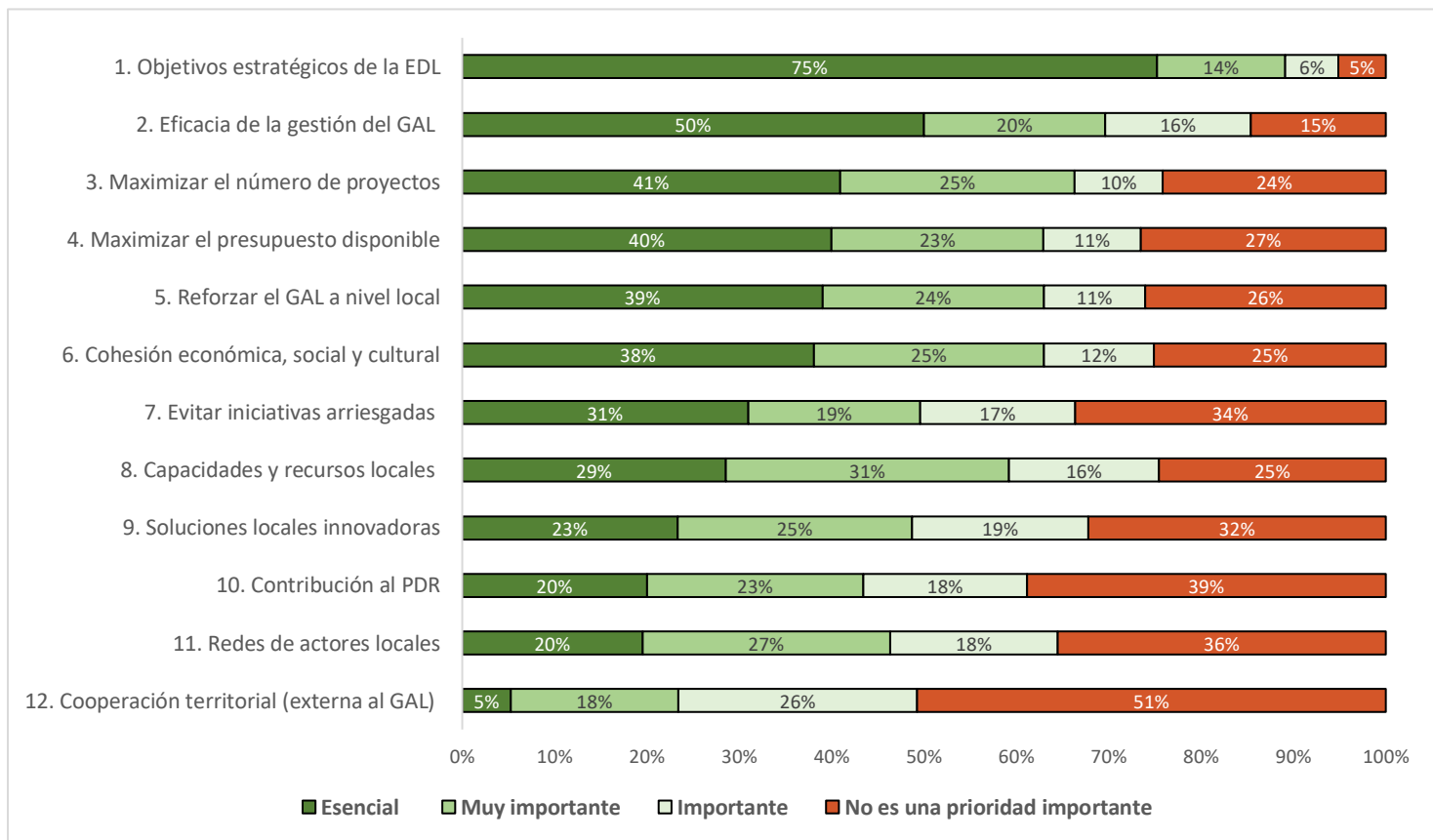
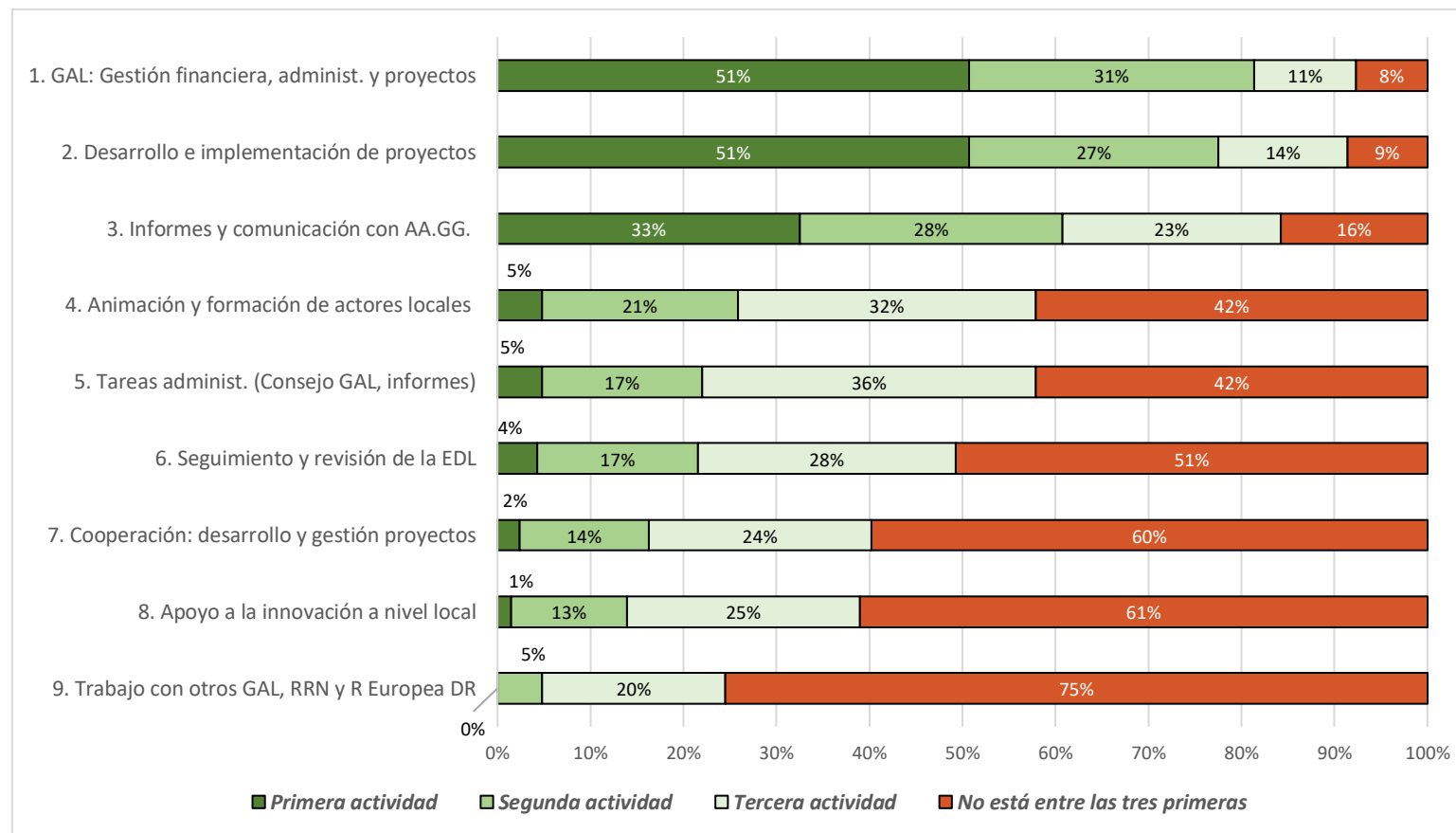


Figura 3: Actividades a las que los GAL suelen dedicar más tiempo

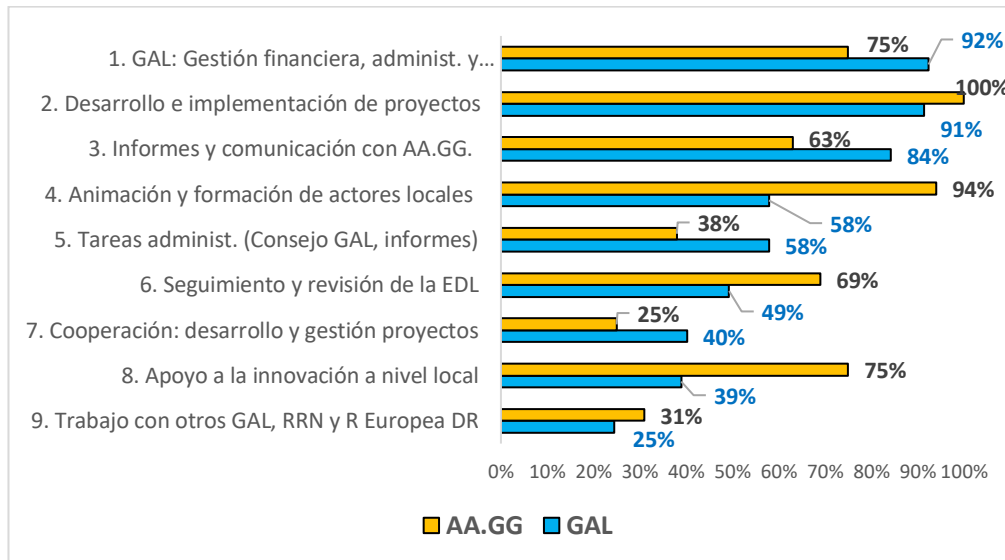


Por tanto, de nuevo emergen problemáticas que preocupan especialmente a los GAL, y es el desajuste no solo entre las prioridades teóricas y las posibilidades de abordarlas, sino también entre las que están más directamente ligadas a la implementación de la EDL y aquellas otras que siendo necesarias, no deberían revelarse como las que más dedicación requieren. Así, para la mayor parte de los GAL (entre 6 y 8 de cada 10) las tareas administrativas, ya sean estas internas o externas (principalmente con las AA.GG.) están entre las tres primeras en cuanto a dedicación. Esto no sería un aspecto negativo si no estuviese condicionando el que otras tareas, como las de animación, desarrollo de capacidades, o de seguimiento y revisión de la EDL, o de apoyo a iniciativas innovadoras, quedan parcialmente relegadas en cuanto a prioridad (como lo pone de relieve el hecho de que son muchos menos los GAL que las mantienen entre las tres primeras en cuanto a dedicación). Por tanto, el mensaje de los GAL es claro en cuanto a la necesidad de abordar lo que se revela como verdadero estrangulamiento para una adecuada implementación de las EDL por parte de los GAL.

