

El Desarrollo Local Participativo LEADER

*EL DESARROLLO RURAL EN ANDALUCÍA: AFRONTANDO LOS RETOS
POR UN CRECIMIENTO MÁS SOSTENIBLE EN LA EUROPA 2014-2020.*

Vera (Almería), 17 – Noviembre, 2016



Instituto Andaluz de Administración Pública
CONSEJERÍA DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



Dr. Javier ESPARCIA

Javier.esparcia@uv.es

<http://www.uv.es/javier/>

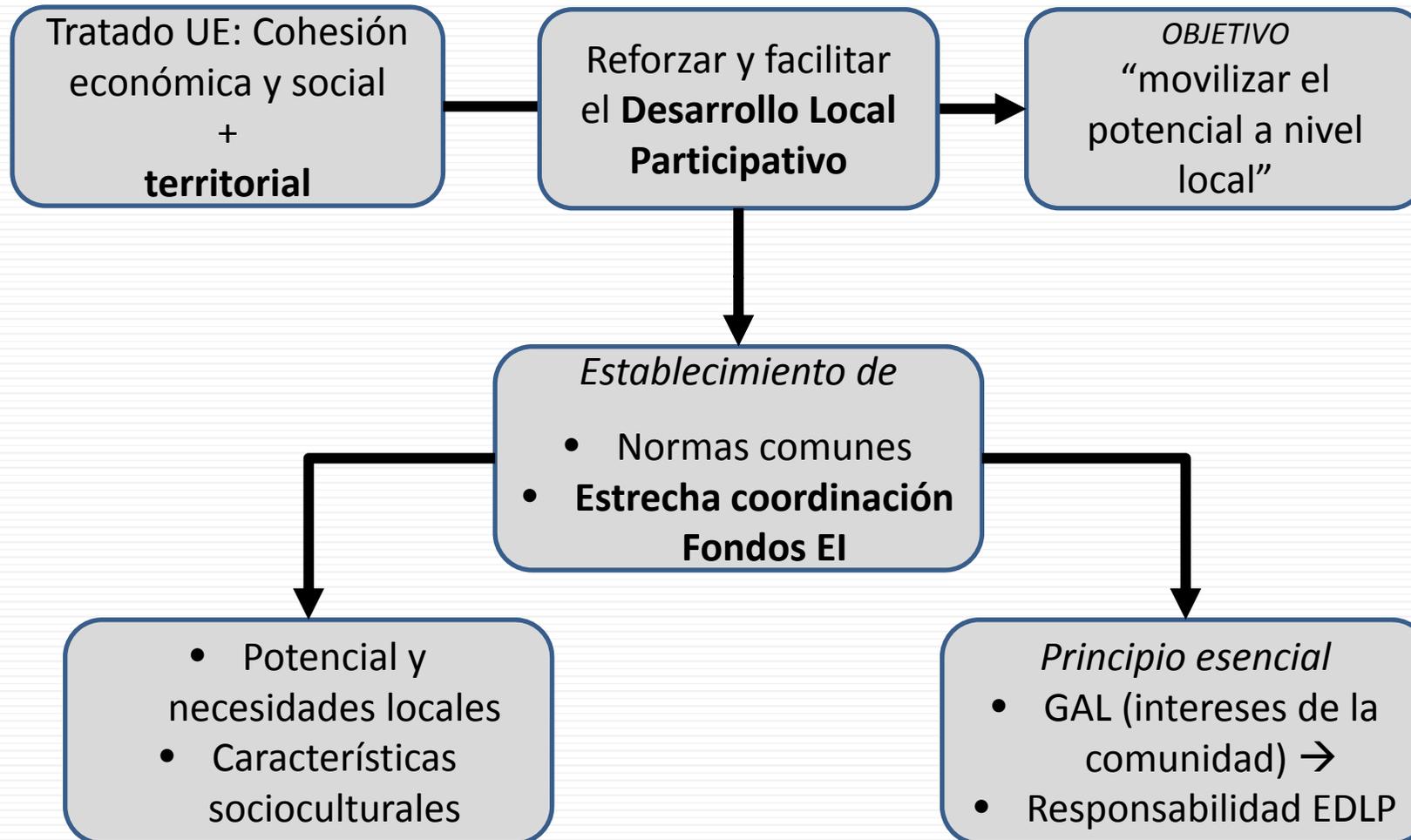


Unidad de Desarrollo Rural



VNIVERSITAT
ID VALÈNCIA

El contexto del DLP y elementos clave



El Desarrollo Local Participativo

REGLAMENTO (UE) N° 1303/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO
de 17 de diciembre de 2013

CAPÍTULO II

Desarrollo local participativo

Artículo 32

Desarrollo local participativo

Apuesta de la UE por enfoques integrados: enfoque local - DLP

Los Estados miembros fomentarán el desarrollo de enfoques locales y subregionales. El desarrollo local participativo se llevará a cabo en el marco de un enfoque estratégico para garantizar que la definición a escala local de las necesidades de lugares o zonas determinados tenga en cuenta las prioridades establecidas a un nivel superior. Así pues, los Estados miembros definirán el enfoque del desarrollo local participativo del Feader y, en su caso, del FEDER, el FSE o el FEMP

