

Redes de innovación y desarrollo local en el medio rural

**Raúl Compés López, José María García Álvarez-Coque y
Jorge Aguilar-Ávila**
Coordinadores



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN
Y MEDIO AMBIENTE

Madrid, 2015



**datos
abiertos**

Aviso Legal: los contenidos de esta publicación podrán ser reutilizados, citando la fuente y la fecha, en su caso, de la última actualización.

© de los textos y las imágenes, los autores.



MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE

Edita:

© Ministerio de Agricultura, Alimentación
y Medio Ambiente
Secretaría General Técnica
Centro de Publicaciones

Distribución y venta

Paseo de la Infanta Isabel, 1
28014 Madrid
Teléfono: 91 347 55 41
Fax: 91 347 57 22

Diseño de cubierta:

Inés Tudela

Tienda virtual: www.magrama.es
centropublicaciones@magrama.es

Diseño, maquetación, impresión y encuadernación:

LOTA COMUNICACIÓN, S.L.

NIPO: 280-15-041-6

ISBN: 978-84-491-0023-9

Depósito Legal: M-16212-2015

Catálogo de Publicaciones de la Administración General del Estado:

<http://publicacionesoficiales.boe.es/>

Datos técnicos: Formato: 17x24 cm. Caja de texto: 12x19 cm. Composición: 1 columna.
Tipografía: Corporate a cuerpo 10. Encuadernación: Cosido con hilo. Papel: interior en papel
reciclado de 115 grs. Cubierta en cartulina gráfica de 300 grs. Tintas: 4/4. Impreso en papel
100% libre de cloro.

Impreso en papel 100% libre de cloro.

ÍNDICE

Prólogo	5
Presentación	7
1. Marco para promover la innovación y el desarrollo local en el medio rural	9
1.1. Los territorios rurales, la evolución de las políticas de desarrollo rural y la aplicación del segundo pilar de la PAC 2014-2020 en España ... <i>Raúl Compés López, Francisco Martínez Arroyo y Luis Camarero</i>	11
1.2. La estrategia 2020 y la Asociación Europea de Innovación (AEI) de la agricultura productiva y sostenible..... <i>Tomás García Azcárate</i>	34
1.3. Del enfoque LEADER al enfoque territorial y al Desarrollo Local Participativo..... <i>Javier Esparcia y Jaime Escribano</i>	48
1.4. Territorio y políticas de innovación: enfoques, instrumentos y algunas lecciones aprendidas..... <i>Francisco Más-Verdú, Rafael Escamilla Domínguez y Norat Roig-Tierno</i>	71
1.5. Innovación y sector agroalimentario	92
<i>Silverio Alarcón Lorenzo, Ramo Barrena Figueroa, José María García Álvarez-Coque, Teresa García López de Meneses y Mercedes Sánchez García</i>	
1.6. Territorios innovadores y competitivos: enfoques teóricos y oportunidades prácticas para el desarrollo del medio rural	109
<i>Mario Davide Parrilli</i>	
1.7. La política de desarrollo rural en la Comunidad Valenciana para el periodo 2014-2020..... <i>Jose Miguel Ferrer Arranz</i>	128
1.8. Las redes de conocimiento e innovación en el sector agroalimentario. El modelo REDIT e AINIA..... <i>Damián Frontera</i>	145

2. Redes de innovación territoriales, sectoriales y tecnológicas.	
Casos representativos y experiencias de desarrollo local	151
2.1. Las redes de conocimiento agrario y rural en España: el caso de la red social Chil	153
<i>José Abellán</i>	
2.2. Innovación y redes europeas de desarrollo rural. La Red Estatal de Desarrollo Rural (REDR)	170
<i>Felipe González de Canales López-Obrero</i>	
2.3. Redes de investigación e innovación: la plataforma tecnológica “Food for Life-Spain”	192
<i>Jorge Jordana</i>	
2.4. La Plataforma Tecnológica Agro Ecológica	213
<i>Maria Dolores Raigón</i>	
2.5. La Plataforma Tecnológica del Vino: crónica en blanco y negro (y rosado)	229
<i>Sebastián Castillo Valero</i>	
2.6. Agencias de Gestión de la Innovación para el Desarrollo de Proveedores en México	249
<i>Jorge Aguilar-Ávila, Vinicio-Horacio Santoyo-Cortés, Manrrubio Muñoz-Rodríguez, Norman Aguilar-Gallegos y Enrique Genaro Martínez</i>	
2.7. Buenas prácticas de desarrollo local. El caso del municipio de Aras de Olmos (Valencia)	267
<i>Rafael Giménez</i>	
Relación de autores	273

1.3 Del enfoque LEADER al enfoque territorial y al Desarrollo Local Participativo

Javier Esparcia, Jaime Escribano*

Introducción

El enfoque o metodología LEADER ha tenido, desde sus principios allá por 1991, una presencia muy destacada entre expertos, académicos y actores del mundo rural, probablemente mucho mayor de la que se derivaría de su limitada importancia en términos presupuestarios o de inversiones. Las razones de esta importante presencia son varias, y podríamos citar aquí algunas de lo que se conoce como especificidades del método LEADER (Tabla 1), que combinan una serie de elementos no presentes en ninguna otra política pública (MARM, 2011). Efectivamente, este método es una forma de tomar decisiones y de aplicar políticas públicas diferente a la tradicional y, en todo caso, complementaria, no alternativa. El que la población local, a través de sus asociaciones, puedan implicarse en procesos participativos y ser corresponsables en el diseño de qué debe hacerse y cómo debe aplicarse (estrategia de desarrollo), es evidentemente novedoso. El que los representantes de la población local, públicos pero, sobre todo, económicos y sociales, tengan un protagonismo en la gestión de iniciativas en el marco del procesos de desarrollo, es novedoso. El que se disponga de equipos técnicos en el territorio, accesibles, formados y dispuestos a asesorar en la puesta en marcha de iniciativas, además de facilitar la burocracia para acceder a ayudas públicas, es igualmente nuevo en las zonas rurales. El que en este contexto, todos estos actores, apoyados en los equipos técnicos, sean capaces de diseñar y poner en marcha estrategias de desarrollo que persiguen ser multisectoriales e integradoras (aunque no siempre sea fácil alcanzarlo), es también novedoso, por los efectos positivos sobre la articulación de los debilitados sistemas económicos de estos territorios. Por último, entre otros aspectos, el que los actores económicos, sociales y públicos de un municipio rural se sienten junto a los de los municipios vecinos, y que puedan compartir objetivos y acciones concretas, más allá de los límites municipales, o que estén obligados a cooperar a la hora de tomar decisiones y aplicar esas estrategias de desarrollo y las diferentes acciones que surjan en ese contexto, ha sido y sigue siendo evidentemente novedoso.

Estas son solo algunas de las razones por las que el enfoque LEADER es tan importante, no solo como instrumento complementario en el ámbito de los procesos de desarrollo de los territorios rurales, sino por lo excepcional que es en el ámbito de las políticas públicas, y todo ello va mucho más allá de los recursos físicos o financieros que puede ser capaz de movilizar.

El presente trabajo se divide en dos apartados. En el primero de ellos se hace un breve repaso a la evolución que el enfoque LEADER ha tenido en su

* Universidad de Valencia

plasmación práctica, a través de las diferentes iniciativas desde su puesta en marcha en 1991. Este ha sido un largo proceso de consolidación, con épocas de desarrollo, pero también con momentos de cierto agotamiento. En estos más de 20 años desde las instituciones comunitarias se ha intentado introducir ajustes para ir mejorando la eficacia del enfoque. Precisamente uno de estos reajustes importantes se ha producido en el periodo 2007-2013, con resultados, como veremos, poco satisfactorios, y de ahí que para el periodo 2014-2020 las instituciones comunitarias hayan replanteado, de nuevo, la utilización del enfoque LEADER, quedando ahora subsumido en el desarrollo local participativo y, más globalmente, la aproximación territorial al desarrollo local (Esparcia y Escribano, 2012). Su análisis es objeto del segundo apartado, contextualizado en una breve presentación y análisis de las principales novedades que se derivan del marco normativo para este periodo 2014-2020. Este segundo apartado finaliza con el análisis y la reflexión en torno a una pregunta, hasta qué punto el discurso sobre el desarrollo local participativo (basado en gran parte en el enfoque LEADER) se ha quedado solo en la retórica o, por el contrario, hay indicios claros de que en España estamos ante una verdadera apuesta por esta aproximación y, en conjunto, por la aproximación territorial al desarrollo local.

De LEADER I a Eje 4. La consolidación del enfoque LEADER

De la realidad de las zonas rurales desfavorecidas a la definición del enfoque

Hablar del enfoque LEADER es hablar de una metodología de trabajo dirigida a revitalizar y valorizar el medio rural a partir de sus propios recursos y por parte de sus propios habitantes, como respuesta al paulatino declive que éste experimentó desde los años 60-70 a raíz de los múltiples problemas que afectaron al principal sector económico y elemento articulador de la sociedad rural hasta entonces, la agricultura familiar.

Si bien es cierto que en un primer momento la respuesta de los diferentes espacios rurales dependió de su mayor o menor capacidad para lograr la modernización de sus estructuras productivas, no es menos cierto que también existieron otro tipo de dificultades: despoblación, envejecimiento, endeudamiento, proletarización de la mano de obra, pérdida de rentas, masculinización, etc. Estos problemas fueron más evidentes e intensos en los espacios rurales menos dinámicos y más marginales, tanto por el grave declive económico que experimentaron (sus estructuras agrícolas no podían competir en los mercados nacionales e internacionales, de modo que entraron en claro retroceso) como por la desarticulación social que padecieron. Como resultado, la población local o bien emigró hacia áreas más dinámicas, o bien se asentó en los sistemas de ayudas públicas.

