



# farnet

**G U Í A #1**



## ***El desarrollo territorial en las zonas de pesca de la UE***

*Guía de iniciación  
para los Grupos de Acción Local  
de Pesca (GALP)*



Comisión Europea  
Asuntos Marítimos y Pesca

ES

# Índice

<b>1. Introducción .....</b>	<b>1</b>	<b>4a. Establecimiento de estrategias eficaces: El proceso participativo de elaboración de la estrategia.....</b>	<b>19</b>
¿Cuál es el propósito de esta guía?		¿Qué es un proceso participativo de elaboración de la estrategia?	
¿Cuáles son las características principales del enfoque territorial del Eje 4?		¿Cuáles son las fases y los pasos del establecimiento de la estrategia?	
¿Cómo se estructura la guía?			
<b>2. Definición de las zonas de pesca .....</b>	<b>4</b>	<b>4b. Establecimiento de estrategias eficaces: Características principales de la estrategia de desarrollo .....</b>	<b>24</b>
¿Cuál es el significado de las zonas de pesca según el FEP?		Resumen	
¿Quién define la zona?		Características principales de la zona de pesca	
¿Cuáles son los criterios de subvencionabilidad?		Contexto social, económico y medioambiental	
¿Qué otros factores influyen en la selección de las zonas de pesca?		Compromiso de la comunidad y de los grupos interesados	
Tamaño y masa crítica		Análisis dafo (debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades)	
Características comunes y coherencia		Origen de la estrategia, objetivos principales y fundamentos	
El sentido de identidad local		Coherencia y sinergias con otras políticas	
El potencial de desarrollo de la zona		Objetivos y medidas de carácter específico	
Conclusión		Cuestiones horizontales	
<b>3. Constitución de asociaciones locales.....</b>	<b>11</b>	Cooperación y trabajo en red	
¿Cómo se estructuran las asociaciones?		<b>4c. Establecimiento de estrategias eficaces: Preparar un plan de ejecución (plan de negocio o de acción) .....</b>	<b>31</b>
Régimen jurídico		El procedimiento de ejecución	
Composición de la asociación		Administración, financiación y contratación del personal	
Cómo identificar e implicar a los socios		El desarrollo del FLAG	
Las etapas de constitución de la asociación		Establecimiento y aprobación del proyecto	
Las principales funciones de las asociaciones locales		Criterios de selección del proyecto	
		Supervisión y evaluación	
		Comunicaciones, información y publicidad	
		Información financiera	

**Photographs** (pages):

Asociación Guimatur (contraportada), Monica Burch (1), Maylis Iribarne (19), Jean-Luc Janot (portada, 4, 24, contraportada), Anastasios Perimenis (11, contraportada).

**Colaboradores:**

John Grieve

Urszula Budzich-Szukala

Paul Soto

Eamon O'Hara

**Producción:**

DevNet geie (AEIDL/Grupo Alba)/Kaligram.

**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.

© Unión Europea, 2010.

Impreso en Bélgica en papel reciclado.

# 1. Introducción

## ¿Cuál es el propósito de esta guía?

Esta guía ha sido elaborada para ayudar a los actuales y futuros Grupos de Acción Local de Pesca ("FLAG" en sus siglas en inglés) y a las personas que trabajen con éstos en la importante labor de establecer y gestionar una asociación de desarrollo territorial y de formular y ejecutar una estrategia de desarrollo local.

El Eje prioritario 4 representa un nuevo comienzo para el Fondo Europeo de Pesca (FEP), ya que se centra en el desarrollo sostenible de las zonas de pesca. Este enfoque territorial se introdujo en el Reglamento relativo al FEP por primera vez en el periodo 2007-2013 y refleja el reconocimiento de la Comisión de que las características complejas y rápidamente cambiantes que afectan a las zonas y comunidades de pesca no se pueden tratar solamente con las políticas y herramientas tradicionales.

La Comisión sostiene que la UE «tiene que ser capaz de proporcionar medidas de acompañamiento en conjunción con la conversión de las zonas afectadas por la reestructuración del sector de la pesca». El Eje 4 proporciona al FEP tales medidas y el enfoque territorial o basado en zonas significa que pueden adaptarse a las muchas y diferentes situaciones que existen en las zonas de pesca en toda la Unión.

Sin embargo, esto plantea un nuevo reto a las zonas de pesca, provistas a menudo de una experiencia y un conocimiento limitados sobre el desarrollo territorial. Por ello, esta guía está concebida para ayudar a las partes implicadas en estas zonas a comprender mejor el enfoque territorial y la forma en la que éste puede aplicarse en su zona.



*Puerto de Bayona (España).*

## ¿Cuáles son las características principales del enfoque territorial del Eje 4?

En cierto sentido, el Eje 4 puede parecer similar a otras iniciativas; es posible que muchas de las acciones llevadas a cabo en el Eje 4 sean probablemente parecidas a las emprendidas en las zonas de pesca en virtud de otros programas como PESCA, INTERREG y EQUAL.

No obstante, la diferencia crucial entre el Eje 4 y otros elementos del FEP reside no tanto en las acciones emprendidas, sino en la manera en que se implantan y se relacionan entre sí, tanto en la zona de pesca como por las propias comunidades pesqueras. En este sentido, es muy parecido al enfoque territorial de la iniciativa Leader para el desarrollo en zonas rurales, cuyos principios fundamentales proporcionan la base del Eje 4 (véase Cuadro).

### ***El enfoque de la iniciativa Leader***

Desde su puesta en marcha en 1991, la iniciativa comunitaria Leader ha intentado proporcionar a las comunidades rurales de la UE un método para implicar a socios locales en la dirección del futuro desarrollo de sus zonas. El enfoque de Leader se basa en la premisa de que, debido a la diversidad de las zonas rurales de Europa, las estrategias de desarrollo son más eficaces y eficientes si son los actores locales quienes las deciden y ejecutan localmente, acompañadas de procedimientos claros y transparentes, del apoyo de las administraciones públicas pertinentes y de la asistencia técnica necesaria para la transferencia de buenas prácticas. Las siguientes siete características fundamentales resumen el enfoque de Leader: asociaciones locales público-privadas o grupos de acción local; estrategias de desarrollo locales basadas en zonas; elaboración y ejecución ascendente de estas estrategias locales; acciones integradas y multisectoriales, innovación; trabajo en red y cooperación. Para más detalle, véase la página web: [ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/pdf/factsheet\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/pdf/factsheet_en.pdf).

