

RED
RURAL
NACIONAL

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



FEADER



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE MEDIO AMBIENTE
Y MEDIO RURAL Y MARINO

LEADER EN ESPAÑA (1991-2011)

UNA CONTRIBUCIÓN ACTIVA AL DESARROLLO RURAL

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

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

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y MEDIO RURAL Y MARINO

Dirección del proyecto: Dirección General de Desarrollo Sostenible del Medio Rural.

Elaboración y coordinación: Subdirección General de Igualdad y Modernización.

Revisión de contenidos: Subdirección General de Igualdad y Modernización.

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

NIPO: 770-11-375-6

COLABORADORES

Daniel Reinoso Moreno, Profesor Asociado Universidad de Alcalá.

José Sancho Comíns, Catedrático de Análisis Geográfico Regional, Universidad de Alcalá de Henares.

Autores de los capítulos:

3.1. Enfoque territorial

5.2.1. Debilidades y fortalezas del enfoque territorial

César C. Sáenz Barrio, Agente de Extensión Agraria, Licenciado en Derecho.

Autor de los capítulos:

3.2. Dinamización

3.9. Cooperación

5.2.2. Debilidades y fortalezas de la dinamización

5.2.9. Debilidades y fortalezas de la cooperación

Rosa Gallardo Cobos, ETSIAM. Universidad de Córdoba.

Melchor Guzman Guerrero, Universidad de Córdoba.

José Emilio Guerrero Ginel, ETSIAM. Universidad de Córdoba.

Autores de los capítulos:

3.3. Enfoque ascendente

5.2.3. Debilidades y fortalezas del enfoque ascendente

Javier Esparcia Pérez, Universidad de Valencia. Departamento de Geografía/Instituto Universitario de Desarrollo Local.

Autor de los capítulos:

3.4. Los Grupos de Acción Local

5.2.4. Debilidades y fortalezas de los Grupos de Acción Local

Red Estatal de Desarrollo Rural.

Autor de los capítulos:

3.5. Innovación y carácter piloto (excepto 3.5.7.)

5.2.5. Debilidades y fortalezas de la innovación

Álvaro Carrasco Lera, Asociación País Románico.

Autor de los capítulos:

3.5.7. Espacios sociales de innovación

5.2.5.1. Debilidades, fortalezas y amenazas respecto a los ESdI

Juan Sebastián Castillo Valero, Universidad de Castilla-La Mancha.

Eduardo Ramos Real, Universidad de Córdoba.

Autores de los capítulos:

3.6. Acciones integradas y multisectoriales

5.2.6. Debilidades y fortalezas del enfoque integrado y multisectorial

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

Vicente J. Calvo del Castillo, Funcionario con habilitación estatal, escala de Intervención-Tesorería, categoría superior.

Autor de los capítulos:

3.7. Modalidades de gestión y descentralización (descentralización financiera)

5.2.7. Debilidades, fortalezas y amenazas externas respecto a la descentralización

Red Española de Desarrollo Rural

Autor de los capítulos:

3.8. Integración en red

5.2.8. Debilidades y fortalezas de la integración en red

Índice

LEADER EN ESPAÑA (1991-2011).

UNA CONTRIBUCIÓN ACTIVA AL DESARROLLO RURAL

1. INTRODUCCIÓN Y JUSTIFICACIÓN DEL ESTUDIO	13
2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL ENFOQUE LEADER	17
2.1. PERIODO DE PROGRAMACIÓN 1991-1993	19
2.1.1. Leader I	19
2.2. PERIODO DE PROGRAMACIÓN 1994-1999	23
2.2.1. Leader II	23
2.2.2. Proder 1	26
2.3. PERIODO DE PROGRAMACIÓN 2000-2006	29
2.3.1. Leader Plus	29
2.3.2. Proder 2	32
2.3.3. Agader	34
2.4. PERIODO DE PROGRAMACIÓN 2007-2013	35
2.4.1. Leader-Eje 4 (FEADER)	35
3. ANÁLISIS DE LEADER EN ESPAÑA	39
3.1. ENFOQUE TERRITORIAL	41
3.1.1. Precisiones conceptuales del enfoque territorial	41
3.1.1.1. Perfil del desarrollo rural comunitario	42
3.1.1.2. El desarrollo rural en el territorio	43
3.1.1.3. Del diagnóstico territorial a la acción del desarrollo.....	44
3.1.2. El territorio: soporte necesario del desarrollo	45
3.1.2.1. Los territorios Leader	46
3.1.2.2. El enfoque territorial en las nuevas leyes estatal y autonómicas para el desarrollo rural	47
3.1.3. Los territorios Leader en España.....	49
3.1.4. El enfoque territorial en la aplicación de los programas de desarrollo rural: una valoración cualitativa	55
3.1.4.1. Pertinencia de la delimitación geográfica	56
3.1.4.2. Coherencia de las acciones de desarrollo.....	56
3.1.4.3. Fortalecimiento de la identidad territorial	57
3.1.4.4. Impacto territorial de las acciones de desarrollo.....	57
3.2. DINAMIZACIÓN	59
3.2.1. Leader, más que programa, metodología.....	59
3.2.2. La dinamización como acción formativa	60
3.2.3. Dificultades actuales.....	62
3.2.4. El enfoque participativo en algunas instituciones europeas	62

3.2.5. Territorio inteligente y capital social.....	63
3.2.6. La dinámica de grupo	65
3.2.7. El Grupo de Acción Local dinamizador	68
3.2.7.1. Efecto asociativo.....	68
3.2.7.2. La Asamblea General	72
3.2.7.3. Las mesas sectoriales.....	73
3.2.7.4. La Junta Directiva	74
3.2.7.5. El equipo técnico	74
3.2.7.6. Los emprendedores	75
3.2.8. Conclusiones y recomendaciones.....	78
3.3. ENFOQUE ASCENDENTE.....	81
3.3.1. Objetivo	81
3.3.2. Evolución	83
3.3.3. Metodología de trabajo.....	87
3.3.4. Análisis e impacto.....	88
3.3.5. Conclusiones	93
3.4. LOS GRUPOS DE ACCIÓN LOCAL	97
3.4.1. Objetivo del análisis	97
3.4.2. Metodología	97
3.4.3. Análisis de elementos definitorios de los Grupos de Acción Local	99
3.4.3.1. Partenariado	99
3.4.3.2. El equilibrio territorial y la integración comarcal	103
3.4.3.3. El entorno socio-institucional de los GAL	105
3.4.3.4. Los equipos técnicos de los Grupos de Acción Local.....	107
3.4.3.5. Las funciones de los GAL	110
3.4.3.6. Mesas sectoriales y grupos de trabajo como instrumentos de cooperación de los GAL.....	113
3.4.3.7. El papel de las mujeres en los GAL.....	115
3.4.3.8. La evaluación y autoevaluación como mecanismo de aprendizaje en los GAL.....	117
3.4.3.9. La continuidad de los GAL	119
3.4.4. Conclusiones y propuestas.....	121
3.5. INNOVACIÓN Y CARÁCTER PILOTO	125
3.5.1. Definición de innovación y su aplicación a los programas de desarrollo rural	125
3.5.2. Leader I (1991-94): metodología innovadora	129
3.5.3. Leader II y Proder 1 (1994-99): innovación en aspectos	130
3.5.4. Leader Plus y Proder 2: potenciación del carácter de «laboratorio de experimentación e innovación»	135
3.5.5. Leader-Eje 4: la innovación, uno de los puntos fundamentales.....	137