Para actuar sobre estos problemas la entonces Comunidad Europea aprueba en 1975 la Directiva 268 sobre Agricultura de Montaña y determinadas Zonas Desfavorecidas, primer antecedente del enfoque LEADER al plantear en ella medidas en la línea de lo que luego será el desarrollo rural territorial. En España esta propuesta fue recogida parcialmente por la Ley de Agricultura de Montaña (25/1982), que reconoce también la situación de

declive de los espacios rurales españoles desfavorecidos, y plantea diversos mecanismos para intentar abordar sus dificultades. De entre todos ellos, resulta especialmente interesante el compromiso que (por primera vez) se promovía entre enfoques y sectores tradicionales (centrados en la dimensión sectorial de los problemas), por un lado, y enfoques y sectores progresistas, por otro. Además, es de destacar el diseño de dos instrumentos con claro enfoque de desarrollo local e integrado del espacio rural, las Gerencias de Montaña, y los Programas de Ordenación y Promoción de Recursos de Montaña (PROPOMs). La misión de las primeras era doble: por un lado, delimitar las Zonas de Montaña, referencia espacial para la aplicación de los programas de desarrollo; y por otro lado, diseñar y aplicar dichos programas en función de los recursos endógenos y las potencialidades locales.

Sin embargo, la escasa experiencia que se tenía en España en este enfoque, y las dificultades en la puesta en marcha de los instrumentos de intervención y gestión que contemplaba la Ley de Agricultura de Montaña, supusieron que todo el proceso de constitución, aprobación y desarrollo de las Gerencias de Montaña fuera excesivamente lento. Como consecuencia, con la entrada de España en la Comunidad Europea (1986) y el proceso de adaptación de la normativa comunitaria, los PROPOMs no llegaron a implementarse. En su lugar, y con motivo de la Reforma de los Fondos Estructurales de la Comunidad Europea en 1988, será la Iniciativa Comunitaria (IC) de Desarrollo Rural LEADER¹⁰ (*Liaisons entre Activités de Développement et de l'Economie Rurale*) la que definitivamente recogerá el enfoque territorial del desarrollo rural en el ámbito de las políticas públicas.

LEADER aparece así como un instrumento específico de intervención en las zonas rurales, como resultado de la estrategia (casi de choque) que la política regional europea desarrollará durante estos años para resolver los graves desequilibrios territoriales que experimentaban los espacios europeos, y las diferentes dimensiones que empezaban a alcanzar los problemas de cohesión económica y social. Con LEADER se empieza a reconocer tanto la importancia sociocultural del mundo rural y sus nuevas demandas (materiales y post-materiales), como el papel clave del sector agrario en el desarrollo rural (como ejemplo de multifuncionalidad), y la necesidad de una actuación económica que permita activar dicha potencialidad. No hay que olvidar que durante estos años las políticas “rurales” procedentes de las instituciones comunitarias están dominadas por la Política Agraria Común (PAC), todavía centrada en la producción y los mercados.

Pese a todo, en el ámbito europeo el enfoque territorial del desarrollo en áreas rurales no fue, ni es, predominante. Esta realidad se puede observar con

¹⁰ Las Iniciativas Comunitarias (IC) constituyeron instrumentos diseñados, conducidos y (co)financiados por y desde la Comisión Europea, a diferencia de lo que constituía el grueso de la financiación comunitaria, que estaba en manos de los estados. En consecuencia, las IC disponían de un margen de actuación relativamente más amplio, y podían plantear intervenciones más homogéneas y directas, manteniendo planteamientos globales en todo el territorio de la Unión Europea. Otras IC fueron, por ejemplo, URBAN (dirigida a áreas urbanas), PESCA (áreas pesqueras), ENVIREG (medidas en materia medioambiental), ADAPT (cambio industrial), etc.

facilidad si tenemos en cuenta que, en términos presupuestarios, LEADER absorbe habitualmente entre el 5 y el 15% de los recursos públicos comunitarios destinados al desarrollo rural, según los diferentes periodos de programación comunitaria (y que éstos a su vez son solo el Segundo Pilar de la PAC). No obstante, aunque la importancia presupuestaria es relativamente escasa, nadie duda de que cualitativamente este enfoque constituye una aproximación innovadora a planteamientos de desarrollo muy eficaces en las zonas rurales desfavorecidas. Por ello, LEADER resulta un interesante método de intervención y gestión de los procesos de desarrollo desde los propios territorios rurales.

De hecho, LEADER ha permitido la plasmación teórica-conceptual del desarrollo territorial a partir de dos aspectos clave, la diversificación productiva y la gestión local (Esparcia, 2012). El primero supone el elemento definitorio del desarrollo rural, y en él tienen cabida tanto las actividades complementarias a las tradicionales agricultura y ganadería (por ejemplo, mediante mejoras en la calidad o en el grado de transformación de los productos, a fin de asegurar un mayor valor añadido), como otro tipo de actividades nuevas e innovadoras en los espacios rurales: turismo rural, servicios a la población, gestión medioambiental, recuperación del patrimonio (material e inmaterial), etc. Al basar la diversificación en los recursos productivos locales, e insistir en la importancia de valorizar los elementos locales, el concepto “endógeno” se sitúa en la base de lo que serán (o deberían ser) las estrategias de desarrollo para los espacios rurales.

La gestión local, en donde se incluye la revitalización y/o dinamización de la sociedad local, es el otro aspecto clave en la concepción teórico-conceptual del desarrollo rural. Sencillamente, porque no se concibe que en las zonas rurales puedan diseñarse estrategias de diversificación productiva, apoyadas en recursos locales, sin que de forma paralela se produzca la articulación e implicación de la sociedad local en la toma de decisiones. Desde este punto de vista el desarrollo rural, desarrollo endógeno o desarrollo local en zonas rurales, constituye una aproximación desde abajo que concede un gran protagonismo a los actores locales (frente a los tradicionales enfoques sectoriales, no basados en el territorio sino en una concepción *top-down* de las políticas y de los impulsos para el desarrollo).

En consecuencia, las estrategias de desarrollo surgidas gracias a LEADER resultan relativamente más acertadas y beneficiosas para los distintos espacios rurales, pues el territorio adquiere en ellas un valor fundamental en tanto que permite introducir la identidad de la población local con el espacio y la sociedad en la que vive, un aspecto aparentemente sin importancia pero que interviene de forma evidente en el mayor o menor arraigo e implicación de la población en las acciones que emprende. De este modo, la diferencia entre LEADER y otro tipo de intervenciones es que aquí se indica más “cómo” se debe actuar, en vez de señalarse directamente lo que hay que hacer (COM, 2006). Para ello, se incide sobre todo en potenciar las características intrínsecas de dicho enfoque (trabajo en red, cooperación, territorialidad, etc.) (Tabla 1), las cuales al interactuar entre sí favorecen la consecución no sólo de resultados más eficaces (en tanto en cuanto es la población local la que mejor conoce sus necesidades, potencialidades y limitaciones), sino también con efectos relativamente más sostenibles en la propia dinámica de las zonas rurales.

Tabla 1. Características básicas del enfoque LEADER

Características	Descripción
1. Territorial	Las políticas se circunscriben a territorios pequeños, homogéneos y socialmente unidos
	Favorece la identificación de las fortalezas y debilidades, amenazas y oportunidades
	Permite una mayor precisión en la adopción de medidas
	Se debe contar con una masa crítica suficiente que respalde la estrategia
	Su superficie no tiene por qué corresponderse con límites administrativos
2. Enfoque ascendente y endógeno	Son los interesados quienes toman las decisiones y seleccionan las prioridades
	Debe coordinarse con otros enfoques (descendentes) para ser eficiente y eficaz
	Supone la concienciación, formación, participación y movilización de la población local
	Se presentan unos criterios claros para seleccionar actuaciones
	Debe llevar aparejado mecanismos para favorecer la transparencia
3. Participativo: asociaciones locales públicas y privadas (Grupos de Acción Local)	Encargado de elaborar y aplica la estrategia de desarrollo
	Decide la asignación de recursos y los gestiona
	Agrupar y combina los recursos
	Vincula a los agentes locales a proyectos colectivos y actuaciones multi-sectoriales
	Potencia el diálogo y la cooperación entre agentes rurales (reduce conflictos y facilita consenso)
4. Innovador	Fomenta la innovación a través de amplios márgenes de libertad y flexibilidad en la toma de decisiones sobre las medidas a adoptar
	Innovación: nuevo producto, nuevo proceso, nueva organización o nuevo mercado
	Puede suponer también la adopción a la realidad local de innovaciones externas
	Las nuevas tecnologías de la información y comunicación (NTIC) son claves para alcanzar y difundir innovación
5. Integrador y multisectorial	Integra diversos sectores de actividad
	Busca la coherencia de las medidas a adoptar
	Pretende integrar a todo tipo de actores y sectores participantes
6. Conexión en redes	Favorece el intercambio de realizaciones, experiencias y conocimientos
	Permite superar el aislamiento del medio rural
	Diferentes tipos: institucionales y administrativas (nacionales, regionales y locales)
7. Cooperación	Permite superar la simple conexión y favorecer el trabajo conjunto
	Potencia las actividades locales y resuelve problemas (alcanzar masa crítica)
	Dos tipos de cooperación: interterritorial (en un mismo Estado) y transnacional (diferentes Estados)

Fuente: Comisión Europea (COM), 2006.

LEADER I: la trilogía del desarrollo

Estas características básicas se han mantenido constantes desde su aparición en LEADER I (1991-1994). Esta IC sienta las bases de la denominada “trilogía del desarrollo” al promover, primero, un desarrollo local con enfoque territorial, en donde el territorio supera definitivamente su visión como mero soporte de actividades económicas y población, para concebirse como recurso con valor en sí mismo, en tanto en cuanto alberga paisajes, recursos ambientales, recursos productivos, pero sobre todo, una población con un *know-how* específico y susceptible de valorizarse (por ejemplo, respecto de productos y/o procesos locales).