El Eje 4 busca algo más que resolver los efectos a corto plazo de las consecuencias económicas, sociales y medioambientales derivadas del agotamiento de los recursos pesqueros. Su objetivo es permitir a las comunidades pesqueras crear nuevas y sostenibles fuentes de ingresos y mejorar su calidad de vida. Para ello, capacita a los habitantes locales, pues son quienes mejor comprenden tanto los problemas como las aspiraciones de las comunidades pesqueras, proporcionándoles las herramientas y los recursos necesarios para determinar y adaptar soluciones que satisfagan sus verdaderas necesidades.

Los principios centrales de este planteamiento se fundamentan en la diversidad de zonas pesqueras y de situaciones existentes en toda la UE y en el principio de subsidiariedad, capacitando a los habitantes locales para que se conviertan en los impulsores del desarrollo local. La asistencia prestada por el Eje 4 pretende formar parte de un enfoque local integrado y centrado en una estrategia de desarrollo local que se adapte a la situación local. Su elaboración e implantación deberían ser lo más descentralizadas posibles, preferiblemente coordinadas a través de una asociación de actores locales de los sectores público, privado y comunitario que se hayan reunido para formar un FLAG. El enfoque global se caracteriza por tres elementos principales e interrelacionados, lo que se denomina la «Santísima Trinidad del desarrollo territorial», a saber, el territorio o la zona; el grupo o la asociación y la estrategia integrada de desarrollo local.



*La «Santísima Trinidad» del desarrollo territorial*

Este enfoque de desarrollo territorial cambia fundamentalmente la forma en que se perciben y definen las zonas, las asociaciones y las estrategias locales. Ya no basta con partir de límites administrativos fijos, tener en cuenta las necesidades o los problemas relativos a carencias y buscar a alguien (generalmente una agencia externa) que llene el vacío mediante el reparto de fondos públicos.

El ciclo debe comenzar con una estrategia y una visión positivas con respecto a lo que la zona podría convertirse en un futuro. Ello cuenta con el respaldo de una alianza efectiva de partes locales implicadas que trabajan conjuntamente para alcanzar objetivos comunes. Los límites exactos del territorio dependen pues de lo que quieren conseguir y con quién. Los territorios así obtenidos se definen como zonas funcionales y coherentes, donde las personas están unidas por elementos comunes o compartidos; es decir, se convierten en «regiones basadas en proyectos» y el propio territorio es considerado como una organización de aprendizaje activo.

### ¿Cómo se estructura la guía?

Esta guía está dividida en tres secciones principales que pueden leerse como documentos independientes, pero han sido escritas de manera que reflejen la integración de los elementos de la antedicha Trinidad. Por ello, las tres secciones se integran y apoyan mutuamente al igual que los elementos de la zona, la asociación y la estrategia en la práctica. Las principales secciones de la guía son las siguientes:

- › **Definición de las zonas de pesca.** En esta sección se explica lo que se entiende por zonas de pesca y se describen los principales factores que deben tenerse en cuenta al definir los tipos de zonas cubiertos por el Eje 4, desde la perspectiva tanto de los actores locales como de las autoridades de gestión.
- › **Constitución de asociaciones locales.** En la segunda sección de la guía se explica el concepto de asociaciones locales y se esbozan los principales pasos necesarios para establecer una asociación, incluidos los aspectos que deben tenerse en cuenta al decidir su composición y funcionamiento. También se incluyen algunas orientaciones y referencias sobre la constitución de asociaciones.
- › **Establecimiento de estrategias eficaces.** Esta última sección está compuesta por tres subsecciones principales: en la primera se explican las claves del enfoque participativo y ascendente respecto a la planificación estratégica; en la segunda se describen los principales componentes de una estrategia eficaz (el contenido); y finalmente, en el último apartado se aborda el plan operativo o de negocio o cómo garantizar que la estrategia se haga realidad.

Todas estas secciones incluyen enlaces a ejemplos y herramientas incluidos en el sitio web de FARNET. Otro elemento básico del enfoque del Eje 4, la cooperación, se trata en una guía independiente.



## 2. Definición de las zonas de pesca



Pescar en el hielo (Finlandia).

### ¿Cuál es el significado de las zonas de pesca según el FEP?

El Eje 4 del Fondo Europeo de Pesca (FEP) es diferente a los otros tres ejes, ya que tiene como objetivo las zonas de pesca (se denomina «Desarrollo sostenible de las **zonas de pesca**») en lugar de únicamente el sector pesquero. El uso de los fondos asignados al Eje 4 del FEP requiere el cumplimiento de tres condiciones básicas:

1. Se debe seleccionar una zona local conforme a las estipulaciones nacionales y de la UE.
2. Se debe crear una asociación o un grupo local (el Grupo de Acción Local de Pesca o FLAG) que implique a los actores principales en las zonas de pesca locales establecidas.
3. La asociación, junto con la comunidad correspondiente, debe preparar y aplicar una estrategia de desarrollo local para la zona de pesca.

Por ello, la zona constituye la base común para la creación de la asociación, mediante la preparación de la estrategia y la aplicación de las acciones propuestas. La estrategia y las actividades financiadas por la misma deben estar estrechamente relacionadas con las características, las condiciones y las necesidades de la zona de pesca. Principalmente la zona en sí misma (y no los proyectos individuales) es el sujeto y el objetivo de la financiación pública y son las personas que viven y trabajan en la zona quienes deciden sobre las prioridades y los proyectos que se financiarán.

### **¿Qué dicen los reglamentos de la UE sobre las zonas de pesca?**

El Reglamento sobre el Fondo Europeo de Pesca impone relativamente pocas condiciones sobre las zonas de pesca y establece lo siguiente:

- › las zonas serán de tamaño limitado y, como normal general, serán más pequeñas que las de nivel NUTS 3 (artículo 43.3);
- › las zonas deberían tener baja densidad de población, o actividades pesqueras en declive o pequeños municipios dedicados a la pesca (Artículo 43.3);
- › la zona deberá ser suficientemente «coherente desde un punto de vista geográfico, económico y social» (Artículo 43.3) y «reunir una masa crítica suficiente en términos de recursos humanos, financieros y económicos para servir de base a una estrategia de desarrollo local viable» (Artículo 45.3).

El Reglamento de aplicación (RA) del FEP añade que:

- › los programas operativos especificarán los procedimientos y los criterios para seleccionar las zonas de pesca. Los Estados miembros decidirán la forma en que aplicarán el artículo 43, apartado 3 y 4, del Reglamento de base (RA, artículo 22.1);
- › las zonas de pesca seleccionadas no tendrán que coincidir necesariamente con una zona administrativa nacional o con zonas establecidas a efectos de subvencionabilidad de acuerdo con los objetivos de los Fondos Estructurales (RA, artículo 22.2).