3.5.6. ¿Qué es lo que tenemos que innovar en el medio rural en la actualidad para conseguir la sostenibilidad y la gobernanza?.....	137
3.5.7. Espacios sociales de innovación	139
3.5.7.1. El papel de los territorios ante la nueva situación	139
3.5.7.2. El origen del concepto y su vinculación con la aplicación de Leader	140
3.5.7.3. ¿Cómo puede afectar al desarrollo de los programas territoriales?	143
3.6. ACCIONES INTEGRADAS Y MULTISECTORIALES	145
3.6.1. Objetivos y contenido.....	145
3.6.2. Concepto y valoración institucional de la especificidad.....	147
3.6.3. Análisis de los programas.....	151
3.6.3.1. De Leader I y Proder 1 a Leader Plus y Proder 2	151
3.6.3.2. La ejecución de Leader en FEADER.....	155
3.6.4. Análisis de opinión cualitativo	157
3.6.4.1. Sobre la forma de entender la especificidad	158
3.6.4.2. Sobre el desarrollo de la especificidad	159
3.6.4.3. Sobre la aplicación de la especificidad.....	160
3.6.5. Conclusiones: consideraciones finales	161
3.7. MODALIDADES DE GESTIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN (DESCENTRALIZACIÓN FINANCIERA)- CASO ESPECÍFICO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA	163
3.7.1. Objetivo del análisis	163
3.7.2. Debilidades y fortalezas.....	163
3.7.2.1. Los equipos de trabajo	163
3.7.2.2. Los procedimientos de gestión	163
3.7.2.3. Los requisitos para la selección de los proyectos	164
3.7.2.4. Sistema de contabilización.....	164
3.7.2.5. Sistema de control	166
3.7.2.5.1. El sujeto que ejerce la función de control interno del GAL: solvencia técnica	166
3.7.2.5.2. Régimen jurídico del RAF	166
3.7.2.5.3. Régimen de los reparos.....	171
3.7.2.5.4. Solapamiento de los controles internos de otras Administraciones	172
3.7.2.6. Modos de financiación.....	172
3.7.3. Un sistema integrado para la gestión descentralizada de las iniciativas comunitarias Leader y afines	172
3.7.3.1. Las medidas gestionadas bajo pautas Leader y las dotaciones iniciales. Documentación output: estados de situación	173
3.7.3.2. Operaciones de gestión y tramitación de los expedientes	174
3.7.3.2.1. Subvenciones concedidas por el GAL a terceros o en las que el GAL sea promotor	174
3.7.3.2.2. Gastos de funcionamiento	180
3.7.3.3. Los ingresos afectados	182

3.7.3.3.1. Definición de los conceptos de ingresos	182
3.7.3.3.2. Definición de las operaciones de ingreso y documentos	182
3.7.3.3.3. Contabilidad presupuestaria.....	182
3.7.3.3.4. Contabilidad financiera.....	183
3.7.3.3.5. Módulo de tesorería.....	183
3.7.3.4. La tesorería.....	183
3.7.3.5. Estados anuales	185
3.8. INTEGRACIÓN EN RED.....	187
3.8.1. Precisiones conceptuales.....	187
3.8.2. La integración en red: breve apunte de su desarrollo evolutivo en la Unión Europea	189
3.8.3. Redes institucionales, asociativas y temáticas	194
3.8.4. Valoración de la integración en red.....	197
3.9. COOPERACIÓN	201
3.9.1. Concepto y necesidad	201
3.9.2. Leader I	202
3.9.3. Leader II	203
3.9.4. Leader Plus	206
3.9.5. Leader-Eje 4.....	211
3.9.6. La cooperación en el futuro	215
3.9.7. Conclusiones y recomendaciones.....	217
4. APLICACIÓN DE LEADER EN PRODER Y AGADER.....	221
4.1. ANÁLISIS DE SIMILITUDES Y DIFERENCIAS	223
4.2. INTEGRACIÓN DEL ENFOQUE LEADER EN SUS PROGRAMAS AFINES	229
4.3. RESULTADOS DE PRODER Y AGADER.....	231
5. IMPACTOS DE LOS PROGRAMAS DEL ENFOQUE LEADER EN ESPAÑA	235
5.1. INTEGRACIÓN DE LOS RESULTADOS LEADER Y SUS PROGRAMA AFINES PRODER Y AGADER	237
5.1.1. Financiación.....	237
5.1.2. Proyectos.....	247
5.1.3. Empleo	256
5.1.4. Aspectos temáticos	263
5.1.4.1. Turismo rural	264
5.1.4.2. PYMES y artesanía.....	267
5.1.4.3. Productos locales agroalimentarios y comercialización	270
5.1.4.4. Patrimonio rural, medio natural y medio ambiente	273
5.1.4.5. Formación	275
5.1.4.6. Otros servicios a la población	278

5.2. DEBILIDADES Y FORTALEZAS DE LA METODOLOGÍA LEADER	281
5.2.1. Debilidades y fortalezas del enfoque territorial	281
5.2.2. Debilidades y fortalezas de la dinamización	282
5.2.3. Debilidades y fortalezas del enfoque ascendente	283
5.2.4. Debilidades y fortalezas de los Grupos de Acción Local	285
5.2.5. Debilidades y fortalezas de la innovación	287
5.2.5.1. Debilidades, fortalezas y amenazas respecto a los Espacios Sociales de Innovación (ESdI)	288
5.2.6. Debilidades y fortalezas del enfoque integrado y multisectorial	289
5.2.7. Debilidades, fortalezas y amenazas externas respecto a la descentralización	290
5.2.8. Debilidades y fortalezas de la integración en red	291
5.2.9. Debilidades y fortalezas de la cooperación	292
5.3. PRINCIPALES RECOMENDACIONES	294
6. RESUMEN EJECUTIVO	299
ANEXOS	313
ANEXO 1: EJEMPLOS DE ACCIONES INNOVADORAS	313
ANEXO 2: CASOS PRÁCTICOS DE INNOVACIÓN EN EL MEDIO RURAL	321
LISTADO DE FIGURAS, GRÁFICOS, IMÁGENES Y TABLAS	333
LISTADO DE SIGLAS Y ABREVIATURAS	339
BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTACIÓN	341

3.4. Los Grupos de Acción Local

■ 3.4.1. Objetivo del análisis

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

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

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

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

■ 3.4.2. Metodología

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

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

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

- a) Consulta de documentación disponible sobre los GAL en España, aunque esté muy fragmentada e incompleta tanto en lo que se refiere a cobertura territorial como a la perspectiva temporal. En particular, nos centramos en las evaluaciones oficiales disponibles así como otra información «gris», desde la publicada por los propios GAL hasta trabajos de carácter científico sobre la cuestión.
- b) Realización de un trabajo de análisis y valoración de tipo cualitativo a partir de dos *Focus Groups*, organizados *ad hoc* para este informe. Cada uno de los *Focus Groups* se centró en las figuras de los gerentes y presidentes respectivamente de GAL³⁸.