El segundo aspecto de la trilogía LEADER consiste en su diseño orientado a la animación de los actores público-institucionales, sociales y económicos de los territorios rurales, para favorecer el diálogo alrededor de partenariados (bajo la fórmula concreta de los grupos de acción local o GAL), en los que analizar los problemas de su territorio de forma autónoma y responsable. De este modo, se dispone de las sinergias necesarias para diseñar y gestionar la aplicación de la estrategia (tercer elemento) que logre revitalizar y valorizar sus espacios de vida.

LEADER I centró su ámbito de actuación territorial en las zonas rurales desfavorecidas de las regiones Objetivo 1 u Objetivo 5b de los Fondos Estructurales (en concreto, FEDER, FSE y FEOGA-Orientación), capaces de presentar cierta homogeneidad físico-geográfica, social (identidad propia y vínculos sociales, históricos o culturales entre los habitantes del territorio) y económica (por ejemplo, a partir de un sector productivo análogo o con estrechas conexiones).

A partir de estas consideraciones generales, cada Estado o región adaptó un conjunto de criterios específicos para definir qué municipios o partes de estos podían ser considerados susceptibles de integrarse en una zona LEADER. Estos criterios hacían referencia a la coherencia programática (o calidad de la estrategia de desarrollo propuesta), a la participación social (o calidad del partenariado entre actores públicos y privados que componen el GAL) y a las características del territorio (densidad de población, potencial de consumo, tasa de dependencia, etc.).

Estas características eran los criterios aparentemente más objetivos y básicos, porque determinaban el grado de ruralidad y por tanto la mayor o menor idoneidad de convertirse en territorio LEADER¹¹. Pero además, las características territoriales eran también las que permitían a cada GAL identificar sus necesidades locales, y definir sus propias estrategias de desarrollo en función del conjunto de medidas propuestas por la Comisión Europea¹².

En líneas generales LEADER I fue considerado todo un éxito, pues este nuevo modelo de intervención permitió que los actores locales (públicos y privados) ad-

¹¹ En España, los territorios correspondientes a LEADER I sustituían a los Planes comarcales de ordenación rural de Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario (IRYDA) (MARM, 2011).

¹² Apoyo técnico al desarrollo; formación profesional y ayuda al empleo; apoyo al turismo rural; apoyo a pequeñas y medianas empresas, artesanía y servicios locales; valorización y comercialización de productos agrarios locales; promoción cultural y apoyo al asociacionismo; equipamiento y funcionamiento de los grupos.

quirieran un protagonismo y una capacidad de toma de decisiones y de gestión desconocidas hasta el momento. De hecho, pese al excesivo protagonismo que las administraciones locales tuvieron con respecto a lo deseado por los agentes económicos, el sector privado respondió de forma amplia a esta nueva oportunidad. Así, al absorber más de la mitad del gasto total del programa, hizo que las previsiones de gasto se vieran desbordadas y tuvieran finalmente que ampliarse (de 286,6M€ a 386,7M€).

LEADER II: e impulso de la innovación

Sin duda, el mejor ejemplo del logro alcanzado fue la continuidad que obtuvo la IC (experimental) LEADER. De este modo en julio de 1994 comenzaba la segunda etapa, LEADER II (1994-1999), que supuso la consolidación y la ampliación de las acciones iniciadas en el período precedente, convirtiendo así el programa LEADER en todo un fenómeno incluso mediático (Esparcia, 2006).

Territorialmente LEADER II continuó actuando sobre zonas desfavorecidas (a las regiones objetivo 1 y 5b del período anterior, se sumaron las definidas como objetivo 6 tras la Reforma de los Fondos Estructurales de 1993), y apoyando a los proyectos impulsados por los agentes locales. No obstante, en este segundo período de programación el carácter innovador introducido por LEADER I pasó a convertirse en uno de los objetivos explícitos de la IC. De este modo, se pretendía conseguir el desarrollo de proyectos innovadores no sólo por su método de diseño y gestión, sino también por cualquier otro aspecto que fuera posible (como por ejemplo, por el contenido mismo de los productos, de los procesos de producción, y/o de las formas de organización que promovieran).

Otro cambio fue la estructuración de las medidas subvencionables en cuatro categorías¹³, si bien en realidad continuaban abarcando los mismos aspectos recogidos en LEADER I, y con financiación de varios fondos (a la que contribuían FEOGA-O, FEDER y FSE) como nacional (procedente de las administraciones central, regional y local), además de la inversión privada.

La IC LEADER II contó con una enorme aceptación entre las zonas rurales europeas y españolas, como muestra el aumento notable de candidaturas y programas finalmente desarrollados. En consecuencia, LEADER II consiguió la participación de más socios, la realización de más proyectos y la implicación de más beneficiarios, contribuyendo así al espíritu de cambio de las dinámicas socioeconómicas existentes en los territorios rurales (MARM, 2011).

De nuevo, los resultados financieros mostraron una lectura positiva (se vuelven a superar las previsiones de gasto), pero sin duda el principal éxito de LEADER II fue consolidar la confianza que en sí mismos tenían los actores locales más importantes de las zonas rurales (aquellos que generan empleo y rentas), gracias a las enseñanzas que de la IC se derivaron, las experiencias logradas, y el fomento de la

¹³ Medida A, denominada "Adquisición de competencias"; Medida B, denominada "Programas de innovación rural"; Medida C, denominada "Cooperación transnacional"; y Medida D, denominada "Redes de colaboración".

participación en la gestión del territorio. En definitiva, el reconocimiento de la utilidad del enfoque territorial en áreas sin tradición de este tipo¹⁴.

Sin embargo no todo fueron resultados positivos: en ciertos casos, LEADER II fue utilizado como herramienta de influencia y/o control político en distintos niveles administrativos y territoriales, a través de la configuración de los GAL. De hecho, muchos de estos se convirtieron en verdaderas estructuras de poder local (Esparcia, 2000; Esparcia *et al.*, 2000; Esparcia, 2015).

LEADER Plus: apuesta por temas aglutinantes y por la cooperación

En un intento por abordar dicho problema, pero sobre todo con la intención de reducir el papel relativamente predominante de los actores públicos en los procesos de diseño y gestión (crítica aparecida ya en LEADER I), la Comisión Europea limitará en la nueva IC la participación del sector público en los GAL. De este modo, a partir de LEADER Plus (2000-2006) los grupos estarán compuestos por un conjunto equilibrado y representativo de interlocutores de los distintos sectores socioeconómicos del territorio LEADER, llegando estos a representar como mínimo el 50% de los miembros presentes en los órganos de decisión (DOCE, 2000).

No obstante, esta no fue la única novedad del tercer período de programación. En LEADER Plus la Comisión cambió el planteamiento de trabajo de los GAL al pasar de ofrecer diversas medidas subvencionables, a plantear tan solo cuatro grandes temas aglutinantes¹⁵ en torno a los que cada zona LEADER debía constituir el eje articulador de las estrategias de desarrollo, según los recursos y características de sus territorios.

Este cambio vino acompañado de otros dos, por un lado la financiación, y por otro el ámbito espacial de actuación. El primero de ellos resultó del paso a una estructura mono-fondo¹⁶, como vía mediante la que intentar resolver los problemas derivados de compatibilizar las financiaciones procedentes de tres Fondos Estructurales. De este modo LEADER modifica su habitual funcionamiento (casi aislado) como IC, y pasa a integrarse por completo en el entrama-

¹⁴ En el caso español, este reconocimiento se plasmó en la aprobación del Programa Operativo PRODER (Programa Operativo de Desarrollo y Diversificación Económica de Zonas Rurales) y sus dos ejecuciones: PRODER (1996-1999) y PRODER 2 (2000-2006). En ambos, básicamente, lo que se pretendía era impulsar el desarrollo endógeno y sostenido de una serie de comarcas rurales siguiendo el método LEADER. En el primer PRODER éstas se correspondían con las regiones españolas de Objetivo 1 que no hubieran sido beneficiarias de la medida B (innovación) de la Iniciativa Comunitaria LEADER II. Por su parte, en PRODER 2 las comarcas podían ser tanto regiones Objetivo 1 como fuera de éste, siendo en consecuencia significativamente distinto el programa a ejecutar.

¹⁵ Utilización de nuevos conocimientos y tecnologías, mejora de la calidad de vida en las zonas rurales, valorización de los productos locales, y valoración de los recursos naturales y culturales.

¹⁶ Reglamento 1257/99/CE del Consejo, de 17 de mayo, sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA) y por el que se modifican y derogan determinados Reglamentos (también conocido como "Agenda 2000").

do normativo del desarrollo rural del que formaba parte¹⁷. Como resultado, las políticas estructurales relacionadas con el desarrollo rural se consolidan como Segundo Pilar de la PAC (FEOGA-O), frente a la tradicional política de mercados y rentas del Primer Pilar (FEOGA-G).

Por su parte, el cambio en la delimitación espacial que acompañó a LEADER Plus favoreció que, a diferencia de LEADER I y LEADER II, en este nuevo período todo el espacio rural pudiera beneficiarse de esta tercera IC. Pero además, LEADER Plus apostó por la cooperación territorial en un sentido amplio, no sólo dentro de los propios territorios rurales, sino también entre territorios de un mismo estado, entre distintos estados, e incluso fuera del marco comunitario. Se pretendía así incitar al trabajo en red para difundir fácilmente nuevos modelos de desarrollo rural, conseguir resultados transferibles (mediante buenas prácticas), intercambiar logros, experiencias y aprendizajes entre los agentes de LEADER.

LEADER Plus vuelve a presentar una lectura positiva si atendemos a los resultados financieros, en donde los gastos finales superaron de nuevo a las previsiones iniciales (finalmente éstas se sobrepasaron en un 23%), gracias a la participación del sector privado. Sin embargo, en este período se percibió una pérdida del carácter innovador de los proyectos, pues aunque muchos de los beneficiarios agudizaron el ingenio para diseñar o presentar acciones aparentemente innovadoras, en realidad respondían a planteamientos tradicionales (MARM, 2011).

