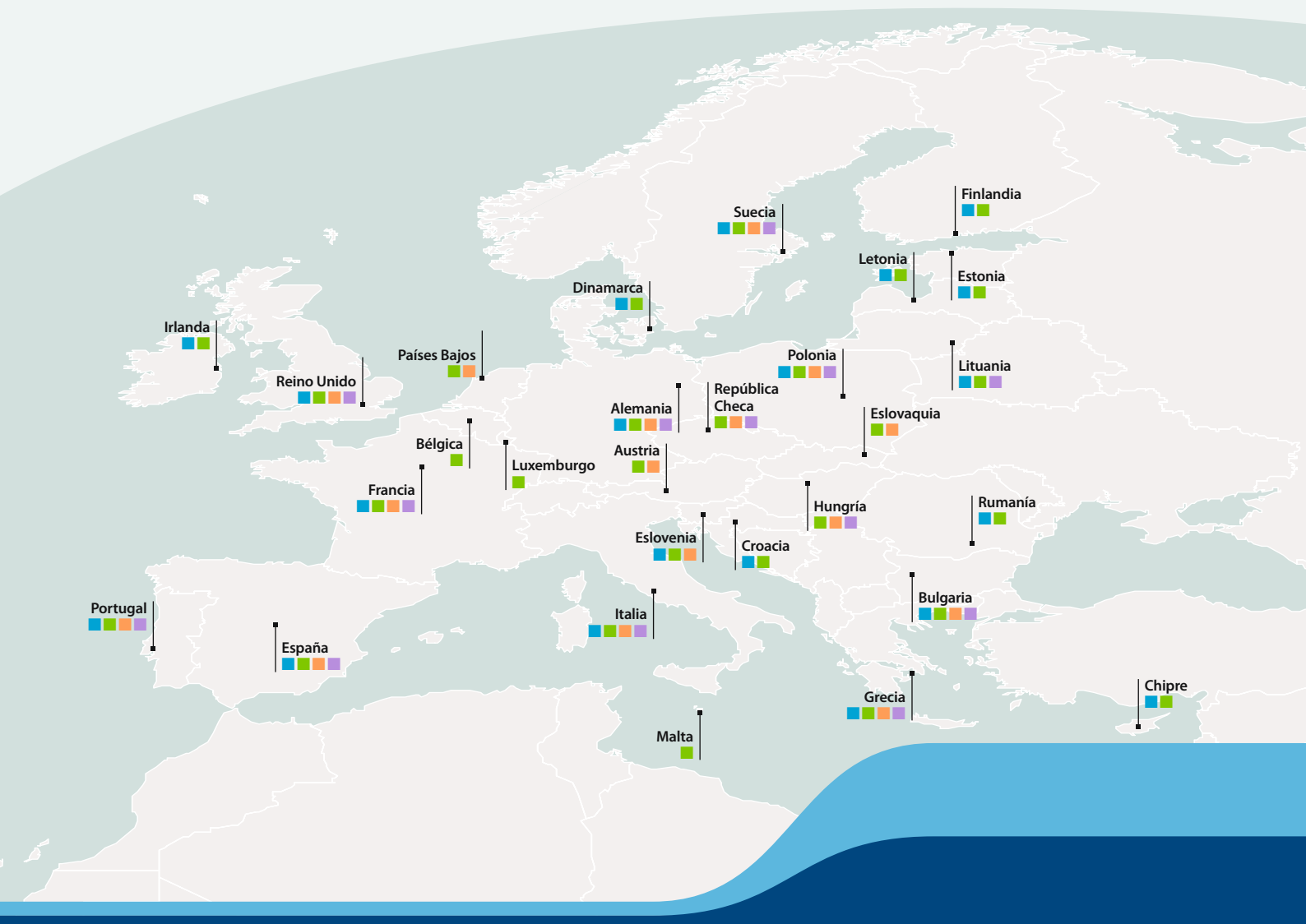




Empezar la aplicación del DLP en la práctica



Portada:

Estados miembros que utilizan el DLP en los siguientes fondos:

■ FEMP ■ FEADER ■ FEDER ■ FSE

Fotografías:

GALP de Lesbos (8), GAL Ponte Lama (13-14), Ayuntamiento de La Haya (16), Autoridad de gestión del FEMP, Bretaña (20), Autoridad de gestión del FSE, Kuyavia-Pomerania (25), GAL de la asociación de Krajna y Pałuki (27), Red LEADER checa (29)

Autores:

Urszula Budzich-Tabor, Pedro Brosei con la contribución de: Jane Davis, Nadia Di Liddo, Joanna Gierulska, John Grieve, Michał Heller, Linda James, Ryszard Kamiński, František Kubeš, Olivier Le Pivert, Johan Magnusson, Ton Overmeire, Anastasios M. Perimenis, Alistair Prior, David Rodda, Radim Sršen, Łukasz Tomczak, Gilles van de Walle, Monica Veronesi Burch, David Wilford

Producción:

DevNet geie (AEIDL/Grupo Alba)/Kaligram.

Contacto:

FARNET Support Unit
Rue de la Loi 38, boîte 2 | B-1040 Brussels
+32 2 613 26 50 | info@farnet.eu | www.farnet.eu

Editor:

Comisión Europea, Dirección General de Asuntos Marítimos y Pesca. Director General.

Cláusula de exención de responsabilidad:

Aunque la Dirección General de Asuntos Marítimos y Pesca es responsable de la producción total de la publicación, no lo es de la exactitud, contenido u opiniones expresados en los artículos. La Comisión Europea, a menos que se indique lo contrario, no ha aceptado o aprobado de ninguna manera las opiniones que se incluyan en esta publicación y las declaraciones que en ella aparecen no deben considerarse como manifestación de las opiniones de la Comisión o de la Dirección General de Asuntos Marítimos y Pesca. La Comisión Europea no garantiza la exactitud de la información incluida en esta publicación y la Comisión o cualquier otra persona que actúe en su nombre declina toda responsabilidad del uso que se pueda hacer de esta revista.

ISBN 978-92-79-60757-8
ISSN 2363-4049
doi:10.2771/393178

Empezar la aplicación del DLP en la práctica

Índice

Lista de siglas y abreviaturas	4
1. El desarrollo local participativo en el período 2014-2020	5
2. Integrar los fondos del DLP a nivel local	6
2.1. Integrar varios fondos de la UE en una sola estrategia (GAL/GALP de Lesbos, Grecia)	7
2.2. Conectar diferentes fuentes de financiación nacional y de la UE para alcanzar objetivos locales (Menter Môn, Gales, Reino Unido)	10
2.3. GAL y GALP trabajando juntos para alcanzar objetivos comunes (Apulia, Italia)	13
2.4. Los retos de extender el DLP a las zonas urbanas (La Haya, Países Bajos)	15
2.5. Experiencia a escala local	17
3. Utilizar el DLP para alcanzar objetivos estratégicos de diferentes Fondos EIE	19
3.1. El DLP en el FEMP: implicar a las comunidades pesqueras en el desarrollo territorial integrado en Bretaña	19
3.2. El DLP en el FEADER: desarrollar empresas y generar empleo en la Inglaterra rural utilizando LEADER y otros fondos	23
3.3. El DLP en el FSE: mejorar la cohesión social en Kuyavia-Pomerania	25
3.4. El DLP en el FEDER: restaurar el potencial social y económico de las zonas rurales en la República Checa	28
3.5. Experiencia a nivel de las autoridades de gestión	31
4. Facilitar la aplicación del DLP	32
4.1. Garantizar la simplificación y la rendición de cuentas, incluido el uso de las opciones de costes simplificados (Polonia)	32
4.2. Garantizar la coordinación entre los fondos a nivel del programa (Suecia)	35
4.3. Aprender las lecciones del pasado: la experiencia escocesa	36
5. Conclusiones	39
Anexo: Visión general de la implementación del DLP en la UE	41

Lista de siglas y abreviaturas

DLP Desarrollo local participativo

DG AGRI Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural de la Comisión Europea

DG EMPL Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión de la Comisión Europea

DG MARE Dirección General de Asuntos Marítimos y Pesca de la Comisión Europea

DG REGIO Dirección General de Política Regional y Urbana de la Comisión Europea

EDL Estrategia de desarrollo local

FEADER Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural

FEDER Fondo Europeo de Desarrollo Regional

FEMP Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (2014-2020)

FEP Fondo Europeo de Pesca (2007-2013)

GALP Grupo de acción local de pesca

Fondos EIE Fondos Estructurales y de Inversión Europeos

FSE Fondo Social Europeo

GAL Grupo de acción local

LEADER Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale (Relaciones entre actividades de desarrollo de la economía rural)

OCS Opciones de costes simplificados

PDR Programa de desarrollo rural

PPC Política pesquera común

Estados miembros de la UE:

AT Austria

BE Bélgica

BG Bulgaria

CY Chipre

CZ República Checa

DE Alemania

DK Dinamarca

EE Estonia

ES España

FI Finlandia

FR Francia

GR Grecia

HR Croacia

HU Hungría

IE Irlanda

IT Italia

LT Lituania

LU Luxemburgo

LV Letonia

MT Malta

NL Países Bajos

PL Polonia

PT Portugal

RO Rumanía

SE Suecia

SI Eslovenia

SK Eslovaquia

UK Reino Unido

1. El desarrollo local participativo en el período 2014-2020

El desarrollo local participativo (DLP, community-led local development) se ha venido aplicando como un instrumento político en las zonas rurales desde inicios de los años noventa (como LEADER), y en las zonas de pesca desde 2007 (como Eje 4 del Fondo Europeo de Pesca). Desde el año 2014, este enfoque se puede utilizar en la aplicación de cuatro Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (EIE): el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP), el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo Social Europeo (FSE). En algunos Estados miembros y regiones de la UE, estos fondos se pueden combinar para apoyar la aplicación de una única estrategia de desarrollo local.

Así, la metodología del DLP, que se ha desarrollado y evolucionado fundamentalmente en un contexto rural, se está aplicando ahora en una variedad de zonas europeas, lo que conlleva la necesidad de un nuevo proceso de aprendizaje para las autoridades de gestión, los organismos intermedios, los organismos pagadores, los grupos de acción local (GAL) y los beneficiarios. Más en concreto:

- > Quienes participan en la aplicación del FEDER y el FSE, incluyendo las zonas urbanas, necesitan comprender qué puede hacerse con el DLP y cómo utilizarlo para alcanzar objetivos estratégicos.
- > Los actores del DLP en las zonas en las que se prevé algún tipo de multifinanciación (el uso de varios fondos en una sola estrategia), tendrán que coordinar y combinar diferentes fuentes de financiación para hacer frente de la mejor manera posible a los retos del desarrollo local.

La Comisión Europea ha creado una serie de herramientas para apoyar a los actores nacionales, regionales y locales en la programación y aplicación del DLP. Entre 2013 y 2014, las cuatro Direcciones Generales (DG) responsables del DLP desarrollaron en común dos conjuntos de documentos orientativos, uno destinado principalmente a las autoridades de gestión y el otro a los actores locales¹.

La presente guía se basa en estos documentos orientativos previos y tiene en cuenta también las experiencias iniciales que en materia de aplicación del DLP se han ido acumulando en el inicio del período 2014-2020.

En el **capítulo 2** estudiamos cómo se pueden integrar los fondos de la UE en la práctica a nivel local, a través de cuatro ejemplos de diferentes lugares de Europa que muestran distintos enfoques en la coordinación de la financiación del DLP.

El **capítulo 3** presenta la perspectiva de cuatro autoridades de gestión que utilizan el DLP en sus programas operativos para alcanzar los objetivos estratégicos de los fondos de la UE relevantes. Esta perspectiva de las autoridades de gestión se complementa con los puntos de vista de los GAL sobre los retos y oportunidades del DLP en sus zonas, y cómo se proponen responder a ellos en sus estrategias locales.

En el **capítulo 4** nos centramos en los retos específicos que plantea la aplicación del DLP, en particular aquellos que tienen que ver con la simplificación y una adecuada coordinación entre los fondos a nivel del programa.

El **anexo** presenta una visión general del estado actual del DLP en los diferentes fondos de la UE, basada en la información disponible a febrero de 2016.

*El contenido del presente folleto se basa esencialmente en los estudios de caso y los debates celebrados durante el seminario transnacional sobre «La aplicación del DLP en los Fondos EIE» que fue organizado en diciembre de 2015 en Edimburgo por la DG MARE junto con las otras tres Direcciones Generales responsables del DLP (AGRI, EMPL y REGIO). **Nos gustaría expresar nuestro agradecimiento a las autoridades de gestión y los GAL que aportaron su contribución tanto a dicho evento como a la presente publicación, proporcionando información sobre la aplicación del DLP en sus respectivos países, regiones y zonas.***

1 http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_community_local_development.pdf, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_clld_local_actors_es.pdf.

2. Integrar los fondos del DLP a nivel local

Muchas de las asociaciones locales que están aplicando el DLP cuentan ya con experiencia combinando y coordinando diferentes fuentes de financiación. Por ejemplo, todos los grupos de acción local de pesca (GALP)² de Letonia, y muchos de los GALP de Dinamarca, Finlandia, Suecia y Alemania, tuvieron la posibilidad de solicitar financiación tanto del FEADER como del FEP en el período 2007-2013, pero normalmente tenían que presentar solicitudes por separado para cada fuente de financiación. En otros Estados miembros, por ejemplo en Grecia, un único organismo gestionaba varias fuentes de financiación, pero se tenían que aplicar a diferentes zonas geográficas.

Desde el inicio del período 2014-2020, los GAL pueden ya desarrollar una única estrategia que se puede utilizar para solicitar diferentes Fondos EIE, una posibilidad que, no obstante, solo estará disponible en un número limitado de Estados miembros y regiones (véase el anexo). En otros lugares de Europa, los GAL recibirán apoyo para su estrategia de un solo fondo, y si desean complementarlo con otra financiación tendrán que solicitarla por separado, proyecto por proyecto³, como ocurría en los períodos anteriores.

En este capítulo presentaremos algunos ejemplos de cómo los GAL y los GALP han abordado el asunto de la coordinación de los diferentes fondos a nivel local:

- > El GAL/GALP de Lesbos, en Grecia, solicitó ayudas de dos fondos del DLP (el FEADER y el FEP), pero los combinó para implementar una única estrategia global.
- > En Menter Môn (Gales), la empresa de desarrollo local se puso en marcha con el apoyo de LEADER y poco a poco fue ampliando sus fuentes de financiación y el ámbito de sus operaciones.
- > En la región italiana de Apulia, las zonas de GAL y GALP son diferentes, pero existe una fuerte complementariedad en lo que respecta a enfoques y objetivos estratégicos.

También presentamos un ejemplo de cómo una estrategia de DLP se puede integrar en un contexto más amplio de desarrollo urbano, un proceso que se encuentra actualmente en marcha en el distrito de Scheveningen en La Haya (Países Bajos).

Se han seleccionado estos ejemplos porque representan casos interesantes de iniciativas locales que han sido pioneras en la integración de diferentes fondos a nivel local o en la implantación del DLP en zonas nuevas (como la iniciativa de DLP en Scheveningen). Debido a la naturaleza pionera de estas iniciativas y al hecho de estar orientadas a un contexto muy específico, no deberían considerarse como buenas prácticas, sino más bien como fuentes de inspiración para otros grupos de acción local que estén intentando integrar diferentes fondos a nivel local.

2 El término común de la UE para las asociaciones locales que implementan el desarrollo local participativo es «grupo de acción local» (GAL). En esta publicación se utiliza el término GALP (grupo de acción local de pesca) para hablar específicamente de los GAL que se ubiquen en las zonas de pesca e implementen el DLP del FEP o el FEMP. Cuando nos refiramos a grupos locales independientemente de cuál sea su fuente de financiación, emplearemos el término más genérico de GAL.

3 Por ejemplo, puede que un GAL tenga que presentar distintas solicitudes a convocatorias de propuestas específicas organizadas por las autoridades de gestión del FEDER o el FSE.

2.1. Integrar varios fondos de la UE en una sola estrategia (GAL/GALP de Lesbos, Grecia)

Se ha elegido el LAG/GALP de Lesbos como ejemplo de asociación que supo integrar con éxito diferentes fuentes de financiación en el anterior período de programación. Este ejemplo muestra que, si el proceso de desarrollo local de una zona combina el DLP con la gestión de diferentes tipos de financiación, resulta importante entonces contar con unos criterios claros de responsabilidad y de toma de decisiones. También ilustra el papel de la agencia de desarrollo local en la armonización del marco de aplicación de los diferentes fondos.

La empresa de desarrollo local de Lesbos (ETAL, S.A.) es una entidad privada compuesta por socios de los sectores público y privado. Creada en 1992 durante LEADER I, se centra exclusivamente en la aplicación de programas de la UE. ETAL recurre a varias fuentes de financiación para implementar una sola estrategia global.

Durante el período 2007-2013, el principal objetivo de la estrategia fue el desarrollo de productos diferenciados y de gran calidad que ayudaran a diversificar la oferta turística de la isla de una manera que complementara su carácter rural. Este objetivo temático se integró en todas las actividades de la empresa, incluidas las estrategias del GAL y el GALP.

ETAL fue responsable de la implementación de las acciones tanto del FEADER como del FEP en las islas griegas de Lesbos, Lemnos y Agios Efstratios. Estas islas forman parte de una de las regiones más remotas y menos desarrolladas de la UE en términos de PIB medio, y adolecen de unas infraestructuras deficientes y de una elevada tasa de desempleo (15 %) y emigración. Pero también cuentan, por otro lado, con un entorno natural intacto y con un rico patrimonio cultural, y Lesbos y sus islas vecinas han conseguido —a diferencia de otras islas griegas que padecen una gran presión turística— mantener un entorno de alta calidad y preservar su imagen como destino turístico más selecto.



Durante el período 2007-2013, la financiación del DLP del FEADER (LEADER) y el FEP (Eje 4) se combinó con otra financiación procedente del Eje 3 del FEADER (diversificación y calidad de vida), la iniciativa local de empleo del FSE (economía social), el programa de sociedad digital del FEDER, INTERREG y diversos proyectos individuales del FEDER, así como los propios recursos de ETAL, para alcanzar los objetivos estratégicos globales. La suma de todo ello proporcionó un presupuesto global de unos 45 millones de euros aproximadamente, incluidos 27,5 millones de fuentes públicas. Las principales fuentes de financiación fueron, no obstante, el FEADER y el FEP.