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

■ 3.4.3. Análisis de elementos definatorios de los Grupos de Acción Local

3.4.3.1. Partenariado

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

Los primeros momentos de los GAL no fueron, sin embargo, comparables a la situación actual. Efectivamente, en aquellos primeros momentos estábamos ante la presencia predominante de las instituciones públicas, bien por las dificultades para movilizar a los tal vez pocos o escasos actores privados, o bien sencillamente por el control que algunos ayuntamientos intentaron imponer –o impusieron– en aquellos nuevos órganos. Lejos de entenderse como un instrumento de desarrollo desde lo local, en algunos casos los GAL fueron concebidos, principalmente por los actores públicos y obviamente de forma más implícita que explícita, como instrumentos de poder y de consolidación o desarrollo de nuevas estructuras clientelares en la escala local (Esparcia, 2000,2001). Esta realidad, que estuvo presente en las fases iniciales (aunque no era una situación generalizada), afortunadamente se fue diluyendo con Leader II y en estos momentos puede decirse que los actores locales –públicos y privados– entienden, conciben y trabajan con la perspectiva de los GAL como instrumentos de desarrollo territorial³⁹.

Aunque lentamente y no sin algunas dificultades y excepciones, en el momento actual puede decirse que los actores privados tienen una posición bastante más relevante que en los primeros momentos, habiéndose superado el inicial «complejo de inferioridad» respecto de los actores públicos. Ello ha sido consecuencia, por un lado, de la normativa introducida por la Comisión Europea a la hora de limitar la participación de los actores públicos en los GAL, pero también de la maduración de los propios actores privados respecto de su papel social en el desarrollo de los

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

territorios rurales y en el seno de los GAL. Pero pese a estos avances, y a que la normativa fija nominalmente la participación de los actores públicos en no más del 50% en los órganos de decisión, se reconoce que a efectos prácticos la influencia de los actores públicos en las decisiones finales sigue estando por encima de lo que les correspondería según su presencia nominal. Y no son excepcionales los GAL en los que de manera más o menos explícita, los actores públicos apelan a su contribución a la cofinanciación del programa para mantener esa situación de dominio en las decisiones finales.

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

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

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

Pero no siempre esta cultura del pacto responde necesariamente a acuerdos totales en los diferentes aspectos que se plantean en los órganos de decisión. Cabe también interpretar la citada «cultura del pacto» en el sentido de que los GAL han madurado en la cultura de la negociación y del compromiso, habiendo desarrollado las habilidades necesarias para no trasladar a los órganos de decisión las tensiones y diferencias que inevitablemente pueden surgir cuando hay que tomar decisiones sobre aprobación de propuestas y distribución de fondos. Y estas habilidades consisten básicamente en acuerdos tácitos, con frecuencia previos al proceso de toma de decisiones y obviamente no explícitos, de manera que estaríamos ante unos mecanismos de pacto orientados a la satisfacción última de los intereses dominantes (especialmente los de carácter público). Ello iría más allá de la pura aplicación de una serie de criterios, aspecto en el que en todo caso se han producido avances también muy significativos. De ahí que con frecuencia, en el discurso de los actores

públicos y privados vinculados a los GAL, se reconozca que el establecimiento de criterios claros de toma de decisiones haya permitido limitar posibles arbitrariedades, así como la «politización» que con cierta frecuencia ha aflorado en el seno de muchos GAL (y que en gran parte ha derivado a esa cultura del pacto o acuerdos entre los diferentes grupos de interés). Es decir, el proceso de toma de decisiones se percibe más objetivo y neutral en la medida en la que se aplican de manera más estricta esos criterios técnicos, pero no se nos debe escapar que esos criterios técnicos pueden proyectar, ya desde su misma concepción, los acuerdos y pactos entre los diferentes grupos de interés.

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

Pero hay otros aspectos más específicos que se detectan y que han venido limitando tanto la aceptación social de los GAL como su propia eficacia. Así, si bien se habían producido avances significativos en cuanto a la presencia y representación de los actores económicos, no ocurre lo mismo con colectivos sociales, como los jóvenes y las mujeres, que por lo general están aún insuficientemente representados, al menos en los órganos de decisión de los GAL. Por ello, sería importante prestar una atención especial a esta cuestión, porque la presencia de estos colectivos condiciona no solo su mayor articulación como colectivo, sino que contribuye de manera clara a una mayor articulación del conjunto de la sociedad local⁴⁰.

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

Un tercer aspecto que los GAL valoran muy negativamente es la pérdida de autonomía respecto de la administración regional. En las primeras etapas los GAL gozaron de un margen de maniobra y una autonomía que se ha ido reduciendo en los sucesivos programas. En parte, esta pérdida de autonomía y margen de maniobra

⁴⁰ Sería simplista decir que el principal problema es la insuficiente o nula representación de los jóvenes, mujeres y colectivos sociales en los órganos de decisión. La cuestión clave y fundamental es que estos colectivos suelen estar escasamente articulados en la sociedad local, y su limitada presencia y/o participación en el GAL no es más que el reflejo de la situación que estos tienen en la sociedad local. Por tanto, la mejor y más adecuada presencia y representación de estos colectivos en el seno del GAL exige un trabajo previo de articulación en la sociedad local. Ello no implica que probablemente, como han demostrado algunos GAL (caso de Andorra-Sierra de Arcos), sea desde aquí desde donde puede llevarse a cabo ese trabajo de articulación con el objetivo último (o «excusa») de garantizar su presencia en un instrumento de participación como es el GAL (Esparcia, 2011a).

se debe a que los GAL ya no disponen de la misma capacidad de control directo de los fondos que tuvieron en la primera fase. Y por otra parte se debe también a que los controles administrativos han venido siendo cada vez más amplios y estrictos (pese a la simplificación que se venía anunciando con cada nuevo programa).

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

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

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

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

3.4.3.2. El equilibrio territorial y la integración comarcal

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

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

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

Los avances en Leader I y II continuaron en Leader Plus, al mantenerse, salvo excepciones con algunas pequeñas variaciones, los límites territoriales. Sin embargo, la conformación de los territorios Leader en el periodo 2007-2013 ha supuesto un cambio muy importante al incrementar de modo generalizado el tamaño de los territorios Leader. Desde el punto de vista de la identidad territorial que se había ido generando, y al margen de otras consecuencias, este hecho ha supuesto un freno y, en muchas ocasiones, una clara distorsión en ese proceso de identificación de la población con el territorio Leader⁴¹.