### **¿Quién define la zona?**

Los reglamentos de la UE permiten a los Estados miembros o a las regiones utilizar diferentes enfoques para seleccionar las zonas.

Algunas autoridades de gestión de los Estados miembros definen solamente las condiciones generales que un territorio debe cumplir para poder beneficiarse del Eje 4 e **invitan a las comunidades pesqueras a realizar propuestas** para zonas de FLAG. Esto cuenta con la ventaja de que es más ascendente, pero los Estados miembros deben juzgar si cuentan con sistemas apropiados que les permitan seleccionar las zonas que realmente tienen la «masa crítica» y son las más «coherentes y capaces de servir de base a una estrategia de desarrollo viable» tal y como requieren los reglamentos.

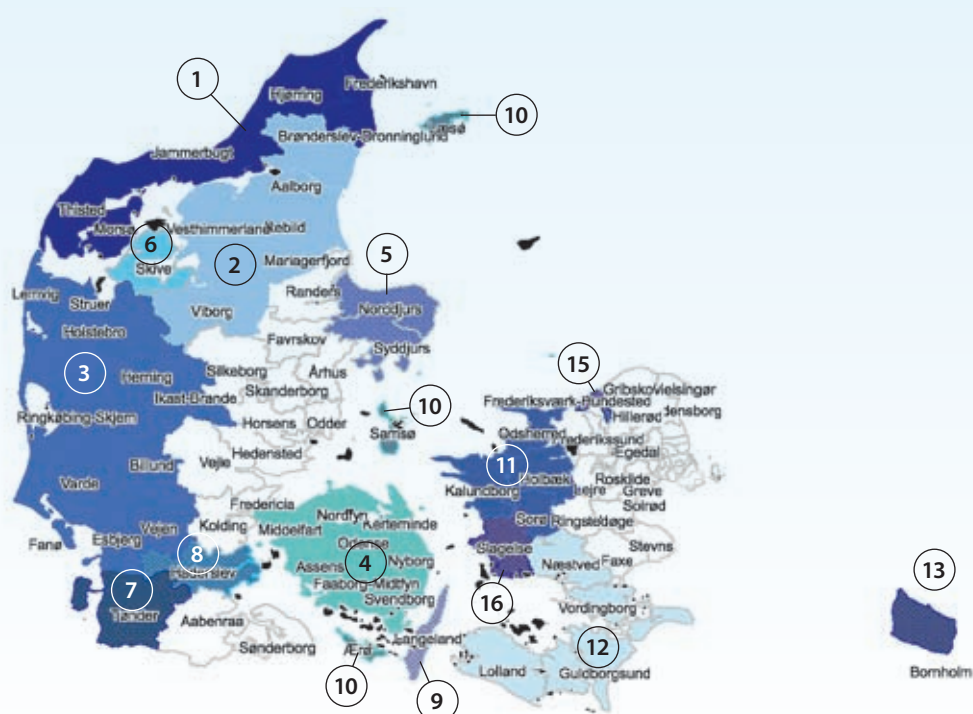
Otras **autoridades de gestión dan prioridad a los territorios** que cumplen determinadas características y les animan a crear asociaciones y a elaborar estrategias en esas zonas. Aunque en algunas circunstancias esto puede contribuir a asegurar la concentración de la financiación en zonas que cumplen las condiciones para alcanzar los objetivos estratégicos del Eje 4, tiene la desventaja de ser un método más rígido y descendente.

También existe una **opción intermedia**, en la que las autoridades de gestión pueden indicar el alcance geográfico general de la subvencionabilidad del Eje 4 (por ejemplo, solamente algunas partes de la costa, la exclusión de ciertos puertos grandes, etc.), pero el número real de grupos y sus fronteras se negocian entre las partes interesadas locales.



### Definición de las zonas de pesca en Dinamarca

En Dinamarca, originalmente el país se dividió en siete «regiones pesqueras» dentro de las cuales se podían establecer uno o varios FLAG. Más tarde, las partes implicadas locales especificaron, en sus declaraciones de interés, las zonas que su estrategia de desarrollo local debería incluir, asegurando así un enfoque ascendente para definir las zonas. La autoridad de gestión lo evaluó y adoptó la decisión final sobre las zonas propuestas. Finalmente, se seleccionaron un total de dieciséis FLAG.



En la práctica, la definición de las zonas de pesca es muchas veces una de las **cuestiones más reñidas** del Eje 4. Frecuentemente se trata del resultado de largas discusiones y negociaciones en las que participan las autoridades locales, regionales y nacionales principales. Durante esas negociaciones suele ejercerse mucha presión para satisfacer a un gran número de partes interesadas y esto puede llevar a la ampliación de los límites de las zonas de pesca y al debilitamiento de los efectos de la financiación.

A pesar del hecho de que, conforme a la aplicación geográfica del Eje 4, **las zonas de pesca no tendrán que coincidir necesariamente con una zona administrativa nacional** (Reglamento de aplicación, artículo 22.2), el resultado de las negociaciones suele ser una combinación de municipios (zonas NUTS 5). De hecho, en algunos países, la declaración formal de la autoridad local (por ejemplo, el ayuntamiento o el alcalde) es una condición necesaria para que la localidad en cuestión sea incluida formalmente en la zona del FLAG.

### ¿Cuáles son los criterios de subvencionabilidad?

Hemos visto que el Reglamento relativo al FEP deja bastante flexibilidad a los Estados miembros para definir las zonas de pesca. Además de los criterios mencionados en el Reglamento, las autoridades de gestión pueden utilizar criterios adicionales apropiados para su caso particular, siempre que se mencionen en su programa operativo. Por lo general, las autoridades de gestión suelen dar prioridad a las zonas claramente dependientes del sector pesquero y para ello analizan características como:

- › la importancia económica de la pesca; por ejemplo, en función del porcentaje del PIB de la zona o sectorial, del valor añadido bruto o del empleo generado por el sector de la pesca local;
- › la importancia social de la pesca; esto es, las implicaciones de la dependencia actual e histórica de la comunidad de las actividades pesqueras, por ejemplo en cuanto a infraestructuras y servicios locales;
- › el grado en el que el sector de la pesca de la zona se ha visto afectado por las tendencias e influencias de carácter más general o mundiales;
- › el patrimonio, la tradición y la cultura de la pesca; y
- › el papel del sector de la pesca en la conservación de recursos naturales o culturales de gran valor.

Las autoridades de gestión también pueden decidir utilizar criterios adicionales para centrarse en zonas más desfavorecidas (por ejemplo, el PIB o la tasa de desempleo).