Apuesta de la UE por enfoques integrados: enfoque local - DLP

... señalarán en el acuerdo de asociación los principales retos que deben abordarse desde esta perspectiva, los objetivos y prioridades fundamentales de desarrollo local participativo, los tipos de territorios que deben incluirse, el papel específico que debe atribuirse a los grupos de acción local a la hora de presentar estrategias y la función que se haya previsto para el Feader y, en su caso, el FEDER, el FSE o el FEMP en la aplicación de estrategias de desarrollo local participativo a distintos tipos de territorios, tales como zonas rurales, zonas urbanas o litorales ...

DLP: Los Fondos

1. El desarrollo local participativo, será apoyado por el Feader, que se designará como desarrollo local Leader, y podrá ser apoyado por el FEDER, el FSE o el FEMP. A los efectos del presente capítulo, dichos Fondos se denominan en lo sucesivo los «Fondos EIE de que se trate».

Posibilidad de:

a) Un fondo “principal”: FEADER → LEADER

b) Apoyo de otros fondos EIE: FEDER, FSE, FEMP

DLP: Los Fondos

3. La ayuda de los Fondos EIE de que se trate al desarrollo local participativo deberá ser coherente y estar coordinada entre dichos Fondos. Esto se conseguirá, entre otras cosas, coordinando la generación de capacidades y la selección, aprobación y financiación de las estrategias de desarrollo local participativo y de los grupos de acción locales.

Coordinación entre Fondos → cooperación en el seno de la EDL

DLP: ¿Qué debe hacer?

- a) centrarse en zonas subregionales concretas;

Estabilidad “territorios”

- b) estar gobernado por grupos de acción locales compuestos por representantes de los intereses socioeconómicos locales públicos y privados, en los que ni las autoridades públicas, definidas de conformidad con las normas nacionales, ni ningún grupo de interés concreto representen más del 49 % de los derechos de voto en la toma de decisiones;

GAL: a) Diversidad de actores; b) No predominio de actores públicos

DLP: ¿Qué debe hacer?

- c) llevarse a cabo a través de estrategias de desarrollo local integradas, multisectoriales y basadas en zonas;

¡La importancia estratégica de la estrategia!

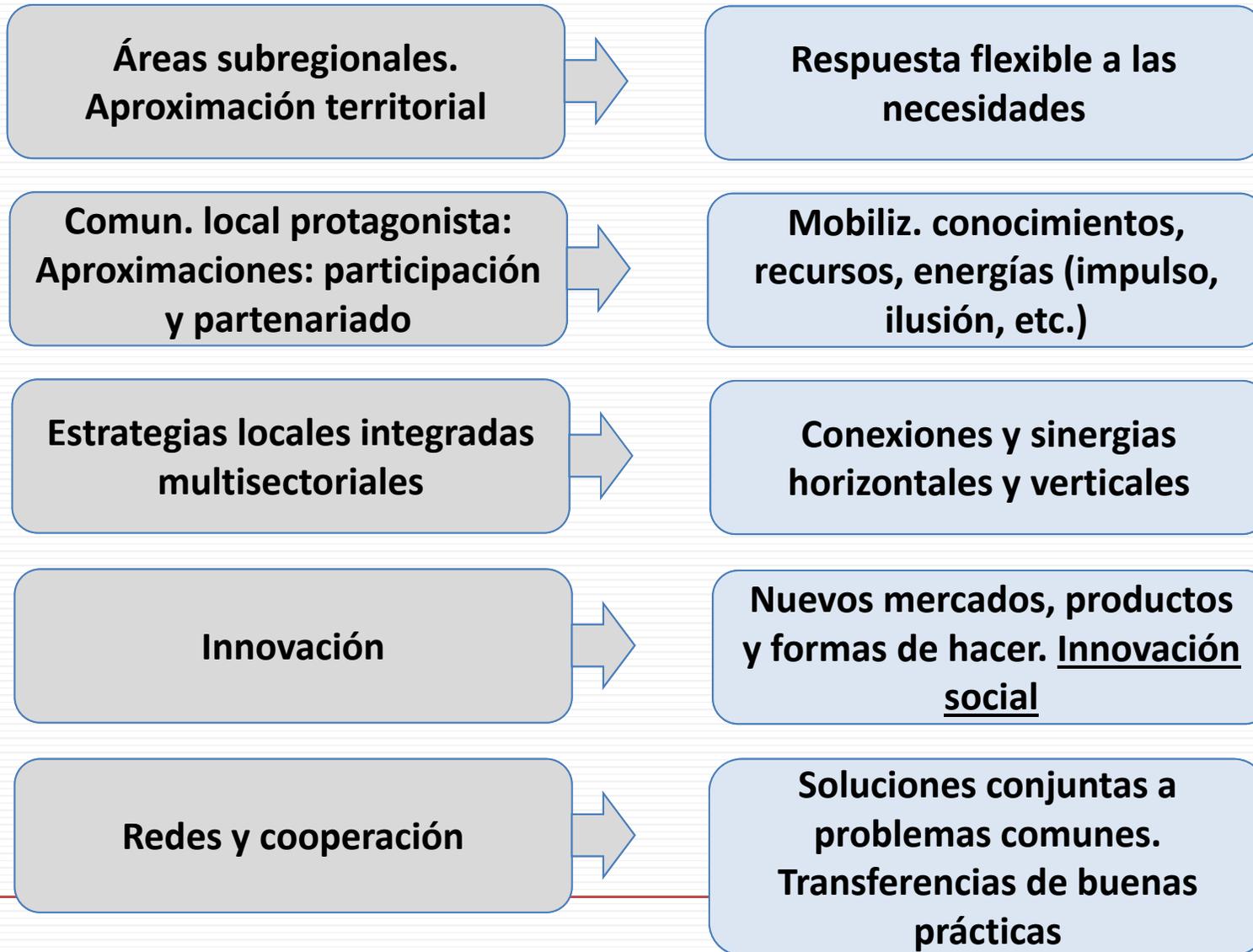
- d) diseñarse tomando en consideración las necesidades y potencial locales e incluir aspectos innovadores en el contexto local, así como el establecimiento de redes y, cuando proceda, la cooperación.