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

Por otro lado, los GAL han procurado, con éxito variable, asegurar la representación de todas las partes del territorio. Por un lado, a través de mecanismos para que los municipios más pequeños tuviesen una presencia, incluso superior a la que les correspondería por criterios estrictamente demográficos. Pero si bien esto se ha conseguido respecto de la pertenencia a los GAL, no puede decirse que tales esfuerzos hayan tenido el mismo éxito en el caso de los órganos de decisión, de manera que aún hoy en algunos GAL los municipios más pequeños, o aquellas partes más alejadas del territorio, no parecen estar suficientemente representados⁴². En algunos

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

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

casos se ha intentado compensar esa sobrerrepresentación de actores públicos con la presencia de actores privados. Sin embargo, es precisamente en este último segmento donde posiblemente se mantienen aún más desequilibrios, dado que los actores económicos y, con frecuencia también sociales (o al menos aquellos más dinámicos y/o más dispuestos a implicarse en los órganos de decisión de los GAL), tienden a estar concentrados en los municipios más dinámicos.

El trabajo continuado y el mantenimiento, con escasas variaciones, de la estructura territorial de los GAL (con la consiguiente mejora en la confianza mutua entre todos los actores)⁴³ han contribuido a la superación de los tradicionales localismos. Pero también aquí hay que señalar que los cambios tanto en el ámbito territorial como en la composición política de los GAL frenan esos avances, como ha venido ocurriendo en estos últimos años, porque tanto la generación de confianza, como el que los miembros de los GAL asuman un proyecto de desarrollo compartido para el territorio, son procesos lentos que se fueron construyendo con éxito hasta Leader Plus, pero que se han ralentizado e incluso frenado en el periodo 2007-2013 en algunas áreas Leader.

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

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

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

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

3.4.3.3. El entorno socio-institucional de los GAL

Los GAL se conciben como un instrumento de participación de actores públicos y privados, pero su trabajo se produce en un entorno institucional que tiene un papel fundamental en la medida en la que puede condicionar la operatividad real de los GAL. En general, los GAL en España han ido consolidándose como órgano de cooperación entre diferentes instituciones del territorio, principalmente públicas, pero también privadas. Pero a medida que los GAL se han consolidado y fortalecido, se han ido convirtiendo también en un interlocutor para otras instituciones, cada vez más legitimados en ese entorno institucional. Hay tres elementos explicativos para esta creciente legitimación. En primer lugar, el hecho de constituirse como un foro de participación de actores del territorio, actores que tienen de entrada una legitimidad evidente (ayuntamientos) y otros con un reconocimiento creciente (actores económicos y sociales, especialmente cuando están articulados en asociaciones u organizaciones)⁴⁴. En segundo lugar, la seriedad en el trabajo que han ido desarrollando los GAL en la gestión de un programa de desarrollo territorial, en cuyo marco se han puesto en marcha acciones concretas y tangibles que han beneficiado al tejido socioeconómico del territorio, y que así es valorado mayoritariamente por la sociedad local. Y en tercer lugar, esta creciente legitimación se deriva del hecho de que algunos GAL han sido capaces de asumir y abordar funciones y actividades más allá de la gestión del programa Leader.

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

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

Efectivamente, la reconfiguración territorial y el aumento de tamaño del territorio Leader (sobre todo en los inicios del periodo actual, 2007-2013) con frecuencia ha obligado a recomponer las relaciones entre los actores (principalmente públicos) y parcialmente también el método de trabajo, a la vez que a desarrollar una intensa labor de pedagogía con los nuevos miembros de los GAL. Y todo ello ha frenado, cuando menos, la proyección de los GAL en su entorno social e institucional, y en ocasiones también la ha deteriorado. A todo ello ha contribuido igualmente el

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

mantenimiento y exacerbación de los localismos, con frecuencia ligados a una falta de liderazgo, de madurez y hasta del conocimiento adecuado por parte de los responsables públicos locales de lo que significaban Leader y los GAL como instrumentos de cooperación y desarrollo para el territorio. Estas dificultades se han reproducido con los cambios políticos derivados de las elecciones locales, pero también en los momentos iniciales en cada uno de los diferentes periodos (fase de definición de los límites territoriales del programa y de diseño de los nuevos GAL), y en este contexto han aflorado algunos enfrentamientos y luchas de poder, contribuyendo así a la pérdida de prestigio y legitimidad socio-institucional de los GAL.

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

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

Y por último, hemos de hacernos eco de otro freno a la legitimación de los GAL: el excesivo intervencionismo de algunos gobiernos regionales que está teniendo resultados muy negativos. Efectivamente, algunos gobiernos regionales tenían ya desde los primeros momentos, en Leader I y Leader II, una cierta desconfianza ante un método tan novedoso como era la gestión descentralizada. Esta desconfianza se traducía en un control hasta cierto punto estricto de las labores que desarrollaban los GAL, asegurándose de que se mantuvieran en los límites que marcaban sus funciones relacionadas con la gestión y ejecución de un presupuesto en una serie de acciones y proyectos específicos (Esparcia y Noguera, 2003). Pero a medida que ha avanzado el programa (y especialmente con Leader Plus y más aún con Leader-Eje 4) en algunos casos se ha frenado el proceso de legitimación de los GAL, además de otras consecuencias negativas. Las razones son diversas y van desde el desconocimiento real de las implicaciones que tiene el método Leader hasta la consideración de éste como un instrumento clientelista que se proyecta tanto en la imposición de unas determinadas delimitaciones territoriales como en el condicionamiento en la composición y funcionamiento de los GAL. En ocasiones, a la ya excesiva burocratización que ha supuesto la última etapa de Leader, se le añade el que

algunos responsables regionales hayan impuesto una concepción básicamente administrativista del programa, con la justificación (o excusa) de una supuesta eficacia administrativa que en todo caso no está demostrada. El resultado ha sido que algunos GAL han sufrido un vaciamiento de las funciones de dinamización social y económica, en detrimento de esa concepción básicamente administrativista. Y en este contexto es fácil comprender el enorme daño que en estos casos concretos se está haciendo al método Leader.

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

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

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

3.4.3.4. Los equipos técnicos de los Grupos de Acción Local

Los equipos técnicos de los GAL constituyen uno de los pilares básicos del método Leader y soporte fundamental del trabajo de los GAL. Un GAL que funcione adecuadamente y que esté desarrollando una labor positiva en su territorio suele

tener siempre detrás un buen equipo técnico, aunque éste no garantiza necesariamente el éxito del GAL. Es decir, es una condición necesaria, pero no suficiente, para el éxito del programa.

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

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

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

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

A un nivel más genérico, la sobrecarga de trabajo y el tener que estar mucho más pendientes de las cuestiones urgentes y de carácter casi diario, en detrimento de cuestiones importantes de medio y largo plazo, ha dificultado, cuando no impedido, el necesario trabajo de reciclaje profesional y formación continua. Y el elemento ya definitivo se deriva de una cierta inseguridad en la continuidad de los profesionales

vinculados a los equipos técnicos, tal vez no tanto en el caso de los gerentes pero sí en el personal técnico contratado que, con la limitación creciente de fondos, han visto peligrar sus puestos de trabajo, y cuando menos han sido objeto de una cierta reorientación hacia tareas administrativas, con la consiguiente desmotivación.