El tamaño total del presupuesto del Eje 4 también influirá en el proceso de definición de la subvencionabilidad. Por ejemplo, los países o las regiones con presupuestos relativamente grandes pueden «permitirse el lujo» de tener más flexibilidad a la hora de definir zonas. Los países con un presupuesto muy limitado tendrán que destinar sus fondos a un número de zonas menor, lo que significa que tendrán que aplicar criterios más estrictos.

### ***El entorno natural fue un factor fundamental en la selección de zonas de pesca en Francia***

Toda la costa de Francia, incluida la Guayana Francesa, fue considerada subvencionable para las medidas del Eje 4. Sin embargo, la amenaza potencial a la que se enfrentaban las zonas debido al declive de la pesca y de la calidad del entorno natural local fue un factor importante en la decisión final. Las once zonas de pesca seleccionadas en Francia incluyen zonas protegidas o gestionadas medioambientalmente (nueve de las cuales son emplazamientos de *Red Natura 2000*).

### ¿Qué otros factores influyen en la selección de las zonas de pesca?

El proceso para establecer un FLAG y los criterios de las autoridades de gestión para evaluar las propuestas de grupo también deberían tener como objetivo asegurar que las zonas seleccionadas constituyen una buena base para la asociación y la estrategia locales. A la hora de seleccionar y definir zonas, se deberían tener en cuenta al menos los siguientes factores:

- › el tamaño y la masa crítica de la zona;
- › las características comunes de la zona y su coherencia;
- › el sentido de identidad local;
- › el desarrollo potencial de la zona.

### Tamaño y masa crítica

No hay ninguna «regla de oro» en lo que respecta al tamaño de la zona, pero las zonas demasiado pequeñas o demasiado grandes pueden tener graves desventajas. La densidad de población mínima que se cree **garantiza la «masa crítica» necesaria** suele ser de 10 000 habitantes, pero en algunos países o regiones con una densidad de población baja este umbral puede reducirse a 5 000 personas. No obstante, en general, es poco probable que una zona con una población muy pequeña cuente con la «masa crítica» suficiente, lo que, por ejemplo, podría significar:

- › que puede haber muy pocos dirigentes locales u otros activistas de la comunidad capaces de asegurar la aplicación de la estrategia (la actividad comunitaria puede depender de un número reducido de personas clave y cuando éstas se jubilan o se marchan, puede resultar difícil reemplazarlas);
- › que haya muy pocos empresarios para proponer buenos proyectos del sector privado;
- › que no haya suficiente financiación local u otros recursos disponibles para cofinanciar proyectos o para contribuir de otro modo a su ejecución;
- › que los costes administrativos para el establecimiento y dirección de la asociación pueden ser desproporcionadamente altos.

Por otro lado, una zona que sea demasiado grande puede crear otro tipo de problemas. Las poblaciones grandes, considerablemente por encima de los 100 000 habitantes, pueden limitar el alcance del contacto directo entre el FLAG y la comunidad pesquera, y esto puede reducir el grado de confianza entre los diferentes actores. En el caso de que un grupo local cubra una zona geográfica muy amplia (por ejemplo, en países con baja densidad de población) la distancia física entre los agentes locales también puede dificultar la cooperación.

Si el presupuesto asignado a esas zonas es bajo, **puede que los recursos del Eje 4 se distribuyan en muy pequeña medida** para poder lograr cambios reales. Estos dos marcos hipotéticos exigen al FLAG que demuestre la masa crítica requerida.

Algunos países excluyen a municipios superiores a un cierto tamaño (por ejemplo, puertos) de poder participar en el FLAG, para así evitar una situación en la que absorban una importante parte del presupuesto. Sin embargo, no debe subestimarse el importante papel de los municipios y los puertos comerciales a la hora de estimular el desarrollo de las zonas cercanas, por lo que es importante elegir una zona que constituya un todo coherente y funcional.

### Características comunes y coherencia

Para que las actividades del FLAG contribuyan al desarrollo sostenible de una zona determinada, es importante que la zona demuestre suficiente **coherencia en términos geográficos, económicos y sociales**. Deberían evitarse grandes disparidades, ya que dificultarán la identificación de las prioridades comunes y la posibilidad de llegar a un acuerdo sobre una estrategia común.

En términos generales, esto significa que las distintas partes de la zona (por ejemplo, los distintos pueblos o municipios que constituyen la zona) deberían tener características comunes o compartidas que las unan. Pueden compartir algunos recursos, enfrentarse a retos comunes o compartidos o tener necesidades y oportunidades comunes.

Esto no significa que las zonas deban ser homogéneas. De hecho, **las partes distintas pero complementarias** de una zona pueden ser el vínculo que las una (por ejemplo, una parte de una zona puede ofrecer instalaciones turísticas, mientras que otra parte proporciona personal para dirigir esos servicios). Por ello, esa complementariedad y esos vínculos pueden contribuir a la coherencia de la zona. Las características comunes de la zona podrían incluir:

- › características geográficas similares o comunes (por ejemplo, una zona situada en un tipo de costa específico o en un valle fluvial);
- › un patrimonio cultural o histórico similar o compartido;
- › retos sociales comunes o similares (por ejemplo, pequeñas comunidades aisladas, minorías étnicas o una población envejecida);

- › factores medioambientales similares (por ejemplo, la contaminación del agua, zonas de gran valor natural o recursos compartidos); y
- › una situación económica común (por ejemplo, zonas postindustriales o de transformación, centros turísticos, zonas en declive o zonas en expansión donde el sector pesquero esté en declive y se enfrente a conflictos entre los agentes implicados).

Algunos países requieren que las zonas del Eje 4 sean **geográficamente continuas** (con la posible exclusión de las grandes ciudades mencionadas anteriormente). En otros, esto no es obligatorio, siempre que las distintas partes de la zona muestren las suficientes características comunes (como es el caso de varias pequeñas islas que formen un FLAG). A pesar de que la falta de continuidad pueda dificultar el establecimiento y la aplicación de una estrategia eficaz, a veces, la continuidad de una zona puede resultar menos importante que su cohesión.

### El sentido de identidad local

Es tremendamente importante que exista un sentido de identidad local en un enfoque ascendente basado en la zona. Esto es así por lo siguiente:

- › contribuye al **capital social**, especialmente a la confianza mutua entre los socios locales y dentro de toda la comunidad, lo que facilita la cooperación;
- › refuerza la **creencia de que se puede conseguir algo**, a pesar de los problemas y las dificultades, mejorando así la posibilidad de que la estrategia tenga éxito; y
- › **motiva a los actores locales** a aportar su propio tiempo y esfuerzo de mejor grado.