▲ Un puerto de Lesbos

En lo que respecta a la implementación, el proceso de toma de decisiones dependió de cada fondo y programa en cuestión. Para el FEP (2007-2013), por ejemplo, la junta directiva de ETAL creó un comité u órgano decisorio independiente, que estuvo compuesto por miembros de la junta directiva y por representantes de la comunidad pesquera (por ejemplo, la asociación de pescadores profesionales de la isla). Los cinco miembros del comité adoptaron decisiones acerca de todos los asuntos relacionados con el Eje 4, basándose para ello en las propuestas del personal del GALP, que fue el responsable de los aspectos operativos.

El Eje 4 del FEADER (LEADER) contó con un mecanismo similar, mientras que la implementación del Eje 3 del FEADER se llevó a cabo con arreglo a un contrato por separado con el Ministerio de Asuntos Rurales, siendo el mecanismo de toma de decisiones diferente, debido al mayor tamaño de la zona abarcada. Las cuatro empresas de desarrollo de la región del Egeo Norte participantes crearon un consorcio, con un órgano decisorio compuesto por un representante de cada una de las cuatro empresas, en el que ETAL dispuso del voto de calidad, en su calidad de socio principal.

ETAL ha desarrollado, de esta manera, un sistema con una clara separación de responsabilidades para cada programa principal de financiación. La participación de muchos de los miembros de la junta directiva de ETAL en los órganos decisorios garantiza flexibilidad y coherencia. La junta en sí, que se compone de diez miembros, no participa en la selección de los proyectos, pero hace un seguimiento del progreso de la estrategia integrada en su conjunto. Celebra reuniones formales al menos una vez cada dos meses (en muchos casos, con mayor frecuencia) a fin de debatir los avances de la estrategia general. A estas reuniones se suele invitar a participar a varias partes interesadas.

El proceso de animación y facilitación siempre hace referencia a la estrategia global de la zona. Una vez comprometida la participación de los beneficiarios potenciales, estos pueden ser remitidos a una fuente de financiación específica, en función de sus necesidades o de la zona de la que provengan. Seguidamente se les proporciona la información necesaria para que puedan preparar su solicitud. También se armonizan las convocatorias de propuestas de los diferentes fondos, de las que al menos se organiza una al año, y se concede el tiempo suficiente a los beneficiarios para que desarrollen sus ideas.

ETAL centra una parte importante de su trabajo en el sector privado, proporcionando incentivos y animando a las diferentes empresas locales a trabajar en pos de un objetivo común. Ello contribuye a una mayor coherencia en el seno de la estrategia, incluso aunque diferentes actividades se financien a través de fondos diferentes. La empresa ha desarrollado, en consulta con los actores locales, una política de apoyo directo a ciertas «acciones estructurales» que puedan servir de estímulo a otros proyectos: por ejemplo, se prestó apoyo a una serie de inversiones municipales en infraestructuras de senderismo a fin de animar a los emprendedores privados a desarrollar actividades relacionadas con dicho sector, actividades que, por cierto, se han ampliado y diversificado recientemente para incluir también el ciclismo. Está previsto igualmente un gran evento para octubre de 2016: una competición en la que los participantes podrán elegir entre un número de rutas diferentes para explorar la amplia red de caminos que recorren la isla y conectan sus principales puntos de interés. Esta iniciativa está siendo promocionada en colaboración con organizaciones de Italia, Malta y Eslovenia, y con el apoyo del programa COSME del FEDER para la diversificación turística.

Un ejemplo de proyecto financiado con diferentes fuentes es una iniciativa, recientemente finalizada, de digitalización de una biblioteca de 100 años de antigüedad. La asociación que dirige la biblioteca recibió financiación del FEDER para la digitalización de su colección, y del FEADER para restaurar el edificio y hacerlo más accesible. Dos meses tras la finalización del proyecto, la biblioteca estaba ya organizando actividades con las que conseguía atraer de manera activa a la comunidad local, como un taller dirigido a la escuela local para aprender a tocar instrumentos tradicionales, utilizando para ello equipamientos recién adquiridos.

Uno de los factores clave a la hora de integrar los fondos son las normas de elegibilidad a nivel del programa. En el período 2007-2013, en Grecia, ciertos tipos de financiación fueron accesibles únicamente en zonas administrativas previamente definidas: por ejemplo, la financiación del FEP solo podía usarse en las zonas costeras, mientras que el FEADER solo podía utilizarse en las zonas rurales —pero no en zonas rurales que recibieran financiación del FEP, lo que dificultaba la integración de dichos fondos—. En el nuevo escenario multifondo del período 2014-2020, la isla en su conjunto podrá optar a las ayudas del DLP financiadas por el FEADER, el FEDER y el FSE, mientras que el FEMP continuará apoyando actividades únicamente en las zonas costeras.

Otro reto clave para la empresa de desarrollo local es la complejidad administrativa del proceso de aplicación. ETAL ayuda a sus beneficiarios a abordar este problema comprobando que todos los documentos sean correctos antes de que el beneficiario los presente a la autoridad de gestión, y muy a menudo facilita contactos con autoridades fiscales o de auditoría.

En el período 2007-2013, la empresa consiguió obtener una considerable financiación de la UE para su estrategia: 12,3 millones de euros del Eje 3 del FEADER, 6,5 millones del Eje 4 del FEADER-LEADER y 4,5 millones del Eje 4 del FEP. En el período 2014-2020, la empresa de desarrollo de Lesbos espera financiar su estrategia con el DLP multifondo. De hecho, se está preparando una convocatoria conjunta de estrategias de los GAL/GALP del FEADER y el FEMP, dirigida por el Ministerio de Agricultura.

En los últimos meses Lesbos se ha estado enfrentando al reto de gestionar los miles de refugiados que han pasado por la isla. El sólido sentido comunitario ha ayudado a los isleños a enfrentarse a este asunto con gran sensibilidad hacia el aspecto humanitario de la tragedia. Esta situación pone de relieve el importante papel que, en situaciones de crisis, puede desempeñar un sector de desarrollo local sólido, con acceso a diferentes fuentes de financiación y la capacidad de movilizar a la comunidad local para abordar con flexibilidad una amplia variedad de retos. No obstante, el profundo impacto socioeconómico y medioambiental de la crisis de los migrantes plantea un significativo reto que sin duda pondrá a prueba las capacidades del DLP.

2.2. Conectar diferentes fuentes de financiación nacional y de la UE para alcanzar objetivos locales (Menter Môn, Gales, Reino Unido)

Como ocurría con el LAG/GALP de Lesbos, en Grecia, Menter Môn (Gales) es un ejemplo de cómo una agencia de desarrollo local fuerte puede combinar diferentes fondos para abordar un amplio abanico de asuntos, adhiriéndose al mismo tiempo al enfoque participativo y comunitario inherente al DLP. La experiencia de esta agencia muestra que el desarrollo local lleva su tiempo y que el éxito depende de saber vincular las oportunidades de apoyo ofrecidas en cada período de financiación a una visión de desarrollo a largo plazo.



Menter Môn es un GAL y una agencia empresarial sin ánimo de lucro propiedad de la comunidad. Fue creada en 1995, en el arranque de la iniciativa comunitaria LEADER II, con el objetivo de aplicar programas de desarrollo local en la isla de Anglesey. Menter Môn cuenta con doce directores, nombrados entre los sectores privado y del voluntariado.

La agencia se centró en sus inicios en «animar» o dinamizar las zonas rurales de Anglesey, que habían sufrido la pérdida de muchos de sus servicios clave. Este trabajo de animación —que formó parte integrante del proceso LEADER II en la zona— consistió en convencer a las comunidades locales de que podían desempeñar un importante papel en la mejora de su situación económica.

El objetivo estratégico global de Menter Môn es desarrollar la economía local por todos los medios a su alcance, adoptando al mismo tiempo los principios propios de una empresa social. Se propone, en particular, fomentar el espíritu empresarial en zonas que se enfrentan a retos difíciles, así como crear empresas sociales viables que sean de utilidad a la comunidad y generen empleo.

Este **enfoque estratégico global** se ve equilibrado con un alto grado de oportunismo pragmático, por el que se trata de adecuar los recursos disponibles a las necesidades y oportunidades identificadas. La evolución a largo plazo de este enfoque estratégico se ha visto influida por las oportunidades ofrecidas por los diferentes programas desde 1995.

Desde su orientación inicial hacia LEADER, la agencia ha ido creciendo hasta convertirse en una organización de desarrollo local con una amplia base, que ha atraído más de 50 millones de euros de financiación y da empleo a 35 personas. Sus operaciones van ahora más allá de la isla de Anglesey, alcanzando a otras partes de Gales. Financiada por varios programas de la UE y del gobierno galés, la agencia contribuye a restaurar los recursos y activos de la comunidad, apoyar eventos, crear empresas locales y promover el patrimonio de la zona. Los cambios que se han ido produciendo con el tiempo en el entorno operativo han exigido modificaciones en el modelo de negocio de la agencia, a fin de garantizar su viabilidad económica a largo plazo. De ahí que Menter Môn decidiera no solamente desarrollar fuentes de ingresos alternativos, sino también adquirir propiedades, como el edificio en el que la agencia tiene sus oficinas.

Los fondos de la UE han desempeñado un importante papel en la activación del proceso de desarrollo local. Menter Môn operó al principio, además de con LEADER II, con la financiación del objetivo 1 del FEDER, y continuó utilizando los Fondos Estructurales durante LEADER+.

En el periodo 2007-2013, la agencia ha obtenido financiación de varios programas de la UE, como:

- > Unos 2,3 millones de euros de LEADER (Eje 4 del FEADER) y 830 000 euros del Eje 4 del FEP, para implementar estrategias de desarrollo local (EDL).
- > 2,7 millones de euros del Eje 3 del FEADER (diversificación y calidad de vida, implementado en su mayoría a través del GAL).



- > 5,2 millones de euros del FSE para el proyecto *Shaping the Future* (Diseñar el futuro), destinado a apoyar la transición de 1 400 trabajadores de la planta nuclear de Wylfa a otros empleos, tras el cierre del reactor a finales de 2015.
- > Unos 5,2 millones del FEDER, en el marco del programa Cyfenter, para proporcionar apoyo financiero a empresas sociales (implementado en los cuatro condados del noroeste de Gales).

En la actualidad, los ingresos de Menter Môn proceden de las ayudas y de las actividades comerciales. La agencia se presenta a licitaciones de contratos del gobierno de Gales o del Reino Unido, en ámbitos como el apoyo a la empresa o al empleo, y también dirige sus propias empresas, como una unidad de desarrollo de productos alimenticios, alojamientos con derecho a cocina, un vertedero de residuos voluminosos, servicios paisajísticos y una consultora medioambiental.

El enfoque estratégico de la agencia se centra en la economía social, el emprendimiento social y el sentimiento de pertenencia a la comunidad, una lógica a la que se adecuan las empresas dirigidas por Menter Môn, que son también empresas sociales. La agencia cree que **se necesita desarrollar las capacidades de las empresas sociales y las organizaciones de la comunidad** para adquirir, promover y gestionar los recursos y activos. El objetivo global es alcanzar la autosostenibilidad y sustituir la dependencia de las ayudas por una mayor orientación al mercado.

El enfoque LEADER/DLP está integrado en todas las actividades de Menter Môn, pero siempre estuvo claro que no se podría alcanzar un elevado nivel de desarrollo global exclusivamente con las estrategias del GAL o el GALP, y que se necesitaba una visión global o integral para la zona. La integración de diferentes fuentes de financiación fue vista como un factor crucial para adoptar un enfoque estratégico más amplio. La EDL de LEADER para Anglesey durante el período 2014-2020 se ha diseñado con el objetivo de ser un laboratorio de innovación, que venga a complementar los programas generales de la UE previstos. La EDL subraya igualmente el ámbito regional de Menter Môn, ya que está estrechamente ligada a un amplio abanico de estrategias regionales que van más allá de los límites del territorio original del GAL (la isla de Anglesey), para cubrir todo el noroeste de Gales.

La participación de Menter Môn desde el principio en proyectos financiados por otros Fondos Estructurales le ha permitido adquirir una considerable experiencia en la integración de Fondos EIE. Por ejemplo, a través de LEADER, se procede en primer lugar a identificar a muchas empresas de reciente creación innovadoras o a empresas ya existentes con ideas innovadoras. Seguidamente, y de acuerdo con la estrategia del GAL de Anglesey, estas empresas son remitidas a posibles ayudas de los programas del FEDER. La situación es similar para los individuos y las empresas que tengan necesidades de formación identificadas a través de LEADER, y que se remiten entonces al FSE para recibir apoyo. A fin de facilitar este proceso, Menter Môn mantiene una base de datos de los servicios disponibles a través de los programas generales de los Fondos EIE. Otro factor crucial es que el personal conozca bien los límites de la capacidad de intervención de LEADER, para garantizar que siempre se dé el consejo adecuado a los beneficiarios potenciales.

Un ejemplo de la labor a largo plazo que la agencia realiza en iniciativas integradas de desarrollo es un proyecto que se puso en marcha en el marco de LEADER II a finales de los años noventa: la idea de convertir las excursiones o paseos con fines recreativos (senderismo) en un sector de crecimiento económico. A tal fin, Menter Môn facilitó la cooperación entre grupos de senderismo, propietarios de tierras, sindicatos agrícolas, hoteles *bed & breakfast* (cama y desayuno), alojamientos con derecho a cocina, grupos de defensa del patrimonio, organizaciones conservacionistas y autoridades de transporte.

Esta cooperación dio como principal resultado la experiencia denominada «Sendero marítimo», que se articula en torno a los siguientes elementos:

- > El sendero marítimo de Anglesey (125 km).
- > Los senderos de los santos (8 x 8 km).
- > El festival de senderismo de Anglesey (que ya va por su décima edición anual).
- > La red de agroturismo de Anglesey (17 miembros).

Se calcula que estos diferentes productos atraen a más de 300 000 personas al año, de las que unas 150 000 vienen de fuera de la zona, y de estas la mitad afirma que el motivo principal de su visita es practicar senderismo. El impacto económico se ha estimado en cerca de 16 millones de euros al año⁴.

La experiencia del sendero marítimo, una innovación temprana en un nicho turístico de la isla, se ha ido posteriormente ampliando con el apoyo del Consejo del Condado de Anglesey. La nueva EDL de Anglesey se propone extender aún más el sendero marítimo, incluido el desarrollo de un objetivo temático relacionado con el ciclismo, una actividad que ya aporta importantes beneficios económicos a Anglesey. En este sentido, está previsto apoyar cinco nuevos circuitos temáticos que saldrán del sendero marítimo, y que vendrán a complementar las actividades de senderismo en temporada baja.

En lo que respecta a la organización del período 2014-2020, el gobierno galés instó a los GAL LEADER a identificar oportunidades para la **cooperación entre los condados**, lo que llevó a un acuerdo formal entre los GAL de los condados de Anglesey y Gwynedd para trabajar en asociación; sus EDL respectivas incluyen asimismo un compromiso de cooperación interterritorial.

Aparte de esto, Menter Môn está actuando ahora como el organismo responsable de ambos GAL, dirigiendo un equipo financiero y administrativo compartido que aporta una mayor eficiencia administrativa.

En el marco del DLP en la pesca durante el período 2007-2013 existía ya un único GALP que abarcaba ambos condados, y que era gestionado también por Menter Môn. Sin embargo, como en el momento de escribir estas líneas aún no había empezado el proceso de puesta en marcha del FEMP en Gales, no se sabe si se continuará con este enfoque en el período 2014-2020.

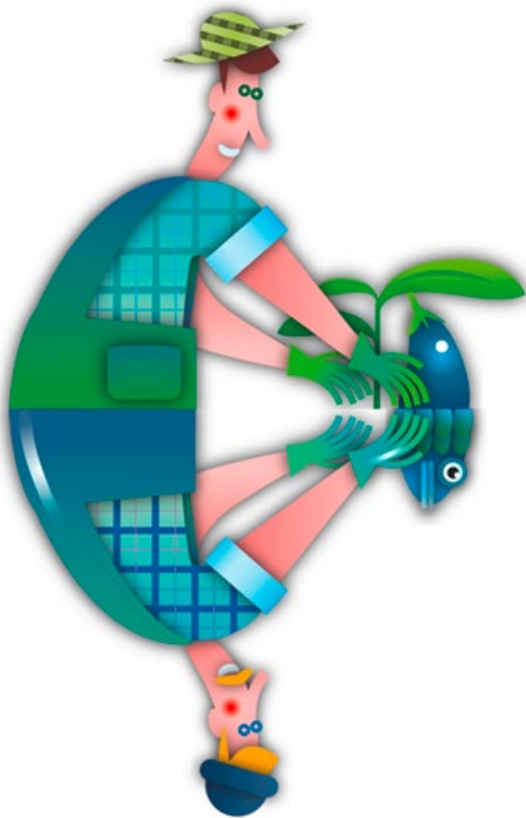
De hecho, a inicios de 2016 LEADER era la única fuente confirmada de financiación europea para el período 2014-2020, pero Menter Môn espera recibir otra financiación europea, de manera similar a lo que ocurrió en el período anterior, tan pronto como los programas relevantes estén operativos: por ejemplo, ya ha licitado para un contrato de prestación de servicios de gestión de ecosistemas en el marco de la medida «Cooperación» del programa de desarrollo rural del FEADER.

Se espera que la financiación LEADER para el período en su conjunto sea de unos 9,2 millones de euros para ambos GAL, es decir, una cantidad significativamente superior a la del período anterior. El motivo es que, para el período 2014-2020, el gobierno de Gales ha decidido integrar la mayor parte de la antigua financiación del Eje 3 (ya recibida por los GAL) directamente en las EDL de LEADER. El objetivo principal de esta decisión es simplificar la aplicación del PDR, pero con ella se reconoce también la necesidad de mejorar la eficiencia de las estrategias de LEADER mediante un mayor apoyo a las acciones generales. De esta manera, LEADER irá dejando atrás poco a poco las acciones piloto e innovadoras para asumir un papel más importante en el desarrollo territorial.

4 Fuente: Menter Môn, informe de 2012.

2.3. GAL y GALP trabajando juntos para alcanzar objetivos comunes (Apulia, Italia)

En Apulia, los actores del desarrollo local se adelantaron a la decisión adoptada a nivel regional de optar por el DLP multifondo. En efecto, los GAL y los GALP tomaron la iniciativa de poner en marcha un proceso de reflexión conjunta sobre los beneficios potenciales que supondría aunar fuerzas, un proceso que llevó a una mejor cooperación y coordinación de sus respectivas EDL durante el período 2007-2013, y que ahora se espera alcance un nuevo nivel gracias a las estrategias multifondo de 2014-2020.