- 19) **Desajustes entre las prioridades teóricas y el margen real de los GAL: visión compartida con las AA.GG.** Efectivamente, las AA.GG. reconocen y comparten con los GAL las exigencias de dedicación de las diferentes tareas (Figura 4). En particular, hay una tendencia relativamente clara entre las AA.GG. a señalar que diferentes tareas administrativas y de gestión y la comunicación con las propias AA.GG. parecen ocupar demasiado tiempo a los GAL, y que este debería ser, en consecuencia, menor. Algo similar ocurre con las tareas de administración y gestión y elaboración de informes internos y, en general, el trabajo con el consejo del GAL y con su junta directiva, que deberían ocupar (en opinión de dos terceras partes de las AA.GG.) una posición casi marginal, pese a que están entre las tres primeras actividades en cuanto a dedicación para el 58 % de los GAL. Las tareas relacionadas con el desarrollo y gestión de proyectos de cooperación constituyen una excepción, en tanto que no constituye gestión propiamente dicha, pero la valoración sigue la misma tendencia. Así, son apenas 4 las AA.GG. que plantean que deban estar entre las tres primeras, mientras que el 40 % de los GAL las sitúan en esa posición. La razón no estribaría tanto en el hecho de que las AA.GG. no crean en la importancia de la cooperación, sino, por ejemplo, más en que valoren que los sistemas de gestión de la cooperación hayan de ser más ágiles.

Otras actividades deberían recibir, según las AA.GG., mayor dedicación temporal, como es el apoyo a la innovación local, la animación y formación de actores locales, o el seguimiento y revisión de la EDL. En la siguiente figura se representa el porcentaje de GAL según las tres primeras tareas a las que más tiempo se les dedica en la actualidad, así como el porcentaje de AA.GG. según el tiempo que se les debería de dedicar, desde su punto de vista, a esas tareas.

Figura 4: Actividades que están entre las tres primeras en cuanto a dedicación temporal por parte de los GAL, y que deberían estar entre las tres primeras desde la visión de las AA.GG. (en % de GAL y de AA.GG.)



20) **Abordando los desajustes y estrangulamientos en las tareas de los GAL: vías de cooperación GAL – AA.GG. – redes de grupos.**

Para abordar esos estrangulamientos hay diferentes vías de trabajo, no necesariamente excluyentes (al contrario, pueden resultar complementarias entre sí), sobre las que sería útil reflexionar y explorar posibilidades de acuerdo y puesta en práctica, tarea en la que pueden y deberían colaborar todos los actores rurales. En primer lugar, sería posible, y probablemente deseable, revisar las exigencias en cuanto a carga administrativa, gestión financiera, comunicación con AA.GG., etc., algo que evidentemente no depende solo de la administración regional. En segundo lugar, de mantenerse ese nivel de exigencia (es que a lo que parecen apuntar muchas informaciones) se podrían redimensionar al alza las estructuras de gestión (equipos técnicos), algo que dependerá, ya para el próximo periodo de programación, de los presupuestos públicos disponibles y del porcentaje dedicado a gastos de funcionamiento y animación. En tercer lugar, es posible, y también deseable, explorar y poner en marcha otras opciones que permitan una gestión más eficaz de toda esta dimensión administrativo, introduciendo y desarrollando mecanismos tales como los costes simplificados; adaptando las exigencias a la naturaleza de los proyectos (con particular atención a la simplificación en proyectos de reducida dimensión económica; o, finalmente, entre otras posibles opciones, desarrollando estructuras de apoyo compartidas por varios GAL, algo que desde las AA.GG. y las redes de grupos, nacionales y regionales, podría abordarse y llegar a acuerdos sobre un diseño consensuado y más ajustado a las necesidades de los GAL).

21) **Las Estrategias de Desarrollo Local: diversidad con la economía local y el empleo como ejes.**

Las EDL abordan una cierta diversidad en cuanto a temas prioritarios, conformando una serie de modelos (Figura 5), según el contexto geográfico, económico, paisajístico, etc., y la dotación de recursos en cada territorio. El perfil general de todo el país responde a las siguientes orientaciones temáticas:

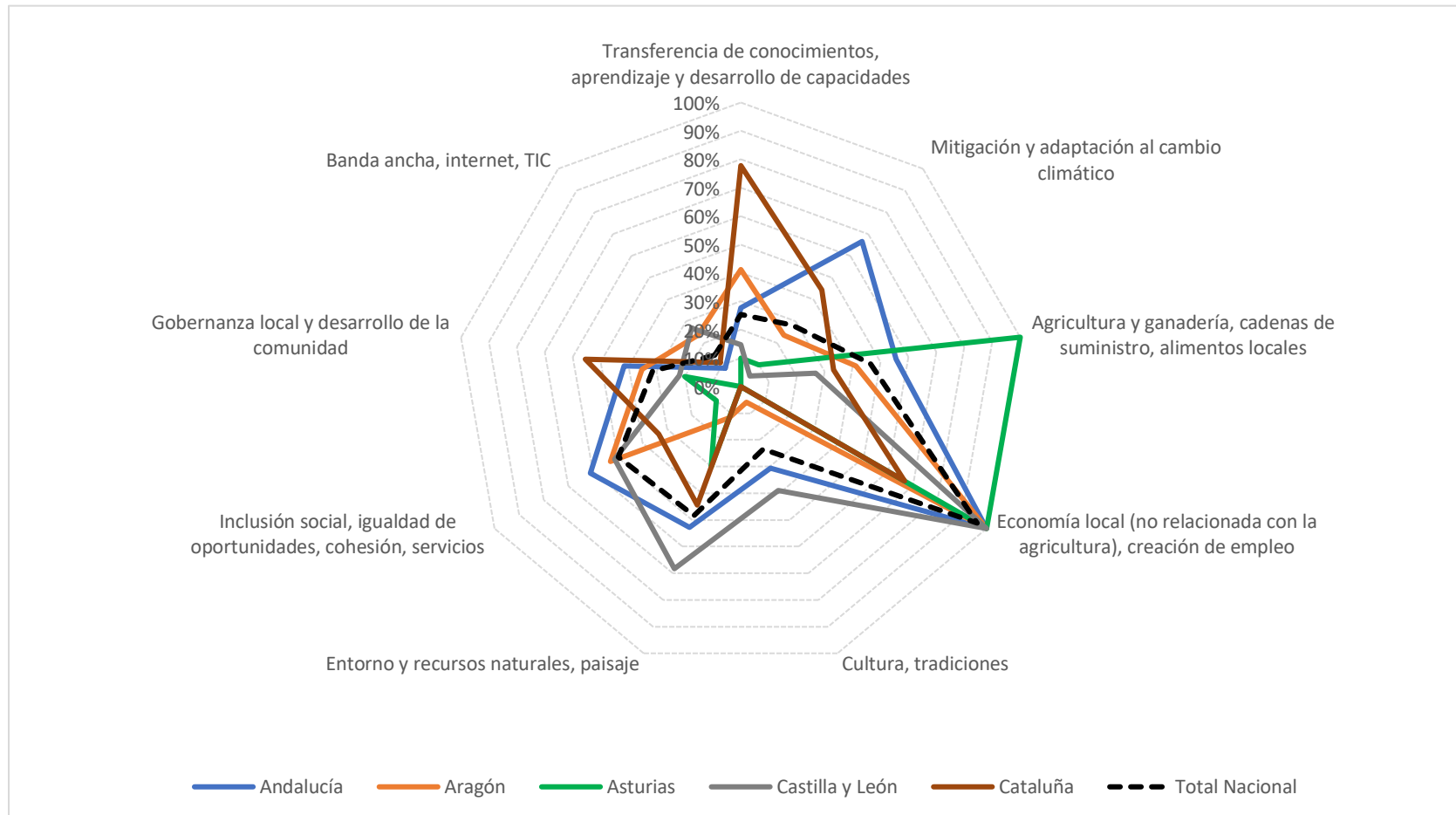
1. Transferencia de conocimientos, aprendizaje y desarrollo de capacidades (lo abordan de forma prioritaria el 25 % de los GAL);
2. Mitigación y adaptación al cambio climático (28 %);
3. Agricultura y ganadería, cadenas de suministro, alimentos locales (46 %);
4. Economía local (no relacionada con la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

En esencia estos resultados ponen de relieve que, junto a temáticas tradicionales que siguen manteniendo su elevado interés (alimentos locales, desarrollo de capacidades, recursos naturales y el paisaje, etc.), hay otros, hasta cierto punto emergentes, a los que los diferentes actores (RRN y redes) deben prestar una atención creciente, como los relacionados con el cambio climático, las cadenas de suministro o los avances en la gobernanza local. En la figura siguiente se señalan cómo la diversa combinación de orientaciones temáticas da lugar a diferentes perfiles o tipología de EDL.