A pesar de que el sentido de identidad local es a menudo mayor en las zonas homogéneas, no siempre ocurre así. Existen situaciones en las que las personas en una zona diversa o difusa comparten una identidad común más sólida. Puede que esto se base no tanto en «lo que tenemos en común», sino en «a lo que nos enfrentamos en común» o «a lo que nos hace diferentes de los demás» o bien una combinación de todo ello. También contiene un gran componente de orgullo local. El establecimiento de un «**sentido de arraigo**» y basarse en él puede ser un factor motivador muy importante y un elemento positivo determinante en una zona y podría ser parte fundamental de la estrategia de desarrollo local.

Un sentido de identidad local se desarrolla con el paso del tiempo y puede ser **reducido en comunidades de origen reciente** (por ejemplo, donde se haya producido la llegada de habitantes de otra parte del país) o donde gran parte de la población pase mucho tiempo en otro lugar (por ejemplo, las zonas periféricas de una gran ciudad). En estas situaciones, las iniciativas para reforzar la identidad local, incluyendo actividades como la animación comunitaria y el trabajo conjunto en la estrategia, deberían ser una de las máximas prioridades de la asociación local. La aplicación eficaz de la estrategia ayudará también a reforzar y fortalecer el orgullo local.

### El potencial de desarrollo de la zona

Por potencial de desarrollo de la zona se entiende el grado en que la economía de la zona puede utilizar la variedad de **recursos endógenos** disponibles para proporcionar ingresos sostenibles a la población local. Esto está relacionado con muchos factores, como por ejemplo:

- › la distancia de los mercados de productos locales, de los lugares de trabajo o de ambos (por ejemplo, las grandes ciudades);
- › el nivel de educación y de movilidad económica de los habitantes;
- › las competencias y la organización de la comunidad;
- › la naturaleza y el alcance de los recursos naturales y culturales;
- › el grado en que la economía local depende de un solo sector o de muy pocos sectores;
- › la naturaleza, el alcance o el potencial de la diversificación económica;
- › el atractivo de la zona para inversores externos o para turistas;
- › la naturaleza y el grado de migración interna o externa;

- › la proximidad y accesibilidad de las zonas adyacentes que puedan ofrecer oportunidades adicionales; y
- › la capacidad de las empresas y los habitantes locales para atraer inversiones.

No hay dos zonas de pesca que tengan el mismo potencial de desarrollo. Sin embargo, teniendo en cuenta factores como los mencionados anteriormente, es posible evaluar la naturaleza y el grado del potencial de cualquier zona. Estos aspectos tendrán **relevancia directa en relación con la estrategia y la zona del FLAG**. Por ejemplo, en zonas que son o han sido muy dependientes de la industria pesquera, puede que no sea fácil encontrar alternativas o nuevos empleos. La zona del FLAG propuesta puede ser modificada en vista de dichos aspectos, siempre que puedan parecer favorables.

### Conclusión

La cuidadosa definición y selección de la zona del FLAG contribuirá al éxito de la asociación del grupo y de su estrategia local, ya que los tres elementos están estrechamente relacionados. Las directrices que se proporcionan en esta guía subrayan muchos de los factores fundamentales que ayudarán a las asociaciones locales a asegurar que los tres elementos principales funcionan conjuntamente en beneficio de las zonas de pesca y de sus habitantes.

#### ***La pesca y el turismo unen municipios en la costa sur de Galicia***

El FLAG de la Ría de Vigo-A Guarda cubre la costa sur de Galicia e incluye a un total de diez municipios de la bahía de Vigo y de Baixo Miño. La costa de estos municipios suma 137 kilómetros y juntos cuentan con una población de 135 720 habitantes (el 4% de la población gallega), repartida en una zona de 404,4 km<sup>2</sup>. Esta zona es una de las que mayor dependencia tiene del sector pesquero en Galicia, además de tener una de las densidades de población más elevadas (336 habitantes por km<sup>2</sup> frente a una media regional de 93,75). Se caracteriza por la existencia de una gran agrupación de la industria marina, con un 11,3% de la población activa directamente empleada en el sector de la pesca. Sin embargo, otros sectores, como el turismo, también son importantes, debido al gran número de playas y a los atractivos turísticos de la zona (varios parques naturales y áreas protegidas excepcionales y hasta doce puertos deportivos).



### 3. Constitución de asociaciones locales

#### Motivos para crear una asociación

Los actores locales interesados en el Eje 4 del Fondo Europeo de Pesca (FEP) deben crear un grupo local para poner en marcha las medidas, como por ejemplo, una asociación local que implique a «socios públicos y privados de los distintos sectores socioeconómicos locales importantes». Conforme al Eje 4, estas asociaciones locales se conocen por su nombre genérico: **Grupos de Acción Local de Pesca** o FLAG, aunque a veces se utilizan otros nombres, tales como «Grupos de Acción Costera» (España) o «Grupos de Pesca Local» (Polonia).

Los FLAG, o sus equivalentes, deben elaborar y aplicar una **estrategia de desarrollo local integrada** para un territorio coherente, basada en un enfoque ascendente. El FLAG debe asegurar que haya suficiente masa crítica de recursos para apoyar la estrategia, incluida la capacidad administrativa y financiera necesaria para administrar la ayuda, así como para asegurar el cumplimiento eficaz de las operaciones. Estas condiciones definen la naturaleza de la asociación y la base de su funcionamiento. Por ello, hablamos de una asociación que:

- › agrupe (en igualdad de condiciones) a entidades de los sectores público, privado y de la sociedad civil;
- › asegure que trabajan conjuntamente para identificar y perseguir el logro de objetivos comunes;
- › sea a largo plazo, es decir, que vaya más allá de un único proyecto o de una cooperación a corto plazo;
- › implique compartir riesgos y beneficios entre todos los socios; y



Reunión de Desarrollo del FLAG de Lesbos S.A. (Grecia).

- › reconozca que gracias al trabajo conjunto, al apoyarse en los puntos fuertes y valores de cada uno y al complementar éstos entre sí, los socios se hacen más fuertes.

La creación de una asociación es un proceso largo y complicado, ya que requiere que los socios aporten recursos y activos (no necesariamente dinero, sino también conocimiento local, tiempo y esfuerzo). Lo hacen porque reconocen que se pueden obtener mayores ganancias o beneficios a través del **trabajo en asociación** o porque puede que los problemas sean demasiado complejos para resolverlos trabajando de forma independiente. En iniciativas de desarrollo local basadas en las zonas, tales como el Eje 4 del FEP, existe la posibilidad de obtener beneficios reales, especialmente en zonas que estén en declive o que se enfrenten a graves problemas económicos y sociales.