▲ Promoción conjunta de productos agrícolas y pesqueros

En Italia hubo 192 GAL y 43 GALP en el período 2007-2013, de los que 59 GAL compartieron parte de su territorio con un GALP. En la región de Apulia, dos asociaciones vecinas —el GAL Ponte Lama y el GALP Terre di Mare— establecieron una estrecha colaboración, incentivada en parte por la posibilidad de que las autoridades regionales de Apulia fueran a proponer un enfoque multifondo para el DLP en el siguiente período.

Ya era mucho lo que las estrategias de las dos entidades tenían en común en el período anterior, 2007-2013: si el GAL se proponía incrementar el valor de los recursos agroalimentarios locales y reforzar el papel de los agricultores en la cadena alimentaria, el GALP trabajaba igualmente para aumentar el valor de los recursos pesqueros locales y fortalecer el papel de los pescadores en la cadena de valor de la pesca. Ambas entidades ayudaron a sus productores a organizarse mejor y a llevar a cabo importantes campañas promocionales relacionadas con la educación, la cultura y el turismo. El GAL y el GALP han estado trabajando juntos desde finales de 2014, organizando reuniones conjuntas de partes interesadas para debatir la estrategia futura (2014-2020), estableciendo vínculos entre los promotores de proyectos y animándoles a trabajar juntos, y desarrollando una marca común que engloba los productos agrícolas y pesqueros de la zona.

El GAL y el GALP también participaron en actividades de cooperación, destinadas a añadir valor de una manera coordinada a los dos sectores de la producción primaria del territorio. Gracias a esta cooperación se han generado nuevas oportunidades para que los productos agrícolas y pesqueros se comercialicen de manera conjunta, por medio de iniciativas de venta directa y mercados locales, así como a través de un amplio abanico de intermediarios,

como restauradores locales, grupos de compra solidaria y clientes del sector público como cafeterías y comedores de escuelas y hospitales. En cada uno de estos casos, cada vez que se promocionan productos agrícolas locales también se mencionan productos pesqueros, y viceversa. El GAL y el GALP organizaron, por ejemplo, cuatro eventos conjuntos para promover los productos agrícolas y pesqueros locales, el mercado «Dalla terra al mare» (De la tierra al mar). Si el GAL financió el equipamiento para la celebración de estos mercados, el GALP hizo lo propio con las actividades de animación, incluidas demostraciones de cocina en directo. Durante el primer año de esta cooperación se ha observado ya un positivo impacto en las ventas de ambos sectores.

Las partes interesadas del GAL y el GALP creen que un enfoque orientado a un solo sector ha dejado de ser suficiente para superar muchos de los obstáculos a la competitividad que existen en su territorio. Por este motivo prevén poner en marcha un enfoque más integrado del desarrollo económico, creando vínculos horizontales y verticales entre los sectores agrícola y pesquero, así como con otros sectores, como el artesanal, las actividades sociales, el sector minorista y el turismo.

La estrecha cooperación establecida en el período 2007-2013 ha contribuido a forjar un clima de confianza entre los actores rurales y pesqueros y les ha permitido buscar oportunidades de cooperación, garantizando al mismo tiempo una justa distribución de los beneficios entre los dos sectores. En febrero de 2016, los dos grupos iniciaron actividades comunes de animación y desarrollo de la estrategia para el nuevo período, y debatieron asimismo la posibilidad de fusionarse en un único grupo multifondo con una estrategia común.

**MERCATO
DALLA TERRA AL MARE**
Viaggio tra le eccellenze autentiche dei territori
Venerdì 10 e sabato 11 luglio
ore 19:00 - 24:00
Porto di Bisceglie - Via Nazario Sauro **GAL**
PONCE LAMA

**Degustazione e vendita dei
prodotti dell'agricoltura, della
pesca e dell'artigianato.**

**LABORATORI
DEL GUSTO
2015**
*il pescato locale
nella tradizione culinaria
di Bisceglie, Giovinazzo e Molfetta.*
BISCEGLIE 11 LUGLIO
Zona porto ore 20:00 **GAC**
DALLA TERRA AL MARE

▲ Póster promocional del evento «Laboratori del gusto» celebrado en 2015

2.4. Los retos de extender el DLP a las zonas urbanas (La Haya, Países Bajos)

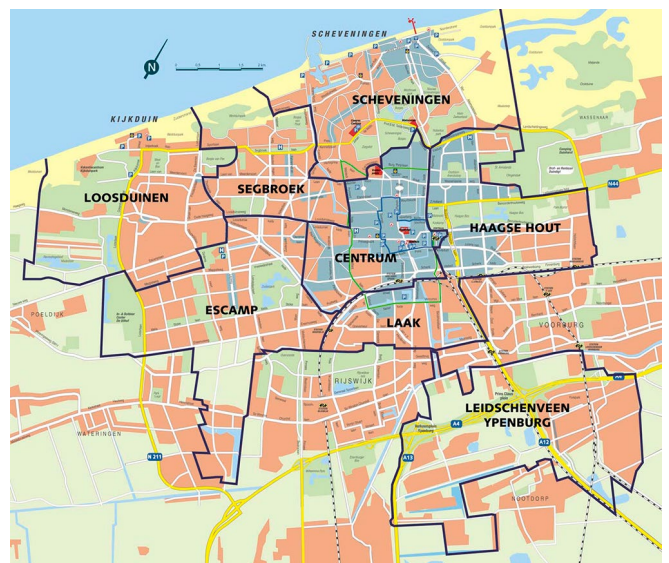
Como el enfoque de DLP es nuevo para el FEDER, el caso de Scheveningen en La Haya es uno de los muy pocos ejemplos disponibles en el momento de escribir estas líneas en los que el DLP se está aplicando en un contexto urbano. Ofrece, no obstante, un interesante ejemplo de cómo el DLP se está utilizando en una nueva zona destinataria y también de cómo se puede usar en el marco de un programa más amplio de desarrollo territorial (en este caso, una inversión territorial integrada).

El ayuntamiento de La Haya ha desempeñado el papel de organismo intermedio en la aplicación del FEDER desde 1994. El programa operativo de la ciudad para 2014-2020, que fue aprobado en diciembre de 2014, prevé el uso del enfoque de DLP en una parte de la ciudad, el distrito de Scheveningen, en el marco de una inversión territorial integrada (ITI)⁵ destinada a zonas urbanas desfavorecidas.

Esta ITI, que está financiada por el FEDER, incluye las siguientes prioridades:

- > Reforzar la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación.
- > Fomentar el empleo y apoyar la movilidad laboral.
- > Promover la inclusión social y combatir la pobreza.

El objetivo es mejorar la conexión entre el potencial laboral y la demanda de cualificaciones en el mercado laboral, estimulando para ello la cooperación entre las empresas, las instituciones educativas y la administración, así como aumentar el atractivo inversor de las zonas urbanas desarrollando áreas empresariales accesibles y de gran calidad.



Una de las zonas con mayor potencial de crecimiento en la ciudad es el distrito costero de Scheveningen, donde se han identificado dos activos importantes: el puerto y la playa. A la luz del potencial y los retos (la presencia de un elevado número de demandantes de empleo no cualificados, por ejemplo) que presenta Scheveningen, la ciudad decidió apoyar el desarrollo de una estrategia de DLP, en el contexto de su estrategia ITI urbana global.

⁵ Las inversiones territoriales integradas (ITI) son un instrumento para aplicar estrategias territoriales (por ejemplo, de una zona metropolitana) de una forma transversal, combinando con frecuencia diferentes fondos o diferentes prioridades del programa operativo; véase http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/iti_es.pdf.



▲ Debate de partes interesadas en Scheveningen

Por medio de la estrategia de DLP, la ciudad espera estimular el empleo en la zona de Scheveningen, centrándose para ello en el desarrollo del puerto y el sector pesquero, y mejorando el atractivo turístico de la zona. Pero lograr estos resultados, y el consiguiente desarrollo económico de Scheveningen, depende de la participación de los socios locales, especialmente las empresas. También se debe perseguir una estrecha cooperación entre las empresas y la población local, a fin de asegurar que los objetivos a largo plazo de ambas partes estén adecuadamente armonizados.

La ciudad decidió, por tanto, permitir que las partes interesadas de Scheveningen tomaran las riendas del proceso desarrollando su propia estrategia de DLP, en el marco de la ITI. A tal fin se han aportado 1,2 millones de euros de financiación, de los que 432 000 euros han provenido del FEDER, y el resto del presupuesto municipal y de contribuciones de socios privados.

También se creó una asociación local en forma de fundación, que incluye a representantes de pymes y de los sectores culturales y deportivos, así como a residentes locales. Como presidente de la asociación se nombró a una persona independiente y de sólida reputación. Los funcionarios municipales contribuyeron a facilitar la labor, pero no impusieron sus opiniones y puntos de vistas.

Los socios llevaron a cabo un análisis DAFO de la zona y desarrollaron una estrategia que se propone fomentar el espíritu empresarial y generar empleo para la comunidad local, especialmente para los demandantes de empleo no cualificados. La estrategia local se centra en los siguientes temas clave:

- > La zona de Scheveningen como centro turístico costero.
- > La economía del puerto.
- > La calidad de vida de los habitantes locales.

La asociación prevé apoyar sobre todo proyectos piloto a pequeña escala. Los grupos destinatarios son las empresas existentes y las de nueva creación, así como los habitantes, los jóvenes y estudiantes, los mayores y el sector deportivo.

El proceso de elaboración de la estrategia ha sido, en rasgos generales, una experiencia positiva. Los actores locales han hecho verdaderamente suya la estrategia, y el nivel de participación de los habitantes ha sido alto. Los principales retos son asegurar la liquidez financiera del proyecto y clarificar el nuevo papel de la autoridad de gestión y del comité de seguimiento, ya que algunas de sus funciones están siendo llevadas a cabo ahora por el GAL.

En lo que se refiere a la implementación de la estrategia, la ciudad ayudará a la asociación con los asuntos administrativos, mientras que el papel de los representantes del sector público está aún por definir.

2.5. Experiencia a escala local

Como hemos visto, la coordinación entre fondos a nivel local puede tener lugar en el contexto de la organización del partenariado, el desarrollo de la estrategia y la definición de la zona. La coordinación se puede facilitar por medio de un modelo específicamente diseñado de DLP multifondo, o de una forma más orgánica o natural en la que los actores locales encuentren su propia manera de coordinar la financiación disponible para el desarrollo local. Los ejemplos presentados anteriormente muestran esta diversidad de soluciones⁶.

Las decisiones adoptadas a nivel del grupo pueden influir en la integración de los fondos a nivel local.

Menter Môn y ETAL son ejemplos de un proceso de desarrollo a largo plazo, que dio inicio con las primeras iniciativas comunitarias LEADER. Ambos muestran que **el desarrollo local requiere tiempo**, y que el DLP multifondo se desarrolla mejor a lo largo de más de un período de financiación, ya que así se aprovechan mejor las **estructuras permanentes de implementación** y la experiencia del personal a nivel local.

Independientemente de los cambios en los objetivos y prioridades de los programas de financiación de un período a otro, una asociación debería ser lo suficientemente sólida (también desde el punto de vista financiero) como para poder desarrollar y perseguir sus propios **objetivos estratégicos a largo plazo**.

Aunque han estado evolucionando constantemente desde su establecimiento en los años noventa, Menter Môn (en la isla de Anglesey) y ETAL (en Lesbos) se crearon esencialmente para implementar la iniciativa LEADER. Desde entonces, estas dos asociaciones han elegido en gran medida el DLP como su método preferido para planificar e implementar sus procesos de desarrollo local. Y ello ha ocurrido independientemente de que existiese o no la posibilidad de utilizar todos los fondos disponibles en su territorio para una única estrategia o de hacer uso de ciertos tipos de financiación fuera del ámbito del DLP.

El GAL, en su calidad de órgano decisorio del DLP, actúa dentro del contexto operativo de la agencia de desarrollo local, que puede ser un organismo responsable y el motor del proceso de desarrollo (como en Gales), o el actor de desarrollo local previsto en el sistema nacional/regional para la aplicación de la financiación EIE (como en Grecia). Es importante, en consecuencia, tener **unos criterios claros de responsabilidad y de toma de decisiones**, especialmente a la hora de gestionar fondos diferentes que aplican normas y procedimientos distintos. Una agencia de desarrollo local experimentada puede ayudar a orientar a los beneficiarios hacia las fuentes de financiación adecuadas.

La cooperación entre el GAL y el GALP de Apulia se centra claramente en aunar dos procesos de DLP gestionados independientemente a fin de crear una base para la multifinanciación. El proyecto muestra la importancia que tienen los **actores locales que participan en un nuevo contexto de multifinanciación, y cómo estos dejan muy claro a qué grupo de partes interesadas representan** y qué esperan obtener de su participación en este marco más amplio. Buena voluntad y actitud abierta entre las personas participantes, he aquí los factores esenciales de éxito para las asociaciones de DLP multifondo.

Scheveningen proporciona un ejemplo reciente de una iniciativa de DLP urbano financiada por el FEDER. Como el DLP es un nuevo instrumento en el ámbito del desarrollo urbano, se entiende que el nivel de ambición sea relativamente modesto, aunque existe un claro potencial para integrar más fondos en la EDL de Scheveningen a largo plazo. Este ejemplo muestra asimismo que las autoridades locales pueden proporcionar el impulso inicial para desarrollar el partenariado, y además que es posible aplicar el método de DLP aunque no esté específicamente previsto en el programa en cuestión. Las zonas interesadas se pueden beneficiar de la flexibilidad administrativa de una ITI financiada por el FEDER/FSE, especialmente en el contexto urbano.

6 Véanse los diferentes modelos desarrollados en las *Orientaciones sobre desarrollo local a cargo de las comunidades locales para los agentes locales*, capítulo 6.4; http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_clld_local_actors_es.pdf.

Las **prioridades estratégicas** y la disponibilidad de fuentes de financiación se influirán mutuamente y tendrán un impacto en la implementación y coordinación de los fondos a nivel local.

Todos los ejemplos **han centrado claramente sus esfuerzos en un número reducido de cuestiones estratégicas clave** que el GAL está intentando abordar, y en torno a las cuales diseña su estrategia de desarrollo. Los casos de Menter Môn y Lesbos muestran, además, que también debería existir una estrategia de desarrollo más amplia, más allá del contexto formal específico de cada fondo. La complementariedad de los diferentes fondos desempeña, no obstante, un papel crucial en la consecución de los objetivos estratégicos globales. Menter Môn y Lesbos han logrado alcanzar esta complementariedad, por lo que han estado trabajando ya en un verdadero contexto de multifinanciación durante el último período de programación.

Lesbos hará uso en el futuro del marco griego para el DLP multi-fondo y se centrará, por tanto, en una sola estrategia global, que se complementará principalmente con los Fondos EIE y con otras oportunidades de financiación. Menter Môn seguirá, por su parte, su propio enfoque, utilizando diferentes oportunidades ofrecidas por los diferentes planes y programas. La filosofía de Menter Môn es utilizar la financiación del DLP para acciones piloto, con vistas a ayudarlas a alcanzar la autosostenibilidad y a ampliar su ámbito de actuación en el marco de los principales programas.

Los ejemplos muestran también la influencia de las posibilidades de financiación a la hora de **definir la zona**.

La zona operativa de Menter Môn depende de las necesidades y el alcance de las intervenciones, y de si estas forman parte o no del DLP. Puede rebasar las fronteras formales de las zonas LEADER y FEMP cuando participa, por ejemplo, en proyectos del FEDER. Esta flexibilidad parece tener su importancia, ya que permite a Menter Môn posicionarse tanto como un GAL como una agencia de desarrollo creíble.

La situación es diferente en Grecia, donde las autoridades conceden a las agencias de desarrollo local la responsabilidad de gestionar la financiación de la UE y tienen, por tanto, que respetar las normas de aplicación relacionadas. En lo que se refiere a las zonas de actuación, diferentes partes del territorio (costeras o rurales) pueden acogerse a una u otra fuente específica de financiación (FEMP o FEADER), y ETAL presta su apoyo en consecuencia.

En el caso de Scheveningen, la cobertura territorial del DLP en un contexto urbano está limitada *per se* por el hecho de que la estrategia va destinada a un distrito. Esta limitación geográfica al apoyo del FEDER y el FSE quedó establecida desde el inicio, ya que el proyecto opera en el marco de una ITI y además el DLP del FEMP no se aplica en los Países Bajos.

3. Utilizar el DLP para alcanzar objetivos estratégicos de diferentes Fondos EIE

Una vez analizados varios ejemplos de cómo puede ser la multifinanciación en la práctica a nivel local, el presente capítulo presenta cuatro ejemplos de enfoques estratégicos a nivel del programa, que muestran cómo las autoridades de gestión pretenden usar el DLP en los diferentes Fondos EIE. Los ejemplos siguientes se han elegido al objeto de ilustrar una serie de enfoques estratégicos diferentes para el DLP, así como para mostrar el uso de todos y cada uno de los cuatro fondos:

- > FEMP (Bretaña, Francia).
- > FEADER (Inglaterra, Reino Unido).
- > FSE (Kuyavia-Pomerania, Polonia).
- > FEDER (República Checa).

Esta perspectiva de la autoridad de gestión se complementa en cada caso con información obtenida a nivel local sobre cómo este enfoque estratégico podría trabajar en la práctica. Así, cada ejemplo consta de dos secciones: una que presenta lo que las autoridades de gestión se proponen conseguir con el fondo dado en las zonas de DLP, y la otra que muestra cómo se podría traducir esto en una estrategia de desarrollo local específica.

3.1. El DLP en el FEMP: implicar a las comunidades pesqueras en el desarrollo territorial integrado en Bretaña

En Francia existe un único programa operativo del FEMP, pero como el desarrollo económico es una competencia transferida a las regiones, un tercio del presupuesto del programa aproximadamente ha sido asignado a las 17 regiones marítimas, que implementarán el DLP en nombre de la autoridad de gestión francesa. Los otros fondos de la UE que conciernen al DLP se gestionan íntegramente a nivel regional.