Se continuaba sin contar con una verdadera política europea de desarrollo rural (Delgado, 2005), ya que en el fondo se mantenía una concepción agrarista, en donde si bien se habían logrado incorporar ciertas novedades (como por ejemplo la gestión integral de los programas agroambientales, hasta la fecha regulados de forma independiente), se seguía concibiendo que la actividad agraria era el motor del desarrollo de las zona rurales. Luego, el desarrollo rural era beneficioso para éstas en tanto en cuanto lo fuera para los agricultores (Moyano, 2005).

FEADER y Eje LEADER: LEADER como método de trabajo

El intento por parte de la Comisión de integrar y articular de manera más eficaz las diferentes dimensiones del desarrollo rural en el resto de políticas europeas, supuso que LEADER presentase un cambio fundamental en el cuarto período de programación (2007-2013). En este sentido, el Reglamento 1698/2005 de ayuda al Desarrollo Rural a través del FEADER (Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural, único mecanismo de financiación y control de LEADER) pretendía integrar la dimensión agraria por un lado, y la territorial por otro, superando así la tradicional tendencia a la disociación entre agricultores y resto de la población rural, y convirtiendo la política de Desarrollo Rural en un instrumento de cohesión social y territorial (Moyano, 2005).

Para ello, la programación comunitaria plantea una estructura parcialmente diferente: cada Estado Miembro elabora un Plan Estratégico Nacional que se lleva a cabo a través de los Programas de Desarrollo Rural (PDR). Estos, a su vez, han de

¹⁷ Si bien era la única parte del desarrollo rural con enfoque territorial, puesto que el resto de programas seguía unas pautas políticas más tradicionales, de arriba-abajo y basadas en programas definidos y diseñados desde el gobiernos central y/o regional.

incorporar las directrices comunitarias, convertidas en cuatro ejes de actuación (Tabla 2), entre los que destaca el Eje 4 o Eje LEADER, que pretende consolidar y ampliar las fórmulas de cooperación y gobernanza que se derivan de la cooperación público-privada y de la participación de la sociedad local (enfoque *bottom-up*), al conjunto de actores del mundo rural, incluidos agricultores, ganaderos y silvicultores (apenas contemplados en las IC LEADER). De este modo, el enfoque LEADER pasa de ser una IC a incorporarse en los PDR como eje básicamente metodológico, al intentar la integración y articulación de los tres primeros ejes.

Una lectura inicial del valor real de LEADER-Eje 4 puede hacerse a partir del análisis de los presupuestos. La Comisión planteó una elevada flexibilidad pero condicionando la distribución de las ayudas con ciertos porcentajes mínimos, que no hacían sino demostrar el carácter ambientalista que se pretendía dar al desarrollo rural (Tabla 2). A partir de esos porcentajes mínimos, nuestro Plan Estratégico Nacional plantea una reorientación de modo que las inversiones públicas se concentrarían especialmente en el Eje 1 (40%), mientras que a cada uno de los Ejes 2 y 3 se destinaría un 25%, quedando el Eje LEADER con un máximo del 10%.

Tabla 2. Ejes FEADER

Ejes de actuación	Objetivos	“Lógica” de actuación	Protagonistas	Financiación mínima	Recomendac. Plan Estr. Nacional	Distribuc. Final
Primer Eje	Mejora de la competitividad de la agricultura.	Orientada a la competitividad	Agricultores (explotaciones modernas y competitivas), organizaciones profesionales agrarias y cooperativas	10%	40%	33%
	Mejora de la calidad de las producciones alimentarias					
Segundo Eje	Gestión sostenible de las explotaciones agrarias (programa agroambiental, etc.) y forestales	Orientada al desarrollo sostenible	Agricultores (explotaciones no competitivas), propietarios y grupos forestales, y medioambientalistas	25%	25%	46%
	Gestión sostenible de los territorios					
	(Red Natura 2000)					
Tercer Eje	Diversificación de actividades económicas	Dirigida a la creación de empleo mediante la diversificación de actividades	Resto de actores sociales: emprendedores, jóvenes rurales, asociaciones de mujeres, grupos ecologistas, etc.	10%	25%	15%
	Mejora de la calidad de vida en el medio rural					
Cuarto Eje (LEADER)	Extensión del enfoque LEADER a los tres ejes anteriores	Metodológica (bottom-up)	Todos (generación de Grupos de Acción Rural)	5%	10%	6%

Fuente: Elaboración propia a partir de Esparcia (2012) y Esparcia y Escribano (2012)

La distribución final de la ayuda pública del FEADER comparada con la distribución teórica inicial de la Comisión, muestra claramente la atención preferente que en España se ha dado al eje agroforestal, al recibir éste un 33% de la ayuda pública (Tabla 2). Por su parte el Eje 2, pese a recibir una importante atención financiera (46%), queda por debajo de lo que sería el modelo teórico de la Comisión. Algo similar ocurre con el Eje 3 (con un 12%) y el Eje 4 (con un 6%), pues ambos quedan muy por debajo de ese modelo teórico, y apenas superan el límite mínimo establecido (Esparcia, 2012).

Por tanto, como conclusión, el periodo 2007-2013 supone el intento por parte de la Comisión Europea de articular un sistema que dotase de mayor protagonismo al enfoque territorial. Este habría de venir de la mano tanto de un creciente peso de las ayudas como, sobre todo, a través del fortalecimiento de estructuras de gestión territorial (enfoque y metodología LEADER) en las que se integrasen cada vez más los actores agrarios. El fracaso de este intento tiene múltiples causas y responsables. Una de ellas es la insuficiente dotación financiera del FEADER (sobre todo si tenemos en cuenta las necesidades que se derivaron de la incorporación de los países del Este de Europa). En segundo lugar, los gobiernos regionales se han mostrado temerosos de dar mayor protagonismo a un modelo que se alejaba del tradicional enfoque sectorial. En tercer lugar, son igualmente responsables los poderosos sectores agraristas, que, equivocadamente, con frecuencia han visto en el enfoque territorial una mera competencia por la financiación europea. Por último, los sectores ruralistas, sin duda menos consolidados y temerosos de la competencia con los *lobbies* agraristas, también han fallado al no saber o poder abrirse y mejorar la –en todo caso muy difícil– articulación con los sectores agraristas (Moyano, 2011).

La responsabilidad de los diferentes actores nacionales, regionales y locales, que la tienen, no exime también a la propia Comisión. Efectivamente, el fracaso de este planteamiento no es una particularidad de España, sino que ha sido generalizado en la Unión Europea (como lo pone de relieve el comparativamente muy bajo nivel de ejecución del Eje 4 respecto a los restantes, debido en parte a las dificultades de puesta en marcha de las estrategias de desarrollo local, pero igualmente a las derivadas de la propia concepción y estructura de los cuatro ejes) (Comisión Europea, 2013)¹⁸.

En esta misma línea, la incorporación de LEADER a los PDR es calificada como “decepcionante”, señalando varias causas. Por un lado, se ha limitado la capacidad real de actuación de los GAL, dado que los gobiernos regionales se han reservado la gestión de los Ejes 1 y 2, impidiendo con ello gestionar a los GAL medidas relacionadas con la agricultura y la industria agroalimentaria. Por otro lado, las dificultades burocráticas no solo no se han reducido sino que han aumentado, haciendo de los grupos una mera ventanilla, a lo que ha contribuido “el creciente celo de las Administraciones por controlarlos” (Martínez Arroyo, 2013).

¹⁸ Véase a este respecto el Informe de la Comisión sobre la aplicación de los planes estratégicos nacionales y las directrices estratégicas comunitarias de desarrollo rural (2007-2013).

Por lo tanto, pese a que a nivel teórico el planteamiento de la Comisión era un reto estimulante en el ámbito de las políticas públicas, es muy probable que en su diseño se subestimasen las dificultades reales a la hora de cambiar las mentalidades. Efectivamente los responsables públicos nacionales y regionales responden sobre todo a modelos sectoriales, afianzados durante siglos. De estos mismos modelos participan los actores agraristas y sus representantes (que la PAC no ha hecho sino reforzar). Y en ese contexto, los nuevos actores territoriales son vistos como un elemento extraño y ajeno a un enfoque y método de trabajo que se considera el “correcto” (y a unos fondos considerados como propios).