22) **Tareas de los GAL respecto de los proyectos: selección, aprobación formal ¿y pago a beneficiarios?**

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

Figura 5: Temas prioritarios más estrechamente relacionados con los objetivos de las EDL



23) Las estrategias de comunicación y difusión de la información por parte

de los GAL. La comunicación con la población local y potenciales beneficiarios se lleva a cabo a través de una diversidad de medios. La comunicación directa es mayoritaria, a través sobre todo de información por parte de los miembros del equipo técnico en las propias oficinas (96 % de los GAL), pero también de otros medios, como la participación en eventos y ferias locales (57 %) o reuniones y foros específicos para la ejecución de la EDL (79 %). Los miembros del GAL más en contacto con la sociedad local (o determinados colectivos) también colaboran en la estrategia de difusión y comunicación (70 %). Otros medios más tradicionales están igualmente presentes, como las páginas web (95 %), comunicados de prensa, publicaciones locales, radio, etc. (74 %), aunque algunos están en franco retroceso, como los boletines y medios impresos (30 %). Las redes sociales (medios electrónicos) ocupan un lugar cada vez más preeminente como instrumentos de comunicación y difusión (84 % de los GAL). Por tanto, los GAL están demostrando estrategias adecuadas de difusión, adaptadas a los nuevos contextos (por ejemplo, el papel de las redes sociales). Sin embargo, los GAL no deben perder de vista la importancia estratégica que tiene el contacto directo e individualizado con los potenciales beneficiarios, en el marco de acciones específicas de animación, que obviamente van mucho más allá y son diferentes a la labor de información en las oficinas. Esta última es una labor básicamente “pasiva”, muy diferente a la de animación, que implica la búsqueda y el trabajo directo con potenciales beneficiarios, que tienen un carácter eminentemente “activo”. No obstante, los GAL deben contar con más medios y/o equipo para desarrollar esta tarea adecuadamente. Ese esfuerzo es fundamental porque es básicamente con esta tarea de animación como es posible detectar las ideas realmente innovadoras, potentes y con proyección, más allá de que cuando se presentan las diferentes propuestas el equipo técnico lleve a cabo el necesario estudio de viabilidad y el análisis de las potencialidades reales de cada una de ellas.

24) Priorización de propuestas de mejora concretas de cara al futuro: un plan de trabajo a corto plazo para los actores rurales.

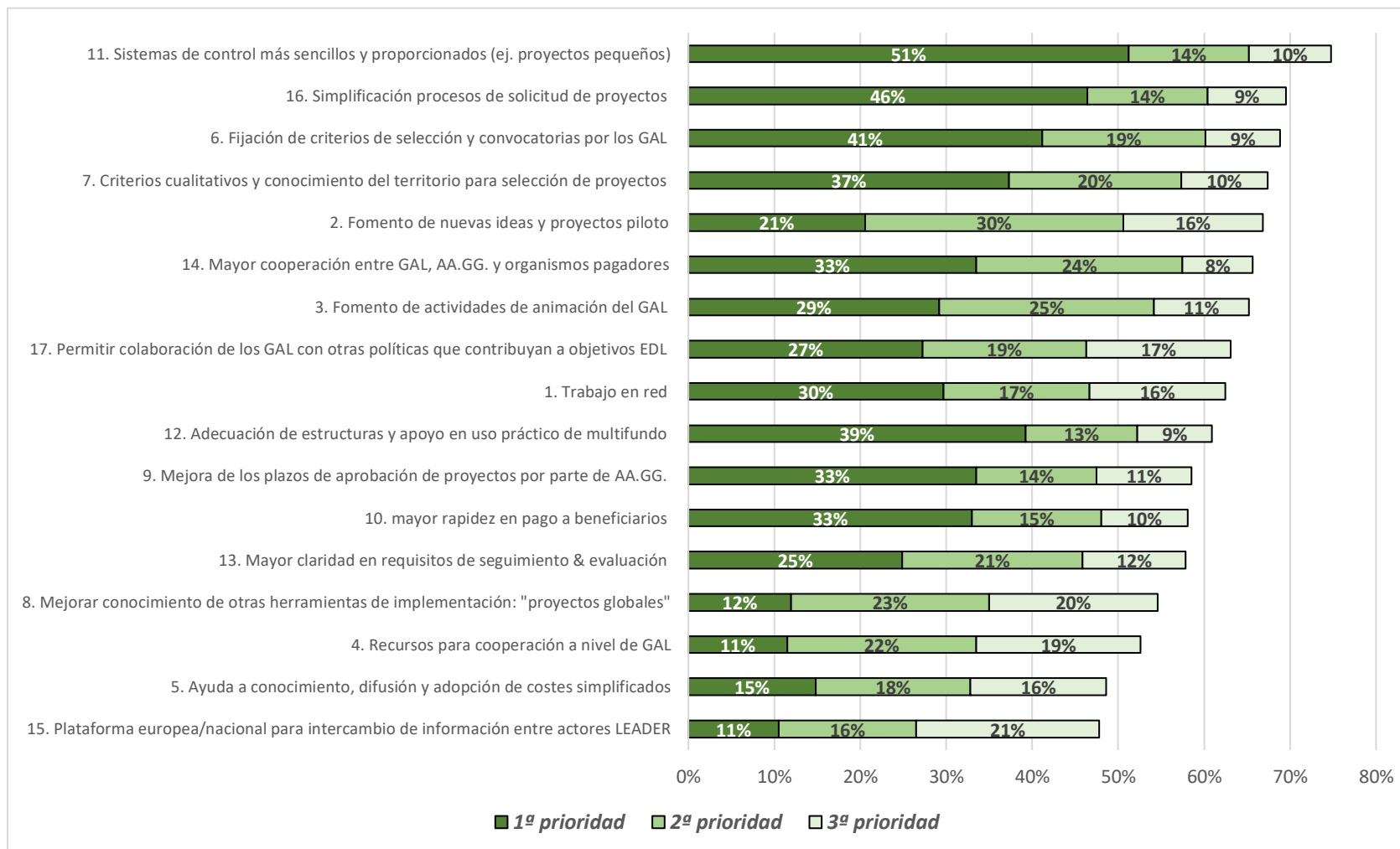
De cara al futuro, más o menos inmediato, los GAL plantean y priorizan una serie de propuestas de mejora, que en última instancia definen un programa de trabajo, del que habrían de derivar tareas concretas para los diferentes actores rurales. Estas tareas implican a todos los actores rurales, pero en particular a las AA.GG. y a los propios GAL y, con ellos, las redes nacionales y regionales. Deberían, por tanto, habilitarse foros específicos de análisis, probablemente coordinados a nivel nacional (y aquí la RRN puede jugar un papel de importancia estratégica) que implicasen a GAL (tal vez a través de sus redes, aunque no necesariamente solo a través de ellas) y autoridades nacionales y regionales. Estos, en un plazo relativamente corto, deberían concluir con análisis claros y propuestas concretas sobre cómo abordar las diferentes mejoras, necesarias para preparar un LEADER significativamente más eficaz en el próximo periodo de programación. Aunque en el listado a continuación se ordenan según la primera prioridad, todas ellas habrían de ser objeto de análisis y ser tenidas igualmente en cuenta, dado que pueden condicionar directa o indirectamente esa deseable más eficaz implementación de LEADER (Figura 6):

1. Sistemas de control más sencillos y proporcionados a la naturaleza de los proyectos;
2. Simplificación de los procesos de solicitud de los proyectos;
3. Control de los criterios de selección y convocatorias por parte de los GAL;
4. Adecuación de las estructuras para la implementación del enfoque multifondo, y apoyo desde las AA.GG. para que pueda llevarse a cabo;
5. Capacidad para introducir criterios cualitativos y el conocimiento del territorio en la selección de los proyectos;
6. Cooperación entre los GAL y las AA.GG. (incluyendo a los organismos pagadores);
7. Mejoras en los plazos de aprobación de proyectos por parte de las AA.GG.;
8. Pagos más rápidos a los beneficiarios;
9. Fomento del trabajo en red entre los actores rurales;
10. Fomento de actividades de animación del GAL;
11. Flexibilizar y fomentar la participación de los GAL en otras políticas que puedan contribuir a los objetivos de la EDL;
12. Mayor claridad en los requisitos de seguimiento y evaluación;
13. Estímulo a avanzar en nuevas ideas y fomento de proyectos piloto;
14. Fomentar la adopción del sistema de costes simplificados, y ayuda a su mejor conocimiento y difusión;
15. Mejorar el conocimiento de otras herramientas de implementación, como los proyectos globales;
16. Aumentar los recursos y el apoyo para la cooperación;
17. Apoyar el intercambio de información entre actores LEADER a través de mejoras en plataforma europea o nacional.

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

		Independencia del GAL			
		Menor que actual	Situación actual	Aumento moderado	Aumento significativo
Responsabilidad y rendición de cuentas	Aumento significativo				6) 17,7 %
	Aumento moderado			5) 31,1 %	
	Situación actual		3) 15,3 %	4) 23,0 %	
	Menor que actual	1) 1,9 %	2) 11,0 %		

Figura 6: Mejoras propuestas por los GAL como prioridades para mejorar la eficacia en la implementación de LEADER



26) **“Deficiencias” y “necesidad de apoyo” desde las AA.GG. y la RRN.** Para la implementación de LEADER, además de su propia dedicación, los GAL precisan del apoyo, por un lado, de las AA.GG. y, por otro, de la Red Rural Nacional. En particular, los GAL se han pronunciado sobre los diferentes aspectos (Figuras 7-9):

1. Mejorar el conocimiento de las medidas del PDR y de su aplicación;
2. Divulgar los logros alcanzados en el PDR en general, y en LEADER en particular;
3. Conocer mejor los vínculos de LEADER con otras medidas del PDR;
4. Apoyar el desarrollo de capacidades de los propios GAL;
5. Apoyar en las actividades de animación y trabajo en red;
6. Apoyar en la medida de cooperación;
7. Facilitar el acceso a la información disponible a nivel europeo, en el momento que se ha necesitado;
8. Apoyar la coordinación y cooperación entre los agentes de LEADER a nivel nacional y de la UE;
9. Garantizar un mejor conocimiento de las expectativas de la auditoría, tanto por parte de los GAL como de las propias AA.GG.
10. Divulgar y explicar los cambios relevantes, por ejemplo, en la normativa;
11. Apoyo de la RRN en la autoevaluación y la evaluación;
12. apoyo de la RRN a los GAL para su participación en actividades de la ENRD (tales como talleres o eventos).