Bretaña es una importante región costera de Francia cuyo litoral se extiende a lo largo de 3 000 km, y un 95 % de cuyos habitantes vive a menos de 60 km del mar. Es también la primera región pesquera de Francia, ya que en ella se desembarca el 40 % de las capturas nacionales. El sector de la pesca y la acuicultura de la región proporciona más de 7 000 empleos en el mar y más de 4 000 en el sector de la transformación. Más allá del desarrollo económico del sector, el gobierno regional desea también salvaguardar la dimensión histórica y cultural de esta zona costera.



Las autoridades regionales creen firmemente en el valor añadido de las políticas integradas locales y apoyan el DLP en toda la región, una estrategia a la que se han asignado 8,1 millones de euros del FEMP (20 % del presupuesto de dicho fondo para la región), y 36,7 millones del FEADER.

Las estrategias integradas locales pueden financiarse con varios fondos y abarcar zonas rurales, marítimas y también urbanas. La financiación para el DLP se canaliza a través de los 21 *Pays*⁷, que son los responsables del desarrollo económico local. El modelo de implementación del DLP se caracteriza por la existencia de un único comité de programación a nivel del *Pays*.

Las estrategias de DLP tienen que tener en consideración cinco prioridades clave de desarrollo regional: la economía, el mar, la accesibilidad, las condiciones de vida y el cambio climático y el medio ambiente. Los GAL tienen que elegir un número limitado de estas prioridades estratégicas y mostrar su voluntad de buscar enfoques innovadores y de incluir elementos de cooperación inter-territorial y transnacional.

En lo que se refiere específicamente al FEMP, la autoridad de gestión regional espera que los GALP utilicen sus presupuestos para fomentar la innovación: no necesariamente una innovación sofisticada, puntera o que requiera un uso intensivo de tecnología, sino pequeños proyectos de «low-tech» (baja tecnología) que puedan aprovechar el nivel de cualificación de los habitantes de la zona y desarrollar soluciones a medida para los retos locales.



▲ Proyecto «Le Panier de la Mer»

Ya en el período 2007-2013, el Eje 4 del FEP apoyó una serie de proyectos innovadores, que dan un indicio del **tipo de iniciativas que la autoridad de gestión espera financiar** en el período 2014-2020. Entre los proyectos apoyados en el período anterior, cabe destacar, entre otros, los siguientes:

- > Combinar la acuicultura con la producción de algas: se trata de una manera de diversificar la acuicultura por medio de una actividad que aporta sinergias útiles, ya que las algas y los moluscos pueden establecer una relación simbiótica. Este proyecto de acuicultura multitrófica integrada fue financiado por el Eje 4 y ahora recibe el apoyo de Breizh'Alg, el programa regional para el desarrollo de la producción y el uso de las algas.
- > «Panier de la mer» (Cesta del mar) representa una manera de combinar la integración social con la transformación del pescado. Los demandantes de empleo son contratados para ayudar a procesar el pescado no vendido, produciendo así productos de calidad que luego se venden en su mayoría a bancos de alimentos. La compañía prevé diversificarse en el futuro hacia la producción de algas biológicas.

7 En Francia, los «*Pays*» son territorios que abarcan varias comunas que presentan un cierto grado de cohesión geográfica, cultural, económica o social. Los *Pays* (que se tienen que constituir como entidades públicas jurídicas) son los responsables del desarrollo sostenible de sus zonas, por medio de la aplicación de unos «estatutos» desarrollados en colaboración con representantes de los sectores económico, social, cultural y sin ánimo de lucro de la zona.

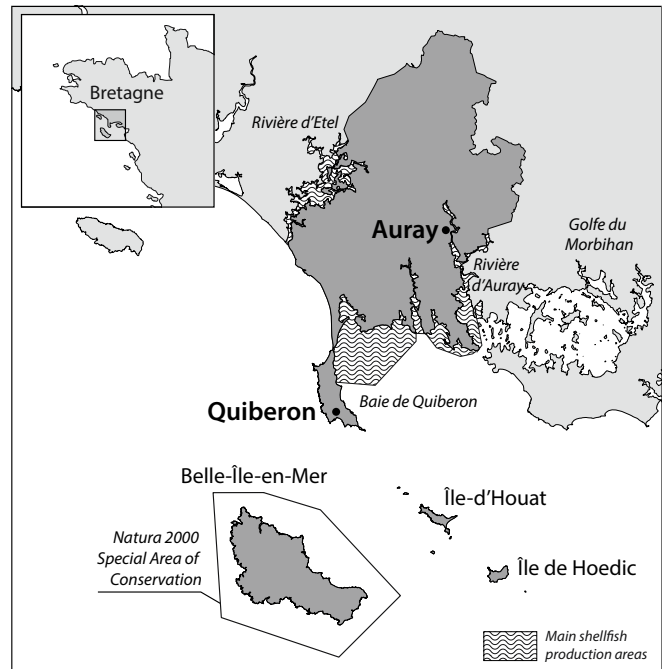
> Observatorio del agua: la calidad del agua es un importante motivo de preocupación en la acuicultura marítima. Un proyecto del Eje 4 desarrolló un sistema para ayudar a los productores a recabar datos sobre la calidad del agua y obtener información inmediata sobre cualquier riesgo de contaminación. Ello les permite proteger sus poblaciones y facilita la cooperación con los granjeros a este respecto (la producción ganadera suele ser la principal fuente de contaminación del agua, y los granjeros entran a menudo en conflicto con los acuicultores en torno a la legislación sobre la gestión del agua). El proyecto contribuyó igualmente a sensibilizar a las autoridades locales sobre el impacto de los servicios de tratamiento de aguas.

¿Cómo funcionará sobre el terreno?⁸

El GALP del Pays d'Auray, situado en la costa meridional de Bretaña, empezó a funcionar en 2010 con un presupuesto de 1,2 millones de euros aproximadamente. La zona se caracteriza por sus fuertes vínculos con el mar y por la calidad de su entorno marino (con un gran número de zonas protegidas). La economía local está dominada por los sectores turístico y residencial, aunque la pesca, y especialmente la producción de moluscos y el marisqueo, siguen siendo actividades importantes, en términos tanto de valor añadido como de empleo. Las comunidades pesqueras de la zona se enfrentan a una serie de retos significativos como la escasez de nuevos aspirantes al oficio de pescador, la calidad del agua dentro del ecosistema costero (que se encuentra en riesgo debido, entre otras razones, al incremento en el nivel de las aguas residuales relacionado con el crecimiento de la población durante los meses de verano) y la competencia por el espacio a lo largo de la costa.

En un intento por abordar estos retos, la estrategia del GALP para el período 2007-2013 se propuso:

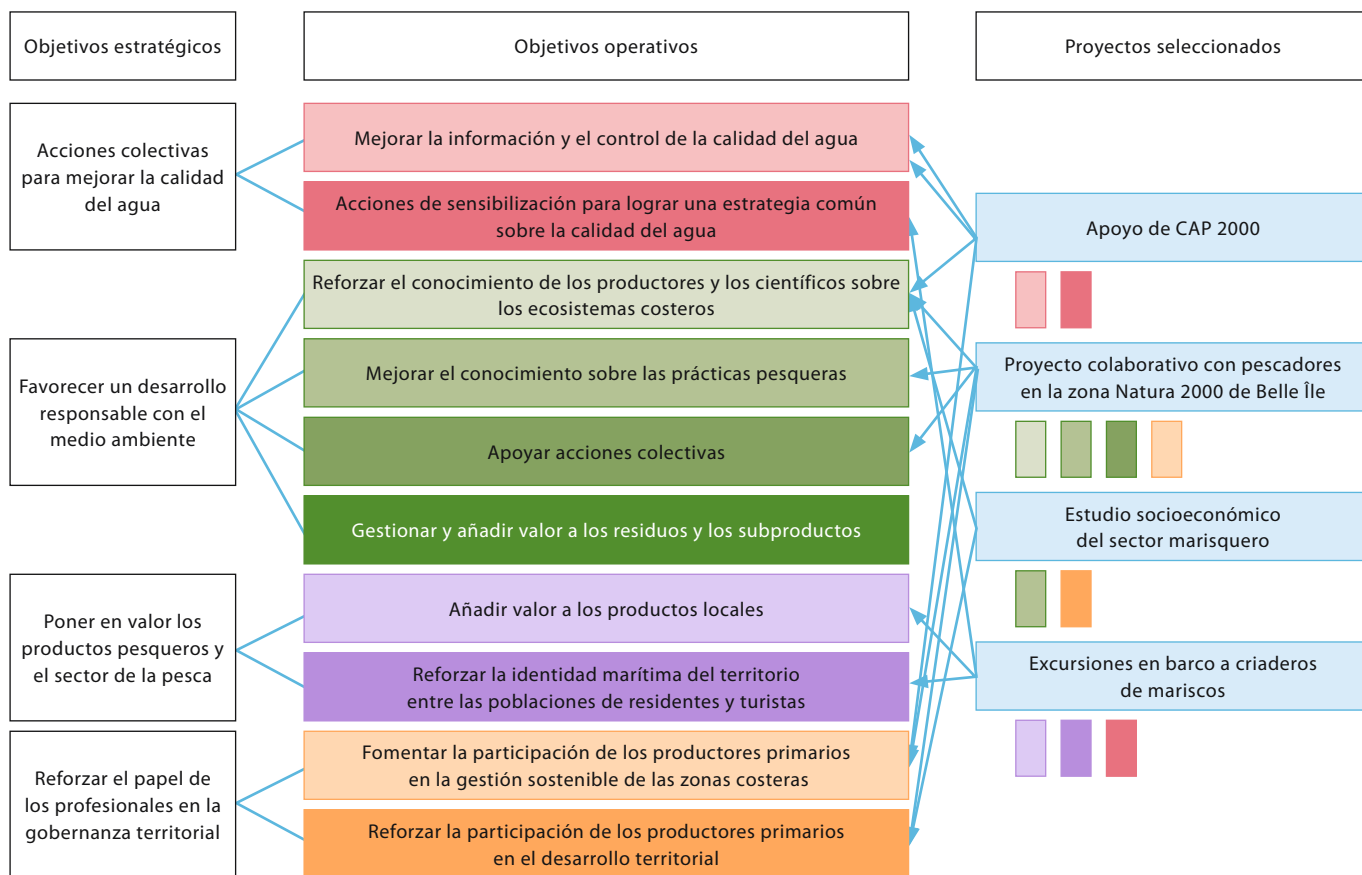
- > Apoyar una actuación colectiva para mejorar la calidad el agua.
- > Promover un desarrollo «respetuoso con el medio ambiente», fomentando la gestión sostenible de los recursos pesqueros y de los procesos de producción.



- > Desarrollar productos pesqueros y fortalecer la identidad marítima del Pays d'Auray.
- > Reforzar el papel de los pescadores profesionales en la gobernanza territorial y en la gestión de las zonas costeras.

Conviene destacar que el GALP intentó garantizar que los proyectos apoyados contribuyeran a varios de estos objetivos, asegurando así un elevado nivel de integración. El «animador» empleado por el GALP proporcionó apoyo técnico y analítico a los promotores de proyectos para que desarrollaran sus ideas, y ayudó asimismo a identificar cualquier deficiencia y a establecer vínculos entre los diferentes actores de la zona. Como resultado, los 36 proyectos cofinanciados por el GALP formaron una densa red de iniciativas que interactuaron a través de varios objetivos, garantizando así que el resultado global para el Pays d'Auray sea probablemente más importante que la suma de los resultados individuales.

8 Debido al inicio tardío del FEMP, no ha sido posible aportar información sobre los planes de los GALP bretones para el período 2014-2020, de modo que la información se basa en la experiencia del período 2007-2013. Esta sección se ha basado en gran medida en el siguiente documento: G. van de Walle *et al.* (2015), «Achieving Sustainable Development of Local Fishing Interests: The Case of Pays d'Auray GALP» (Alcanzar el desarrollo sostenible de los intereses de la pesca local. El caso del GALP del Pays d'Auray). *Sociologia Ruralis* vol. 55, número 3, julio de 2015.



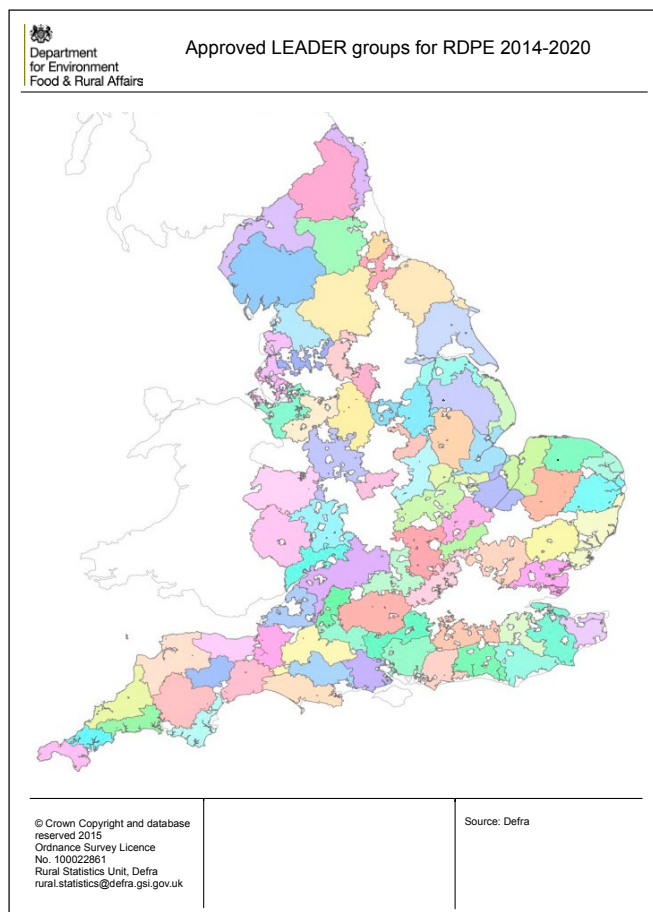
El gráfico muestra, por ejemplo, que el proyecto «Au rythme des marées» (Al ritmo de las mareas) —destinado a desarrollar un paquete turístico basado en la cría de moluscos— contribuyó al objetivo estratégico de desarrollar la producción de mariscos añadiendo valor a los productos locales y reforzando la identidad marítima del Pays d’Auray. Sin embargo, y al mismo tiempo, también contribuyó indirectamente al objetivo sobre la calidad del agua. El proyecto colaborativo en la zona de Natura 2000 se centró en un desarrollo respetuoso con el medio ambiente, pero también ayudó a incrementar el papel de los pescadores en la gobernanza marina local, así como a establecer las bases para una pesca sostenible y reforzar la resiliencia de la comunidad pesquera.

El GALP logró, de esta manera, abordar un amplio abanico de asuntos de importancia estratégica con un presupuesto relativamente reducido y un número limitado de proyectos, y con la financiación de uno solo de los Fondos EIE.

3.2. El DLP en el FEADER: desarrollar empresas y generar empleo en la Inglaterra rural utilizando LEADER y otros fondos

Se ha seleccionado Inglaterra como ejemplo de cómo los grupos LEADER de las zonas rurales se enfrentarán al reto de cooperar con otros agentes de desarrollo económico para los que el enfoque del DLP constituye una novedad.

En Inglaterra, LEADER es el instrumento principal para el DLP en las zonas rurales. Aunque la financiación para LEADER representa solo el 5 % del presupuesto del FEADER para el PDR 2014-2020 (180 millones de euros, frente a los 149 del período anterior), la cobertura de LEADER se ha incrementado significativamente en comparación con el período previo: los GAL abarcarán el 80 % de Inglaterra (frente al 60 % del programa anterior) y el 85 % de la población rural inglesa (lo que supone un incremento del 29 %). Se ha seleccionado un total de 80 GAL, la mayoría de los cuales estaban ya operativos a finales de 2015.



Para abordar algunos de los problemas identificados en el período 2007-2013, se ha adoptado un enfoque LEADER más coherente, tanto en lo que se refiere a las prioridades políticas como a los sistemas de aplicación. La prioridad principal es apoyar el empleo y el crecimiento en las zonas rurales. En lo que respecta a la distribución general del gasto, se prevé que un 70 % de todos los proyectos apoyarán directamente el crecimiento económico, por ejemplo, a través de la creación y el desarrollo de pymes. El 30 % restante de los proyectos deben demostrar igualmente que están realizando una contribución a la mejora de la economía rural local, por ejemplo, apoyando proyectos que atraigan a visitantes a una zona particular, incrementando así el gasto en productos y servicios locales.

Los cinco ámbitos prioritarios de intervención son:

- > Apoyo a las microempresas y a las pequeñas empresas, y a la diversificación agrícola.
- > Apoyo al turismo rural.
- > Prestación de servicios rurales.
- > Apoyo a las actividades culturales y relacionadas con el patrimonio.
- > Apoyo al aumento de la productividad forestal y agrícola.

Los GAL calculan que gastarán la mayor parte de sus presupuestos en las microempresas y pequeñas empresas y la diversificación agrícola (37 %), en el turismo rural (22 %) y en el incremento de la productividad agrícola (17 %).

Aparte del marco nacional de aplicación y de la asignación presupuestaria indicativa, para ayudar a elaborar las estrategias de desarrollo local, la autoridad de gestión del FEADER ha publicado igualmente un conjunto de criterios nacionales de selección de proyectos y un manual operativo nacional de procedimientos internos para los GAL. También se ha publicado una guía única para solicitantes, que puede ser personalizada por los GAL, lo que garantiza que los solicitantes reciban una información coherente, independientemente de dónde se encuentren. La autoridad de gestión también proporcionó financiación transitoria para los GAL existentes y ayuda preparatoria para los GAL nuevos, a fin de apoyar el desarrollo de las capacidades.

El FEMP financiará en Inglaterra hasta seis GALP para aplicar el DLP orientado a la pesca. Las prioridades de los GALP serán ayudar a las comunidades pesqueras a adaptarse a la PPC reformada y fomentar un crecimiento económico sostenible. El presupuesto disponible es de 6,4 millones de euros, lo que representa más del 9 % del presupuesto total del FEMP para Inglaterra. No existe ninguna disposición específica para integrar las estrategias de DLP financiadas por el FEADER y el FEMP.

El DLP se incorporará igualmente a los programas operativos del FEDER y el FSE. Entre las principales prioridades de las estrategias de desarrollo local financiadas por dichos fondos se encuentran las siguientes:

- > Competitividad de las pymes.
- > Espíritu empresarial.
- > Reducir el aislamiento social y económico de los individuos y las comunidades.
- > Crear itinerarios de integración y acceso al mercado laboral, a las cualificaciones y al empleo.
- > Innovación, incluida la innovación social⁹.