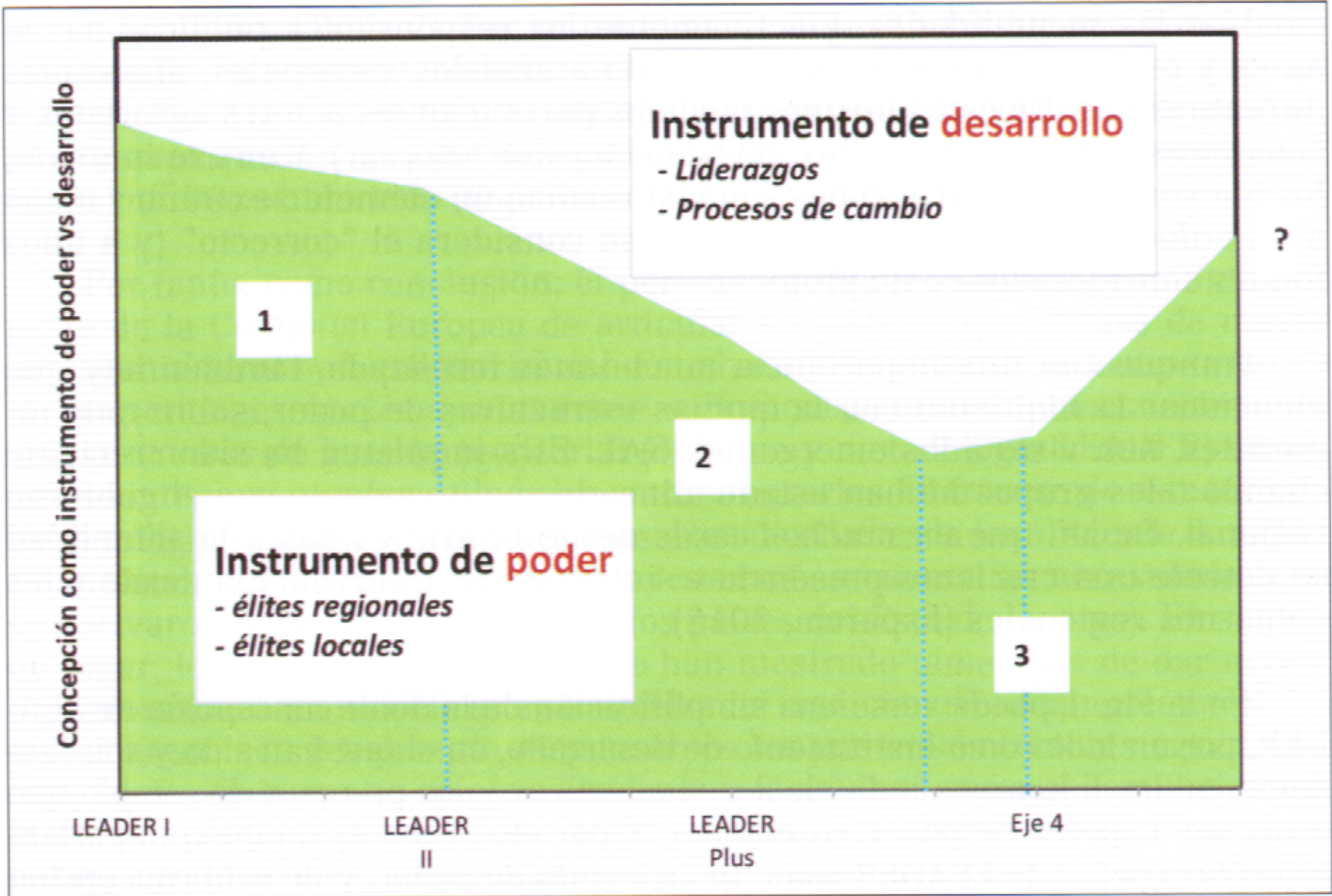
Aunque con una importancia mucho más localizada, también hay que mencionar la inquietud con la que las estructuras de poder, sobre todo regionales, han visto a los emergentes GAL. Esta inquietud ha sido creciente cuando tales grupos no han estado alineados políticamente con el gobierno regional. De ahí que en muchos casos desde LEADER I hasta la actualidad se detecte una creciente presencia e -intentos de- intervención desde tales gobiernos regionales (Esparcia, 2015).

En la Fig. 1 puede verse una simplificación de la doble concepción de LEADER, por un lado como instrumento de desarrollo, en el que han sido y son fundamental los liderazgos individuales y colectivos y los procesos de cambio que estos son capaces de poner en marcha. Y por otro lado, es también importante la concepción de LEADER como instrumento de poder, y de esta concepción participan muchas élites locales y algunas élites regionales. Desde LEADER I se había avanzado de manera muy significativa y era creciente la concepción de éste como instrumento de desarrollo (fases 1 y 2 en la Fig. 1), lo que en teoría debe ser, pero, desde los últimos años de LEADER Plus, como consecuencia de una fuerte politización y de la utilización de redes clientelares, se intensificaron los intentos de intervención en lo que iba a ser el diseño de los GAL y las estrategias en el Eje 4 (fase 3 en la Fig. 1). Tales intentos de intervención respondían, en esta simplificación, a la concepción de LEADER como instrumento de poder y, por tanto, representaban una perversión de los fundamentos y objetivos del método LEADER. Faltan aún análisis detallados que nos permitan profundizar en esta cuestión, pero una primera aproximación sí nos permite afirmar que este esquema representa en gran parte lo que ha ocurrido en estos más de 20 años de método LEADER en España¹⁹.

¹⁹ La situación que se señalaba en los años 90, con estructuras de poder local, con frecuencia extensión de redes clientelares desde los propios gobiernos regionales a las que se hace mención en Esparcia (2000) y Esparcia *et al.* (2000), han seguido vigentes hasta la actualidad (Esparcia, 2015).

Obviamente no todos los GAL responden a estos planteamientos, pero éstos tienden a estar presentes en muchos de ellos, en mayor o menor medida. Estas situaciones, lejos de desaparecer, se han recrudecido, como ocurrió especialmente desde uno o dos años previos a la definición de los GAL para el periodo 2007-2013.

Figura 1. La doble concepción de LEADER: instrumento de desarrollo vs instrumento de poder



Fuente: Adaptado a partir de Esparcia (2000), Esparcia *et al.* (2000) y Esparcia (2015)

2014-2020: ¿Hacia una nueva estrategia para reforzar el enfoque territorial?

Los nuevos instrumentos y el enfoque territorial

Hace varios años que los diferentes actores rurales son conscientes del fracaso del intento de impregnación del enfoque agrarista sectorial por parte del enfoque territorial. Sin embargo, ello no invalida en absoluto las virtudes ni los logros de este último. Por ello desde la Comisión se ha continuado trabajando para rediseñar la política de desarrollo rural y para seguir aprovechando todo el potencial del enfoque territorial y de la metodología LEADER (Esparcia y Escribano, 2012). Multitud de eventos durante los últimos años del periodo 2007-2013 insistían igualmente en la necesidad de mantener viva esta aproximación al desarrollo rural.

A finales de 2013 la Comisión publicó los diferentes Reglamentos que rigen la política de desarrollo rural en el periodo 2014-2020. En particular cabe destacar el Reglamento 1303/2013 sobre disposiciones comunes relativas a los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (conocidos como Fondos EIE, que incluyen al Feader, FEDER, FSE, FEMP y Fondo de Cohesión)²⁰, y el Reglamento

²⁰ Ha de recordarse que en España ya no será de aplicación el Fondo de Cohesión en el periodo 2014-2020.

1305/2013 sobre ayuda al desarrollo rural a través del FEADER. Este nuevo marco normativo supone un cambio significativo respecto de lo que ha sido el periodo precedente, con al menos cuatro importantes novedades, el Marco Estratégico Común (MEC), el Acuerdo de Asociación, la Inversión Territorial Integrada (ITI) y, sobre todo, el Desarrollo Local Participativo (DLP).

En primer lugar, el Marco Estratégico Común (MEC), válido para toda la UE, es importante porque establece los principios rectores para la programación y, sobre todo, la coordinación sectorial y territorial de las diferentes intervenciones de los Fondos EIE y, en definitiva, de la contribución (financiera y en cuanto a objetivos estratégicos) de cada uno de los Fondos EIE. El MEC tiene por tanto una vertiente territorial en la medida en la que atiende a esa coordinación territorial, pero igualmente esos principios rectores han de tener en cuenta los retos territoriales clave en los diferentes tipos de territorios de la UE, incluyendo las zonas urbanas, litorales, pesqueras y rurales, así como aquellas otras que padecen desventajas naturales o demográficas específicas.

El MEC ha de facilitar el diseño y preparación del Acuerdo de Asociación entre cada Estado y la Comisión, la segunda novedad destacable, trasladando así las prioridades del MEC a nivel de cada Estado. Este es novedoso tanto en su naturaleza y fines como en el proceso de diseño y ejecución.

En cuanto a su naturaleza, es de destacar que el Acuerdo de Asociación ha de establecer medidas para garantizar, e incluir, un enfoque integrado en el uso de los Fondos EIE de cara al desarrollo territorial de zonas subregionales. Es en estas indicaciones para el Acuerdo de Asociación donde estriba una parte muy importante del replanteamiento de la UE respecto del enfoque territorial, aplicado en nuestro caso a zonas rurales. El mensaje que se traslada a los diferentes actores es doble. Por un lado, que el desarrollo territorial en zonas concretas subregionales es una prioridad fundamental; por otro, que para abordar esta prioridad, a diferencia del periodo anterior en el que el desarrollo territorial –de las zonas rurales– descansaba casi exclusivamente en el FEADER, en este nuevo periodo es no solo posible sino necesaria la utilización de los diferentes Fondos EIE pero de una manera integrada, en aras de su mayor eficacia.

El Acuerdo de Asociación es también novedoso en cuanto al proceso de diseño y ejecución, metodología que el Reglamento 1303/2013 hace extensible a cada uno de los programas que se elaboren en el marco de los Fondos EIE. Efectivamente, el diseño y ejecución tanto del Acuerdo de Asociación entre el Estado y la Comisión como de los programas ha de hacerse a partir de la asociación y participación de los representantes de las autoridades competentes, especialmente las de ámbito regional, local y urbano, así como de los interlocutores sociales y económicos y representantes de la sociedad civil (por ejemplo interlocutores medioambientales y otras ONGs). Se trata, básicamente, de respetar y seguir los principios de gobernanza multinivel, subsidiariedad y transparencia. De esta forma las autoridades comunitarias hacen una apuesta renovada y clarificadora, no solo por el desarrollo territorial como objetivo, sino del enfoque territorial como método (vinculándolo con la utilización integrada y articuladas de los Fondos EIE y con la participación transparente de los actores implicados, públicos y privados).

La tercera novedad que hemos destacado es la Inversión Territorial Integrada (ITI), de la que seguramente muchos actores territoriales esperaban mucho más, pero que va a tener efectos muy limitados en las áreas rurales. Se trata básicamente de un instrumento que permite trasladar el enfoque integrado recogido en el Acuerdo de Asociación a estrategias territoriales concretas (en este sentido recuerdan las Operaciones Integradas de la política de desarrollo regional de años atrás), aunque de una significativa mayor envergadura que las estrategias de desarrollo rural tipo LEADER (en realidad responden más a un enfoque descendente, frente al enfoque ascendente de las estrategias propias de LEADER). Una ITI implica inversiones de varios fondos bien en más de un eje prioritario o bien en más de un programa operativo. Es por tanto un instrumento en manos de las autoridades nacionales y regionales para concretar el enfoque integrado en estrategias específicas. En principio las ITIs se conciben como actuaciones con inversiones del FSE, FEDER o Fondo de Cohesión, pero pueden contemplar igualmente la participación del EADER o del FEMP a modo de apoyo financiero complementario. En España, según se señala en el Acuerdo de Asociación, solo se contemplan cuatro ITIs²¹.