En algún caso concreto, el aspecto más negativo en estas últimas etapas ha sido la eliminación de facto de la que han sido objeto los equipos técnicos de los GAL, habiendo sido sustituidos por personal centralizado y bajo el control directo del gobierno regional. De nuevo aquí estamos ante una combinación de varios factores: desconfianza hacia los equipos técnicos previos, visión administrativista del desarrollo local (que no pone sino de relieve el desconocimiento de las esencias y del método Leader) y una supuesta y falsa creencia en la eficacia (y posiblemente también eficiencia) derivada de la centralización y aplicación de esa visión administrativista. Afortunadamente, estos casos constituyen la excepción, pero no dejan de ser una perversión del método Leader, y un ejemplo claro de qué es lo que no hay que hacer si realmente se quiere ser fiel al modelo y concepción de desarrollo por el que la Unión Europea ha apostado y por el que está pagando⁴⁵.

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

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

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

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

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

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

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

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

3.4.3.5. Las funciones de los GAL

Los GAL tienen, en el método Leader, una serie de funciones entre las que destacan principalmente la identificación de los problemas y necesidades de su territorio y el diseño de la estrategia más adecuada para darles respuesta, teniendo identificados además los recursos humanos, materiales y económicos con los que pueden contar, así como las potencialidades del territorio y el entorno socioeconómico y territorial en el que la zona rural en cuestión ha de posicionarse y competir. Para ello los GAL

han contado, siguiendo el método Leader, con la legitimidad necesaria en tanto que está compuesto por los actores privados y públicos del territorio. Y a la hora de realizar un buen trabajo diagnóstico, de prospección, de diseño y aplicación de estrategias de desarrollo, los GAL cuentan además con equipos técnicos y, en su caso, el asesoramiento externo necesario. Por otra parte, el conocimiento del territorio y el trabajo en contacto directo y permanente con la población y los sectores económicos del territorio, permite igualmente a los GAL una gran capacidad de respuesta y adaptación a los cambios.

Pero en torno a estas funciones hay una serie de incertidumbres que dificultan su aplicación en las condiciones adecuadas y el alcance de los objetivos para los que están previstas. La primera dificultad se deriva del hecho de que en ocasiones queda muy devaluado, casi como un mero trámite, todo el trabajo de detección de necesidades y el diseño de una estrategia de desarrollo, que lejos de constituir un proceso de reflexión serio, participativo y metodológicamente riguroso sobre el futuro del territorio, se concibe como un simple documento necesario para obtener el programa. Obtenido éste y la financiación que conlleva, el documento-guía prácticamente se olvida, y las decisiones van tomándose en función de unos criterios de corto plazo, marcados o derivados de las presiones y posicionamientos de los diferentes actores presentes en los órganos directivos; de los criterios que aplican los responsables de decidir sobre la elegibilidad de las propuestas; y en ocasiones, todo ello está condicionado también por las propias propuestas que van llegando, que pueden no corresponderse todo lo deseable con las previsiones iniciales. En definitiva, estos elementos provocan una desviación respecto de unos objetivos y una estrategia o plan de desarrollo que, de entrada, ha podido ya ser concebida básicamente como un mero trámite.

En este contexto, otras debilidades pueden estar presentes en el trabajo de los GAL respecto del correcto cumplimiento de sus funciones como instrumento de desarrollo. El ya citado crecimiento de los requerimientos administrativos es probablemente uno de los aspectos que es percibido como más negativo a la hora de cumplir las funciones de animación y dinamización social y económica para la que están concebidos⁴⁶. En un contexto en el que los recursos humanos disponibles han permanecido prácticamente constantes, pero ha aumentado no solo la carga administrativa de su trabajo sino también la amplitud del territorio, esas funciones, sin duda estratégicas y fundamentales en el método Leader, se han visto seriamente dañadas (más allá del deterioro de la legitimidad del propio GAL frente a la sociedad local). Y en esa situación, y obviamente contando como condición previa con un convencimiento y compromiso claro de los actores del territorio respecto al desarrollo del territorio, los GAL deberían haber contado con más recursos económicos y humanos para poder aplicar con mayor eficacia la estrategia de desarrollo y llevar a cabo las tareas de animación. Recordemos aquí las reflexiones que se introducen en el apartado sobre los equipos técnicos al hablar de la cooperación con los agentes de empleo y desarrollo local vinculados a los diferentes ayuntamientos.

Pero sí es necesario mantener una reflexión general en torno a la insuficiente coordinación de los GAL con otras instituciones a la hora de llevar a cabo sus funciones

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

con una mayor eficacia. Y en este sentido hay que hacerse eco de la relativa soledad con la que los GAL suelen trabajar, en gran parte debido a que, si bien constituyen un foro de debate entre los actores, a la hora de poner en marcha acciones, Leader y los GAL se conciben básicamente como la institución que concede ayudas. Sería importante que se pudiese avanzar hacia una concepción de los GAL también como un instrumento de cooperación real para la realización de acciones de desarrollo. La responsabilidad directa de que este tipo de cooperación no se haya desarrollado más no es solo, ni la más importante, de los responsables públicos locales. Probablemente estamos también ante la contradicción que se deriva de un programa que se concibe como instrumento de desarrollo territorial y unos medios que solo permiten dirigir ayudas y promover acciones en una determinada dirección, compatible y en línea en su caso con una estrategia de desarrollo surgida del acuerdo de los diferentes actores.

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

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

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

Fortalezas	Debilidades
1) Leader define importantes funciones para los GAL en el marco de la nueva gobernanza: el GAL como instrumento estratégico de cooperación entre actores para el desarrollo del territorio	1) En algunas ocasiones los GAL no han llegado a elaborar una estrategia clara para el territorio, diseñada de forma participada y seria
2) En el seno del GAL se tiene buen conocimiento transversal de problemas y necesidades	2) Cuando se ha diseñado una estrategia ha sido un proceso derivado de estudios y trabajos de tipo técnico más que de un proceso de pensamiento estratégico por parte de los actores
3) La vinculación que el GAL tiene con el territorio y su representatividad le dota de legitimación para definir estrategias de desarrollo para el territorio	3) Las funciones de animación y dinamización están cada vez más limitadas por la carga administrativa de trabajo
4) La cooperación en el seno del GAL permite definir estrategias territoriales consolidadas para el medio plazo y, en teoría, largo plazo (diseño participado por los agentes del territorio, al menos en sus ejes estratégicos básicos)	4) Es mejorable la coordinación con otras organizaciones o instituciones a la hora de diseñar y/o aplicar estrategias de desarrollo
5) Se cuenta con equipos experimentados y eficaces para desarrollar adecuadamente las funciones del GAL	5) Los recursos económicos disponibles no son suficientes para garantizar una más adecuada y eficaz implementación de los procesos de desarrollo
6) La estructura y características del GAL permite una elevada capacidad de adaptación a los cambios, incluso de corto-medio plazo	6) Las acciones concretas que se promueven o financian no siempre responden a las líneas estratégicas definidas previamente