Las asociaciones de empresas locales (LEP, Local Enterprise Partnerships por sus siglas en inglés) serán los principales organismos de aplicación del DLP en el FEDER y el FSE en Inglaterra. Las LEP son asociaciones voluntarias en las que participan autoridades y empresas locales. Su principal objetivo es fomentar el desarrollo económico y trabajar con socios locales para desarrollar la financiación del FEDER y el FSE para cada zona de LEP. Queda aún por ver cómo se diseñarán exactamente las estructuras de implementación y cuántas LEP decidirán finalmente adoptar el DLP, ya que aquellos que lo hagan deberán implicar también al sector del voluntariado. El FEDER y el FSE se pueden integrar en una estrategia de DLP única y multifondo, que se destine a las zonas más desfavorecidas. Las estrategias de DLP financiadas por el FEDER y el FSE se implementarán sobre todo en las ciudades, pero también pueden incorporar algunas zonas rurales menos desarrolladas en los casos en los que se necesite una complementariedad con la financiación de LEADER. La relación entre las LEP y los GAL/GALP financiados por el FEADER y el FEMP se concretará una vez se hayan seleccionado las EDL financiadas por el FEDER y el FSE en el transcurso de 2016.

¿Cómo funcionará sobre el terreno?

Cuando diseñaron sus EDL, los GAL ingleses de las zonas rurales tuvieron en cuenta las cinco prioridades nacionales de LEADER, así como sus propias prioridades estratégicas. La guía publicada por la

autoridad de gestión del FEADER les ayudó a racionalizar y agilizar el diseño y el marco de aplicación de las EDL.

Así, por ejemplo, el GAL LEADER de Cornualles Occidental estableció once prioridades para guiar la selección de proyectos que serían financiados por las ayudas de LEADER. En línea con las prioridades nacionales de LEADER, nueve de estas once prioridades estratégicas están muy claramente orientadas a la creación de empleo en las zonas rurales.

Se dará preferencia a los proyectos cuyo resultado principal sea aportar crecimiento económico, aunque también se tendrán en consideración los proyectos que lo aporten como resultado secundario, siempre que ello se pueda demostrar y cuantificar.

La financiación de LEADER en Cornualles Occidental irá dirigida primordialmente a empresas y organizaciones clasificadas como microempresas o pequeñas empresas, con ayudas que irán desde un mínimo de 3 200 euros hasta un máximo de 45 000. También se podrán conceder, no obstante, ayudas más cuantiosas, en función de cada caso, siempre y cuando no se dupliquen las actividades previstas en otras medidas del FEADER.

El hecho de que los cuatro GAL LEADER de Cornualles hayan optado todos por usar el mismo organismo responsable, Cornwall Development Company (sociedad para el desarrollo de Cornualles), ayudará a garantizar la complementariedad entre las actividades en toda la región, y también facilitará la promoción de la cooperación interterritorial. Cornwall Development Company fue también el organismo responsable del GALP de Cornualles durante el período 2007-2013 (y puede que también lo sea en el período actual, cuestión que, no obstante, aún está por decidir).

En lo que se refiere a la complementariedad con el trabajo realizado por las LEP en las zonas rurales, los GAL LEADER de Inglaterra adaptaron sus EDL a los objetivos temáticos de alto nivel de los planes económicos estratégicos de las LEP que se aplican al territorio de los GAL, ya que dichos planes establecieron las directrices generales para el desarrollo económico. Esta adaptación tuvo lugar independientemente de que las LEP estuvieran o no considerando la posibilidad de solicitar el DLP financiado por el FEDER/FSE.

Cornualles es una de las regiones que trabajaron de manera proactiva para generar sinergias entre LEADER y el DLP del FEDER/FSE. La LEP de Cornualles e Islas Sorlingas se comprometió a utilizar hasta un 5 % de su financiación del FEDER/FSE para el DLP, lo que refleja sin duda el hecho de que todos los actores del desarrollo local de Cornualles están intentando crear y maximizar sinergias entre las diferentes líneas de financiación.

9 https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/507787/ESIF-GN-1-014_ERDF_and_ESF_Supplementary_Guidance_on_CLLD_v1.pdf.

3.3. El DLP en el FSE: mejorar la cohesión social en Kuyavia-Pomerania



▲ Mapa de atracciones turísticas en Kuyavia-Pomerania

En Polonia, el FEDER y el FSE se gestionan a través de programas operativos regionales a nivel de los voivodatos¹⁰, mientras que el FEADER y el FEMP se programan a nivel nacional, aunque las autoridades regionales actúan como organismos intermedios. Así, las decisiones clave sobre el uso del DLP se adoptan a nivel regional.

La región de Kuyavia-Pomerania, ubicada en la parte central del norte de Polonia, ha decidido hacer un uso completo de los cuatro Fondos EIE en el DLP, y permitir estrategias multifondo. El FSE se utilizará para abordar retos sociales muy importantes en la región, como el desempleo y la pobreza. La tasa de desempleo de Kuyavia-Pomerania es la segunda más alta de Polonia (12,8 %), y un 9,5 % de la población vive en situación de extrema pobreza (comparado con el 7,4 % a nivel nacional).

La región cuenta también, no obstante, con numerosos activos, como un entorno natural intacto, un rico patrimonio cultural, un sector científico y tecnológico bien asentado y una sólida red de ciudades de tamaño medio, que conectan las distintas zonas rurales de los alrededores. La autoridad de gestión regional se propone aprovechar este potencial a fin de reducir la pobreza y la exclusión social. El número total de personas afectadas por la exclusión o en riesgo de caer en ella se estima en 11 115. La autoridad de gestión espera que aproximadamente el 40 % de ellas empiece a buscar empleo de manera activa, y que al menos el 4 % lo encuentre.

Las actividades y proyectos de DLP financiados por el FSE contribuirán a dichos objetivos, ya sea directa o indirectamente. Se hará especial hincapié en apoyar soluciones de «integración activa», como:

- > Grupos de autoayuda y clubes de apoyo mutuo para recibir ayuda y asesoramiento de otros colegas.
- > Centros comunitarios.
- > Clubes juveniles.
- > Clubes de empleo.
- > Formación profesional y desarrollo de competencias sociales.

También se prevé apoyar la organización y el desarrollo de la comunidad local, tarea esta última que será promovida por líderes y animadores profesionales locales.

Para financiar estas actividades, la autoridad de gestión ha asignado 36,5 millones de euros al DLP (esto es, casi el 7 % del presupuesto regional total del FSE), con una tasa de cofinanciación del FSE prevista en un 95 % (lo que deja la contribución pública nacional en un 5 %, es decir, un 10 % menos que la mayoría de las otras prioridades del FSE, que, de manera estándar, tienen una tasa de cofinanciación del 85 %).

¹⁰ En Polonia, los *voivodatos* —de los que existen 16— son el equivalente a la región.

Se proporcionará ayuda preparatoria del FSE para ayudar a las ciudades de más de 20 000 habitantes a desarrollar estrategias locales. Esta ayuda complementará el apoyo preparatorio del FEADER disponible para las zonas rurales, que cubre ciudades de menos de 20 000 habitantes. De esta manera, toda la región, excepto las ciudades más grandes¹¹, tendrá acceso a la financiación del DLP (en el período 2007-2013, LEADER abarcó todas las zonas rurales de Kuyavia-Pomerania).

Las autoridades regionales piensan que el objetivo de inclusión social se adecua particularmente al enfoque del DLP, ya que las soluciones son más eficaces cuando la comunidad en su conjunto las debate y acepta, y cuando los grupos destinatarios participan en el proceso desde su inicio. La autoridad de gestión espera igualmente que el DLP ayudará a incrementar el nivel de capital social, contribuyendo, así, a un mayor compromiso y participación cívica.

¿Cómo funcionará sobre el terreno?¹²

El GAL de Krajna y Pałuki, situado en la parte occidental del voivodato de Kuyavia-Pomerania, se propone financiar su estrategia de desarrollo local con tres Fondos EIE: el FEDER, el FEADER y el FSE. El GAL ha presentado una solicitud para un presupuesto total de unos 5,7 millones de euros, incluidos 2,5 millones de euros del FEDER, 1,8 millones del FEADER y 700 000 euros del FSE (los restantes 700 000 euros para costes de funcionamiento y animación provendrán del fondo principal, que se decidirá en una fase posterior por medio de una fórmula especial que garantiza un reparto equitativo de dichos costes entre todos los fondos participantes).

Las prioridades de la autoridad regional para el FSE se corresponden con las necesidades y retos identificados en la estrategia local del GAL de Krajna y Pałuki, y entre ellos cabe destacar los siguientes:

- > Elevada tasa de desempleados de larga duración, especialmente entre las mujeres.
- > Muchos habitantes (jóvenes especialmente) abandonan la zona en busca de empleo en otros lugares, incluido el extranjero.
- > Envejecimiento de la comunidad y aumento del número de personas que necesitan beneficios sociales.
- > Reducido número de empresas con potencial para generar empleo.
- > Bajo nivel de cualificaciones profesionales.
- > Infraestructuras deficientes.

El GAL se propone responder a estos retos utilizando el FSE para financiar una de sus prioridades estratégicas: la «Integración activa del valle del Notec». Los 700 000 euros que se asignarán aproximadamente a esta prioridad se utilizarán para financiar actividades que promuevan la integración social de los individuos y familias en riesgo de pobreza o exclusión (clubes de autoayuda, centros comunitarios, clubes juveniles, clubes de empleo, cursos de formación). También apoyará actividades destinadas a reforzar la organización de la comunidad, incluidas iniciativas de ayuda mutua, y a crear líderes y animadores locales. Estas actividades se financiarán utilizando el mecanismo de proyecto «paraguas» (véase la sección 4.1 más abajo).

11 Las dos ciudades más grandes de la región (Bydgoszcz y Toruń), así como sus áreas funcionales, no pueden optar al DLP, pero están cubiertas por inversiones territoriales integradas (ITI).

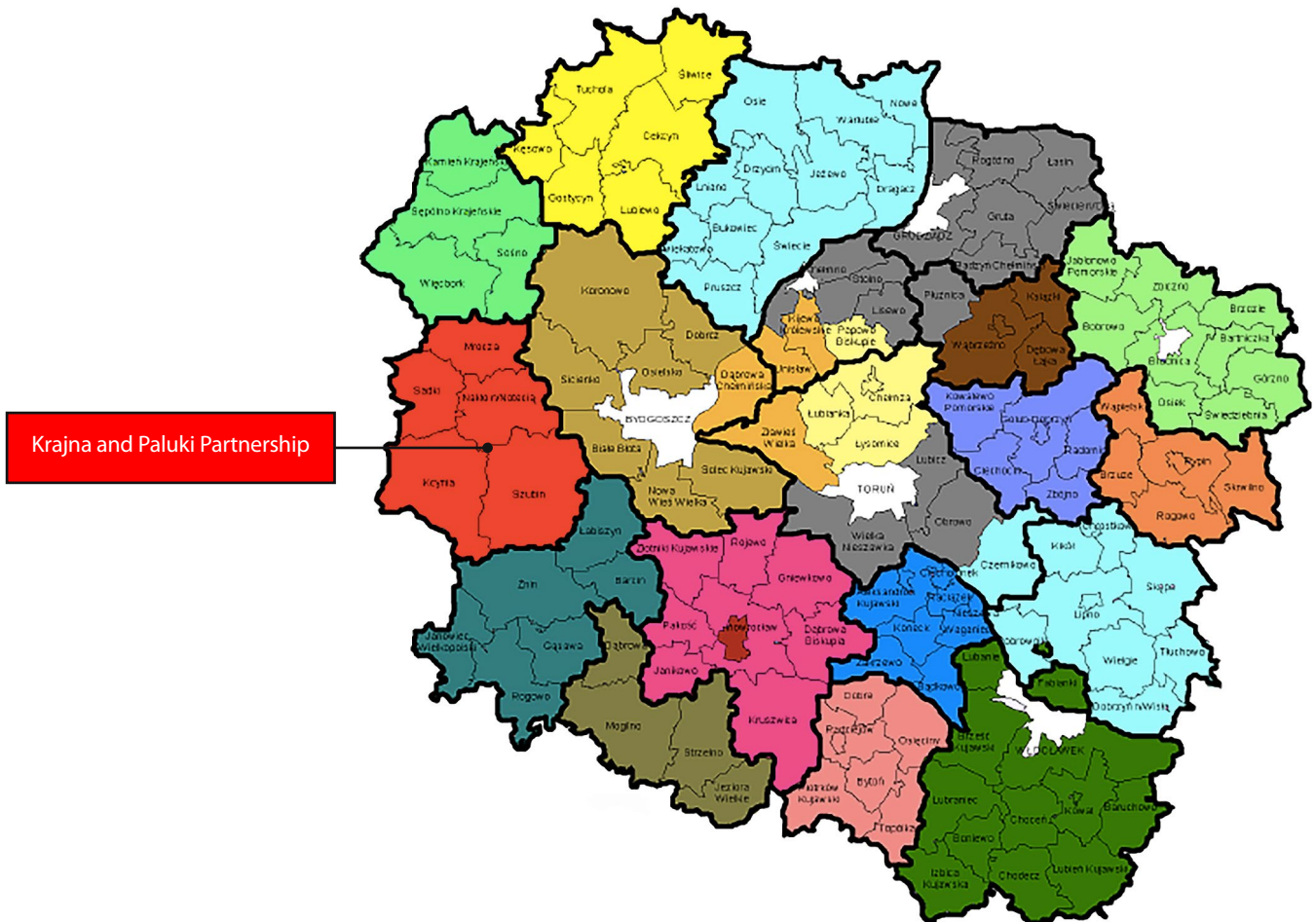
12 Información basada en los datos aportados por Ryszard Kamiński, la asociación del GAL de Krajna y Pałuki, la región de Kuyavia-Pomerania y el proyecto de estrategia del GAL presentado en diciembre de 2015.

El componente de «integración social» de la estrategia local se coordinará con los otros componentes, y en particular con:

- > La prioridad estratégica de «Desarrollo empresarial en el valle del Notec», financiada por el FEADER (1,2 millones de euros aproximadamente). El GAL se planteó igualmente la posibilidad de financiar el desarrollo empresarial con el FEDER, pero al final decidió no optar por dos fuentes separadas de financiación, a fin de evitar una innecesaria complejidad para los beneficiarios.
- > La prioridad de «Mejorar las infraestructuras para la inclusión social», financiada por el FEDER (1,3 millones de euros aproximadamente). Uno de sus criterios de elegibilidad es que la inversión en infraestructuras esté relacionada con un proyecto de integración social financiado por el FSE.

El GAL espera que, para el año 2023, habrá apoyado la creación de 14 empresas nuevas y de unos 80 nuevos puestos de trabajo. También espera que habrá prestado apoyo a 555 personas en riesgo de pobreza o exclusión, de las que 270 habrán aumentado su participación en actividades sociales y 28 habrán encontrado empleo como consecuencia del apoyo del GAL.

Una de las principales inquietudes que les suscitan a los GAL de Kuyavia-Pomerania las propuestas de la autoridad regional es su enfoque exclusivo hacia las personas en riesgo de pobreza o exclusión social. En opinión de los GAL, para obtener resultados a largo plazo con estos grupos destinatarios más dificultosos, se necesita trabajar con grupos mixtos en los que se mezclen personas en riesgo con otros tipos de beneficiarios (por ejemplo, personas que hayan perdido recientemente su empleo). De esta manera, los desempleados de larga duración —que puede que nunca hayan tenido un empleo regular— podrían aprender hábitos y actitudes de trabajo positivos de sus compañeros de grupo. Otro motivo de preocupación es que muchas de las personas que aparecen oficialmente en las estadísticas regionales como «jóvenes desempleados» se han mudado ya lejos de su hogar (por ejemplo, para trabajar a veces de manera ilegal en el extranjero) y por tanto les es difícil a los GAL ponerse en contacto con ellas.



▲ Los GAL de la región de Kuyavia-Pomerania

3.4. El DLP en el FEDER: restaurar el potencial social y económico de las zonas rurales en la República Checa

En la República Checa, donde LEADER gozaba de una valoración muy positiva entre los actores locales, un intenso diálogo entre el gobierno checo y los representantes de los GAL y las autoridades locales condujo a la decisión de utilizar el DLP para canalizar a las zonas rurales una significativa financiación de la UE. También se alcanzó un amplio consenso para crear una serie de nuevos GAL a fin de garantizar que el DLP abarcara casi todo el territorio rural del país.

Las autoridades de gestión de los fondos de la UE esperan que el DLP aborde los principales retos sociales y económicos a los que se enfrentan las zonas rurales de la República Checa, como:

- > Reducir el desempleo local y fomentar la creación de empleo entre los grupos socialmente excluidos.
- > Explotar mejor el potencial de las zonas rurales y mejorar las condiciones para los emprendedores sociales.
- > Mejorar el acceso a los servicios sociales y apoyar a las familias, especialmente las pertenecientes a grupos excluidos.

La mayor parte de la financiación del DLP en la República Checa procede del FEDER, y se canaliza a través de dos programas operativos:

- > El programa operativo regional integrado (PORI), que prevé 390 millones de euros para el DLP (esto es, el 8,4 % del total de la asignación del PORI). Se espera que los 180 GAL checos hagan uso de esta financiación.
- > El programa operativo para el medio ambiente, por el que se han asignado 18 millones de euros al DLP, al objeto de reforzar la biodiversidad y potenciar las funciones del paisaje natural. Unos 53 GAL podrán utilizar esta financiación (la admisibilidad se basará en las características medioambientales de la zona del GAL) para proyectos relacionados con la eliminación de plantas invasoras y para la plantación de árboles en explotaciones agrarias.

De hecho, a la República Checa se le ha asignado más de una tercera parte del presupuesto total de la UE destinado al DLP en el marco del FEDER. Este fondo cubre aquí los costes totales de la ayuda preparatoria para el desarrollo de estrategias locales, y es también el fondo principal para los costes de funcionamiento y animación.