27) **Necesidad de apoyo crítico y urgente: no mayoritario y centrado más en las AA.GG. que en la RRN.** De los datos anteriores, en cuanto a la valoración sobre las deficiencias que los GAL detectan en el apoyo a determinadas tareas y que, por tanto, deberían ser corregidos, se extraen tres conclusiones importantes:

1. Para la mayor parte de necesidades es mayoritario el grupo de GAL que señalan únicamente que existen “ligeras deficiencias” en el apoyo que reciben tanto por parte de las AA.GG. como de la RRN (y que, por tanto, se precisaría un apoyo moderado para abordarlas). Siendo este un dato positivo tanto para AA.GG. como para RRN, no debe suponer dejar de estar vigilantes y a disposición de los GAL para ayudarles a abordar mejor las diferentes necesidades.
2. Sin embargo, lo que sí resulta mucho más crítico es una clara tendencia, expresada por un número muy significativo de GAL, aunque no mayoritario, también señalan la existencia de “deficiencias considerables” en la mayor parte de necesidades y, en consecuencia, para abordarlas se precisan de un apoyo muy importante. Junto con los GAL y sus redes nacionales y regionales, aquí sí, las AA.GG. y la RRN deben dar un paso adelante y definir programas con medidas específicas y acciones concretas para dar respuesta a las necesidades de los GAL.
3. En este contexto, se ha de tener en cuenta que AA.GG. y RRN obviamente no pueden prestar el mismo tipo de apoyo, aunque este sí pueda ser complementario. Los GAL, en este sentido, tienden a centrar sus peticiones urgentes en cuestiones que competen más a las AA.GG. (Figura 9). Sin embargo, tienden también a mostrar un grado de satisfacción mayor y, por tanto, de requerimiento menos urgente o menos crítico, a los servicios y actividades que puedan venir de la RRN.

Figura 7: Valoración de los GAL del apoyo necesario de las autoridades nacionales y regionales del PDR a diferentes necesidades

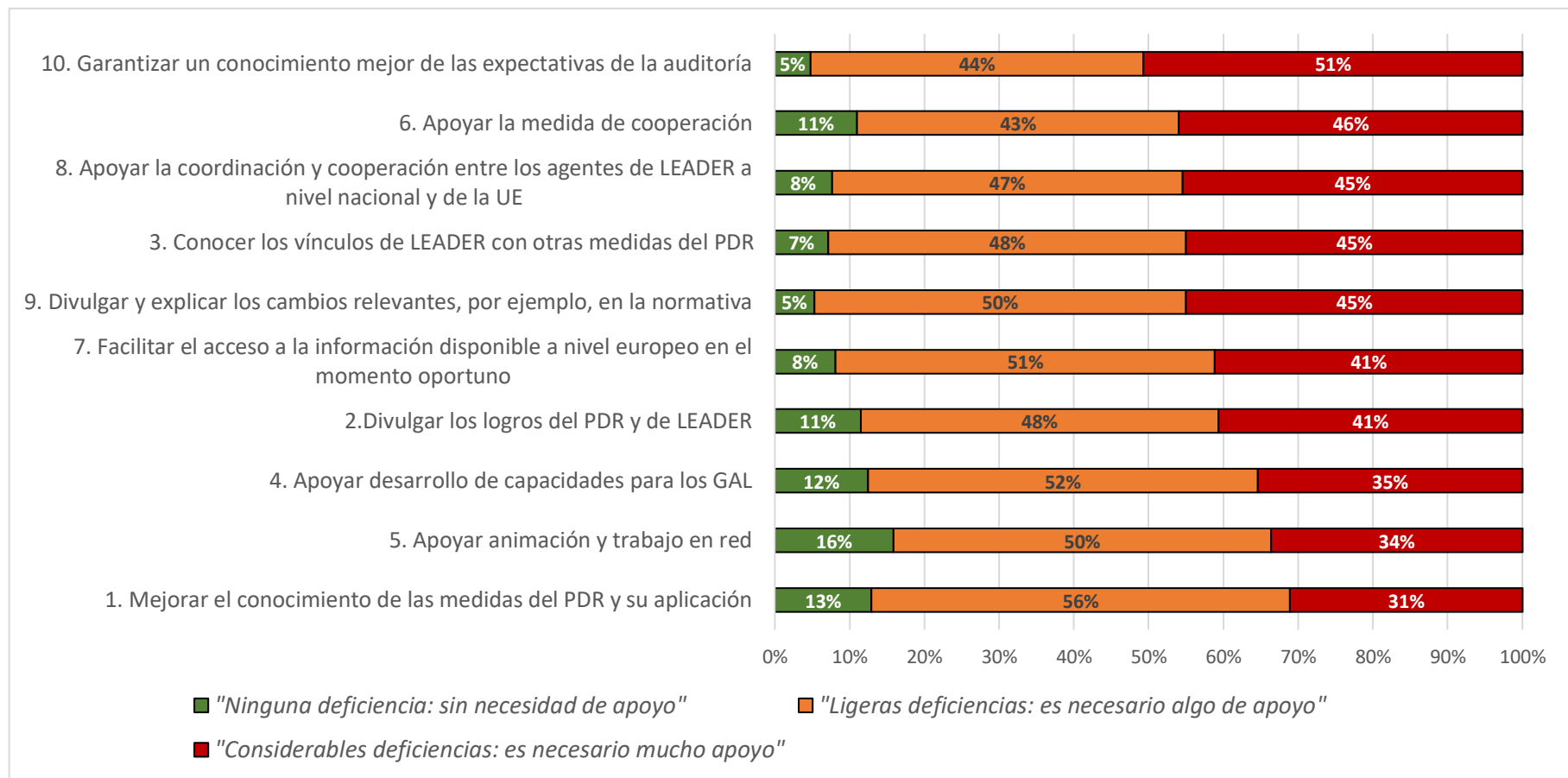


Figura 8: Valoración de los GAL del apoyo necesario de la Red Rural Nacional a diferentes necesidades

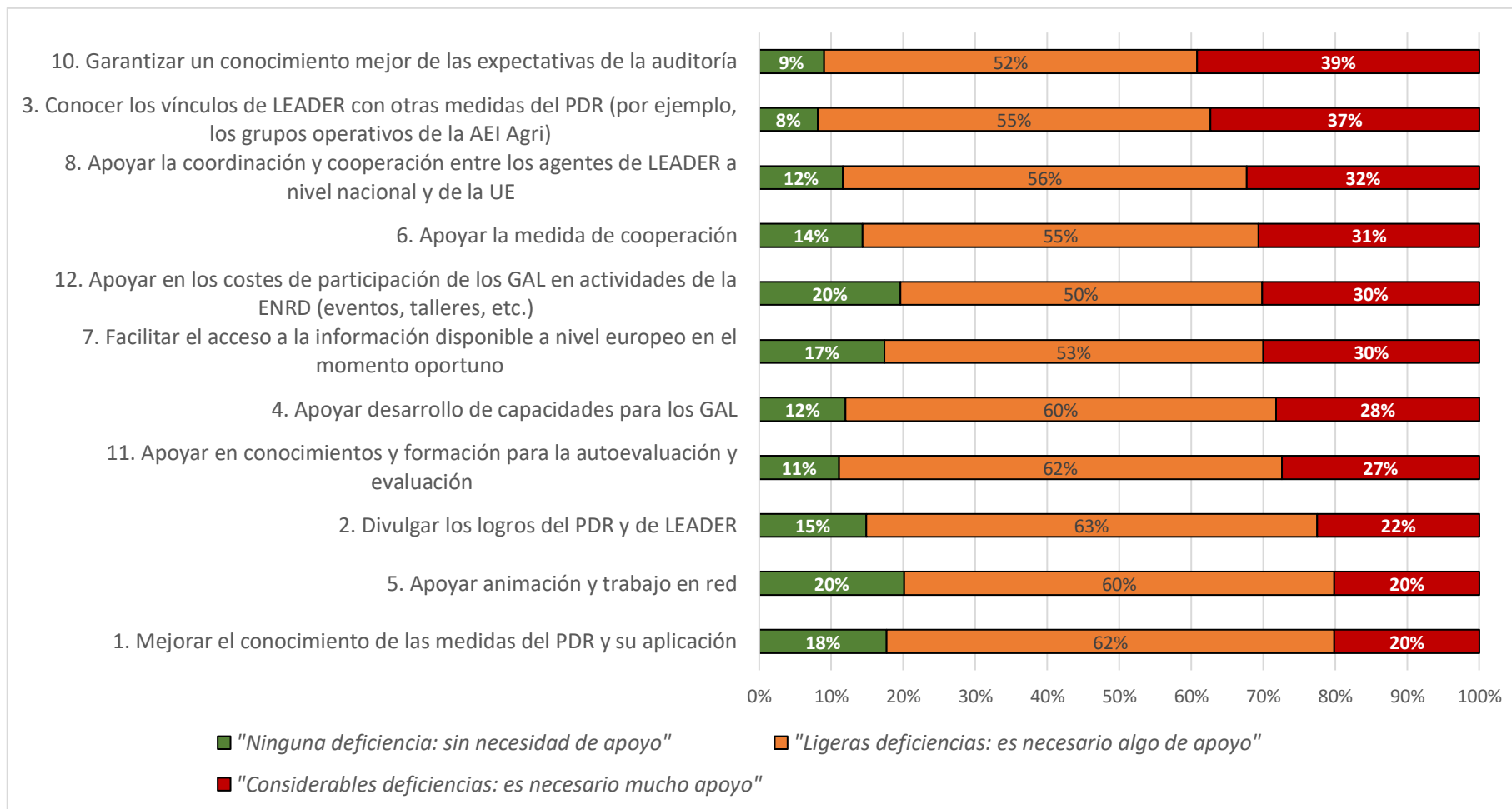
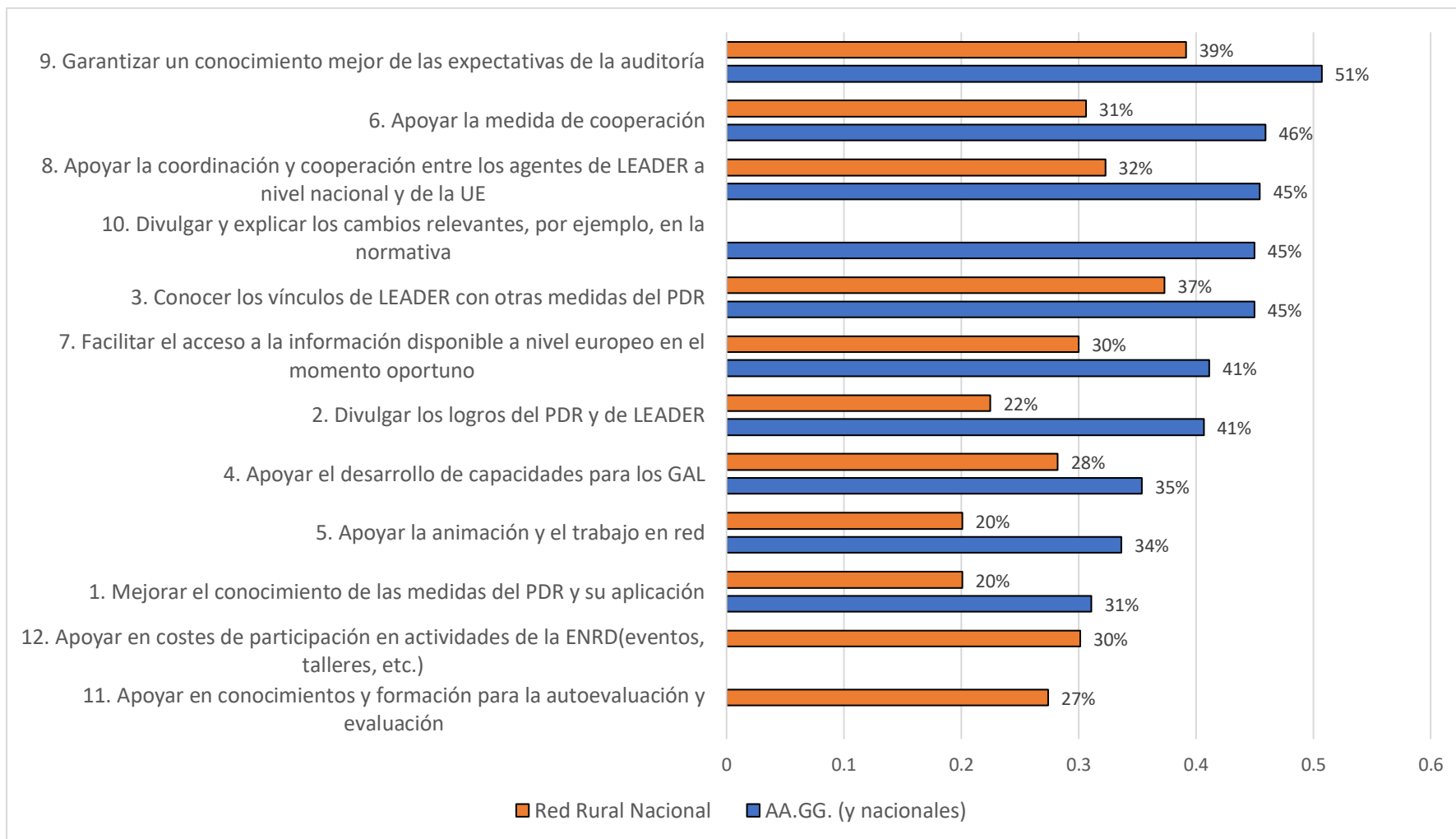