Desarrollo Local Participativo como objetivo, LEADER como método

La cuarta novedad a destacar en el nuevo armazón normativo es el Desarrollo Local Participativo (DLP), contemplado en el Marco Estratégico Común como pieza fundamental en el fomento de enfoques integrados en las escalas subregional y local. Con relación al DLP hay que destacar tres aspectos importantes, la propia concepción del DLP, las estrategias de DLP, y los actores responsables de su diseño e implementación, los GAL.

En torno al DLP hay que destacar varios aspectos. En primer lugar, este se concibe como un “conjunto coherente de operaciones cuyo fin es satisfacer objetivos y necesidades locales” (Reglamento 1303/2013). Aunque se basa en el método LEADER, va más allá de la simple aplicación de este tipo de iniciativas. Su financiación corresponde principalmente a FEADER, si bien en virtud del objetivo de apoyar los enfoques territoriales integrados, puede ser apoyado por el FEDER, el FSE o el FEMP, y en este potencial de articulación de diferentes fondos estriba una de las principales novedades y a la vez potencialidades del nuevo planteamiento. No estamos ante una simple cuestión de combinación de inversiones o ayudas provenientes de diferentes fondos (si bien uno de ellos ha de actuar siempre como Fondo principal, responsable de los costes de explotación y animación). Se trata de la posibilidad de combinar unos instrumentos de intervención que, por tener un carácter complementario, tienen un potencial significativamente mayor del que tenían o tienen cada uno de tales instrumentos de manera aislada (y ello pese a la posible mayor complejidad en la gestión).

²¹ ITI Azul, orientada a implementar la Estrategia Atlántica en el marco de los Fondos EIE; ITI del Mar Menor (Murcia), orientada a la Estrategia de Gestión Integrada de Zonas Costeras en el Mar Menor y su Entorno (aquí por ejemplo participan Programas Operativos del FEDER y FSE junto con el PDR de Murcia (Feader). En tercer lugar está la ITI de la provincia de Cádiz, para hacer frente al fuerte retroceso socioeconómico como consecuencia de la crisis; y, por último, la ITI Industrialización Extremadura, orientada a la implementación de la Estrategia Industrial de Extremadura, en la que se contempla la creación de diferentes polos industriales.

El segundo aspecto importante con relación al DLP es la propia estrategia de DLP. Como en el método LEADER, se conciben con un carácter multisectorial e integrado. Estos dos conceptos forman parte de la retórica de LEADER que se arrastra desde prácticamente las primeras fases. Es cierto que las estrategias han podido actuar en diversos ámbitos sectoriales o temáticos, pero no siempre ello se ha podido o debido identificar con el concepto de “multisectorial”. En este sentido es bien sabido que la también manida “diversificación” con frecuencia se ha quedado en un conjunto de actuaciones diferentes, en los mismos o en sectores próximos, pero carentes de la necesaria coordinación, articulación o integración. A medida que se avanza realmente en la diversificación de actividades y en el carácter multisectorial, se hace más necesario ese carácter integrado, es decir, la articulación de actuaciones, que es lo que en última instancia da sentido a la estrategia. Esta articulación de actuaciones, inherente a cualquier estrategia, aunque es una parte fundamental de la retórica del método LEADER, no siempre ha estado suficientemente presente en las realizaciones prácticas.

Las estrategias de DLP comparten muchos aspectos con las planteadas hasta ahora en el método LEADER, aunque deben incorporar algunas novedades. Así por ejemplo, al tradicional análisis previo de necesidades y potencialidades de la zona (DAFO), se le añade ahora la priorización de los objetivos. Estos a su vez han de incorporar metas medibles desde la perspectiva de la productividad, así como resultados igualmente medibles (cuantitativa y/o cualitativamente). Es tradicional también que se haya de incorporar el proceso de participación de la comunidad local en el diseño de la estrategia, aunque no por tradición este proceso se lleva a cabo siempre con la necesaria profundidad y profesionalidad, e incluso siguen habiendo casos en los que directamente tal participación se ha producido solo sobre el papel. El plan financiero siempre ha de estar presente, pero en las actuales estrategias de DLP es aún más importante por cuanto ha de incluir la asignación prevista de cada fondo EIE, si es el caso.

De la misma manera la selección de las estrategias debe hacerse por comités al efecto creados por la autoridad de gestión. El proceso de toma de decisiones sobre la selección de estrategias no siempre ha estado marcado por la necesaria transparencia. Pero esta deficiencia es incluso más grave si nos referimos al proceso de conformación de los GAL, con excesiva frecuencia muy mediatizado por intereses políticos y redes clientelares (Sáenz, 2011; Esparcia, 2015).

Los GAL constituyen el tercer aspecto importante en el DLP. Aunque su concepción y funcionamiento deriva directamente de los GAL LEADER, los GAL del periodo 2014-2020 pueden presentar una novedad. Efectivamente, la concepción integrada (popularmente llamada “multifondo”) implica que las nuevas estrategias pueden abordar nuevos sectores o áreas de intervención y, con ello, nuevos actores. Por tanto, aunque se replique la estructura y los mecanismos de funcionamiento respecto de periodos precedentes, en los nuevos GAL pueden estar presentes representantes de nuevos sectores o ámbitos de actividad. Este hecho no debe suponer a medio plazo ninguna complicación añadida, debiendo integrar y articular a los nuevos sectores en la visión integrada de las nuevas estrategias.

Y a partir de ahí el GAL ha de cumplir con requisitos ya conocidos, como es que uno de los miembros tenga capacidad y asuma la responsabilidad administrativa y financiera; que se tenga capacidad técnica para el análisis y mecanismos transparentes y sólidos para la selección de proyectos; y que en los procesos de toma de decisiones se garantice el no predominio de los actores públicos (ningún grupo con más del 49 % de los derechos de voto).

Algunas experiencias en los periodos precedentes ponen de manifiesto que algunos GAL no han cumplido con los requisitos de transparencia y representatividad que indican la normativa, y con frecuencia ello ha sido no solo permitido, sino alentado, desde el propio gobierno regional. Así por ejemplo en la Comunidad Valenciana y La Rioja el porcentaje de todos los miembros no públicos se ha situado, como media de todos los GAL, en torno solo a un tercio en la asamblea y casi el 40% en los órganos de toma de decisiones. Esta situación tan aparentemente irregular se ha pretendido justificar por la existencia del mecanismo de derechos de voto ponderado (por el cual tales actores tendrían el peso que marca la normativa). Sin embargo, es bien conocido que en la práctica diaria este voto ponderado es muy poco eficaz y que ha escondido situaciones de claro dominio y control por parte de los actores públicos. A este respecto cabe recordar las palabras de C. Sáenz cuando, refiriéndose a este desequilibrio en la presencia de representantes no públicos, señala que *“además de difícil control y de dudosa legalidad en lo que se refiere a la Asamblea General...no se ajusta a lo que metodológicamente debe entenderse como enfoque ascendente y movilización de la población y refleja una débil labor de sensibilización de la población, en particular, y de dinamización del territorio, en general. Por muy ponderado que sea el reparto de derechos de voto, la presencia mayoritaria de representantes públicos en un órgano de decisión, aunque en conjunto dispongan de menor número de derechos de voto, es una presencia inconscientemente coactiva”* (Sáenz, 2011, p. 72). La Comunidad Valenciana, junto con La Rioja, han sido la muestra de esta situación.

Pero al margen de estas situaciones pasadas, que deben ser evitadas por parte de los responsables políticos y técnicos, lo cierto es que los GAL siguen teniendo un papel clave fundamental en las estrategias de DLP. Además de tareas clásicas ya conocidas, como preparar y publicar las convocatorias para proyectos (o el procedimiento continuo de presentación de proyectos), seguimiento de los proyectos subvencionados, etc., los Reglamentos insisten en la necesidad de capacitación de los grupos para llevar a cabo su tarea, tanto en la vertiente de toma de decisiones (representantes de los diferentes colectivos y miembros de los órganos de decisión) como en la vertiente técnica (con equipos técnicos preparados en gestión de los proyectos). Se insiste igualmente en la transparencia en los criterios y los procedimientos de selección de proyectos. Y un último aspecto a destacar es la responsabilidad que otorga al GAL en la evaluación de la estrategia de DLP. De esta forma, los grupos deben en este periodo 2014-2020 facilitar y emprender procesos de evaluación de su estrategia, entendidos como elementos de aprendizaje a la vez que sistema de información que permita las correcciones pertinentes en la estrategia. En este sentido sería deseable y acertado que las autoridades responsables fomentaran una mayor cultura evaluativa en general, y procesos de evaluación internos en los diferentes GAL, en particular.

El compromiso con el desarrollo rural y el enfoque territorial: ¿retórica o realidad?

En el apartado anterior nos hemos referido a los nuevos instrumentos en el marco normativo para el desarrollo rural y el enfoque territorial y, entre ellos, el Acuerdo de Asociación, al cual podemos añadir el Marco Nacional, como materialización de los elementos comunes que han de servir de guía para los PDR españoles.