La financiación del DLP en la República Checa incluye igualmente:

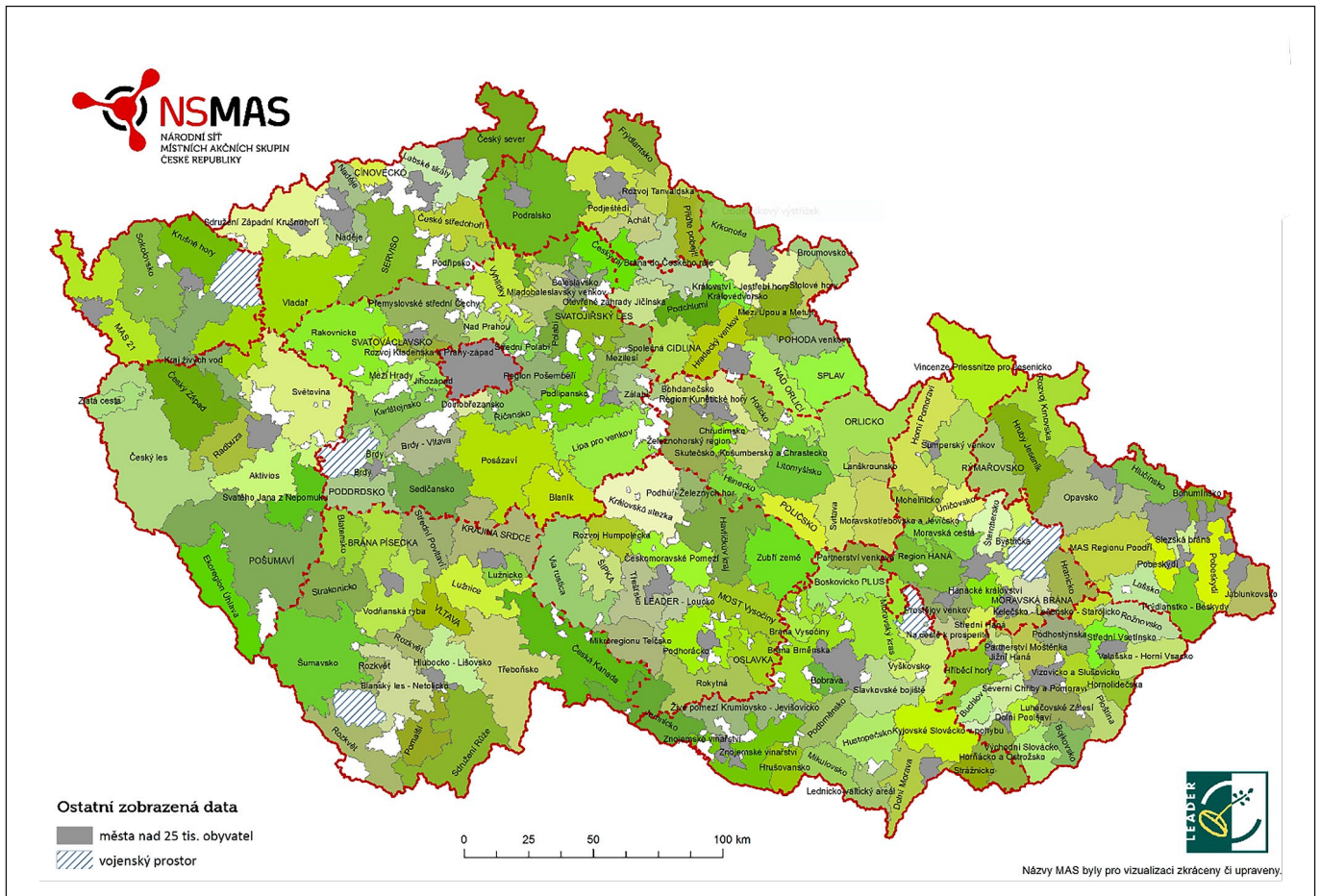
- > 57 millones de euros del programa operativo para el empleo, financiado por el FSE (que equivale aproximadamente al 2,7 % de la asignación total del FSE para la República Checa). La autoridad de gestión espera que ello lleve a una mayor implicación de las administraciones locales (que apoyan decididamente el DLP) en los retos relacionados con la inclusión social.
- > 115 millones de euros aproximadamente del FEADER (LEADER) (esto es, un 5 % del presupuesto total del FEADER), para proyectos relacionados con la creación de empleo y para la cooperación entre los GAL.

La coordinación entre estos fondos es llevada a cabo por la plataforma del DLP, un grupo de trabajo que se reúne una vez al mes y está compuesto por representantes del Ministerio de Desarrollo Regional y las autoridades de gestión relevantes.

El número de GAL será significativamente más elevado que en el período anterior (180 frente a 112). Se ha desarrollado un sistema de certificación de GAL para evitar que la autoridad de gestión de cada fondo de la UE tenga que verificar separadamente la admisibilidad de las solicitudes de los GAL. La certificación abarca los siguientes aspectos:

- > Cumplimiento de la legislación de la UE (composición de los comités de selección, regla del 49 %, etc.).
- > El carácter no lucrativo del GAL y su independencia financiera respecto de los beneficiarios potenciales.
- > Viabilidad financiera.

Los certificados de conformidad son emitidos por el Ministerio de Agricultura.



▲ Los GAL de la República Checa

Para facilitar la creación de los GAL nuevos y reforzar sus capacidades, la red de GAL checos desarrolló, junto con el Ministerio de Agricultura y la Red Rural Nacional, un programa de aprendizaje mutuo y hermanamiento entre los GAL más experimentados y los grupos nuevos. Este proceso de aprendizaje, en el que los GAL nuevos participaron junto con sus «mentores», incluyó períodos de prácticas, visitas de estudio y seminarios, así como un proceso piloto de puesta en marcha de una convocatoria y selección de proyectos a pequeña escala. En el programa, que finalizó en 2014, participaron 59 GAL nuevos.

¿Cómo funcionará sobre el terreno?¹³

El GAL de Šumperský venkov se ubica en el noroeste de la República Checa, en una zona remota y montañosa de la región de Olomouc. La estrategia de desarrollo local del GAL, cuya zona cuenta con una población de 27 000 habitantes, utilizará la financiación de los cuatro programas operativos que apoyan el DLP:

- > El programa operativo regional integrado (PORI), cofinanciando por el FEDER (1,9 millones de euros, que como fondo principal incluye 500 000 euros para costes de funcionamiento y animación).
- > El programa de desarrollo rural (PDR), cofinanciando por el FEADER (900 000 euros).
- > El programa operativo para el empleo, cofinanciando por el FSE (400 000 euros).
- > Y el programa operativo para el medio ambiente, cofinanciando por el FEDER (100 000 euros).

13 Información proporcionada por Radim Sršeň, presidente del GAL de Šumperský venkov, región de Olomouc. También aportó sus comentarios Jan Dražský Florian, de la red nacional de GAL de la República Checa.

El GAL recibirá también 230 000 euros extra del programa operativo para la ciencia, la investigación y la educación (cofinanciado por el FSE) al objeto de preparar un plan de acción local para la educación, que guiará todas las actividades relacionadas con la educación financiadas por el FEDER y el FSE en la zona del GAL, así como en la ciudad vecina de Šumperk, que no pertenece a la zona del GAL. Esta ayuda generará un valor añadido adicional: la cooperación sistemática entre las zonas rurales y urbanas.

En lo que respecta a la financiación del FEDER, el GAL de Šumperský venkov está estudiando las siguientes posibilidades de financiación:

- > Infraestructuras educativas, con un especial hincapié en las guarderías, las escuelas primarias, las escuelas comunitarias y el aprendizaje permanente (conectado con la financiación del FSE para la educación y basado en el plan de acción local para la educación).
- > Centros comunitarios, viviendas sociales y empresas sociales, a fin de mejorar las infraestructuras para la inclusión social (conectado con la financiación del FSE para la inclusión social).
- > Sistema de salvamento integrado, esto es, apoyo a las infraestructuras de los servicios de bomberos voluntarios, que forman parte del sistema de salvamento integrado.
- > Seguridad del transporte: construcción de carriles-bici, cruces de calzada, medidas de disminución de la velocidad y paradas de autobús.
- > Patrimonio cultural, actualmente limitado a los sitios declarados Patrimonio de la Humanidad de la UNESCO o Patrimonio cultural nacional (en la zona del GAL existe una fábrica única de papel artesanal, un castillo y un museo de la aldea). Se espera que los GAL puedan apoyar en el futuro otros sitios considerados como patrimonio cultural.
- > Plantación de especies tradicionales de árboles en zonas montañosas protegidas (financiado por el FEDER a través del programa operativo para el medio ambiente).

3.5. Experiencia a nivel de las autoridades de gestión

Los diferentes programas presentados anteriormente muestran la diversidad de aplicaciones que los Estados miembros y las regiones proponen para las posibilidades ofrecidas por el DLP a través de los diferentes fondos EIE en el período 2014-2020. Los enfoques del DLP varían enormemente entre los diferentes Estados miembros y regiones en lo que respecta a objetivos, combinaciones de fondos y asignación de cantidades.

Las decisiones que se adoptan en lo que se refiere al peso que el DLP tendrá dentro de los programas de los Fondos EIE dependen fundamentalmente de en qué medida se considera que el DLP es el instrumento adecuado para fomentar el desarrollo territorial, y de la experiencia de los diferentes Fondos EIE en el uso del DLP.

Aunque en todos los fondos (excepto el FEMP) el DLP se supone que debe contribuir al objetivo temático 9 de la estrategia 2020 de la UE, «Promover la inclusión social, luchar contra la pobreza y cualquier forma de discriminación»¹⁴, la mayoría de las autoridades de gestión ven el DLP principalmente como un instrumento para generar empleo y apoyar a las empresas (como se ha mostrado no solo en el FEMP en Bretaña, sino también en el FEADER en Inglaterra y el FEDER en la República Checa). Esta orientación al empleo y al apoyo empresarial va a influir claramente en el uso que las autoridades de gestión harán del DLP, dependiendo también de las prioridades que estas tengan para los diferentes Fondos EIE.

En lo que se refiere a los acuerdos de asociación y a los programas, los Estados miembros y las regiones se han decidido por diferentes combinaciones de fondos. Así, en algunos Estados miembros, el uso del DLP se limita a las zonas rurales (República Checa), mientras que en otros las autoridades de gestión están abriendo la posibilidad de utilizar el DLP en un entorno urbano (como en Inglaterra o Kuyavia-Pomerania; véase más información en el anexo).

La experiencia también representa un papel clave a la hora de implementar el DLP. Debido a la función que tradicionalmente ha desempeñado el LEADER en el marco del FEADER, es este fondo el que asigna las cantidades más elevadas al DLP en la mayoría de los casos (siendo la República Checa una notable excepción a ello, ya que aquí es el FEDER el fondo que aporta la mayor dotación al DLP). LEADER y las zonas rurales parecen ser también el punto de partida para el DLP multifondo.

En los casos en que está permitido, los GAL que operan en un contexto rural buscan de una manera bastante proactiva otros Fondos EIE y utilizan esta oportunidad para integrar todas las fuentes disponibles de financiación en el marco de una sola estrategia (como, por ejemplo, en Kuyavia-Pomerania o en la República Checa). La existencia de una clara estrategia regional o subregional a la que pueda vincularse el GAL parece aportar una ventaja en este sentido.

El ejemplo de Kuyavia-Pomerania muestra que el FSE ve a los GAL, con su capacidad para implicar a diferentes actores, como un importante agente para la inclusión social, y se espera de ellos que puedan llegar a los grupos más excluidos de sus comunidades.

Garantizar que un mismo organismo responsable gestione estrategias financiadas separadamente constituye otra manera de lograr la complementariedad, como es el caso de Cornualles. En Bretaña, los *Pays* desempeñan un papel similar.

Y, para finalizar, los ejemplos dejan bien claro que para que el DLP multifondo sea aplicado con éxito se necesita una clara coordinación entre las diferentes autoridades de gestión (véase también el siguiente capítulo). Esto sigue suponiendo un reto en los casos en que los programas no prevean el establecimiento de disposiciones comunes para el DLP en todos los fondos (en particular, en lo que respecta a la subvencionalidad de las operaciones).

14 En el FEMP, el DLP se programa en el marco del objetivo temático 8, «Promover la sostenibilidad y la calidad en el empleo y favorecer la movilidad laboral».

4. Facilitar la aplicación del DLP

En este capítulo presentamos algunos ejemplos de sistemas que las autoridades de gestión están implantando para garantizar la consecución de los objetivos de los programas y su integración.

4.1. Garantizar la simplificación y la rendición de cuentas, incluido el uso de las opciones de costes simplificados (Polonia)

En Polonia, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (la autoridad de gestión para el FEADER) ha decidido aplicar durante el período de financiación 2014-2020 un amplio abanico de métodos para simplificar la aplicación de LEADER. El motivo fue, en parte, la experiencia adquirida durante el período 2007-2013, en el que LEADER fue visto generalmente como una iniciativa con mucha burocracia. El Ministerio tuvo en cuenta la necesidad de coordinar, en el marco de un único programa nacional, los enfoques de 16 organismos intermedios regionales, más de 300 GAL y un gran número de operaciones previstas (durante el período 2007-2013 los GAL apoyaron más de 40 000 pequeños proyectos).

Las opciones de costes simplificados (OCS) se aplicaron a finales de 2015 para la ayuda preparatoria, y también se usarán para los costes de funcionamiento y animación, así como para la creación de nuevas empresas, durante la aplicación de la estrategia.

Para la ayuda preparatoria se usó la opción de sumas globales o importes a tanto alzado: ello significa que cuando prepararon su estrategia local, cada asociación pudo obtener una única subvención, cuyo montante dependía del tamaño del GAL, con tres umbrales: 27 500, 33 000 y 38 500 euros. Para calcular estas cifras se utilizaron como referencia los gastos de funcionamiento de los GAL en el período anterior.

A cambio de estas ayudas, los GAL estaban obligados a:

- > Mantener un número mínimo de empleados: el equivalente a 1, 1,5 o 2 empleos a jornada completa, dependiendo del tamaño del GAL.
- > Organizar al menos una reunión en cada municipio para debatir y desarrollar la estrategia local.
- > Mantener la oficina abierta un número mínimo especificado de días a la semana: 2, 3 o 4, dependiendo del tamaño del GAL.
- > Redactar y presentar una estrategia de desarrollo local, que debía cumplir al menos con los criterios formales de admisibilidad.

Cada GAL presentó un sencillo formulario de solicitud y recibió un anticipo o pago por adelantado del 70% del montante total en el momento de firmar el contrato, mientras que el pago final se abonó una vez presentada la estrategia. La obligación de mantener el empleo se mantuvo en vigor hasta cuatro meses después de la presentación de la estrategia, para garantizar que el GAL estuviera aún operativo cuando se hubiera completado el proceso de selección.

La positiva experiencia que supuso la aplicación de sumas globales animó a las autoridades de gestión a introducir más OCS. Así, los gastos de funcionamiento y animación se calcularán en el futuro sobre la base de un porcentaje o tipo fijo, cuyo montante oscilará entre un 15 % y un 25 % del presupuesto total del GAL, dependiendo de su tamaño (los GAL de menor tamaño y presupuesto más reducido recibirán un porcentaje relativamente más elevado de los costes de funcionamiento y animación).

He aquí las principales condiciones de elegibilidad que los GAL tienen que cumplir para obtener financiación para los gastos de funcionamiento y animación:

- > Garantizar la ejecución financiera de la aplicación de la estrategia (en función de un calendario establecido).
- > Ejecutar un plan de comunicación.
- > Asegurar un nivel mínimo de empleo (entre 2 y 5 trabajadores).
- > Mantener abierta una oficina.
- > Mantener un sitio web.
- > Proporcionar un servicio de asesoramiento a los beneficiarios potenciales.

Los GAL pueden obtener un pago por adelantado de hasta el 50 % de su presupuesto para los costes de funcionamiento y animación a lo largo del período de financiación.

La autoridad de gestión prevé también utilizar pagos de sumas globales para proyectos que apoyen la creación de nuevas empresas. El montante de las sumas globales deberá estar definido de antemano en la estrategia local, y calcularse en función de los datos financieros históricos, siendo el máximo previsto de 25 000 euros por proyecto. Los GAL pueden proporcionar diferentes cantidades de ayudas, dependiendo del sector, la categoría del beneficiario, etc.

El primer pago del 70 % está disponible a la firma del contrato, y el pago final dependerá de la implementación del plan empresarial y de la creación de al menos un empleo (que puede ser también por cuenta propia).

Con arreglo al artículo 63, apartado 1, del Reglamento de Desarrollo Rural (1305/2013), el pago de anticipos para inversiones y para los costes de funcionamiento y animación de los GAL requiere de una garantía bancaria. El gobierno polaco ha establecido, no obstante, un sistema adicional de pago de anticipos a cargo del presupuesto nacional (que cubre el 37 % de los costes del proyecto, es decir, el equivalente a la contribución pública nacional) que no requiere garantía bancaria. Estos anticipos, y la relajación en el requisito de garantía bancaria, son factores sin duda importantes para muchos beneficiarios rurales, incluidas pequeñas ONG.

Otros métodos para simplificar la aplicación del DLP son los siguientes:

- > Una definición más amplia de la subvencionalidad, que permite a los GAL ayudar a una extensa gama de proyectos.
- > El uso de proyectos «paraguas», en los que los GAL son los beneficiarios formales de un programa general y pueden proporcionar financiación a varias iniciativas a pequeña escala.

En los proyectos «paraguas», los GAL seleccionarán a los beneficiarios, firmarán los contratos con ellos, verificarán las solicitudes de pagos y los abonarán, y llevarán a cabo tareas de control y elaboración de informes. Las autoridades regionales verificarán el programa general, comprobarán las solicitudes de pago mediante muestreo y realizarán controles aleatorios. En la fase inicial del programa, las autoridades regionales llevarán a cabo también una comprobación de las ayudas seleccionadas antes de la firma de los contratos entre el GAL y el beneficiario, disposición que se eliminará a medida que los GAL vayan adquiriendo más experiencia.

La autoridad de gestión ha querido dejar una cosa más clara en este período que en el anterior: que durante la verificación de los proyectos seleccionados por el GAL, la autoridad regional no puede imponer modificaciones sustanciales a la solicitud.

Polonia ha puesto en marcha también una serie de medidas para mejorar la coordinación entre los diferentes fondos del DLP, lo que sin duda constituye otro paso importante hacia la simplificación del DLP. En la fase de selección de los GAL y de las estrategias locales, hay una convocatoria común con un único conjunto de criterios y un único comité de selección en cada región (la selección de los GAL y los GALP tiene lugar a nivel regional). Y también existirá un único contrato con el GAL para todas las fuentes de financiación, con la posibilidad de usar uno de los fondos como fondo principal.