Figura 9: Necesidad de “mucho apoyo” (en % de GAL), según de quién ha de provenir, Autoridades de Gestión o Red Rural Nacional



28) El sistema de seguimiento y evaluación como herramienta para la toma de decisiones: ¿de aconsejable a obligatorio?

Este sistema es una herramienta importante de cara a tomar decisiones sobre el proceso de implementación de la EDL, pero también para demostrar el valor añadido de LEADER y la eficacia en la gestión que el GAL lleva a cabo. Sin embargo, el hecho de que, tras más de 25 años de LEADER, solo un 10 % de los GAL españoles tengan en marcha un sistema de seguimiento y evaluación (pese a que casi dos tercios se lo han planteado), no puede calificarse más que como un importante déficit (aunque también podría hablarse de fracaso), del que son responsables tanto los GAL como las diferentes administraciones públicas. Por ello, sería fundamental que tanto las AA.GG., las administraciones nacionales, incluida la RRN, así como las redes de grupos (las de ámbito tanto regional como nacional), se pusieran manos a la obra para diseñar y poner a punto un sistema de seguimiento consistente, robusto y a la vez flexible, que es tan urgente como necesario e importante. Este debería ser, cuando menos, altamente aconsejable, si bien debería valorarse que fuese incluso obligatorio durante el próximo periodo de programación (independientemente de que su gestión o implementación pudiese ser compartida o contar con apoyo externo a los GAL, fórmulas que deberían estudiarse para evitar que ello supusiera una carga más para sus ya menguadas estructuras administrativas).

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

1. En primer lugar, que quedan aún algunos GAL que no parecen conocer las ventajas de una aplicación informática, bien diseñada y eficaz, como instrumento de apoyo a la gestión y, a medio plazo, también para el seguimiento y la evaluación de LEADER.
2. En segundo lugar, que hay aún una clara demanda insatisfecha, en la medida en la que casi un 25 % de los GAL están convencidos de la utilidad de la aplicación, pero sin embargo no la han podido implantar hasta la fecha (aunque es cierto que algunos “lo están considerando”).
3. En tercer lugar, y derivado de lo anterior, que los diferentes actores rurales, pero especialmente las AA.GG. y, en su caso, la RRN y las redes de GAL, deben actuar con urgencia a fin de contribuir decididamente a poner en manos de los GAL una herramienta tan útil como necesaria, eficaz y adaptada a sus necesidades y particularidades. No es asumible que en el momento actual los GAL puedan permitirse el no trabajar con herramientas adecuadas, potentes y eficaces.

30) El protagonismo de las redes nacionales (y regionales). Las redes de GAL están llamadas a tener un importante protagonismo. En la Encuesta se ha

preguntado por la labor de las redes nacionales (habida cuenta de la diversidad de redes regionales), con relación a cinco aspectos principales. Los resultados arrojan tres conclusiones principales:

1. La mayor parte de los GAL señalan que las actuaciones de las redes nacionales presentan deficiencias menores, y que sería necesario algo más de apoyo en cada una de ellas.
2. Se reconoce especialmente su labor respecto de la organización de jornadas, encuentros y seminarios sobre temas diversos, constituyendo su principal y más claro punto fuerte.
3. Sin embargo, un número significativo de GAL destaca, como puntos débiles, una mayor y más eficaz asistencia técnica y asesoramiento; un mayor esfuerzo en cuanto a actualización sobre las novedades de LEADER, con particular atención a los debates de cara al próximo periodo de programación; una más eficaz interlocución con las administraciones públicas o, al menos, mayor transmisión de información; por último, y en menor medida, el seguimiento de los proyectos que llevan a cabo los GAL y la identificación (y difusión) de buenas prácticas. Son todos ellos aspectos en los que, con la colaboración de las redes de ámbito regional, pueden y deben mejorarse, algunos de forma inmediata, y otros a más corto-medio plazo. También es cierto que algunas de estas tareas, como la difusión de buenas prácticas, pueden ser compartidas con otras estructuras, como la RRN, que están tanto o más preparadas para ello.

2. De los *Focus Groups* al Evento LEADER: 19 Propuestas para la implementación de LEADER 2021-2027

De forma complementaria a la Encuesta a GAL y a AA.GG., se han organizado tres grupos focales. El primero ha reunido a una muestra de GAL; el segundo a las AA.GG. (al cual fueron todas ellas invitadas); el tercero, por su parte, ha estado constituido por las redes nacionales y regionales (al que también fueron invitadas redes de todas las CC.AA.).

Durante los debates surgieron una serie de ideas sobre posibles mejoras, que finalmente han tomado la forma de 19 propuestas, organizadas en torno a tres grandes ejes temáticos, la gestión de LEADER, LEADER de cara al futuro, y la articulación de LEADER en las políticas territoriales. Los principales resultados, así como las 19 propuestas, fueron presentados en el Evento LEADER organizado por la Red Rural Nacional (Oviedo, 28 de noviembre)¹.

2.1. Propuestas para la implementación de LEADER

Las propuestas que surgieron de las sesiones con los grupos focales son las siguientes:

A) Gestión de LEADER

1. En el actual escenario, se aboga por un papel más relevante y mayor presencia del MAPA (armonizando un marco común más allá del actual Marco Nacional, que permita una presencia más activa, desarrollando e instaurando, por ejemplo, el sistema de costes simplificados, o un sistema de indicadores más adecuados, también cualitativos, para el diseño, seguimiento y ejecución del programa). Es necesaria la generosidad de las autoridades regionales (en el ejercicio de sus competencias).
2. Creación de una Unidad verdaderamente eficaz de coordinación y apoyo para el desarrollo del programa LEADER (que permita, por ejemplo, evitar la diferente aplicación de determinadas reglas en varias CC.AA.), en el MAPA u organismo responsable a nivel nacional.
3. Cooperación: convocatoria nacional (y europea).
4. Mayor flexibilidad en la implementación de LEADER (ej. permitir iniciativas de ingeniería financiera tales como fondo de microcréditos, con carácter rotacional dentro de un GAL).