Necesidades, potencialidades, elementos innovadores, redes y cooperación

Por tanto, ¿Cuál es el valor añadido del DLP?

D
·
L
O
C
A
L

P
A
R
T.
I



R
E
S
U
L
T
A
D
O
S

La Estrategia de Desarrollo Local Participativo

REGLAMENTO (UE) N° 1303/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO
de 17 de diciembre de 2013

CAPÍTULO II

Desarrollo local participativo

Artículo 33

Estrategias de desarrollo local participativo

La Estrategia de Desarrollo Local Participativo

- 19) «estrategia de desarrollo local participativo»: un conjunto coherente de operaciones cuyo fin es satisfacer objetivos y necesidades locales, y que contribuyen a la realización de la estrategia de la Unión para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, diseñado y puesto en práctica por un grupo de acción local;

EDLP: Elevado valor añadido →

- a) Necesidades locales**
 - b) Objetivos de la UE**
-

La Estrategia de Desarrollo Local Participativo

- b) un análisis de las necesidades y el potencial de la zona, con un análisis de los puntos fuertes, los puntos débiles, las oportunidades y las amenazas;

DAFO: ¿Quién y cómo se realiza este análisis?

- d) una descripción del proceso de participación de la comunidad en el desarrollo de la estrategia;
-

La Estrategia de Desarrollo Local Participativo

- c) una descripción de la estrategia y sus objetivos, una descripción de las características integradas e innovadoras de la estrategia, así como una jerarquía de objetivos, incluidas metas mensurables en cuanto a productividad y resultados. En lo que atañe a los resultados, las metas podrán expresarse en términos cuantitativos o cualitativos. La estrategia será coherente con los programas pertinentes de todos los Fondos EIE implicados de que se trate;
- e) un plan de acción en el que se demuestre el modo en que los objetivos se traducen en acciones;

- Descripción estrategia
- Objetivos (jerarquía) → plan de acción (Objetivos → acciones)
- Características integrada
- Aspectos innovadores
- Metas: productividad y resultados

La Estrategia de Desarrollo Local Participativo

- f) una descripción de las disposiciones de gestión y seguimiento de la estrategia que demuestre la capacidad del grupo de acción local para ponerla en práctica, así como una descripción de las disposiciones específicas de cara a la evaluación;
- g) el plan financiero para la estrategia, en especial, la asignación prevista de cada uno de los Fondos EIE de que se trate.

- Capacidad y métodos de gestión y seguimiento del Grupo
- ¿Cómo se evaluará la EDLP?
- Plan financiero (¿Qué papel los diferentes Fondos EIE?)

El Desarrollo Local Participativo

REGLAMENTO (UE) N° 1303/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO
de 17 de diciembre de 2013

CAPÍTULO II

Desarrollo local participativo

Artículo 34

Grupos de acción locales

El Grupo de Acción Local (Grupo de Desarrollo)

1. Los grupos de acción locales concebirán y pondrán en práctica las estrategias de desarrollo local participativo.

a) generar la capacidad de los agentes locales para desarrollar y llevar a la práctica las operaciones, también fomentando sus capacidades de gestión de proyectos;

Mejorar capacidades de los actores locales

El Grupo de Acción Local (Grupo de Desarrollo)

- b) diseñar un procedimiento no discriminatorio y transparente de selección y criterios objetivos de selección de las operaciones que eviten conflictos de intereses, garanticen que por lo menos el 50 % de los votos en las decisiones de selección provengan de socios que no sean autoridades públicas, y permitan efectuar la selección por procedimiento escrito;