(Continúa)

Fortalezas	Debilidades
	7) La estrategia puede tener un escaso peso para quienes han de tomar decisiones sobre elegibilidad de las acciones
	8) Hay una creciente pérdida de capacidad y margen de maniobra del GAL a efectos de aplicación real de una estrategia de desarrollo territorial
	9) En ocasiones se diseñan estrategias que luego no pueden cumplirse, siendo necesaria reorientación-reajustes constantes. Falta de mecanismos para actualizar la estrategia
	10) Hay limitaciones administrativas para asumir más funciones y competencias sobre el desarrollo territorial (además de la insuficiencia de fondos)
	11) Los actores rurales perciben que desde Leader Plus y, especialmente, Leader-Eje 4, se están perdiendo buena parte de las esencias iniciales del método Leader

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

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

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

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

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

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

Por tanto es importante tener claro que es un instrumento que ha de tener una finalidad concreta y que ha de plantearse para periodos igualmente concretos y relativamente cortos, y unos resultados esperables igualmente específicos a partir de su trabajo. El mantenimiento de mesas sectoriales sin funciones ni cometidos claros, por periodos indefinidos, tiene efectos perversos contrarios a los esperados, generando una mayor desincentivación a la participación de la sociedad civil. Sólo cuando se dan estas circunstancias, los GAL deben plantearse la puesta en marcha de mesas sectoriales u otros mecanismos similares que permitan la canalización de la participación y la cooperación de la sociedad civil.

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

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

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

3.4.3.7. El papel de las mujeres en los GAL

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Pero más allá de los objetivos específicos de estos tres tipos de evaluación, en la época de Leader II se hizo ya un esfuerzo muy importante intentando trasladar a los GAL la importancia estratégica de la cultura de la evaluación⁴⁷. Las evaluaciones se enfrentaban en aquellos momentos con una escasa receptividad por parte de los GAL (actitud que afortunadamente ha ido cambiando de manera significativa). Una de las principales razones de esa escasa receptividad era lo que se percibía como trabajo poco útil para los propios GAL, más allá de dar cumplimiento a un requisito administrativo. Por esta razón parecía especialmente importante que a la hora de trasladar esa cultura de la evaluación a los GAL hubiese un mensaje claro, como ciertamente lo hubo, en el sentido de que la evaluación es un instrumento de aprendizaje, antes incluso que un requisito administrativo (Esparcia, J., Noguera, J., 2000). De ahí que se hablase, como complemento a las evaluaciones oficiales, de la utilidad de llevar a cabo un trabajo de autoevaluación, es decir, de poner en marcha mecanismos internos que permitiesen de manera periódica conocer con cierta precisión el grado de cumplimiento de los objetivos previstos y los resultados parciales que se estaban obteniendo, a fin de poder tener capacidad de respuesta y tomar decisiones rápidas ante posibles desviaciones.

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

47 Unidad Española del Observatorio Europeo Leader (2000).

respecto de Leader Plus). En este sentido, la mayor utilidad de las evaluaciones oficiales (especialmente las finales) se obtendría en un escenario de mayor continuidad en las orientaciones estratégicas de los programas de desarrollo.

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

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

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

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

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

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

3.4.3.9. La continuidad de los GAL

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

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

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

Si además no se es capaz, o bien de dotar más y mejor a los GAL para asumir la creciente carga administrativa, o bien simplificar de manera real los procedimientos de gestión, la desmotivación podría cundir en los GAL; porque no hemos de olvidar que la implicación de estos actores y de los equipos técnicos tiene una fuerte dosis de compromiso y vocación por el desarrollo de su territorio y de animación en la sociedad local⁴⁸.

Además de asegurar que los GAL pueden abordar y asumir con garantías la gestión de los programas –con la carga administrativa que corresponda– la continuidad y sostenibilidad de éstos ha de estar vinculada no solo a que haya un programa Leader que financie su mantenimiento. Ha de vincularse a la combinación de dos aspectos fundamentales. En primer lugar, desde la escala local, a que sobre todo los actores institucionales, pero también privados, hagan de los GAL un verdadero instrumento de desarrollo, ampliando su cooperación desde la actual gestión de Leader y de algunos otros programas o proyectos en los que se han implicado. Y en segundo lugar, a la sostenibilidad de los GAL y, con ellos, del modelo de desarrollo desde abajo, que se vincula y depende de que desde los gobiernos regionales reconozcan más la labor que éstos realizan, pero sobre todo, el potencial que tienen en tanto que organizaciones que aglutinan a los actores más representativos de la sociedad y economía local. Y obviamente, que ese reconocimiento se traduzca como mínimo en escucharlos⁴⁹, aunque el objetivo último sería que los utilizase como un instrumento para la implementación de políticas y programas en las zonas rurales.

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

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

Fortalezas	Debilidades
1) El GAL y sus equipos técnicos tienen experiencia acumulada en la aplicación de políticas y programas de desarrollo rural	1) Los nuevos modelos y concepciones alejadas del método Leader amenazan la continuidad del GAL tal como estaba concebido

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

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

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

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

3.4.4. Conclusiones y propuestas

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

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

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

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

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

Es cierto que una gran parte de los avances depende de los compromisos a los que los actores locales son capaces de llegar. Pero también es cierto que tales compromisos y un grupo dispuesto a asumir todas esas tareas, constituyen una condición necesaria pero no suficiente para el éxito de todo el proceso. Es necesario el concurso decidido de las instancias administrativas regionales que, a la luz de la experiencia de estas dos décadas, no se han planteado, salvo alguna excepción, ni de manera global ni lo suficientemente seria, una política de desarrollo territorial para las áreas rurales en España. En ausencia de esta necesaria (y desgraciadamente, aún no realizada) reflexión, los departamentos regionales responsables del desarrollo rural, con voluntarismo, pero a veces aún con cierta desconfianza, colaboran en la gestión de un programa del que están convencidos que es útil en tanto que supone poner medios para el desarrollo de iniciativas específicas. Pero desgraciadamente no se percibe el necesario convencimiento de que los GAL puedan constituir una referencia e instrumento de articulación de políticas de desarrollo territorial con carácter integral, más allá de la gestión de Leader o de algunos otros programas en los que los medios y ganas de los GAL les permitan o aconsejen implicarse.

Todo lo anterior condiciona las muchas amenazas para que los GAL puedan avanzar hacia esa función última que se ha señalado: el diseño y ejecución real de una estrategia de desarrollo para sus respectivos territorios. En este sentido, las propuestas que aquí pueden plantearse van referidas a esos dos niveles o ámbitos de actuación: el interno al territorio, en el que los GAL tienen un margen de maniobra relativamente amplio; y al externo, que actúa más como un condicionante, pero que en todo caso hay responsables que pueden actuar también sobre él.