B) LEADER de cara al futuro

5. Creación de un Grupo de Trabajo para el periodo 2021-2027.

¹ <http://www.redruralnacional.es/-/evento-leader>

6. Incremento de fondos para el PDR y paralela consolidación de un presupuesto mínimo del 10 % del FEADER para enfoque territorial -LEADER-.
7. Fondo específico para enfoque territorial -LEADER- (con normativa nacional clara).
8. Mayor énfasis en los principios de LEADER: formación y más diversificada cualificación, con especial atención a actores rurales locales, incluyendo equipos técnicos, juntas directivas y responsables regionales.
9. Volver a los principios de LEADER: Iniciativa comunitaria o equivalente (sacándolo del PDR).
10. Desarrollo de un verdadero plurifondo para desarrollo territorial (% mínimo suficiente para LEADER), que permita una estrategia transversal y estructuras horizontales de desarrollo.
11. Trasposición correcta acervo – normativa comunitaria, que evite, por ejemplo, que se introduzcan más restricciones u obligaciones en las normativas regionales que en la norma general.
12. Contribución obligada de los programas regionales y nacional a la financiación de las redes regionales y nacionales, con independencia de otras fuentes de cofinanciación.
13. Fomentar avances hacia una verdadera cooperación rural-urbana, a través de la articulación de nuevas formas de gestión urbana con estructuras rurales relativamente próximas ya existentes.
14. Participación obligatoria de redes de GAL en el diseño del Acuerdo Asociación, Marco Nacional o documentos equivalentes.
15. Mecanismos de transición entre periodos (que garantice la continuidad de los GAL más allá de la mera ejecución, así como de los procesos de desarrollo).

C) Articulación de LEADER con las políticas territoriales

16. Coordinación y gestión del desarrollo territorial desde presidencia del gobierno nacional y gobiernos regionales (no en los departamentos de agricultura y desarrollo rural). En su caso, dependencia de organismo transversal – territorial (no sectorial).
17. Concepción de una verdadera política territorial con carácter integral y transversal que incluya y permita (con la participación de actores públicos y privados) coordinar la aplicación de políticas y actuaciones en el territorio.
18. Financiación nacional adicional y suficiente para un verdadero desarrollo territorial en zonas rurales (dado el escenario de creciente escasez de financiación pública europea).
19. Contar con los GAL y las redes de GAL para el diseño e implementación de acciones en el marco de la Estrategia Nacional de la Despoblación, así como políticas de género, entre otras con fuerte impacto en el medio rural.

El interés que ha despertado el debate de cada una de estas propuestas o ideas ha sido desigual entre los tres grupos focales, así como también la valoración sobre su importancia y necesidad de implementación. Con esta información como punto de partida, se han llevado a cabo tres tipos de análisis. En primer lugar, la dedicación al debate de cada propuesta en cada uno de los grupos focales de trabajo. Esto se ha hecho mediante el análisis de la transcripción y codificación de los debates. Los resultados se exponen en la Tabla 1. En segundo lugar, la ponderación (y priorización resultante) de las propuestas por parte de los participantes en los grupos de trabajo. En tercer lugar, las propuestas han sido presentadas en el Evento LEADER, y los participantes en el mismo han procedido igualmente a su ponderación (y priorización). Los resultados de estas tres fases del análisis se presentan a continuación.

2.2. El debate en torno a las propuestas en los grupos focales

El mayor interés, al menos según cabría deducir por el tiempo que se le ha dedicado en los debates, son los temas relacionados con la formación y cualificación en torno a los principios LEADER (propuesta número 8). Los diferentes participantes han debatido sobre las necesidades en su propia formación y cualificación, pero también la de otros actores. En cualquier caso, lo importante es señalar que este es uno de los temas más sensibles, tanto para los GAL, las redes nacionales y las propias AA.GG.

A continuación, a cierta distancia, se sitúan un conjunto de propuestas que, al menos en términos de debate, han despertado un interés parecido. En primer lugar, la referida a la necesidad de un papel más relevante del MAPA (propuesta número 1), tema que ha sido especialmente debatido entre los GAL. En segundo lugar, el tema del plurifondo (propuesta número 10), sobre la que han debatido, especialmente, las AA.GG. Es importante destacar que los debates no se han restringido únicamente en la aplicación del plurifondo al actual LEADER, sino de la necesidad de explorar incluso avances hacia un plurifondo para el desarrollo territorial en general, en cuyo seno se articularía LEADER, con un porcentaje mínimo de financiación. En tercer lugar, otro de los temas “estrella” es el deseo de recuperar LEADER, especialmente la independencia perdida desde el periodo 2007-2013, y volver, en la medida de lo posible, a una concepción similar a la inicial Iniciativa LEADER, o un programa de similares características (propuesta número 9). En contra de lo que pudiera esperarse, este tema ha despertado mayor interés y debate entre las AA.GG., aunque lógicamente también entre los propios GAL.

Un tercer grupo de propuestas, por el interés despertado, hacen referencia, primero, a la necesidad de crear una unidad de coordinación y apoyo para LEADER en el Ministerio de Agricultura, y en esto han insistido especialmente las redes nacionales (propuesta número 2); segundo, a la creación de un fondo específico para LEADER, de ámbito y normativa nacional, aplicable a todas las CC.AA. (propuesta número 7), en lo que han estado especialmente interesadas las AA.GG.; y tercero, a la necesidad de trasladar el desarrollo territorial (incluido LEADER) desde los departamentos de agricultura (aunque incluyan desarrollo rural) a las presidencias de los diferentes gobiernos, regionales y nacional (propuesta número 16). Esto les preocupa especialmente a los GAL.

Tabla 1: Dedicación al debate sobre cada una de las propuestas durante las sesiones de los Grupos de Trabajo

	PROPUESTAS	GAL	AAGG	Redes GAL	Total
GESTIÓN LEADER	1. MAPA (marco común, costes simplificados, indicadores cualitativos, etc.)	17%	5%	6%	29%
	2. Creación en MAPA de unidad de coordinación y apoyo para LEADER	4%	5%	13%	22%
	3. Cooperación: convocatoria nacional (y europea)		10%	4%	14%
	4. Mayor flexibilidad en implementación LEADER (ej. ingeniería financiera)	4%	5%		9%
LEADER PERIODO 2021-2017	5. Creación inmediata de Grupo de Trabajo LEADER para el periodo 2021-2027			2%	2%
	6. Incremento de fondos PDR y consolidación de presupuesto mínimo del 10 % para LEADER	4%		11%	15%
	7. Fondo específico para LEADER (con normativa de ámbito nacional muy clara)	0%	15%	6%	21%
	8. Formación y cualificación: principios LEADER (actores locales y responsables regionales)	13%	20%	19%	52%
	9. Recuperar independencia de LEADER (al estilo de iniciativa comunitaria, o similar)	9%	15%	4%	28%
	10. Plurifondo para des. territorial (% mínimo LEADER): estrategias y estructuras horizontales	4%	15%	9%	28%
	11. Trasposición fiel acervo y normativa UE (no más restricciones en normativa regional que UE)			4%	4%
	12. Contribución obligada de programas regionales y nacional a financiación redes			6%	6%
	13. Cooperación rural - urbana	9%			9%
	14. Participación redes de GAL en diseño de Acuerdo de Asociación, Marco Nacional o equivalentes	4%		2%	6%
	15. Garantizar continuidad de GAL y procesos de desarrollo (más allá de mera ejecución)	9%		2%	11%
POLÍTICA TERRITORIAL	16. Gestión desarrollo territorial: presidencia gobierno nacional-regionales. Organismo transversal	9%	5%	4%	18%
	17. Política territorial integral y transversal (participación partenariados publico-privados)	4%	5%		9%
	18. Financiación nacional adicional para desarrollo territorial -¿LDSMR?- (reducción fondos UE)			2%	2%
	19. Participación GAL y redes GAL en Estrategia Nac. de la Despoblación, políticas de género, etc.	9%		4%	13%
	Dedicación total a los debates:	100%	100%	100%	

2.3. Ponderación y priorización de las propuestas de actuación

El interés de los participantes en los grupos focales por las diferentes propuestas durante los debates es un indicador útil, pero no es definitivo. Por ello se ha completado con la priorización de las propuestas, también de los participantes en el Evento LEADER. Por ello se ha señalado la importancia de cada una de ellas, pensando en que es la que deberían defender y, en su caso, asumir, las autoridades nacionales y/o regionales, de cara al próximo periodo de programación. Para cada propuesta se ha debido optar entre los siguientes niveles de prioridad: ninguna prioridad, prioridad baja, media, alta o muy alta. Los resultados detallados pueden verse en la Tabla 2. No obstante, resultan altamente expresivos y clarificadores los resultados ateniéndose únicamente a la priorización alta o muy alta (Figuras 10 y 11). Como puede observarse, destaca especialmente el acuerdo muy mayoritario en torno a la elevada importancia de prácticamente todas las propuestas presentadas. Por su nivel de priorización y por la relación entre ellas, las propuestas pueden organizarse en cuatro grandes bloques:

- 1) La propuesta que se plantea como más urgente e importante para los participantes en los Grupos Focales, y que concita mayor unanimidad (aunque los participantes en el Evento LEADER le han otorgado una ligera menor prioridad), se refiere al método de trabajo para los próximos meses, centrada en la puesta en marcha de un grupo de trabajo específico dedicado al análisis, discusión y propuestas específicas en torno a lo que habrá de ser LEADER en el periodo 2012-2017. Este grupo de trabajo debería crearse de forma inminente, con la participación de todos los actores, especialmente los responsables regionales, las redes nacionales y regionales y los responsables nacionales.
- 2) Un segundo grupo de propuestas, con también un gran acuerdo entre prácticamente todos los actores, tiene un profundo carácter estratégico de medio plazo, y se centra en concebir LEADER como parte de una política más amplia de desarrollo territorial, contando con un instrumento de financiación y gestión al estilo multifondo, y con una financiación mínima para el enfoque LEADER. En última instancia, y pese a que hay una propuesta específica con una valoración algo más baja (especialmente entre los participantes en el Evento LEADER), esta propuesta rescata indirectamente los planteamientos de trasladar LEADER desde la gestión de los departamentos sectoriales de agricultura y su articulación en aquellos responsables de las políticas de desarrollo territorial (algo que hace años, y en la escala europea, se plasmó en demandas de trasladar LEADER a política regional, bajo la financiación principalmente de FEDER). Esta propuesta ha sido planteada como primera prioridad por prácticamente 9 de cada 10 participantes en el Evento LEADER, aunque los participantes en los grupos focales le han otorgado una importancia algo menor. En todo caso, es en este contexto de revalorización de LEADER como instrumento de desarrollo territorial real, en el que se entiende que una gran mayoría de los participantes valoren muy especialmente la presencia de los GAL (a través de sus redes nacionales y regionales) en el diseño y posterior implementación de iniciativas que pueden resultar tan estratégicas como la Estrategia Nacional contra la despoblación rural.