- a) **Procedimientos y criterios de selección claros**
b) **Al menos el 50 % votos en decisiones de selección (no act. públicos): ¿voto ponderado? ¿efectos presencia mayoritaria actores públicos?**
-

El Grupo de Acción Local (Grupo de Desarrollo)

- c) garantizar la coherencia con la estrategia de desarrollo local participativo al seleccionar las operaciones, ordenándolas por prioridades según su contribución a la consecución de los objetivos y las metas de esa estrategia;

- a) **Coherencia decisiones con EDLP**
 - b) **Priorización de operaciones según contribución a objetivos y metas de la EDLP**
-

El Grupo de Acción Local (Grupo de Desarrollo)

- d) preparar y publicar convocatorias de propuestas o un procedimiento continuo de presentación de proyectos, inclusive definiendo los criterios de selección;
- e) recibir las solicitudes de ayuda y evaluarlas;
- f) seleccionar las operaciones, fijar el importe de la ayuda y, cuando proceda, presentar las propuestas al organismo responsable de la verificación final de la subvencionabilidad antes de la aprobación;

Importancia del equipo técnico: definidos claramente los criterios (GAL) → convocatorias, solicitudes, selección

El Grupo de Acción Local (Grupo de Desarrollo)

- g) hacer un seguimiento de la puesta en práctica de la estrategia de desarrollo local participativo y de las operaciones subvencionadas y llevar a cabo actividades de evaluación específicas vinculadas a esa estrategia.

Importancia del equipo técnico: definidos claramente los criterios (GAL) → seguimiento y evaluación de la EDLP

El Grupo de Acción Local (Grupo de Desarrollo)

- e) la animación de la estrategia de desarrollo local participativo con el fin de facilitar el intercambio entre las partes interesadas para suministrar información y fomentar la estrategia y para apoyar a los beneficiarios potenciales con vistas a desarrollar operaciones y preparar solicitudes.

Ayuda preparatoria → tareas de animación: fundamental durante todo el proceso de aplicación de la EDLP

¿Por qué utilizar el DLP?

¿Por qué utilizar el DLP? ¿tiene valor añadido?

El coste y el
riesgo de
delegar



El valor
añadido del
método

Valor añadido del método

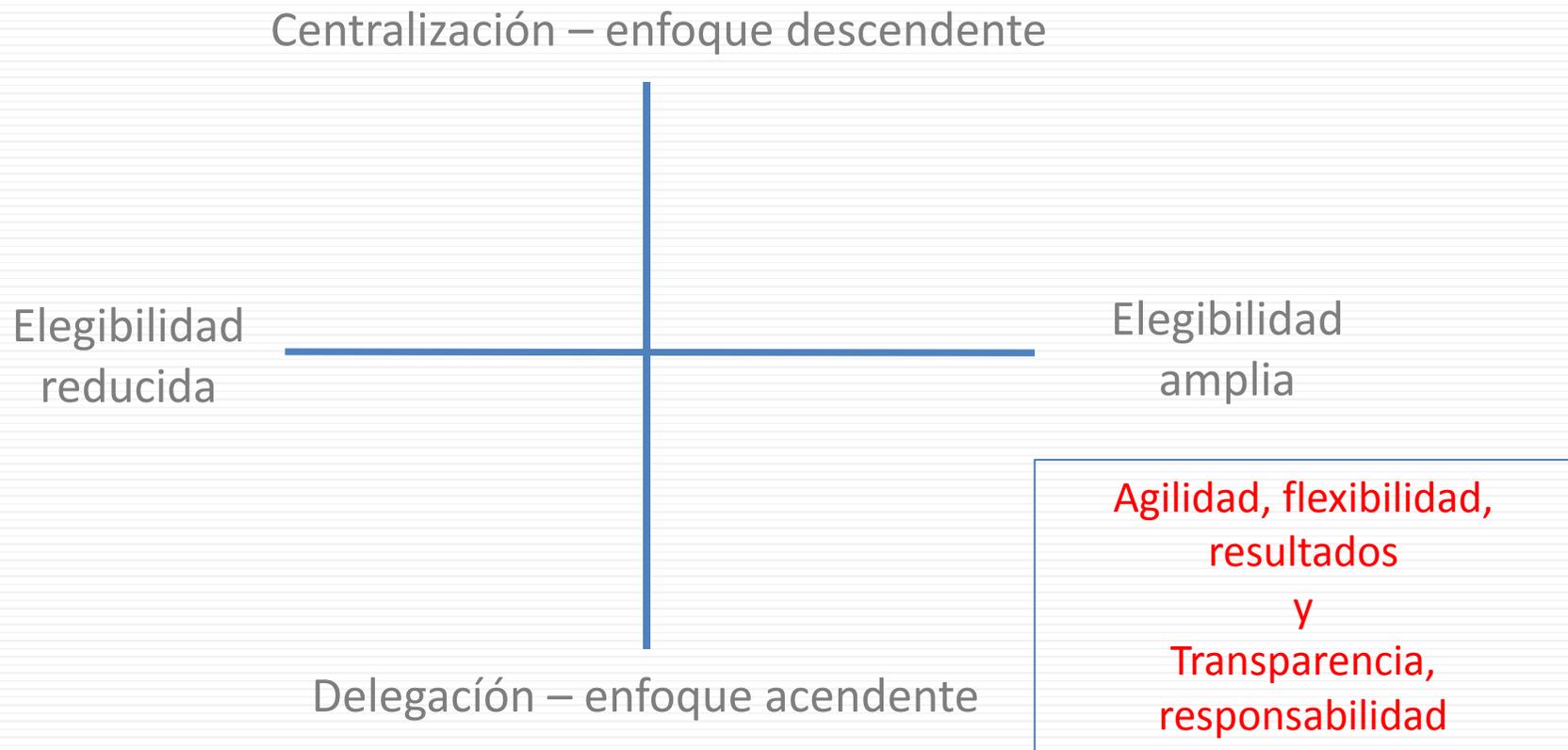
- **Único programa Europeo donde las estrategias están diseñadas y los proyectos están seleccionados por actores locales**
- Ningún socio tiene el poder (la regla del 49%) → Papel reforzado para el sector privado y la sociedad civil (por lo menos el 50% de los votos)
- Pero esto tiene que producir **resultados claros a nivel local**
 - Mejor adaptación a las necesidades locales - prioridades claras, flexibilidad
 - Establecer vínculos y un efecto multiplicador con otros sectores
 - Innovación
 - Cooperación entre los diferentes actores ...