A nivel interno, los GAL han de avanzar en varios aspectos clave:

1. Facilitar una integración y participación más clara de los actores privados en las estructuras de dirección, con particular atención a los colectivos de jóvenes y mujeres;
2. Llevar a cabo el trabajo de dinamización necesario, en su caso, para articular y movilizar a los diferentes colectivos (jóvenes, mujeres, empresarios, artesanos, etc.);
3. Promover especialmente la participación e integración de las mujeres en los órganos de decisión de los GAL;
4. Facilitar y promover formación continua para los equipos técnicos, tanto de carácter multidisciplinar como en cuestiones específicas⁵⁰;
5. Formación a los miembros de los GAL especialmente en las cuestiones de tipo estratégico;
6. Promover la autoevaluación como mecanismo de aprendizaje del GAL;
7. Diseño de estrategias de desarrollo de medio y largo plazo desde la perspectiva del pensamiento estratégico, con la participación real y el compromiso de los actores;
8. Recurrir a grupos de trabajo y mesas sectoriales como instrumento de articulación de colectivos y grupos de intereses, facilitando su contribución al desarrollo del territorio, previa definición de objetivos, plazos y metodología de trabajo;
9. Dotar de estabilidad a los equipos técnicos, en función, en su caso, del cumplimiento de objetivos, resultados de auditorías e implementación de sistemas de certificación en procedimientos;

⁵⁰ Ha de recordarse aquí la extraordinaria labor que han realizado la Unidad Española del Observatorio Europeo Leader, posteriormente Célula de Promoción y Animación del Desarrollo Rural, así como las redes nacionales de desarrollo rural (Red Española y Red Estatal), en fases diferentes. En la última fase no obstante esta oferta formativa para los GAL ha quedado algo más diluida, al no haber un plan específico de formación participado por todos los agentes responsables.

10. Facilitar una mayor articulación de todos los técnicos en desarrollo local de las Agencias de Desarrollo Local y los equipos técnicos de los GAL, avanzando hacia equipos multidisciplinares con perspectiva supramunicipal;
11. Diseñar mecanismos y procedimientos que estimulen un mayor compromiso de los miembros de los GAL y una participación más activa;
12. Asegurar la sostenibilidad de los GAL como instrumento de desarrollo territorial: la estrategia de desarrollo en el centro de la acción de los GAL;
13. Avanzar en la articulación y cooperación estrecha con el entorno socio-institucional, con acuerdos específicos;
14. Desarrollar y fortalecer un trabajo en red sólido con otros territorios rurales, a partir de los criterios o aspectos que se consideren más útiles y/o necesarios;
15. Articular la acción de los GAL y de sus miembros en torno a tres ejes: territorio rural como ámbito (superando localismos), estrategia como objetivo y GAL como instrumento.

Por su parte, en el ámbito externo es también posible un elevado margen de actuación. En particular, habría de prestarse una especial atención a los siguientes aspectos:

1. Dotar a los GAL de medios económicos y humanos para poder asumir las tareas de animación y de articulación de la sociedad civil y de sus diferentes colectivos, sociales y económicos (con compromisos que conlleven eficiencia, eficacia y transparencia de cara a los ciudadanos);
2. Simplificar realmente los procedimientos administrativos, a partir de un principio básico de confianza en la labor de los GAL, y equipos técnicos de apoyo para la gestión administrativa más capacitados (estabilidad y especialización) en las administraciones regionales;
3. Dotar de más margen de maniobra y acción a los GAL, y evitar la injerencia externa en decisiones que competen exclusivamente a los GAL, como la definición de los mecanismos de representación por sectores o grupos de actores;
4. Establecer mecanismos formales para la cooperación con otras entidades (por ejemplo centros de empresas, cámaras de comercio, etc.);
5. Favorecer la coordinación entre las administraciones implicadas para establecer sistemas eficaces de implicación y cooperación entre los técnicos en desarrollo local del territorio y de éstos con los equipos técnicos de los GAL;
6. Diseñar una oferta con carácter anual o plurianual de formación continua adaptado a las necesidades y condicionamientos de los equipos técnicos y miembros de los GAL;
7. Respetar la esencia de Leader en lo referido a que son los actores locales los responsables de definir los límites territoriales de los GAL. En todo caso, asesorar de cara a la mayor coherencia territorial posible y, sobre todo, contribuir a la estabilidad de los territorios, abandonando la idea de que territorios más amplios permiten una mayor eficiencia y/o eficacia (delimitaciones artificiales que no respetan ni la voluntad de los territorios ni la identidad territorial que previamente se podía haber conseguido);
8. Promover una mayor supervisión por parte de las autoridades nacionales y comunitarias a fin de que desde los gobiernos regionales se respeten más y mejor los fundamentos del método Leader;
9. Respetar, por parte de los gobiernos regionales, las estrategias territoriales de los GAL, movilizandolos los medios necesarios para el logro de los objetivos previstos;

10. Facilitar la articulación con otras políticas o programas de especial incidencia en las zonas rurales que estén bajo la responsabilidad de los gobiernos regionales (como los Planes de Zona);
11. Promover en el seno de los gobiernos regionales la cultura territorial, facilitando una mayor y más eficaz aproximación al desarrollo de las áreas rurales desde la perspectiva territorial del desarrollo (escuchar y tener más en cuenta la voz de los GAL a la hora de tomar decisiones sobre políticas sectoriales que afecten al territorio rural);
12. Recuperar el modelo de Leader I y II en cuanto a concepción y funcionamiento del programa así como de los GAL.

■ 5.2.4. Debilidades y fortalezas de los Grupos de Acción Local

Debilidades

- ✓ Algunos GAL siguen siendo concebidos por determinados actores (locales y regionales) como instrumentos de poder y como continuidad de plataformas clientelistas. A algunos GAL se siguen trasladando intereses particulares y localismos, con una débil y pobre visión estratégica. Riesgo de que la cultura del pacto derive en «cultura del reparto».
- ✓ El peso real de los representantes públicos sigue siendo predominante, pese a su limitación nominal. Hay una insuficiente articulación, representación –y participación- de colectivos de jóvenes, mujeres y actores sociales, y en menor medida de los actores económicos.
- ✓ La creciente artificialidad de las áreas Leader (sobre todo desde Leader Plus) supone un freno, o ruptura parcial, de los avances en articulación y cohesión territorial conseguidos durante Leader I y II.
- ✓ El peso de las áreas más dinámicas en los órganos de decisión de los GAL tiende a ser mayor en cuanto a representación de actores económicos y sociales (por ser su origen habitual).
- ✓ Con frecuencia falta un proyecto real de desarrollo territorial de medio-largo plazo, pese a que es uno de los objetivos de Leader (el diseño de estrategias en el marco de Leader como condición necesaria, pero no suficiente).
- ✓ Desde Leader Plus, la componente de gestión administrativa ha ido ganando terreno en detrimento de la componente de animación y dinamización socioeconómica. La creciente carga de gestión administrativa es un elemento de desmotivación para miembros del GAL y, especialmente, para los equipos técnicos, y a medio plazo ello podría limitar la eficacia del GAL.
- ✓ Pese a la creciente presencia de las mujeres en los GAL (asambleas, consejos, etc.) su presencia en los órganos de decisión es aún muy limitada, y proveniente principalmente de los ámbitos económicos y sociales.
- ✓ Junto a una insuficiente cultura de la igualdad en el seno de los GAL, en general sigue faltando una perspectiva integral de género en las políticas y acciones de desarrollo rural.
- ✓ Tanto las actividades de seguimiento como la evaluación externa oficial son percibidas como un ejercicio de auditoría, sin aportar un aprendizaje real.
- ✓ La evaluación oficial se centra en resultados directos –principalmente a corto plazo- pero no hay un sistema de evaluación de impactos a medio y largo plazo.
- ✓ Pese a las mejoras en la cultura evaluativa, los GAL no tienen capacidad suficiente ni preparación para procesos de autoevaluación rigurosos, entendidos como mecanismo de aprendizaje.
- ✓ Las concepciones administrativistas del desarrollo rural, alejadas del método Leader y que se han puesto en práctica en algunas comunidades autónomas, amenazan la continuidad de los GAL como instrumentos de desarrollo y cooperación en el territorio.
- ✓ En los gobiernos regionales, más allá de los responsables directos del desarrollo rural, se detecta escasa receptividad al trabajo de los GAL y reducida voluntad de contar con ellos para la aplicación de políticas sectoriales en las zonas rurales.