- 3) De igualmente elevada unanimidad sobre su elevada importancia y prioridad está un tercer tipo de propuestas, que se centran en tres objetivos operativos: la creación de un fondo específico para LEADER (a escala europea); el incremento significativo de la financiación adicional nacional (sea en el marco de ese fondo específico, o como parte del FEADER); y la creación de una unidad de coordinación nacional, que evite la sensación de excesiva dispersión y hasta poca claridad que tienen los diferentes actores LEADER, tanto los GAL, como sus redes nacionales (y regionales) y las AA.GG. En esta misma línea cabe situar otra de las propuestas, con carácter complementario, la referida a la necesidad de una mayor presencia del MAPA en todo lo referido a LEADER y al desarrollo territorial (sin embargo, esta propuesta ha sido valorada con prioridad alta o muy alta por poco más de un tercio de los participantes en el Evento LEADER, pero por casi el 75 % de los participantes en los grupos focales de trabajo). En este sentido los diferentes actores son conscientes de que se está ante competencias de las CC.AA., pero también (incluyendo a las AA.GG.) que es necesario un mayor esfuerzo para evitar o paliar los efectos negativos de la gran diversidad en los planteamientos de los diferentes PDR sobre LEADER. Aquí podrían añadirse otras dos propuestas, una con carácter operativo, complementaria, como es la presencia y participación activa de los GAL (a través de sus redes nacionales) en fases que pueden resultar estratégicas como el diseño del Acuerdo de Asociación o del Marco Nacional, o documentos equivalentes. La segunda, se centra más en el fondo, en la propia concepción de LEADER, y hace referencia a la necesidad de recuperar la flexibilidad de las fases pre-PDR, cuando LEADER funcionaba como una iniciativa comunitaria. Estas dos últimas propuestas se han considerado algo menos prioritarias por parte de los participantes en el Evento LEADER.
- 4) Un cuarto grupo de propuestas, también muy importantes por su nivel de priorización (y con una elevada coincidencia entre los grupos focales y el Evento LEADER), son cuatro cuestiones operativas, menos ambiciosas que las anteriores, pero probablemente más viables en el medio plazo, y parten de la aceptación del escenario actual, pero plantean profundizar en él: en primer lugar, se plantea como necesario garantizar una transición no traumática, habilitando los mecanismos adecuados para que los GAL puedan tener una cierta continuidad, dados los negativos efectos que está teniendo el que durante periodos prolongados, a veces de hasta dos o más años, los GAL no son verdaderamente operativos. En segundo lugar, ya para el próximo periodo, se plantea el aumento de los fondos para los PDR, asegurando un mínimo de un 10 % par LEADER en todos ellos. En tercer lugar, se plantea enfatizar mucho más sobre los principios básicos de LEADER, para lo cual se pide actuar especialmente sobre la formación y cualificación de los diferentes actores en esos principios, desde los miembros de los GAL hasta equipos técnicos, pasando por las propias AA.GG. En cuarto lugar, se plantea la necesidad de superar las enormes dificultades que los GAL (y en parte también, las AA.GG.) están encontrando para implementar adecuadamente la medida de cooperación, para lo cual plantean que la convocatoria regional se convierta en convocatoria nacional y, en su caso, de ámbito europeo.

Tabla 2: Priorización de las propuestas según los participantes en los Grupos Focales de Trabajo

		Valoración media (1-5)	Proporción de participantes en los Grupos Focales							
			Muy alta (5)	Alta (4)	Media (3)	Baja (2)	No prioritaria (1)	Muy alta - Alta (5+4)	Media (3)	Baja - No prioritaria (2+1)
GESTIÓN LEADER	1. Mayor presencia del MAPA (marco común, costes simplificados, indicadores cualitativos, etc.)	3,90	43%	30%	13%	0%	13%	73%	13%	13%
	2. Creación en MAPA de unidad de coordinación y apoyo para LEADER	4,10	50%	30%	10%	0%	10%	80%	10%	10%
	3. Cooperación: convocatoria nacional (y europea)	3,90	40%	27%	23%	3%	7%	67%	23%	10%
	4. Mayor flexibilidad en implementación LEADER (ej. ingeniería financiera)	3,27	17%	27%	33%	13%	10%	43%	33%	23%
LEADER PERIODO 2021 - 2027	5. Creación inmediata de Grupo de Trabajo LEADER para el periodo 2021-2027	4,40	50%	40%	10%	0%	0%	90%	10%	0%
	6. Incremento de fondos PDR y consolidación de presupuesto mínimo del 10 % para LEADER	4,03	50%	27%	10%	3%	10%	77%	10%	13%
	7. Fondo específico para LEADER (con normativa de ámbito nacional muy clara)	4,23	57%	27%	7%	3%	7%	83%	7%	10%
	8. Formación y cualificación: principios LEADER (actores locales y responsables regionales)	3,93	30%	47%	13%	7%	3%	77%	13%	10%
	9. Recuperar independencia de LEADER (al estilo de iniciativa comunitaria, o similar)	3,67	33%	30%	17%	10%	10%	63%	17%	20%
	10. Plurifondo para des. territorial (% mínimo LEADER): estrategias y estructuras horizontales	4,07	50%	30%	0%	17%	3%	80%	0%	20%
	11. Trasposición fiel acervo y normativa UE (no más restricciones en normativa regional que UE)	3,77	33%	33%	20%	3%	10%	67%	20%	13%
	12. Contribución obligada de programas regionales y nacional a financiación redes	3,00	13%	23%	30%	23%	10%	37%	30%	33%
	13. Cooperación rural - urbana	3,20	10%	30%	37%	17%	7%	40%	37%	23%
	14. Participación redes de GAL en diseño de Ac. Asociación, Marco Nacional o equivalentes	3,63	27%	37%	17%	13%	7%	63%	17%	20%
	15. Garantizar continuidad de GAL y procesos de desarrollo (más allá de mera ejecución)	4,07	47%	27%	17%	7%	3%	73%	17%	10%
POLÍTICA TERRITORIAL	16. Gestión desarrollo territorial: presidencia gobierno nacional-regionales. Organismo transversal	3,50	33%	20%	20%	17%	10%	53%	20%	27%
	17. Política territorial integral y transversal (participación partenariados publico-privados)	4,03	37%	40%	13%	10%	0%	77%	13%	10%
	18. Financiación nacional adicional para desarrollo territorial -¿LDSMR?- (reducción fondos UE)	4,03	27%	60%	7%	3%	3%	87%	7%	7%
	19. Participación GAL y redes GAL en Estrategia Nac. de la Despoblación, políticas de género, etc.	3,87	37%	27%	23%	13%	0%	63%	23%	13%

Figura 10: Priorización de las propuestas como “Alta” y “Muy Alta” por parte de los Grupos de Trabajo (GAL, AA.GG. y redes de grupos) (en % de respuestas)