Respecto del Acuerdo de Asociación, anteriormente se ha destacado qué debe ser y cómo debe elaborarse, según las autoridades comunitarias. En el caso español disponemos de la versión enviada por el Gobierno en abril de 2014. Antes de entrar con más detalle en los contenidos es preciso hacer una breve mención de la metodología. El Reglamento 1303/2013 sobre disposiciones comunes claramente señala que para su elaboración se ha de organizar una asociación que responda a los principios de gobernanza multinivel, que incorpore a todas las instituciones, organizaciones y agrupaciones que puedan influir en la preparación de los programas, o verse afectadas por su aplicación. Sin embargo, para empezar, el gobierno español no ha puesto en marcha ese proceso de participación de actores tal como lo define la normativa comunitaria. Diferentes voces desde los actores rurales han puesto de relieve precisamente esa deficiencia metodológica a la hora de diseñar este importante documento. Parece que estamos, de nuevo, ante un enfoque de tipo tecnocrático en el que, en el mejor de los casos, se llevan a cabo algunas consultas (a organizaciones centrales), pero alejadas de lo que debería ser un verdadero proceso participativo. Los plazos con los que se debían elaborar los diferentes documentos explican parcialmente, según señala, la casi ausencia de este proceso. Sin embargo, con los mismos plazos, en otros países, caso de Francia, este proceso participativo ha estado mucho más presente y ha sido más serio. Esta ausencia, o al menos reducida presencia, de procesos participativos, se ha repetido en muchos PDR. De nuevo los plazos suelen ser la excusa, que no justificación, de esta situación. Sin embargo posiblemente un elemento explicativo de esta importante deficiencia en la metodología de diseño de los instrumentos nacionales y regionales es la reducida cultura participativa que caracteriza a una buena parte de nuestras administraciones públicas, sumidas en enfoques más tecnocráticos y administrativistas. Por tanto, no es tanto un problema de plazos sino de estilo, enfoque y cultura participativa.

Sin embargo, si volvemos al borrador del Marco Nacional (julio de 2014) destacan dos aspectos. En primer lugar que, en aras tal vez de la idea de dar voz y voto a los actores implicados, se plantea un Comité de Seguimiento Nacional con, ciertamente, una composición muy amplia (casi 90 miembros), donde efectivamente están representados sectores muy amplios, pero también donde aquellos con mayor implicación y protagonismo en el desarrollo rural pueden quedar totalmente diluidos. En segundo lugar, se plantea como condición imprescindible, previa a la baremación de la estrategia de desarrollo local, la participación demostrable de la comunidad local en el diseño de la misma. Por otra parte, entre los criterios de baremación destacan otros dos aspectos, la implicación de los socios y el grado de participación ciudadana alcanzado en

la elaboración de la estrategia. Como puede verse, los procesos participativos, al menos en teoría, han de estar presentes en las fases iniciales del diseño y elaboración de las estrategias.

Aunque el gobierno no ha predicado con el ejemplo a la hora de elaborar el Acuerdo de Asociación, este planteamiento del Marco Nacional es claramente positivo. No obstante, el hecho de que los PDR prevalecen sobre el Marco Nacional podría limitar una aplicación rigurosa y real de esta filosofía participativa en el diseño de las estrategias de desarrollo local. Por ello las autoridades regionales deben velar por la puesta en marcha de esos procesos participativos así como de la continuidad de los mismos una vez aprobadas las estrategias y los GAL responsables de su aplicación, a través, como mínimo, de mecanismos rigurosos y transparentes en la toma de decisiones. Es decir, la participación y la transparencia son piezas básicas en el modelo de gobernanza territorial que debe instalarse, desarrollarse y/o consolidarse en la escala local de nuestras áreas rurales.

En cuanto a los contenidos del Acuerdo de Asociación, el enfoque territorial se identifica con el Desarrollo Local Participativo (DLP) y las estrategias de DLP que deben aplicarse a través de los GAL, es decir, la metodología LEADER. Pueden destacarse varios aspectos. En primer lugar, la opción de estrategias integradas financiadas por varios fondos EIE. Aunque se hace referencia a los contenidos del Reglamento, dejando la puerta abierta a esta opción, se indica claramente el papel protagonista y fundamental de FEADER, con lo que, al menos, no hay una apuesta ni clara ni contundente por una de las grandes potencialidades que permite el Reglamento 1303/2013, sobre la utilización de varios fondos en una misma estrategia de DLP gestionados con metodología LEADER, tal como se ha señalado anteriormente. Es más, el Acuerdo de Asociación parece más sumido en una indefinición calculada para responder a los planteamientos del Reglamento pero a la vez no asumir compromisos claros de poner en práctica ese instrumento (aunque deja la puerta abierta a que las CC. AA. lo pongan en marcha en sus PDR). Pese a todo ello, los responsables ministeriales defienden en público y de manera decidida la utilización de varios fondos para el desarrollo rural²². Pero la realidad es que mientras en España esta opción parece que se va a quedar mucho más en la retórica, sin apenas pasar a la praxis en los diferentes PDR, en muchos otros países se está haciendo una apuesta decidida por poner la opción multifondo en manos de las comunidades locales.

En segundo lugar, en esta misma línea de indefinición cabe situar otra de las novedades del Reglamento, la inclusión de las relaciones y cooperación rural-urbana como parte de las estrategias de DLP (allí donde sea posible y potencialmente beneficioso), aspecto a tener muy presente, como ya lo había puesto de relieve el Libro Verde sobre la Cohesión Territorial en 2008.

²² Declaraciones de B. Nieto, Directora General de Desarrollo Rural y Política Forestal del MAGRAMA, 29-10-2014. Jornada "Valoración de los contenidos LEADER en los PDR. Red Española de Desarrollo Rural". Fecha de consulta: 30-10-2014. En esta misma línea se han manifestado expertos nacionales y de otros países.

En tercer lugar, un aspecto que suele pasar desapercibido es que en cada territorio solo puede presentarse una propuesta de estrategia. Esta cuestión puede parecer obvia por cuanto se promueve que los actores se impliquen en la que se supone va a ser la propuesta idónea para el territorio. Sin embargo, cuando hablamos de estrategias en el marco de políticas públicas, tanto la teoría como la praxis más avanzada nos indican que ha de ser posible, y en ocasiones aconsejable, diseñar dos o más propuestas alternativas. Es cierto que hay dificultades prácticas para que esto sea posible en el caso de las estrategias de DLP en nuestras zonas rurales, pero lo es también que, aunque una sola propuesta pueda parecer la opción más eficiente, no necesariamente es lo más eficaz, y que, con imaginación e interés deberían habilitarse mecanismos para que fuese posible dar cabida a discutir más de una opción.

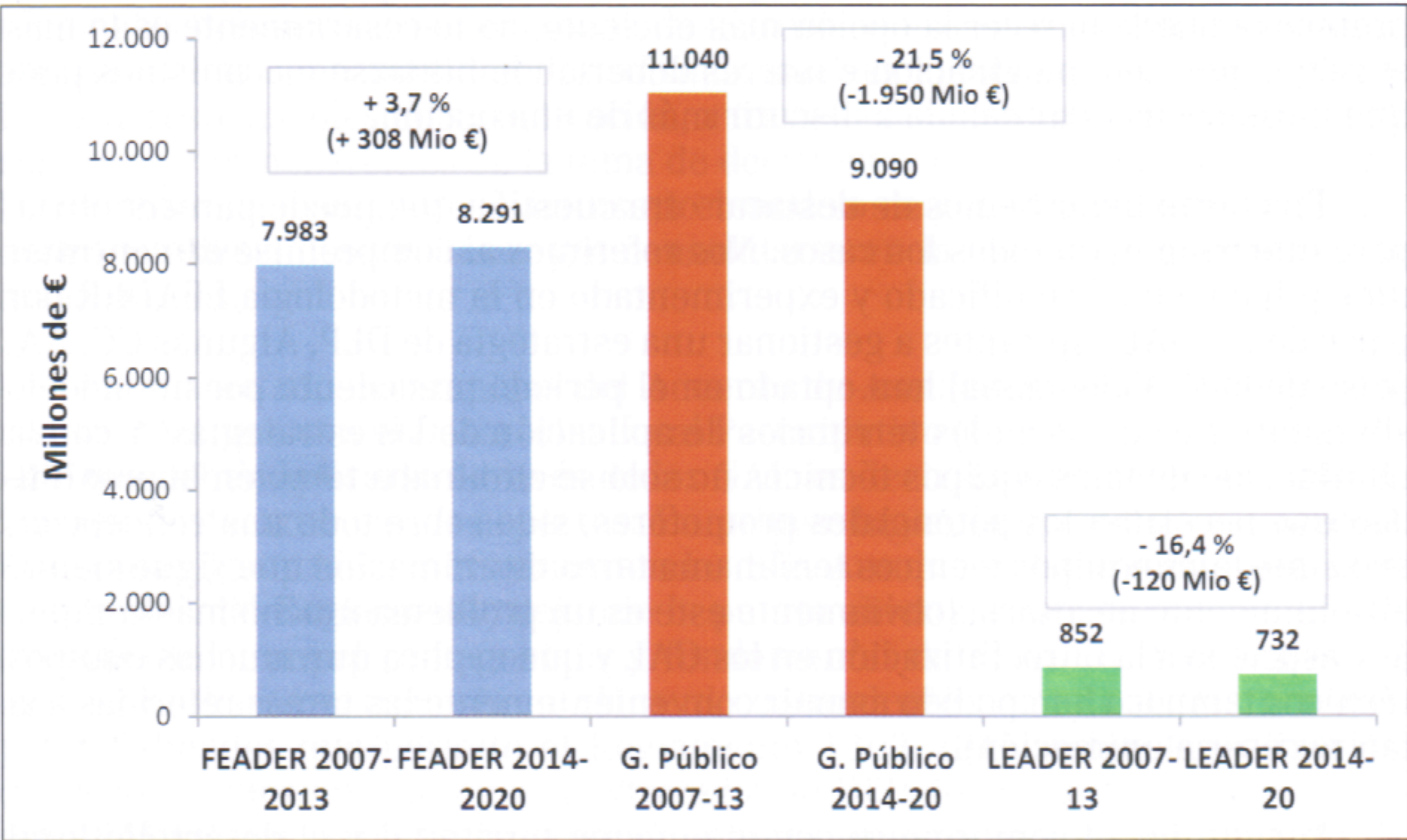
En cuarto lugar hemos de destacar otra cuestión que puede parecer obvia, pero que no lo es en todos los casos. Nos referimos al compromiso de contratar un equipo técnico cualificado y experimentado en la metodología LEADER por parte de los GAL aspirantes a gestionar una estrategia de DLP. Algunas CC. AA. (caso de la C. Valenciana) han optado en el periodo precedente por un modelo sin equipos técnicos en los territorios de aplicación de las estrategias. Y con la eliminación de tales equipos técnicos no solo se eliminaba también la proximidad que necesitan los potenciales promotores, sino sobre todo una concepción en la que tales equipos técnicos tenían una tarea de animación que sigue siendo absolutamente necesaria (obviamente este es un problema mucho más complejo y asociado a la burocratización en los GAL y que explica que muchos equipos técnicos tampoco han podido asumir convenientemente las tareas referidas a la tan necesaria animación).