En esas zonas, es necesario **combinar todos los potenciales y fortalezas** de los actores locales para tratar las cuestiones, las oportunidades y los retos comunes. Dicha asociación supone compartir la titularidad, desarrollar un sentido de arraigo compartido y buscar motivos en común para encontrar soluciones, enfocadas no solamente a un sector, sino a toda la zona y a sus necesidades mediante una actuación integral.

En tal situación, una asociación local puede:

- › reunir los recursos, la experiencia y los conocimientos locales para utilizarlos de manera más eficaz y determinar las soluciones adecuadas para resolver los problemas identificados;
- › comprometer a un público más amplio en la toma de decisiones y la planificación del desarrollo, aumentando así la implicación civil en la gobernanza, aumentando la capacidad local para actuar y creando una agrupación de apoyo; y
- › proporcionar un mecanismo para identificar y tratar las sinergias y los conflictos potenciales entre los distintos grupos interesados (por ejemplo, entre los relacionados con el medio ambiente y con el desarrollo)<sup>1</sup>.

El papel principal de la asociación es elaborar y aplicar una estrategia o un plan de acción compartido para su zona.

#### ¿Cómo se estructuran las asociaciones?

El Reglamento de la UE requiere que sean grupos o asociaciones que incluyan a «representantes del sector de la pesca y de otros sectores socioeconómicos locales relevantes» los que se encarguen de la ejecución del Eje 4. Por ello, el enfoque debe ser **inclusivo** y la determinación de las partes implicadas debe tratar de asegurar que se tienen en cuenta grupos que en ocasiones podrían ser excluidos. La experiencia del programa Leader muestra que a menudo entre los grupos excluidos de tales iniciativas se encuentran: los jóvenes (cuyo futuro está en juego), los económicamente activos (que puede tener disponibilidad limitada), las mujeres (frecuentemente excluidas en sectores dominados por

los hombres) o las personas mayores (muchas veces con experiencia y disponibilidad).

Debido a que el Eje 4 se interesa por los grupos de acción local de pesca, es importante garantizar una gran presencia del sector pesquero. Al mismo tiempo, también es de vital importancia que **ningún sector o socio predomine**. Es más probable que una asociación equilibrada e inclusiva genere una estrategia más eficaz y equilibrada, que refleje las necesidades de la zona y los intereses o las necesidades especiales. Esto también promoverá la implicación intercomunitaria, ya que valorará las contribuciones de la población y la animará a aportar sus recursos (tiempo, conocimiento de la zona, medios financieros y técnicos) en beneficio de la zona.

Las organizaciones representadas en la asociación son importantes, pero son igualmente relevantes las personas que representan a estas organizaciones en la asociación. La **implicación del personal o de los representantes de más rango** contribuye enormemente al éxito de la asociación, concretamente al dar una mayor relevancia a la dirección de la organización asociada y al facilitar una toma de decisiones más rápida en nombre del socio.

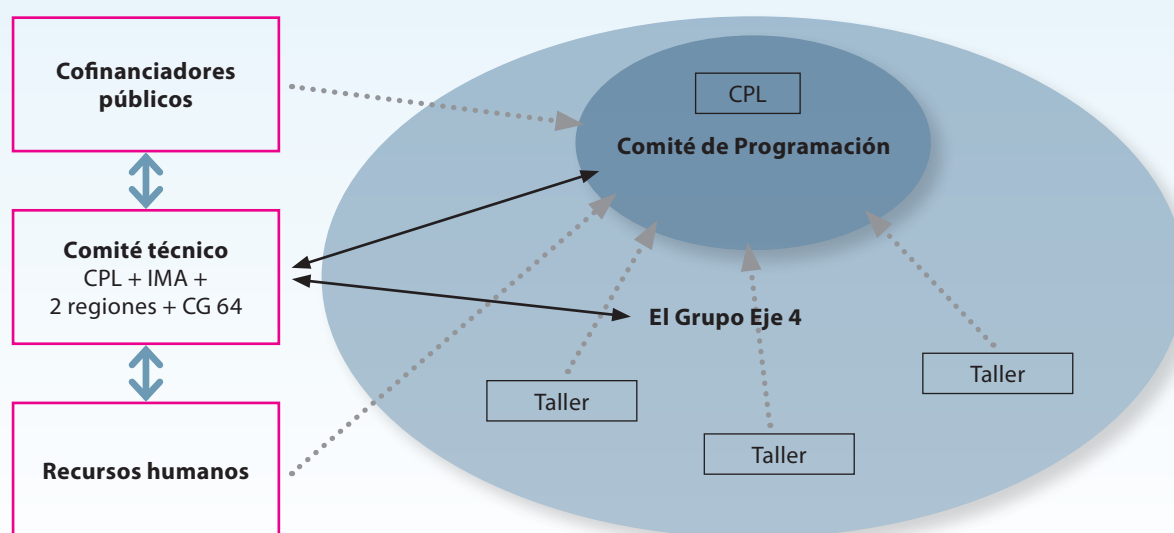
Centrarse en la implicación de las personas que reconocen las limitaciones de sus propias organizaciones y ver que los problemas de la zona no se pueden solucionar sin la participación de otros socios y sectores también puede ser de ayuda para superar tales problemas.

Subrayar el potencial de los socios para influir en las decisiones fundamentales en la asociación (así como la configuración final de la estrategia o la selección de los proyectos) es también importante para fomentar su participación activa, especialmente para aquéllos con poca experiencia en la cooperación con otros sectores.

<sup>1</sup> Basado en el manual «*Animating local partnerships in rural areas – a practical guide*», guía realizada mediante el proyecto TEPA (*Training of European Partnership Animators*), [www.partnershipanimators.eu](http://www.partnershipanimators.eu).

### Un nuevo enfoque de la gobernanza en la costa vascofrancesa

El Grupo FEP de la Costa Meridional Vasca de Las Landas es una amplia asociación informal que implica a un gran número de partes interesadas. El Comité de Pesca Local (CPL) es la estructura de apoyo que proporciona al grupo su personalidad jurídica. El CPL autoriza al Comité de Programación a decidir sobre el apoyo proporcionado por el Eje 4 para los promotores del proyecto, basándose en la estrategia. Este Comité de Programación, responsable de la dirección y la aplicación de la estrategia, está formado por 30 miembros (21 del sector privado, 17 del sector pesquero y 9 del sector público). La contratación de un responsable de la iniciativa del Eje 4 proporciona al CPL los recursos humanos necesarios para desempeñar su papel como organizador, impulsor y coordinador de la iniciativa. Un pequeño Comité Técnico proporciona conocimientos expertos y asesoramiento adicionales.