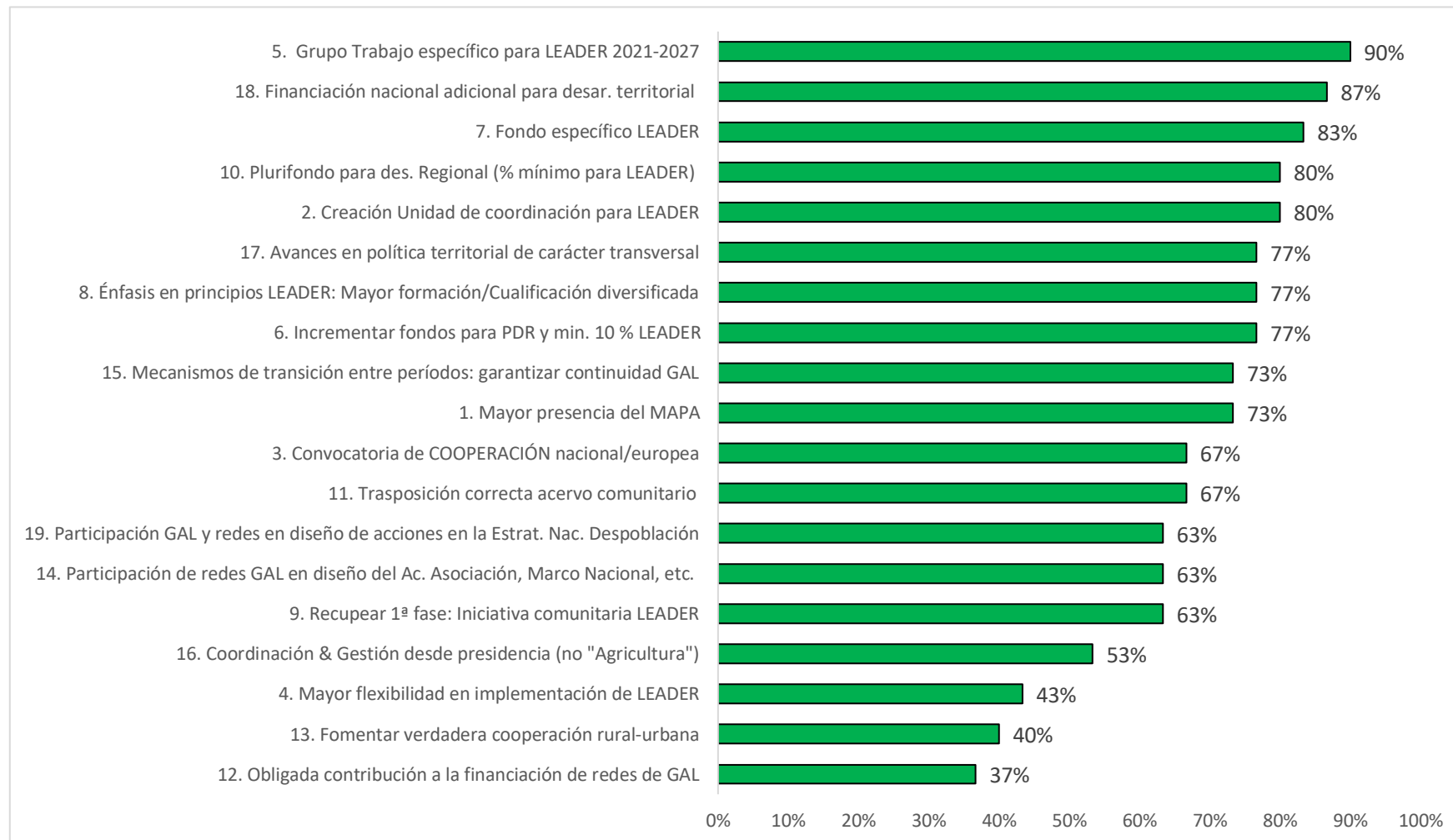
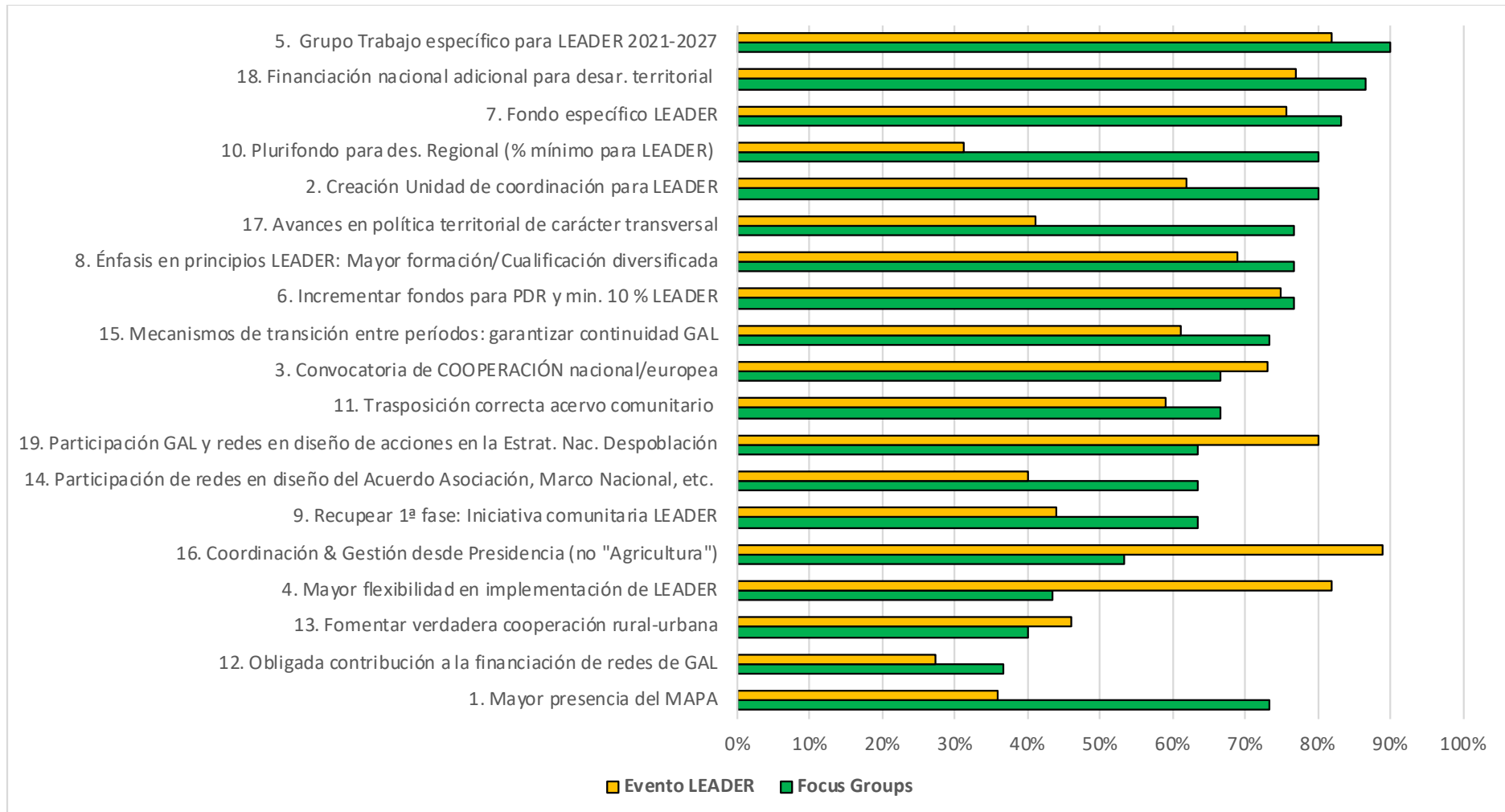


Tabla 3: Priorización de las propuestas según los participantes en el Evento LEADER (Oviedo, 28-11-2018)

		Proporción de participantes en el Evento LEADER								
		Valoración media (1-5)	Muy alta (5)	Alta (4)	Media (3)	Baja (2)	No prioritaria (1)	Muy alta-Alta (5+4)	Media (3)	Baja - No prioritaria (2+1)
GESTIÓN LEADER	1. Mayor presencia del MAPA (marco común, costes simplificados, indicadores cualitativos, etc.)	3,0	18%	18%	36%	7%	22%	36%	36%	29%
	2. Creación en MAPA de unidad de coordinación y apoyo para LEADER	3,7	31%	31%	24%	7%	7%	62%	24%	14%
	3. Cooperación: convocatoria nacional (y europea)	4,0	42%	31%	16%	7%	4%	73%	16%	11%
	4. Mayor flexibilidad en implementación LEADER (ej. ingeniería financiera)	4,4	60%	22%	13%	5%	0%	82%	13%	5%
LEADER PERIODO 2021 - 2027	5. Creación inmediata de Grupo de Trabajo LEADER para el periodo 2021-2027	4,1	49%	33%	7%	4%	7%	82%	7%	11%
	6. Incremento de fondos PDR y consolidación de presupuesto mínimo del 10 % para LEADER	4,3	64%	11%	18%	2%	5%	75%	18%	7%
	7. Fondo específico para LEADER (con normativa de ámbito nacional muy clara)	4,0	56%	20%	7%	7%	11%	76%	7%	18%
	8. Formación y cualificación: principios LEADER (actores locales y responsables regionales)	3,8	42%	27%	7%	20%	4%	69%	7%	24%
	9. Recuperar independencia de LEADER (al estilo de iniciativa comunitaria, o similar)	3,0	31%	13%	9%	16%	31%	44%	9%	47%
	10. Plurifondo para des. territorial (% mínimo LEADER): estrategias y estructuras horizontales	2,6	16%	16%	18%	11%	40%	31%	18%	51%
	11. Trasposición fiel acervo y normativa UE (no más restricciones en normativa regional que UE)	3,6	36%	23%	18%	7%	16%	59%	18%	23%
	12. Contribución obligada de programas regionales y nacional a financiación redes	3,1	20%	7%	27%	32%	14%	27%	27%	45%
	13. Cooperación rural - urbana	3,2	14%	32%	27%	7%	20%	46%	27%	27%
	14. Participación redes de GAL en diseño de Ac. Asociación, Marco Nacional o equivalentes	3,5	20%	20%	30%	14%	16%	40%	30%	30%
	15. Garantizar continuidad de GAL y procesos de desarrollo (más allá de mera ejecución)	4,6	34%	27%	14%	5%	20%	61%	14%	25%
POLÍTICA TERRITORIAL	16. Gestión desarrollo territorial: presidencia gobierno nacional-regionales. Organismo transversal	2,8	73%	16%	9%	2%	0%	89%	9%	2%
	17. Política territorial integral y transversal (participación partenariados publico-privados)	4,1	25%	16%	9%	9%	41%	41%	9%	50%
	18. Financiación nacional adicional para desarrollo territorial -¿LDSMR?- (reducción fondos UE)	4,4	52%	25%	9%	7%	7%	77%	9%	14%
	19. Participación GAL y redes GAL en Estrategia Nac. de la Despoblación, políticas de género, etc.	4,5	64%	16%	13%	7%	0%	80%	13%	7%

Figura 11: Priorización comparada de las propuestas como “Alta” y “Muy Alta” por parte de los Grupos de Trabajo (GAL, AA.GG. y redes de grupos) y de los participantes en el Evento LEADER (en % de respuestas)



* * *

Para concluir cabe señalar que estas 30 ideas clave, más las 19 propuestas de los grupos focales, recogen la visión de los diferentes protagonistas de la implementación de LEADER en España durante el periodo 2014-2020, y entre ellos, los grupos de acción local y las autoridades de gestión. Sus valoraciones, críticas y a la vez constructivas, han permitido perfilar, en primer lugar, un diagnóstico cualitativo detallado sobre una diversidad de cuestiones; en segundo lugar, a partir de ahí, todo un conjunto de necesidades y líneas de mejora que constituyen un verdadero programa de acción a corto y medio plazo; en tercer lugar, los grupos focales de trabajo han sido muy útiles, entre otros aspectos, para construir una batería de propuestas concretas, surgidas de los debates que han tenido lugar en su seno. Estas propuestas se han sometido también a la consideración de los participantes en el Evento LEADER.

Este programa de acción y estas propuestas implican, obviamente a los propios GAL y a las AA.GG., pero también a todo el entorno o sistema de soporte, incluyendo a las autoridades nacionales, las redes de grupos (tanto nacionales como regionales) y a la propia Red Rural Nacional. Cada uno de estos actores, en su ámbito de actuación, puede y debe asumir su parcela de responsabilidad y contribuir a mejorar la manera de enfocar, gestionar e implementar LEADER, tanto durante el actual periodo de programación como, especialmente, para el 2021-2027. Para ello, además de sus valiosos conocimientos y experiencia, puede apoyarse en las aportaciones de este informe de evaluación. Su elaboración y puesta a disposición de los actores rurales responde precisamente a esta idea, ser útil en el proceso de toma de decisiones de los actores rurales.