- ✓ Los GAL perciben que con cierta frecuencia los equipos técnicos de las comunidades autónomas no tienen la estabilidad y con frecuencia, preparación necesaria, para un asesoramiento eficaz de cara a una mejor gestión.

Fortalezas

- ✓ El GAL se concibe cada vez más como instrumento de desarrollo para el territorio.
- ✓ Participación creciente de los actores privados, económicos y sociales, en los órganos de decisión.
- ✓ El trabajo serio y continuado ha permitido alcanzar importantes niveles de legitimidad, tanto en la sociedad civil como en el entorno socio-institucional (especialmente local).
- ✓ Avances en la capacidad de interlocución de los GAL como voces legitimadas y autorizadas de los territorios rurales (interlocutor con instituciones sobre todo locales).
- ✓ Se ha prestado creciente atención al equilibrio territorial en la composición de los GAL.
- ✓ A partir de unos GAL más y mejor equilibrados territorialmente, se ha avanzado en identidad y vertebración territorial (especialmente hasta Leader Plus), sobre todo allí donde no hay tradición de comarca.
- ✓ Se cuenta con equipos técnicos experimentados, flexibles y versátiles, comprometidos con el desarrollo del territorio y muy motivados por la vertiente de animación y dinamización socioeconómica del programa.
- ✓ Los GAL han alcanzado una buena representatividad de la diversidad de actores y colectivos del territorio.
- ✓ Los GAL cumplen con eficacia su principal función, la de ser un instrumento estratégico para la cooperación entre actores del territorio.
- ✓ Los GAL han ganado legitimidad entre la sociedad civil y los propios actores locales gracias a su eficacia en dinamización socioeconómica y contribución a la articulación de diferentes colectivos del territorio.
- ✓ Las mesas sectoriales y grupos de trabajo constituyen un buen instrumento para contribuir a identificar problemas y necesidades y definir orientaciones estratégicas (especialmente durante las primeras fases de la programación), así como plantear necesidades concretas en determinados colectivos (en cualquiera de las fases de los programas).
- ✓ Las mesas sectoriales y grupos de trabajo estimulan y canalizan la participación e implicación de actores y sociedad civil que no tiene presencia activa en los órganos de dirección del GAL.
- ✓ Leader ha contribuido de manera significativa, junto a otros instrumentos (FSE) a una mayor presencia de las mujeres en el mundo laboral, en particular como promotoras de iniciativas económicas diversas (turismo rural, actividades agroalimentarias, artesanales, etc.) así como iniciativas sociales.
- ✓ La presencia de las mujeres en el GAL (asambleas, consejos, etc.) ha sido creciente, al igual que en los equipos técnicos.
- ✓ La autoevaluación, cuando se realiza adecuadamente y con el necesario rigor metodológico, se constituye en un instrumento de autoaprendizaje para el GAL y su equipo técnico. El apoyo y/o asistencia externa es útil para sistematizar y aplicar con rigor metodológico las metodologías de autoevaluación.

- ✓ Los GAL tienen experiencia y conocimientos acumulados para garantizar una aplicación eficaz de políticas de desarrollo rural con perspectiva territorial, así como asesorar y, en su caso, colaborar, en la aplicación de políticas sectoriales en sus territorios

■ 5.2.5. Debilidades y fortalezas de la innovación

Debilidades

- ✓ En el medio rural no hay unidad de acción y estrategia. Por ejemplo, no siempre se ha encontrado el apoyo de todos los sectores que lo componen (agricultores, administraciones autonómicas...).
- ✓ Secularmente ha tenido más fuerza la tradición que la innovación. Lo que se ha visto reforzado por su mayor protagonismo e inversiones en las producciones locales, la artesanía, el turismo rural, las PYMES agroalimentarias y la diversificación.
- ✓ Los primeros pasos en la aplicación de las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación no han sido fáciles, pues con frecuencia se carece de banda ancha y apenas hay señal, siendo muy inferior (hasta 20 veces menos) a la urbana y resulta mucho más cara.
- ✓ Los establecimientos de turismo rural se han visto duramente afectados por esta falta de servicio ya que suelen tener dificultades, sobre todo en temporada alta.
- ✓ El exceso de burocracia en los programas ha provocado que se requiera mucho tiempo para labores administrativas, lo que va en detrimento del dedicado a las sesiones de información, animación y formación y en consecuencia a la divulgación de iniciativas innovadoras.
- ✓ Es fundamental apoyar las nuevas tecnologías, para eliminar las desventajas de la distancia de los pobladores del medio rural. Para fomentar la formación a distancia y una comunicación eficaz con el mundo exterior de la que muchos núcleos carecen actualmente.
- ✓ Hay que seguir incidiendo en la importancia de la participación ciudadana, para tomar decisiones consensuadas con las que la población se identifique y permitan mantener medio rural vivo y solidario, que sigue siendo un objetivo no alcanzado.
- ✓ Hay que desarrollar una evaluación para asegurarse que el carácter innovador se encuentra presente tanto a nivel de la acción como del programa de animación de desarrollo local.
- ✓ Para organizar redes de intercambio que funcionen hay que analizar previamente los valores y objetivos comunes, para crear grupos que puedan trabajar de forma conjunta.

Fortalezas

- ✓ La mejora de la formación en el medio rural incluida la de nuevas tecnologías posibilita la aplicación de las mismas al tener los profesionales y los jóvenes mayor facilidad.
- ✓ Leader ha difundido programas de innovación, ha facilitado las transferencias tecnológicas, gracias a los intercambios y sobre todo la cooperación ha hecho visible y transferible la innovación. En consecuencia, el medio rural está más abierto a la innovación y no sólo a lo tecnológico, si no también a lo social.