### Régimen jurídico

En cada uno de los Estados miembros existen diferentes modelos organizacionales de FLAG. En algunos países, los FLAG tienen que constituirse en forma de persona jurídica (muchas veces como una sociedad sin ánimo de lucro o como una ONG), en otros, se elige a uno (o a varios) de los socios para coordinar la aplicación de la estrategia, incluida la asunción de la responsabilidad administrativa y financiera en nombre de la asociación (para más detalle, véase la sección sobre la estructura jurídica en el plan de aplicación).

### Composición de la asociación

Las asociaciones son entidades dinámicas que cambian y evolucionan con el tiempo, en su proceso de desarrollo y de realización de cambios. No surgen completamente constituidas, tienen distintos comienzos, trayectorias y finales. Pese a que es posible identificar diferentes tipos de asociaciones, lo mejor es considerarlas como puntos de partida. En realidad, generalmente suele haber diferencias considerables dentro de los tipos y en la transición entre diferentes tipos. Las asociaciones pueden estar dirigidas por:

- › *El sector privado o por representantes de un sector de actividad específico (por ejemplo, la pesca);* a menudo surgen cuando los intereses del sector privado se unen para dar respuesta a una cuestión, a un reto (como la reestructuración de la flota) o a una oportunidad específica (por ejemplo, las oportunidades de financiación). Sin embargo, al poseer ventajas en cuanto a la movilización del talento y de la inversión privados, pueden hacer que tengan un enfoque más restringido y que probablemente limite sus actividades a **mejorar la competitividad de su propio sector**. De ese modo, puede que no tengan en cuenta lo suficiente las oportunidades de diversificación, de mejorar el medio ambiente y de abrirse a intereses más amplios en la zona.
- › *El sector público;* a menudo, es el punto de partida común en zonas nuevas a las asociaciones y al desarrollo territorial y en países con una sociedad civil relativamente débil (por ejemplo, los Estados miembros de la UE de Europa Central y del Este). Conseguir que las actividades básicas y los recursos provengan del sector público puede ser vital para establecer nuevas asociaciones. Dichas asociaciones suelen **centrarse en garantizar los recursos, las inversiones físicas y las infraestructuras**. Pueden desempeñar un importante papel para fortalecer la gobernanza municipal e intermunicipal, pero pueden depender o ser guiadas por un interés dominante del sector público y por ello, puede que no evolucionen para convertirse en independientes o autosuficientes.
- › *La sociedad civil;* estas asociaciones suelen surgir de las organizaciones de la sociedad civil interesadas en mejorar su zona, su economía, el medioambiente y la calidad de vida. Son más comunes en zonas donde la implicación civil es relevante o donde hay una tradición de trabajo en asociación. La financiación también puede ser un significativo factor de motivación. Su enfoque suele centrarse en **la inversión en animación, formación, cultura, así como empleo local, el medio ambiente y los servicios comunitarios**. Estas asociaciones pueden tener efectos positivos en la sostenibilidad social y medioambiental y pueden convertirse en asociaciones muy eficaces y autosuficientes. Sin embargo, pueden estar limitadas por cuestiones relacionadas con la viabilidad económica y la legitimidad política.

Las ventajas y desventajas de los diferentes tipos de socios han hecho que algunos países aboguen por el «**principio del tercio**», en virtud del cual existe un adecuado equilibrio entre la representación pública, privada y de la sociedad civil. Ahora bien, no existe ninguna fórmula mágica para una perfecta composición de las asociaciones, ya que lo importante es encontrar una combinación de socios que aporte el entusiasmo, los conocimientos y los recursos que mejor se ajusten a las necesidades de la zona de pesca en cuestión.

### Cómo identificar e implicar a los socios

Para que la asociación contribuya de manera real al desarrollo de la zona, es esencial asegurar que todas las partes interesadas en la zona se impliquen como socios. Los posibles socios deben mostrar un interés positivo en los cambios que ocurran en la zona, apoyar el trabajo de la asociación, estar dispuestos a aportar sus recursos y su prestigio y ayudar a promover y animar a otros a unirse al proceso.

La constitución de la asociación suele iniciarse por un grupo central de personas interesadas o motivadas dispuesto a comprometerse con la acción conjunta. La primera tarea importante es la **determinación de las partes interesadas**, lo que implica llevar a cabo un análisis de todas las personas, organizaciones e instituciones que han tenido o pueden tener un efecto importante (positivo o negativo) en el desarrollo de la zona. Después habría que invitar a estas partes interesadas a participar en el trabajo de la asociación. Una herramienta útil para ello es una tabla como la que se muestra a continuación, que establezca las características principales de cada parte interesada (puntos fuertes y puntos débiles), la motivación (expectativas) y cualquier posible contribución que pueda hacer o los beneficios que pueda aportar gracias a su participación en la asociación. Este análisis se suele llevar a cabo por sectores, para que se tengan en cuenta las partes interesadas del sector público, empresarial y de la sociedad civil.

Partes interesadas por sectores	Características – p. ej., puntos fuertes/débiles	Motivación, expectativas	Contribución
Sector público: - parte interesada A - parte interesada B -...			
Sector empresarial: -... -...			
Sector de la sociedad civil: -... -...			

Este análisis de las partes interesadas está concebido de forma que genere un mapa de las organizaciones, las instituciones y los grupos existentes que sean activos en una zona determinada.

El método para implicar a los socios variará dependiendo de las características de la zona en cuestión. Esto puede comprender desde **zonas con falta de iniciativa local**, donde un pequeño grupo de actores muy motivados debe poner en marcha la acción local, hasta **zonas con múltiples implicados activos**, donde muchos agentes externos e internos experimentados pueden competir por áreas de responsabilidad similares. En este último caso, una nueva asociación podría complicar la situación aún más, por lo que puede resultar preferible adoptar el papel de intermediario entre diferentes intereses locales en beneficio de las comunidades pesqueras. Dichas asociaciones pueden, en algunos casos, integrarse en organizaciones ya existentes.

### Las etapas de constitución de la asociación

Es importante reconocer que «**ninguna asociación nace completamente formada**»<sup>2</sup>. El proceso por el que los socios reconocen los puntos fuertes y débiles de los demás y por el que se infunde la confianza necesita tiempo y requiere muchas reuniones y discusiones. Puede que los socios que expresan gran entusiasmo al principio abandonen el proyecto, mientras que otros, aparentemente escépticos al comienzo, se acaben implicando y sean a menudo los mayores defensores de la asociación. Por ello, establecer el compromiso de cada socio antes de elegir los órganos de gobierno o elaborar los procedimientos y las reglamentaciones en materia de decisiones es un paso fundamental.