Por último, el compromiso con el enfoque territorial y el desarrollo local participativo ha de analizarse con relación a la financiación prevista. En la Fig. 2 pueden verse algunas cifras y el cambio respecto del periodo precedente. Los resultados son bastante esclarecedores. Cuatro aspectos podemos destacar. En primer lugar hay un crecimiento global de la financiación comunitaria FEADER, ciertamente no muy significativo pero que supone en torno a un 3,7 % más de financiación. En segundo lugar, pese a lo anterior, el gasto público previsto global para desarrollo rural apunta a un descenso muy importante, una quinta parte menos del presupuesto que teníamos en el periodo 2007-2013. Por lo tanto, una primera conclusión es que las administraciones públicas tienen, al menos desde el punto de vista presupuestario, un compromiso comparativamente menor con el periodo precedente, hecho que contrasta con el ligero crecimiento de las aportaciones de la UE.

Estos datos se refieren al conjunto del desarrollo rural, mientras que aquí tratamos de ver en qué medida afecta todo ello al enfoque territorial basado en las estrategias de DLP. El Acuerdo de Asociación contempla un porcentaje mínimo del FEADER del 5,14 % de cada PDR para LEADER, y solo muy pocas CC. AA. han comprometido porcentajes significativamente superiores (superando Andalucía, Aragón, Castilla y León el 10 %, y Asturias el 15 %). Globalmente, e incluyendo el Programa Nacional, la cifra final quedará en torno al 8,8%, lejos del 10,6% del periodo anterior (en el que, además de tener más fondos, no había programa nacional).

Por otro lado, en la Fig. 2 podemos ver las cantidades que, a falta de ajustes menores, serán las que finalmente se hayan invertido en LEADER en el periodo precedente, así como la previsión para el periodo 2014-2020. La tendencia global sigue siendo de descenso en las disponibilidades presupuestarias, con aproximadamente un 16 % menos que en 2017-2013.

Figura 2. Financiación del FEADER, gastos público nacional y financiación de LEADER



Fuentes y notas:
FEADER 2007-2013: incluye gastos de la Red Rural Nacional (47,7 M€). Fuente: MAGRAMA (2014): Informe de Seguimiento Estratégico 2014 (datos a 31-12-2013).
FEADER 2014-2020: incluye el Programa Nacional (237,8 M€). Fuente: Minist. Hacienda y Ad. Públicas (2014): Acuerdo de Asociación de España 2014-2020 (pág. 275).
Gasto Público 2014-20: previsiones suponiendo cofinanciación máxima de las CC. AA. (Fuente: Martínez Arroyo, 2014).

Por lo tanto, la retórica de las autoridades públicas, en las declaraciones y en los documentos, apuntan hacia un apoyo claro al DLP, pero a efectos prácticos el margen de actuación va a ser previsiblemente menor en los próximos años. El escenario de menos fondos disponibles para el DLP (LEADER) se enfrenta con 268 GAL provenientes del periodo 2017-2013 que tenían expectativas de continuar trabajando en el futuro. Este escenario se completa con la cantidad de 3 M€ que se plantea como muy posible para cada grupo. Las opciones y el margen de maniobra va a ser por tanto muy escaso en los próximos años. Básicamente solo hay dos vías de actuación o subescenarios. El primero es que, con la nueva financiación, el número de grupos en algunas CC. AA. tendrá que ser menor y, en todo caso, van a disponer de menos inversión pública para sus estrategias de DLP. El segundo es que, para superar esa limitación y disponer de más financiación, a los grupos solo les quedaría la opción de avanzar hacia

estrategias más integradas y con financiación complementaria de otros fondos EIE, bien el FEDER o el FSE (o en su caso el FEMP, aunque este trabaja principalmente también con filosofía DLP), según la naturaleza de las estrategias que se diseñen. Pero esta opción, como hemos visto, parece relegada a la teoría y tiene pocos visos de ser desarrollada. Así podemos verlo si vamos de nuevo al Acuerdo de Asociación, en el que se señalan compromisos totalmente testimoniales provenientes de FEDER y de FSE para el DLP (1,8 % y 1,3 % respectivamente con relación al presupuesto FEADER en DLP y, a falta de concretar alguna otra CC.AA., la cantidad del FEDER corresponde solo a Aragón). Por tanto, podemos concluir que, a falta de las cifras oficiales de los PDR, no hay una apuesta por esta opción de financiación complementaria de las estrategias de DLP en nuestro país.

Para concluir, y volviendo a la pregunta que nos hacíamos en este apartado, el compromiso con el enfoque territorial del desarrollo rural (DLP) efectivamente existe sobre el papel, forma parte de la retórica y los discursos. Sin embargo, ni a través de los documentos ni, sobre todo, de la financiación pública prevista, se pone de relieve que ese compromiso sea claro, decidido y suficiente por parte de las autoridades públicas por el DLP. Los actores rurales tendrán que ser, de nuevo, muy imaginativos en sus estrategias y en la movilización de recursos para llevar a cabo estrategias que contribuyan con eficacia a la dinamización socioeconómica de los territorios rurales.

Bibliografía

Comisión Europea (2013): *Segundo Informe sobre la aplicación de los planes estratégicos nacionales y las directrices estratégicas comunitarias de desarrollo rural (2007-2013)*. COM (2013) 640 final, 19-9-2013. En <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0640:FIN:ES:PDF> (fecha de consulta: 17-10-2014).

Comisión Europea (COM) (2006): *El enfoque LEADER. Guía básica*. Ed. Comunidad Europeas, Luxemburgo. 27 pp. Fecha de consulta: 29-9-2014. Disponible en <http://ec.europa.eu/agriculture/publi/fact/index_es.htm>.

Delgado, M. M. (2005): "La política rural europea: de la conferencia de Cork a la conferencia de Salzburgo". En *XII Informe Socioeconómico de la Agricultura Española*. Madrid, Fundación de Estudios Rurales, pp. 56-65.

DOCE (2000): *Comunicación de la Comisión a los Estados Miembros, por la que se fijan orientaciones sobre la iniciativa comunitaria de desarrollo rural (LEADER+)*.

Esparcia, J. (2000): The LEADER Programme and the Rise of Rural Development in Spain. *Sociologia Ruralis*, 40:2, 200-207.

Esparcia, J. (2006): "LEADER II y PRODER en el desarrollo rural en España". En Frutos Mejías, M^a.L. y Ruíz Budría, E. (coord.): *Estrategias territoriales de desarrollo rural*. Ed. Institución Fernando el Católico, Zaragoza, 65-90 pp.

Esparcia, J. (2011): "Los Grupos de Acción Local en el Programa LEADER en España". MARM: *LEADER en España (1991-2011). Una Contribución Activa al Desarrollo Rural*. Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, pp. 97-124 y 285-287.

Esparcia, J. (2012): "Evolución reciente, situación actual y perspectivas futuras en el desarrollo rural en España y en la UE". *Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement*, núm. 79, 53-84 pp.

Esparcia, J. (2015): "Between Governance, Cooperation and Power Relations in Spanish LEADER Local Action Groups". In Granberg, L., Andersson, K., and Kovach, I. (Eds.) *Evaluating the LEADER Approach to Rural Development: Grass-roots Experiences' might work well?*. 19 p. Ashgate Publisher (in press)

Esparcia, J. et al. (2000): "LEADER en España: desarrollo rural, poder, legitimación, aprendizaje y nuevas estructuras". *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, núm. 37, PP. 95-113.

Esparcia, J., Escribano, J. (2011): "Desarrollo territorial y reforma de la PAC". *Informe Socioeconómico de la Agricultura Familiar*, Fundación de Estudios Rurales, Madrid, pp. 142-149.

Esparcia, J., Escribano, J. (2012): "La dimensión territorial en la programación comunitaria y el nuevo marco de políticas públicas: desarrollo rural territorial, reforma de la PAC y nuevo LEADER". *Anales de Geografía, Universidad Complutense*, Vol. 32-2, pp. 227-252.

Martínez Arroyo, F. (2013): "Qué hacemos con el LEADER", *Ruralsiglo21*, 15-10-2013, en <http://ruralsiglo21.wordpress.com/2013/10/15/que-hacemos-con-el-leader/> (fecha de consulta: 17-10-2014).

Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (MARM) (2011): LEADER en España (1991-2011). *Una contribución activa al desarrollo rural*. Red Rural Nacional. MARM. Madrid.

Moyano, E. (2005): *Nuevas orientaciones de la política europea de desarrollo rural. A propósito del nuevo Reglamento de Desarrollo Rural*. Instituto de Estudios Sociales de Andalucía. CSIC / Junta de Andalucía. Documentos de Trabajo, 514. 22 p.

Moyano, E. (2011): "El Foro IESA ante la Reforma de la PAC". *Informe Socioeconómico de la Agricultura Familiar*, Fundación de Estudios Rurales, Madrid, pp. 56-65.

Sáenz, C. (2011): "Dinamización". En MARM: *LEADER en España (1991-2011). Una Contribución Activa al Desarrollo Rural*. Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, pp. 59-80.