Resultados en forma de respuestas a los nuevos retos

Nuevos retos	Respuesta local
Aumento del paro	??
Colapso del consumo	??
Ausencia de crédito privado	??
Reducción de la inversión y el gasto público	??
Cambio climático, agotamiento de los recursos naturales.	??
Aumento de la exclusión social y la pobreza.....	??

¿En qué medida un modelo basado en productos locales, turismo rural, pequeñas infraestructuras..... (DLP) puede dar respuesta a los nuevos retos?

Fortalecer el método con el cambio hacia medida LEADER



Fortalecer la estrategia: centrarse en lo que se quiere cambiar

- ▶ **Tribunal de Cuentas:** *“ Las estrategias locales deben ser el corazón del enfoque LEADER”*
 - ▶ *... pero muchas de las estrategias "sirven poco más que una solicitud para financiación a las autoridad de gestión " ... “ los objetivos no son específicos, medibles o alcanzables en un plazo determinado".*
-

Fortalecer la estrategia: centrarse en lo que se quiere cambiar

- ▶ **Reglamento de disposiciones comunes (A33.1):**
“Una estrategia de desarrollo local participativo contendrá, como mínimo, ... c) una jerarquía de objetivos, incluidas metas mensurables en cuanto a productividad y resultados”

 - ▶ **Una jerarquía de objetivos. ¡No es la lista de los RR Magos! →**
Prioridades + objetivos acordados con la comunidad en donde el DLP puede tener el impacto máximo.
-

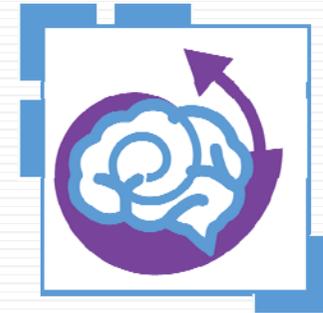
Fortalecer la estrategia: centrarse en lo que se quiere cambiar o conseguir

- ▶ **Objetivos SMART (específicos, medibles, alcanzables, orientados a resultados, fecha límite de ejecución) .**
- ▶ **Plan de acción + plan financiero**
- ▶ **Pero, ¿cómo tener estrategias más enfocadas y al mismo tiempo flexibles? ¿Cómo responder al riesgo y al cambio?**



Inclusión de sistema de aprendizaje permanente durante la implementación de las estrategias

- ▶ **Reglamento de disposiciones comunes (A33.1):** *“Una estrategia de desarrollo local participativo contendrá, como mínimo, los siguientes elementos: ...f) una descripción de las disposiciones de gestión y seguimiento de la estrategia... descripción de las disposiciones específicas de cara a la evaluación;*
- ▶ **Incluir un plan de seguimiento y evaluación** en la estrategia
- ▶ **No como una carga administrativa adicional.** Si no como un método para que el FLAG aprenda lo que ha funcionado y lo que no, en respuesta a unas circunstancias que pueden cambiar.