▲ Presentación de prácticas de distintos Estados miembros durante el seminario sobre multifinanciación del DLP celebrado en Edimburgo en diciembre de 2015

El Ministerio de Agricultura está dialogando también con las autoridades de gestión de los otros Fondos EIE para animarlas a utilizar las OCS para los gastos de funcionamiento y animación, y para que usen también las directrices sobre la aplicación de la EDL (aunque dichas directrices han sido elaboradas por la autoridad de gestión del FEADER, se pueden aplicar a todos los fondos). Para garantizar un adecuado flujo de intercambio e información, el comité de seguimiento del PDR 2014-2020 ha creado un grupo de trabajo especial para el DLP; por su parte, la red rural nacional ha creado también un grupo temático de LEADER, en el que participan todas las autoridades de gestión del DLP.

Estos esfuerzos por simplificar la aplicación del DLP se acompañan de un énfasis especial en la transparencia, que incluye una verificación más detallada de los diferentes grupos de interés miembros de la asociación (para evitar situaciones en las que, por ejemplo, un funcionario público represente a una ONG en el órgano decisorio de un GAL), así como un procedimiento de selección de proyectos más transparente. A este último respecto, se exige que las actas de las reuniones del comité de selección informen cuando algún miembro sea excluido del procedimiento de selección debido a un conflicto de intereses, y que las actas se publiquen en el sitio web del GAL. El procedimiento de apelación de las solicitudes rechazadas consta ahora de dos fases, en lugar de la única del período anterior.

4.2. Garantizar la coordinación entre los fondos a nivel del programa (Suecia)

En Suecia, el gobierno ha optado por el mecanismo más avanzado de coordinación entre los fondos del DLP: el desarrollo local participativo es posible en los cuatro fondos, ya que está incluido en el programa de desarrollo rural y en el programa operativo del FEMP, y existe un programa operativo especial que abarca el apartado de DLP del FEDER y el FSE. Todos estos programas los gestiona la misma autoridad de gestión, el Consejo de Agricultura sueco, de modo que solo existe una autoridad responsable de toda la financiación del DLP en Suecia, lo que permite tener unas normas nacionales de implementación armonizadas para todos los fondos.

Este enfoque se introdujo a fin de ampliar el ámbito de actuación de las asociaciones locales, mejorar las sinergias y extender la cobertura del DLP, así como para crear economías de escala. También contribuye a la simplificación, ya que el GAL es la única vía de acceso para los beneficiarios de todos los fondos.

En el período anterior hubo 63 GAL aplicando LEADER en Suecia, y 14 GALP implementando el Eje 4 del FEP (algunos de los GAL y GALP eran la misma entidad o cubrían zonas solapadas). El presupuesto medio de los GAL fue de 4,1 millones de euros (contribución pública total), mientras que el de los GALP fue inferior al millón de euros. Para el período 2014-2020 se han seleccionado 48 GAL, que recibirán diferentes combinaciones de fondos. El presupuesto público total para el DLP, teniendo en cuenta la contribución de los cuatro fondos, ascenderá a 209 millones de euros, lo que significa que cada GAL dispondrá de un presupuesto medio de casi 4,4 millones de euros.

Las estrategias de desarrollo local se centran fundamentalmente en el turismo, la producción de alimentos a pequeña escala y la energía. Los GAL se proponen igualmente facilitar el desarrollo de productos y servicios innovadores y promover iniciativas juveniles. Un importante aspecto del contexto local de Suecia es el creciente número de demandantes de asilo, muchos de los cuales acaban llegando a pueblos pequeños, cuyos habitantes están intentando, a menudo con el apoyo de los GAL, gestionar este influjo migratorio e integrar a los recién llegados en la comunidad.

A pesar de la simplificación institucional que implica tener el DLP gestionado por una única entidad, la experiencia sueca con los cuatro Fondos EIE muestra que la coordinación de los fondos se enfrenta aún a retos significativos, como:

- > Las diferentes culturas organizativas de cada fondo.
- > La necesidad de crear nuevas estructuras de cooperación con socios nuevos.
- > La armonización de la legislación nacional de aplicación y la reducción de la burocracia.
- > Desarrollar sistemas informáticos para gestionar puntualmente las solicitudes, las decisiones y los pagos.
- > Comunicación y publicidad.
- > Gestionar el DLP en las ciudades y facilitar los vínculos entre las zonas urbanas y rurales.

La experiencia de la autoridad de gestión sueca sugiere que, a fin de garantizar una adecuada coordinación entre los fondos, se deben cumplir las siguientes condiciones:

- > Una sólida voluntad política.
- > Una buena cooperación entre ministerios y otros organismos responsables.
- > Concienciación interna del personal y refuerzo de capacidades en torno al DLP: esto es especialmente importante para aquellos fondos que no cuenten con experiencia previa en DLP.
- > Comunicación constante con todas las partes interesadas relevantes, a todos los niveles, horizontal y verticalmente.
- > Desarrollo de las capacidades a nivel de los GAL.

También es importante reconocer el hecho de que desarrollar un sistema eficiente para la aplicación del DLP lleva su tiempo.

4.3. Aprender de las lecciones del pasado: la experiencia escocesa

Tras reflexionar sobre las deficiencias y puntos débiles del programa LEADER en el período 2007-2013, el gobierno escocés, a través de su equipo de comunidades rurales, desarrolló un modelo para una implementación más eficaz de LEADER en el período 2014-2020.

Entre las deficiencias específicas detectadas en el período 2007-2013 se encontraba una falta de directrices precisas y de claridad en las estrategias de desarrollo local (EDL). También existía confusión sobre lo que se podía financiar en el marco del FEADER, con diferentes interpretaciones a todos los niveles sobre el alcance de la subvencionalidad. Además, y con cierta frecuencia, las mismas partes interesadas participaban tanto en los GAL LEADER como en los GALP del Eje 4 del FEP. Era obvio, por tanto, que para el período 2014-2020 se necesitaba una mejor coordinación entre el DLP del FEMP y el del FEADER.

Un motivo de preocupación adicional lo constituía el hecho de que los ayuntamientos locales habían asumido un papel demasiado protagonista en la aplicación de las estrategias, motivo por el que la autoridad de gestión deseaba reequilibrar el enfoque de la asociación. Todas estas consideraciones exigían una mayor implicación de otras partes interesadas en el desarrollo de las nuevas estrategias.

Los preparativos para LEADER 2014-2020 dieron inicio en junio de 2013, cuando el gobierno escocés invitó a presentar manifestaciones de interés para el desarrollo de estrategias de desarrollo local. Escocia decidió expresamente iniciar este proceso en fecha temprana, incluso aunque los programas relevantes solo pudieran aprobarse en 2014 o después.

Se recibió un total de 22 manifestaciones de interés procedentes de las zonas costeras y rurales de Escocia, tanto para el FEMP como para el FEADER. A estas manifestaciones iniciales se les exigió que incluyeran datos sobre la zona operativa propuesta, su población, el alcance de la intervención, los socios, las necesidades prioritarias de la zona, incluidos propósitos y objetivos de alto nivel, y las propuestas para la participación de empresas, el sector público, la sociedad civil, las comunidades y otros grupos de interés.

En el otoño de 2013, 21 zonas —que abarcaban casi todas las áreas rurales y muchas de las costeras de Escocia— fueron invitadas a participar en la siguiente fase del proceso: la preparación de las EDL. De estas 21 estrategias, 14 se elaboraron sobre la base de un enfoque multifondo (FEMP y FEADER).

Esta fase estuvo completada a finales de marzo de 2014, cuando las 21 zonas habían presentado un primer proyecto de sus EDL al gobierno de Escocia para conocer sus propuestas y sugerencias. Las EDL se enviaron para su estudio y aprobación posteriormente, en octubre de 2014. A la hora de elaborar sus EDL, los GAL tuvieron en cuenta las directrices publicadas en línea y la información recibida a través de seminarios (por ejemplo, sobre pesca, empresa, seguimiento y evaluación, Fondos Estructurales, etc.) y encuentros informales con las autoridades de gestión relevantes de los cuatro Fondos EIE (siendo la autoridad de gestión del FEDER/FSE responsable también de la coordinación global de los Fondos EIE y del acuerdo de asociación). Ello contribuyó a garantizar que las prioridades y las acciones de la EDL se adecuaron al acuerdo de asociación aprobado y a los programas relevantes de la UE en términos de escala, alcance y complementariedad.

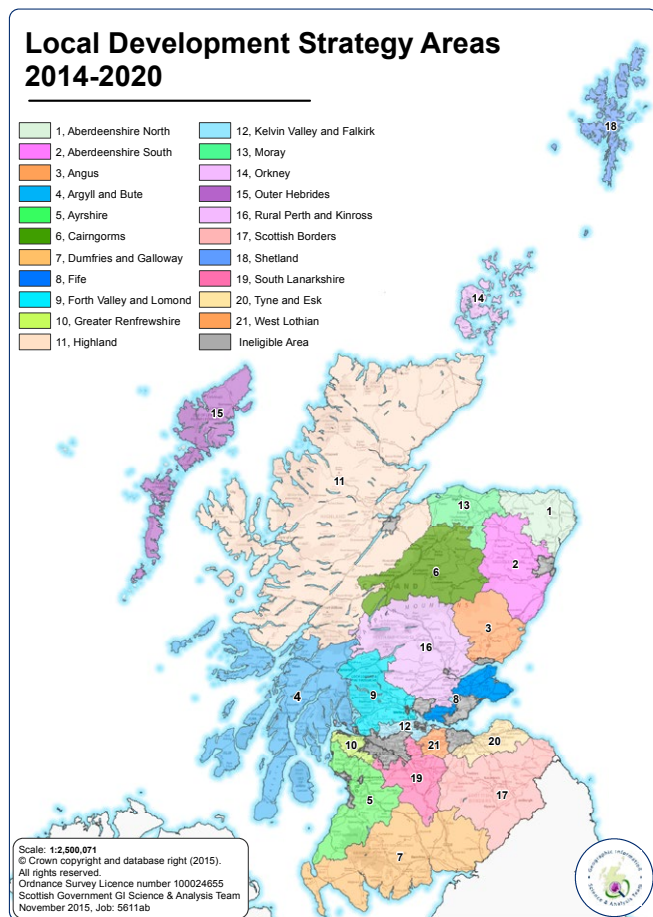
Las EDL fueron evaluadas en noviembre de 2014 por un comité independiente formado por representantes de las autoridades de gestión de los cuatro Fondos EIE, así como por expertos individuales de diferentes sectores económicos, organizaciones de la sociedad civil y universidades. Los miembros del comité se seleccionaron en función de su grado de experiencia y conocimiento en desarrollo rural y pesca. Su trabajo recibió el apoyo de un experto en DLP, otro experto en participación de la comunidad local, la autoridad de gestión, el organismo pagador y los departamentos de auditoría interna e investigación social del gobierno escocés.

El comité recomendó aprobar 17 EDL, previa resolución de los problemas detectados por el comité de expertos, y la aceptación y aprobación de las autoridades de gestión. A las otras cuatro zonas se las invitó a volver a presentar nuevas EDL y planes empresariales. Para finales de 2015 se habían aprobado ya las 21 EDL.

Los planes empresariales y las EDL fueron objeto de cambios adicionales, para tomar en consideración las asignaciones recibidas del FEADER y el FEMP una vez aprobados los programas. Tras ello, a los GAL se les ofrecieron recursos adicionales procedentes de fuentes nacionales para apoyar la aplicación del DLP (por ejemplo, para asuntos relacionados con la comunicación o el seguimiento y la evaluación).

La asignación indicativa de la financiación del FEADER para las EDL se basó en un conjunto de criterios (población, zona, perfil socioeconómico) que se publicaron a inicios de 2015. La asignación del FEMP se basó en criterios similares pero se decidió de manera independiente.

El objetivo inicial del gobierno escocés era lograr un escenario de «una zona, una EDL», y «una zona, una asociación», un objetivo que ha sido alcanzado en gran medida, ya que 14 de las 21 EDL están siendo apoyadas tanto por el FEADER como por el FEMP (las siete restantes reciben apoyo únicamente del FEADER). Existía el riesgo, no obstante, de que los intereses del sector pesquero fueran marginados debido a la diferente velocidad de programación de los dos fondos, y al hecho asimismo de que exista un programa regional para el FEADER, pero solo un programa nacional para el FEMP. A fin de evitar este problema, todas las partes interesadas se movilizaron para conseguir crear unos GALP sólidos, bien financiados y viables. En Escocia, los grupos que presentaron las 14 EDL multi-fondo tuvieron que trabajar en asociación con el gobierno escocés para establecer ocho GALP entre ellos: los GALP resultantes tienen ahora una mayor coherencia, están más centrados en sus objetivos y cuentan con unas estructuras de gobernanza mejor adaptadas para apoyar a las comunidades pesqueras.





▲ Debate sobre la implementación del desarrollo local participativo en el Reino Unido durante el seminario sobre multifinanciación celebrado en Edimburgo en diciembre de 2015

El resultado se puede ver como una versión modificada del escenario «una zona, una EDL». El FEADER actúa como el fondo principal, y financia los gastos de funcionamiento y animación de todas las EDL.

Fiel al espíritu del diseño de la EDL y del proceso de selección en el sentido de abarcar tanto zonas rurales como pesqueras, la red rural escocesa está trabajando para mejorar la gobernanza de este enfoque específico de multifinanciación, a fin de apoyar la eficaz implementación de las EDL. Así, por ejemplo, una conferencia LEADER celebrada en Escocia en marzo de 2016 incluyó una sesión con los presidentes de los grupos de las EDL multifondo, con el objetivo de debatir en torno a los diferentes puntos de vista sobre la gobernanza del DLP.

Un elemento importante de la coordinación general de la financiación de los Fondos EIE en Escocia es el «Comité conjunto de seguimiento del programa» para los programas del FEDER, el FSE y el FEADER, que consta de comités operativos para cada fondo (excepto para el FEMP, que solo tiene un programa para todo el Reino Unido). Si los comités operativos gestionan los aspectos relacionados con el contenido de cada programa, el comité conjunto es el comité formal de seguimiento para todos los programas. En el seno del comité conjunto, las diferentes partes interesadas de los programas (que a veces son las mismas) tienen la posibilidad de intercambiar información y debatir en torno a cuestiones como la complementariedad entre los fondos.

A pesar del hecho de que el DLP está limitado en Escocia al FEADER y al FEMP, el comité conjunto ofrece una plataforma en la que representantes no gubernamentales y de la sociedad civil pueden debatir asuntos relacionados con el DLP a un nivel menos técnico del que podría darse en los comités operativos relacionados con los fondos. El comité conjunto puede también, por tanto, contribuir potencialmente a mejorar el seguimiento del DLP multifondo y su gobernanza.

5. Conclusiones

La Unión Europea ha proporcionado un claro marco jurídico para el DLP, junto con unas completas directrices para su aplicación. Tanto el marco jurídico como las directrices de aplicación promueven el uso del DLP multifondo, es decir, aquel en el que se proporcionan varios Fondos EIE para apoyar iniciativas locales que utilicen el método del DLP. Los documentos orientativos publicados en 2013 y 2014 desarrollaron modelos y presentaron ejemplos de oportunidades para planificar e implementar el DLP multifondo, al tiempo que abordaron algunos de los problemas más sensibles que se detectaron durante la implementación de LEADER y del Eje 4 del FEP en el anterior período de programación.

En el momento de escribir estas líneas, se habían aprobado ya los programas nacionales y regionales de los Fondos EIE, y ahora, con algún grado de variación entre los Estados miembros, se está procediendo a la selección de las estrategias de desarrollo local y empezando a aplicarlas. Los ejemplos analizados anteriormente ofrecen, por tanto, una visión panorámica de cómo los actores del ámbito local, así como las autoridades de los programas, están encontrando la manera de hacer funcionar en la práctica el DLP multifondo. Debido a la variedad de culturas administrativas existentes, las autoridades de gestión y los actores locales no pudieron asumir todas las recomendaciones de los documentos orientativos, y los ejemplos presentados en este folleto son a menudo el resultado de un enfoque pragmático en la planificación y la implementación. Los ejemplos muestran, con todo, que el DLP es un instrumento flexible que se puede aplicar para alcanzar un amplio abanico de objetivos en una gran variedad de contextos. Hay un dato que viene a subrayar aún más esta flexibilidad: el hecho de que los GAL habían logrado ya responder con éxito a las necesidades locales aprovechando las diferentes fuentes de financiación, tanto nacionales como europeas, en los anteriores períodos, sin necesidad de esperar al marco europeo del DLP.

El análisis de los ejemplos presentados **a nivel local** conduce a las siguientes conclusiones:

- > Para implementar el DLP utilizando varios Fondos EIE, las asociaciones para el desarrollo local tienen que ser ambiciosas y actuar con el firme compromiso de perseguir un desarrollo socioeconómico sostenible y a largo plazo para sus zonas. Este principio se aplica independientemente de que exista una sola estrategia de desarrollo local multifondo o que la asociación tenga que coordinar el trabajo de dos o más estrategias monofondo (financiadas por un solo fondo).
- > Las asociaciones no deberían centrarse en aprovechar al máximo su presupuesto, sino en encontrar las mejores respuestas posibles a los problemas y oportunidades presentes en sus zonas, y ello de una forma tal que garantice una coordinación inteligente de los recursos y una máxima participación de la comunidad, evitando al mismo tiempo la duplicación de actividades o apoyar actividades que puedan entrar en conflicto entre sí.
- > Son muchas las diferentes estructuras de asociación posibles, pero para gestionar los diferentes Fondos EIE se necesitan unos criterios claros de responsabilidad y de toma de decisiones.
- > El desarrollo local lleva su tiempo y quienes lleguen a él por primera vez tienen, por tanto, que mostrarse realistas de cara al DLP multifondo: deben empezar operando a la escala adecuada y concentrarse primero en el uso de la metodología del DLP en sí. También podría ser más realista empezar trabajando con un solo fondo, antes de pasar a aplicar estrategias multifondo.

Para las **autoridades de gestión**, el diseño del DLP multifondo supone todo un reto, ya que requiere coordinar todos los programas de los Fondos EIE que apliquen el DLP, para lo que se necesita establecer normas y mecanismos de aplicación comunes que permitan un reparto eficaz y transparente de los fondos públicos, respetando al mismo tiempo el carácter participativo del DLP.