Otras medidas para reforzar las estrategias

- **Coherencia con otros programas pero elegibilidad amplia** (sobre todo para la opción mono-fondo).
 - Evidencia de **participación** en el diseño de las estrategias y en todo el proceso de ejecución.
-

Cómo realzar el papel de los GAL / GDR

- **Más peso al sector privado y a la sociedad civil** (reglas del 49% y el 50%)
 - **Clarificación de las funciones mínimas de los grupos:**
Preparación y publicación de convocatorias, selección de operaciones y el nivel de apoyo (dentro de los límites permitidos)
 - **Recursos adecuados para la animación** (25%, apoyo para la preparación de las estrategias desde 2014)
 - **Más agilidad en la cooperación** (preferentemente en el presupuesto de los grupos, o bien convocatorias abiertas o muy regulares)
-

Apoyo a la cooperación

Programación	<ul style="list-style-type: none">• Obligatorio.• Presupuesto específico
Elegibilidad	<ul style="list-style-type: none">• Elegibilidad no limitativa en cuanto a las acciones, los socios y las áreas• Grupos de socios privados y públicos que implementan una EDL• Dentro de la UE – rural y urbano. Fuera de la UE - rural• El beneficiario puede ser el grupo• Se pueden cubrir los costes comunes
Ayuda preparatoria	<ul style="list-style-type: none">• Obligatoria. Se recomienda no ser limitativo• Es necesario especificar los objetivos y las características del proyecto final pero las acciones son elegibles aunque no salga el proyecto• Un procedimiento de selección separado a la selección de proyectos
Proyecto de cooperación	<ul style="list-style-type: none">• Actividad concreta con resultados definidos. Puede incluir la creación de capacidades o la transferencia de experiencias
Selección de proyectos	<ul style="list-style-type: none">• Preferiblemente integrado en el presupuesto de los grupos. Mismo trato que otros proyectos de la EDL• Si se selecciona a nivel central – 3-4 convocatorias p.e. Selección dentro de 4 meses• Comunicación de los procedimientos y la selección de proyectos a la Comisión

¿Cooperación entre fondos?

- **Obligatorio** con o sin multi-fondo
 - **Un medio** para mejorar los resultados de las estrategias, no un fin en si mismo.
 - A nivel local es más importante la **coordinación de las políticas** que los fondos
 - **A todos lo niveles** EU, Nacional, Regional, Local
 - **La Comisión ha definido el marco.** Pero las reglas concretas se definen a nivel nacional y regional.
 - **Menos coordinación a nivel nacional y regional = más complejidad a nivel local.**
-

¿Hacia un DLP más seguro, ágil y fácil?

- **Mejor acceso a la financiación a nivel local**
 - Cofinanciación al principio del período
 - Pagos fraccionados
 - Prefinanciación y pagos anticipados
 - Eliminación de la duplicación de funciones, evaluación de la agilidad de sistema
 - **Reducción de la carga administrativa para proyectos pequeños, uso de proyectos “paragua” y costes simplificados.**
 - **Mayor transparencia sobre cuestiones de elegibilidad**
 - Clarificación de lo que no es elegible. Cobertura para proyectos que contribuyen a la estrategia local
 - Temas específicos (IVA, garantías, ...)
-

Tres objetivos comunes

**Más participación de
los actores rurales**

**Mejora en las
políticas de DR**

**Mayor
conocimiento**

¿Hay razones de peso para utilizar el DLP en lugar de enfoques tradicionales – sectoriales – *top-down*?

Razones para utilizar el DLP

1. Los beneficiarios pasivos se convierten en protagonistas (socios activos) de su desarrollo

- ❑ La población que tenía el problema, tiene ahora en sus manos parte de las soluciones
 - ❑ Mejor adaptación de las políticas a las necesidades y oportunidades reales
 - ❑ Participación: proceso de aprendizaje y mejora de las capacidades (actuación, toma de decisiones, iniciativas, etc.)
 - ❑ Participación en igualdad de condiciones con otros socios: generación de confianza & redes cooperación → capital social
-

Razones para utilizar el DLP

2. ¿Mejor respuesta desde el DLP a la creciente diversidad y complejidad?

- La diversidad rural como activo a conservar: desde el enfoque local
 - Adaptación a las diferencias desde lo local: ejemp. → tasas de desempleo juvenil muy diversas (Alemania: 7,5 %; España: 56 %; Grecia: 63 %): ¿medidas de política monetaria – económica – sectorial? ← → ¿movilización de capacidades locales.. Soluciones locales? → DLP es un instrumento
-

Razones para utilizar el DLP

3. Si la flexibilidad de las estrategias son un activo, ¿qué flexibilidad tienen los diferentes enfoques?

- Sectorial – top-down: escasa flexibilidad y elevado periodo de respuesta y retorno
 - Territorial – Bottom-up: elevada flexibilidad (mayor capacidad de respuesta), y periodo de respuesta y retorno más corto
-

Razones para utilizar el DLP

3. Si la flexibilidad de las estrategias son un activo, ¿qué flexibilidad tienen los diferentes enfoques?: **¿qué hace la Comisión para apoyar esta flexibilidad?**

- ❑ Simplificación del DLP: objetivo temático (mayor independencia)
 - ❑ Elevada capacidad potencial: Puede ser utilizado para el resto de objetivos (económicos, sociales y ambientales)
 - ❑ Estrategias financiadas por un fondo podrán incluir acciones tradicionalmente financiadas por otros.
-

Razones para utilizar el DLP

4. El DLP puede ampliarse y aumentar su alcance → Abordar desde estrategias locales temas como inclusión social, cambio climático, desempleo, vínculos rural-urbanos, etc.