La **introducción del DLP** en los diferentes Fondos EIE, así como el desarrollo de la multifinanciación, ha permitido extraer toda una serie de lecciones:

- > Las **autoridades de gestión** tienen que asegurarse primero de tener una idea muy clara de qué es lo que se proponen conseguir con el DLP. Esto es especialmente aplicable a las autoridades de gestión de fondos que gestionen el DLP por primera vez.
- > Una vez tengan esto claro, será importante que las autoridades de gestión trabajen en estrecha colaboración con los otros ministerios para garantizar que la aplicación del DLP se lleve a cabo de una manera coordinada y eficaz.
- > Los mecanismos de aplicación del DLP deberán irse adaptando a lo largo del período de financiación si fuera necesario, ya que ello podría contribuir a una simplificación real de la multifinanciación, así como a una reducción de las cargas administrativas y a una mayor flexibilidad para abordar los retos locales.
- > Resulta crucial generar confianza, capacitar a las personas y cooperar eficazmente a todo lo largo de la cadena de ejecución, con un énfasis especial en los **actores locales**. Esta cooperación y esta confianza se deben conseguir con independencia del tipo de financiación propuesto, y son un requisito previo para cualquier tipo de utilización integrada de los Fondos EIE a nivel local.

- > En lo que respecta a la subvencionalidad de las acciones en el marco de cada fondo, es esencial que los actores locales puedan disponer de toda la flexibilidad necesaria para alcanzar sus objetivos a la hora de desarrollar y aplicar sus EDL. Una descripción demasiado detallada del alcance y la definición de las acciones subvencionables en los respectivos programas puede tener un efecto contraproducente a la hora de lograr una eficaz implementación de las estrategias locales, y limitar asimismo la posibilidad de aplicar estrategias multifondo.
- > La existencia de agencias de desarrollo local experimentadas puede facilitar la aplicación del DLP multifondo.
- > Se necesita desarrollar aún más las capacidades a todos los niveles de la cadena de ejecución. En este sentido, los GAL y las autoridades de gestión deberán esforzarse por aprender de, y aprovechar, la experiencia de LEADER y del Eje 4 del FEP, con el apoyo de sus redes.

Esto es solo el inicio de un largo viaje hacia la multifinanciación, y se necesitará más tiempo para analizar cómo funciona esta en la práctica. Sin embargo, y como hemos visto en este folleto, es posible lograr una exitosa integración de los diferentes fondos del DLP. El reto para los Estados miembros, las regiones y los GAL es encontrar soluciones que sean apropiadas para sus culturas administrativas y para las necesidades de sus comunidades locales. Todas las partes interesadas participantes deben también aprovechar la oportunidad de intercambiar experiencias y aprender unas de otras.

Anexo: Visión general de la implementación del DLP en la UE

La información presentada más abajo se basa en los datos disponibles a fecha de febrero de 2016 obtenidos de los propios acuerdos de asociación y los programas operativos, así como en los datos proporcionados por cuatro Direcciones Generales (DG AGRI, DG REGIO, DG EMPL y DG MARE) y el punto de contacto de la Red Europea de Desarrollo Rural.

Asignación de la financiación

La tabla 1 muestra las cantidades globales (contribución de la UE) asignadas al DLP por los cuatro Fondos EIE, el número de Estados miembros que aplican el DLP en un fondo dado y —siempre que ha sido posible— el número previsto de grupos de acción local (GAL).

Tabla 1. El DLP en los cuatro Fondos EIE

Fondo	Presupuesto total de DLP (contribución de la UE, en millones EUR)	Nº de E M concernidos	Nº previsto de GAL
FEMP	500	20	280
FEADER	6 900	28	2500
FEDER	1 200	16	Información no disponible
FSE	600	13	Información no disponible

Existen diferencias significativas entre los distintos enfoques que los diferentes Estados miembros aplican para asignar financiación al DLP. En la mayoría de ellos, el FEADER representa la cantidad más elevada, lo que entra dentro de lo esperable, teniendo en cuenta la experiencia y la importancia de LEADER en tantas regiones; se trata también del único fondo de la UE en el que es obligatorio el uso del DLP (con una asignación mínima del 5 % del PDR). No obstante, en algunos Estados miembros se han asignado al DLP cantidades muy significativas de otros fondos, como es el caso del FEDER en la República Checa (véase la sección 3.4 más arriba). Las tablas siguientes (2 y 3) muestran unas cifras más detalladas de los dos fondos para los que dicha información está ya disponible: el FEADER y el FEMP.

Tabla 2. El DLP en el FEADER

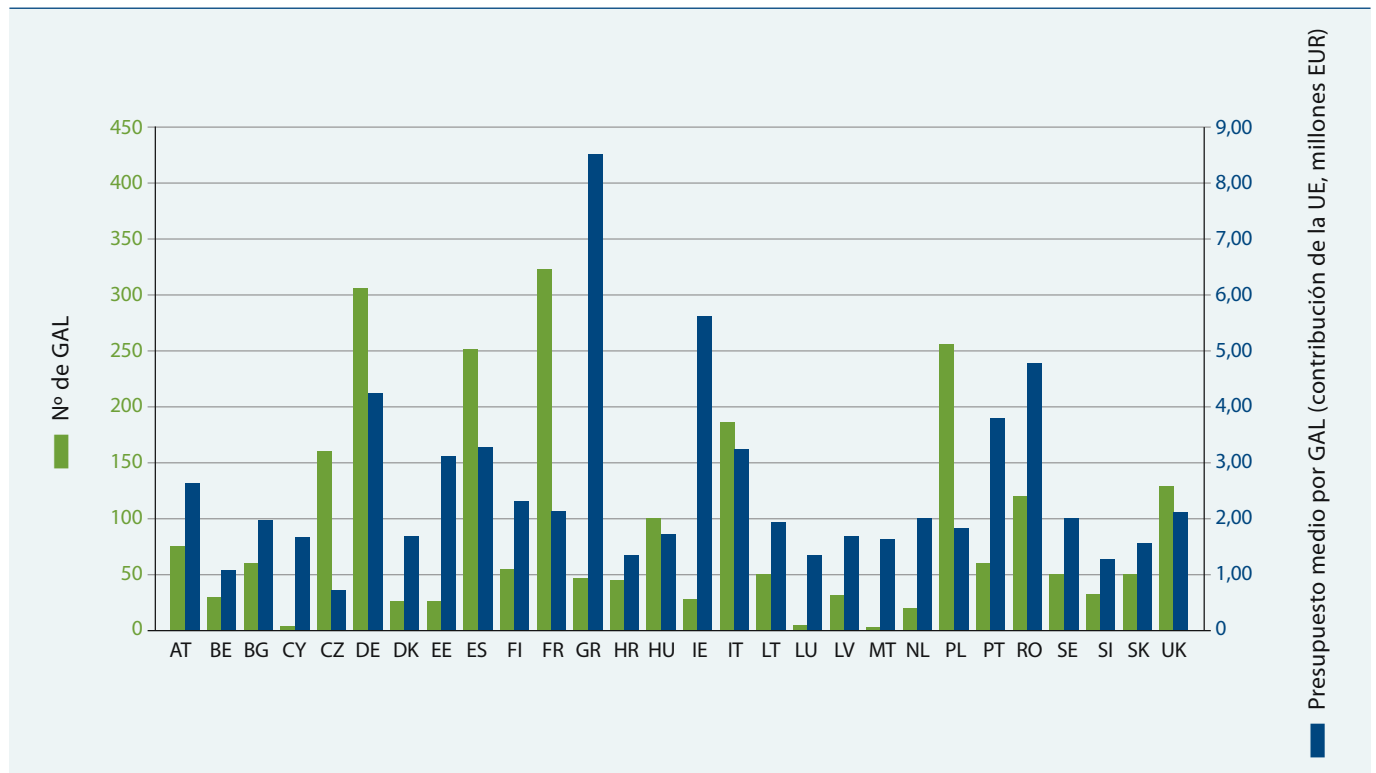
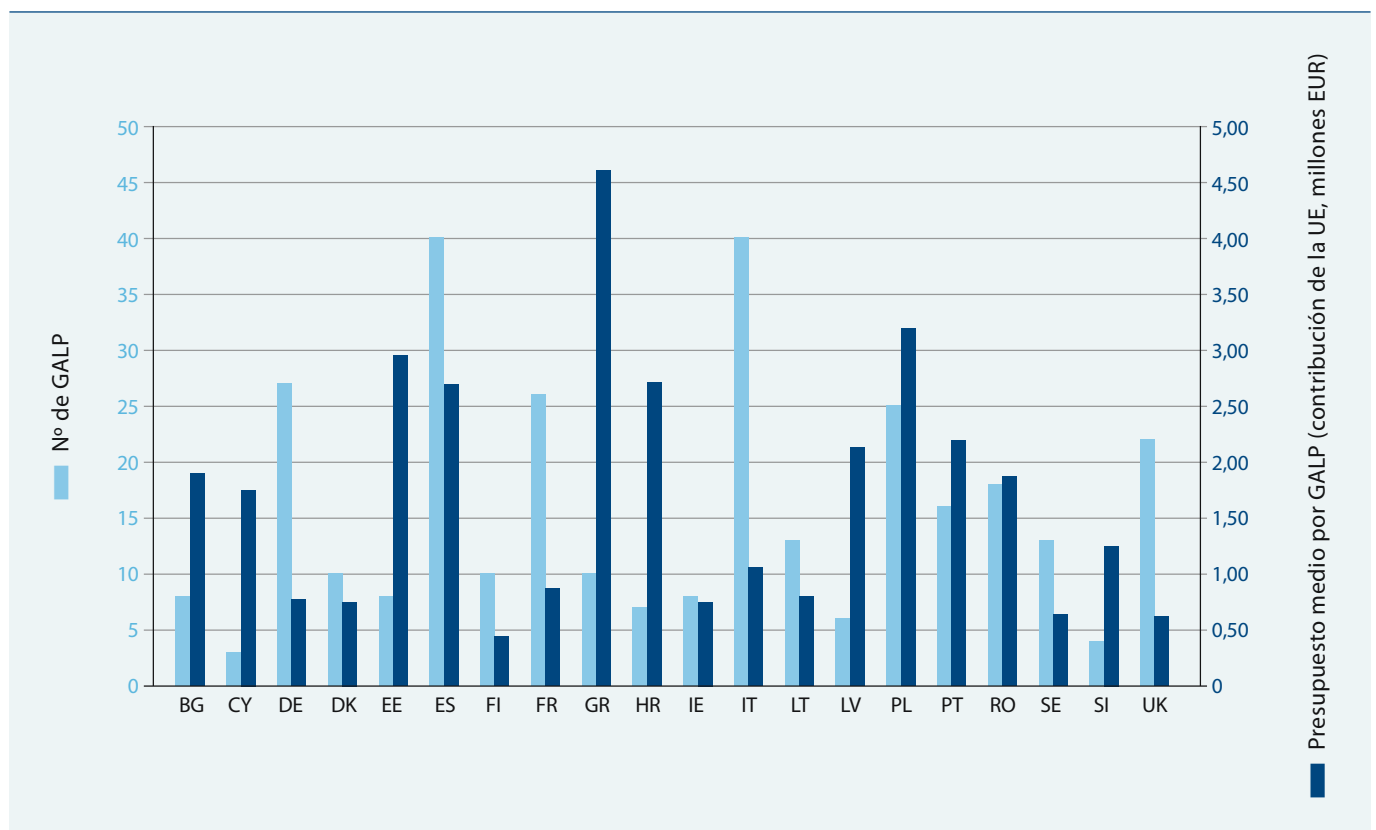


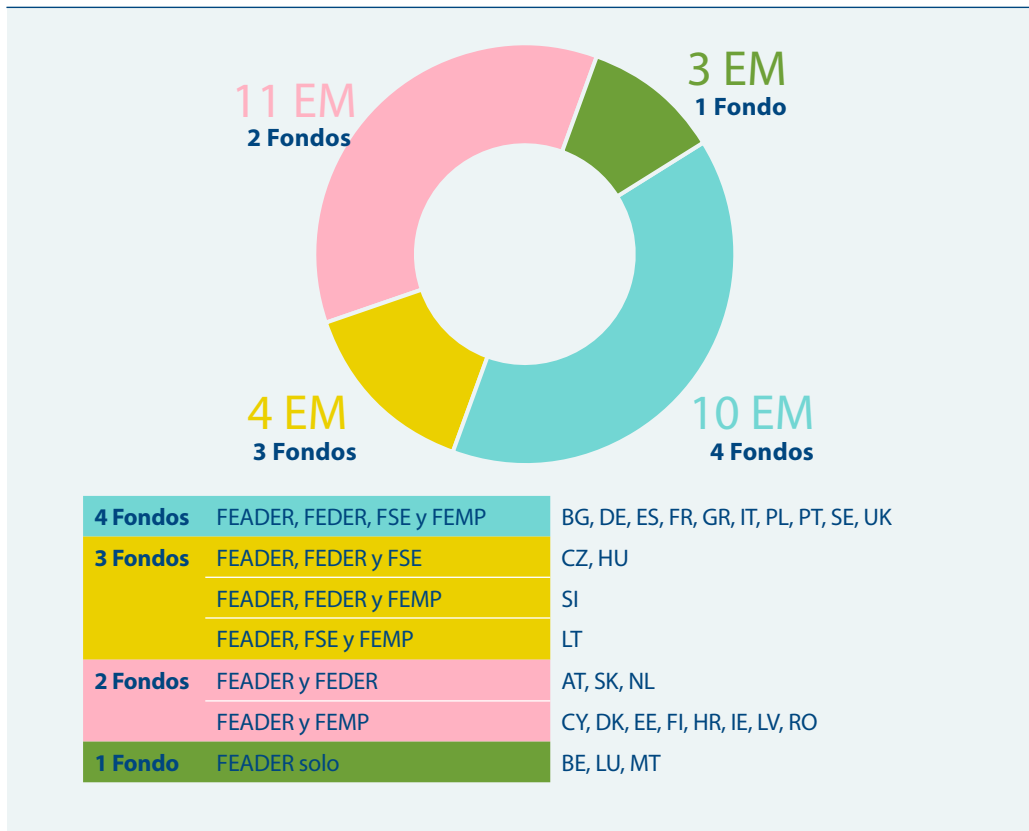
Tabla 3. El DLP en el FEMP



El uso del DLP en los diferentes Estados miembros

Solo tres Estados miembros limitan su aplicación del DLP al mínimo obligatorio, es decir, al FEADER (Bélgica, Luxemburgo y Malta). Los 25 Estados miembros restantes prevén utilizar el DLP en al menos dos fondos: de estos 25 países, 11 (Bulgaria, Alemania, España, Francia, Grecia, Italia, Polonia, Portugal, Rumanía, Suecia y Reino Unido) prevén usar el DLP en los cuatro fondos (al menos en algunas regiones), y otros cuatro países (República Checa, Hungría, Lituania y Eslovenia), en tres de los fondos, como se muestra en la figura 1 más abajo.

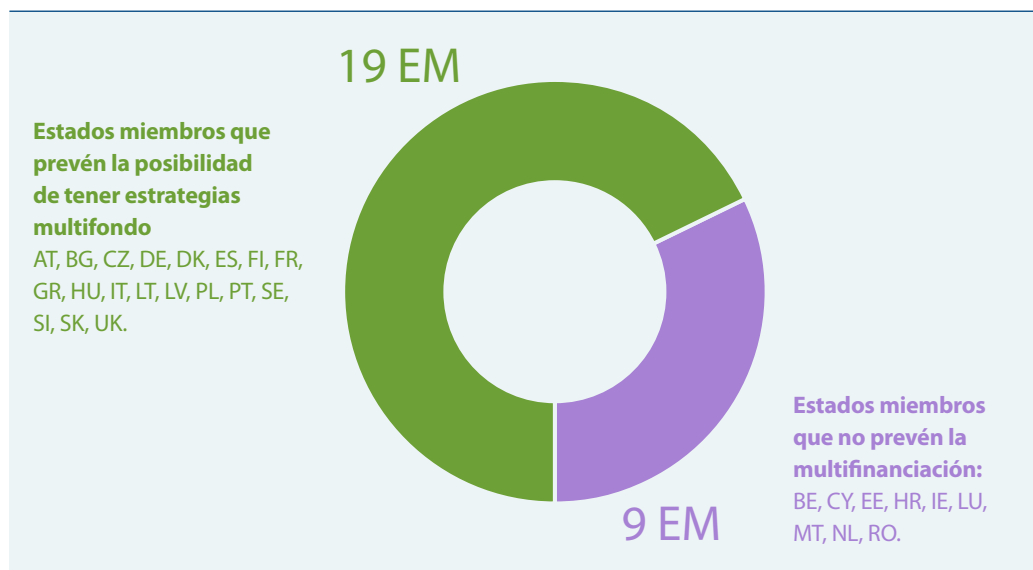
Figura 1. DLP previsto en los diferentes Fondos EIE



Multifinanciación

El hecho de que el DLP se pueda aplicar en varios fondos a nivel de los Estados miembros no implica automáticamente que las comunidades locales puedan beneficiarse de todos estos fondos a la hora de implementar sus estrategias. Estonia, Croacia e Irlanda, por ejemplo, prevén el DLP en el FEADER y el FEMP, pero no permiten combinar ambos fondos en una única estrategia (por lo que los GAL y los GALP deberán funcionar por separado). También debe tenerse en cuenta que el hecho de que en un acuerdo de asociación se permita la multifinanciación no significa que dicha posibilidad se vaya a usar en la práctica. Muchos Estados miembros delegan esta decisión en las regiones, y en países como Austria, Alemania, Polonia e Italia, parece que son relativamente pocas las regiones que prevén aprovechar esta oportunidad. La imagen de la figura 2 no debería verse, por tanto, como una indicación de en qué lugares de Europa tendremos realmente estrategias de DLP multifondo.

Figura 2. Estados miembros que permiten estrategias multifondo (en una o más regiones)



El DLP en las zonas urbanas

Un número significativo de Estados miembros prevén aplicar el DLP en aquellas zonas en las que ya existe experiencia con este enfoque ascendente, es decir, en las zonas rurales y pesqueras. No obstante, un reducido número de Estados miembros también tienen la intención de abrir esta posibilidad a las zonas urbanas, en las que existe relativamente menos experiencia de DLP. Véase la figura 3 más abajo.

Figura 3. Estados miembros que permiten el DLP en las zonas urbanas