- Todo ello es posible y viable, aunque requerirá adaptaciones en el diseño de estrategias y alianzas
-

Razones para utilizar el DLP

5. El DLP fomenta vínculos entre sectores y actores → efectos multiplicadores en el desarrollo local y otros programas de desarrollo

- DLP: herramienta para contribuir a resultados de programas regionales de desarrollo rural u otros instrumentos de desarrollo (gran flexibilidad: ¿límites?: ¿imaginación?)
-

Razones para utilizar el DLP

5. El DLP fomenta vínculos entre sectores y actores → efectos multiplicadores en el desarrollo local y otros programas de desarrollo

- DLP: herramienta para contribuir a resultados de programas regionales de desarrollo rural u otros instrumentos de desarrollo (gran flexibilidad: ¿límites?: ¿imaginación?)
 - El DLP permite abordar cuestiones de diversos sectores desde la perspectiva local integrada (diferente a la suma de sectores: consideración de las interrelaciones)
-

Razones para utilizar el DLP

6. Innovación y mayor durabilidad (¿sostenibilidad?) de los resultados

- 1ª innovación local: construir-movilizar capacidades y recursos físicos, humanos, etc.
 - 2ª innovación local: inversiones o iniciativas a pequeña escala: pueden ser precondition para innovación y desarrollo
 - 3ª innovación: mejor y más eficaz conexión entre experiencias y necesidades locales con proveedores externos
-

Razones para utilizar el DLP

6. Innovación y mayor durabilidad (¿sostenibilidad?) de los resultados

- 1ª innovación local: construir-movilizar capacidades y recursos físicos, humanos, etc.
 - 2ª innovación local: inversiones o iniciativas a pequeña escala: pueden ser precondition para innovación y desarrollo
 - 3ª innovación: mejor y más eficaz conexión entre experiencias y necesidades locales con proveedores externos → proyectos piloto, nuevas ideas, etc.
-

Razones para utilizar el DLP

7. La participación en el DLP abre puerta a una red amplia de actores y territorios con experiencia acumulada y buenas prácticas → importancia estratégica de la cooperación

- Redes nacionales y Red europea → fomento cooperación, instrumentos, etc.
-

Razones para utilizar el DLP

8. El DLP puede ser instrumento financiero para el desarrollo local

- Des. Local: proceso de largo plazo (varios periodos de financiación) → necesidad de mantener compromiso financiero (además de orientaciones estratégicas) para fortalecimiento capacidades locales, recursos, experiencias, etc.
 - DLP: instrumento para a) marcar la dirección del desarrollo local ; b) generar masa crítica
-

DLP: grandes potencialidades, y sin embargo ...

- *“LEADER se lo reparten entre unos cuantos”*
 - *“Unos territorios se benefician mucho más que otros”*
 - *“Los equipos de gerencia son poco eficaces, ganan mucho y trabajan poco. Se haría igual, o mejor, por parte de los funcionarios de la consejería de agricultura, o delegaciones provinciales”*
 - *“No hay verdadera participación. Al contrario, predomina el caciquismo, que se ha infiltrado en LEADER y continuará en el DLP”*
-

DLP: grandes potencialidades, y sin embargo ...

- *“Ante la ausencia de conciencia de territorio, no hay problema en ampliar los territorios. Lo permiten las mejores comunicaciones, las TIC. Más Skype, más teléfono, y menos recorridos con coche”*
 - *“Muchas ayudas no son eficaces. Llamas a la casa rural y está siempre ‘reservada’. Hay demasiada picaresca y poco control”.*
 - *“El programa es cada vez más complejo. La burocracia se nos come, los controles son excesivos y limitan la capacidad de trabajo real: LEADER ha perdido la ‘frescura’ de antes”*
-

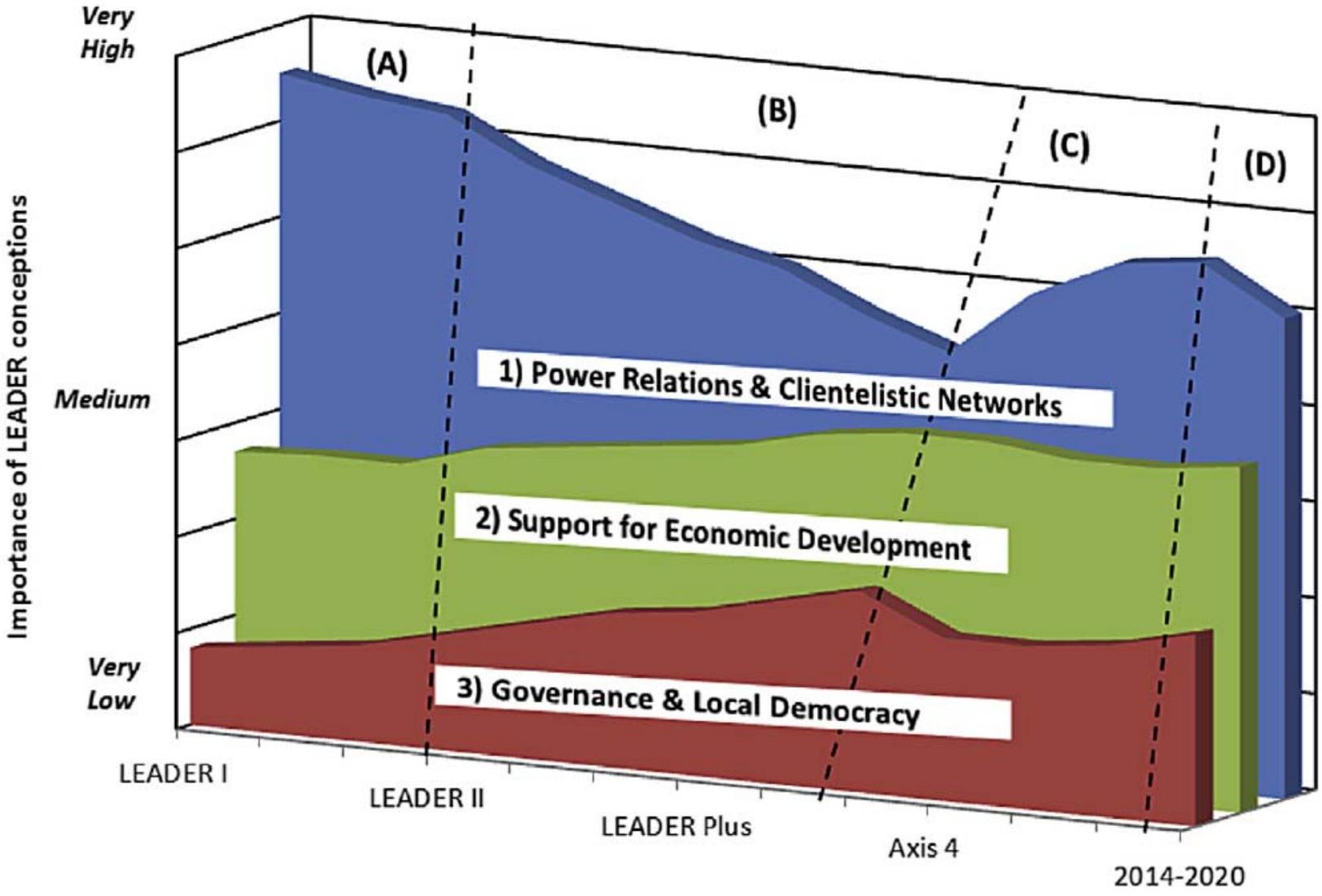
DLP: grandes potencialidades, y sin embargo ...

- ¿Genera o mejora realmente las capacidades locales?
 - ¿Son procedimientos realmente no discriminatorios? ¿no influyen los más poderosos en la toma de decisiones sobre proyectos? (¿el “consenso” es una falacia y esconde el sometimiento a los poderosos?)
 - ¿Hay coherencia entre las operaciones –proyectos- con la estrategia? ¿se ha conseguido mantener o la estrategia se ha guardado en el cajón?
 - ¿Son suficientemente claros los criterios de selección? ¿La claridad implica menor flexibilidad?
-

DLP: grandes potencialidades, y sin embargo ...

- ¿Hay verdaderos procesos de seguimiento y evaluación interna? ¿son adecuados?
 - ¿Sigue siendo necesaria la animación, como en LEADER II, por ejemplo, o ya hay una demanda tan importante que la hace innecesaria?
 - ¿Puede hacerse un buen DLP sin una adecuada animación?
 - ¿Es viable y realista que con menos presupuesto, menos personal, -a veces- más territorio, la misma complejidad administrativa –o mayor-, se nos pidan más resultados, mayor eficacia?
 - ¿Sería necesario que los equipos técnicos nos reciclásemos, o la culpa de que no funcione mejor es de la consejería, Bruselas, los recortes, etc.?
-

El DLP – LEADER esconde realidades y concepciones diversas, divergentes y en conflicto



El Desarrollo Local Participativo LEADER

EL DESARROLLO RURAL EN ANDALUCÍA: AFRONTANDO LOS RETOS POR UN CRECIMIENTO MÁS SOSTENIBLE EN LA EUROPA 2014-2020.

Vera (Almería), 17 – Noviembre, 2016

GRACIAS POR VUESTRA ATENCIÓN



Instituto Andaluz de Administración Pública
CONSEJERÍA DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



Dr. Javier ESPARCIA

Javier.esparcia@uv.es

<http://www.uv.es/javier/>



Unidad de Desarrollo Rural



VNIVERSITAT
ID VALÈNCIA