La constitución de la asociación debe llevarse a cabo como un proceso dinámico que se desarrolla a través de la interacción de las personas implicadas. Se trata de un proceso que está siempre evolucionando y es probable que el papel de los socios cambie con el tiempo. El **ciclo de la asociación** puede ser una herramienta útil para ayudar a comprender y gestionar este proceso. Las formas y los medios de solventar los problemas internos de la asociación (tales como conflictos, la falta de motivación de los socios, etc.) tendrán que adaptarse a la etapa de desarrollo de una asociación en concreto. Este ciclo consta de cuatro etapas que se dividen en doce pasos:

<sup>2</sup> Advantage West Midlands: Guidance for Developing and Implementing Leader Local Development Strategies, [www.advantagewm.co.uk](http://www.advantagewm.co.uk).

#### ***Etapas 1: Alcance y constitución***

1. Alcance: comprender el reto, recoger información, consultar con las partes interesadas y con los posibles proveedores de recursos externos, crear una visión de y para la asociación.
2. Identificación: identificar a los socios potenciales y, si resulta apropiado, garantizar su implicación, motivándoles y animándoles a trabajar de forma conjunta.
3. Constitución: los socios crean sus relaciones de trabajo a través del acuerdo de las metas, los objetivos y los principios básicos que cimentarán su asociación.
4. Planificación: los socios prevén el programa de actividades y comienzan a esbozar un proyecto coherente.

Durante la Etapa 1 a veces suele haber un periodo de desacuerdo y tensión (o competencia) entre los socios, por lo que puede que haga falta una dirección o una orientación capacitada antes de que los socios se adapten al trabajo en equipo y del proceso de toma de decisiones del grupo. A continuación suele venir un periodo de relaciones normalizadas con un mayor sentido de contar con objetivos comunes.

#### ***Etapas 2: Gestión y mantenimiento***

5. Gestión: los socios estudian la estructura y la gestión de su asociación a medio y largo plazo.
6. Recursos: los socios (y otros patrocinadores) identifican y movilizan la financiación y otros recursos.
7. Aplicación: una vez que los recursos están disponibles y se han acordado los detalles del proyecto, comienza el proceso de aplicación, trabajando según un calendario acordado previamente y (de forma ideal) conforme a resultados específicos. Por lo común, en esta etapa, la asociación se habrá convertido en una unidad eficaz con socios que colaboran adecuadamente entre sí.

#### ***Etapas 3: Evaluación y revisión***

8. Evaluación de resultados: evaluar e informar sobre los efectos y la eficacia, los resultados y las conclusiones. Supervisión y valoración: ¿está la asociación alcanzando sus objetivos?
9. Evaluación general: evaluar la asociación. ¿Cuáles son las repercusiones de la asociación en las organizaciones asociadas? ¿Es hora de que algunos socios abandonen y de que se incorporen nuevos socios? ¿Deberían cambiar las funciones?
10. Revisión: revisar la asociación, los programas o los proyectos en vista de la experiencia, los logros o los cambios en el contexto de actuación de la asociación.

#### ***Etapas 4: Resultados sostenibles***

11. Institucionalización: crear estructuras, recursos y mecanismos adecuados para que la asociación garantice su eficacia a largo plazo.
12. Mantenimiento o finalización (seguir avanzando): generar sostenibilidad o acordar un final apropiado.

La descripción anterior, adaptada del libro *The Partnering Toolbook* del IBLF<sup>3</sup>, es aplicable a cualquier tipo de asociación basada en zonas, tanto si se ha creado de forma espontánea por iniciativa de los socios o en respuesta a una oportunidad de financiación, por ejemplo, un Grupo de Acción Local de Pesca. Cada uno de los doce pasos es importante para asegurar que la asociación sea sostenible a largo plazo, pero los socios de los FLAG pueden verse obligados a acelerar o racionalizar los pasos de la formación de la asociación para cumplir los plazos del programa de financiación. Puede que también sea necesario trabajar de forma paralela en la planificación (p. ej., la elaboración de la estrategia), la gestión (determinar la estructura de gestión del FLAG) y los recursos (p. ej., identificar la cofinanciación).

<sup>3</sup> International Business Leaders Forum (IBLF) y la Global Association for Improved Nutrition (GAIN), *The Partnering Toolbook*, 2003.



### Las principales funciones de las asociaciones locales

Existen importantes diferencias entre las asociaciones locales dependiendo del contexto nacional, así como de otras necesidades específicas de la zona. Sin embargo, la mayoría de las asociaciones tiene las siguientes áreas principales:

- › aplicación;
- › gestión financiera y administración; y
- › toma de decisiones estratégicas.

El área de **aplicación** suele ser la encargada de:

- › proporcionar la información y la animación de la comunidad;
- › ofrecer apoyo a los promotores de los proyectos; y
- › llevar a la práctica aquellos proyectos que la asociación haya emprendido directamente (por ejemplo, prioridades estratégicas acordadas, proyectos de cooperación, etc.).

La misma organización que se encarga de la aplicación puede ocuparse también las funciones **administrativas y financieras**, pero es importante recordar que se trata de dos tipos de funciones diferentes. La entidad encargada de las cuestiones administrativas y financieras normalmente se ocupará de:

- › la organización del proceso de solicitud y selección del proyecto (incluida la subvencionabilidad);
- › la gestión financiera (incluyendo reclamaciones, pagos, si el grupo opera con un presupuesto descentralizado; p. ej., realiza pagos a beneficiarios de proyectos);
- › la supervisión de los resultados y de la elaboración de informes; y
- › el apoyo administrativo a los órganos decisorios.

En cualquier caso, es importante asegurar que las funciones administrativa y financiera estén separadas de **la toma de decisiones estratégicas**. El proceso de toma de decisiones estratégicas de las asociaciones locales depende de su régimen formal (asociación informal de socios o persona jurídica independiente)



y del marco legal del país. Algunos países requieren cierto grado de representación de diferentes sectores. Normalmente se aplican los siguientes principios:

- › un órgano que representa a todos los socios toma las decisiones estratégicas fundamentales (por ejemplo, la aprobación de las estrategias o de cualquier cambio importante, la selección del socio responsable de la gestión financiera, la contratación del personal principal, el reglamento interno de toma de decisiones de la asociación);
- › un órgano (comité, junta, etc.) elegido por la asociación que se encarga normalmente de las decisiones relativas a la selección de los proyectos. Este órgano tiene la responsabilidad crucial de aprobar proyectos y asignar la financiación que contribuya al desarrollo global de la zona. Es por ello que sus decisiones deben en la medida de lo posible, ser colectivas, basadas en el **consenso** de grupo y no en un simple recuento de votos o porcentajes. También se tendría que tener cuidado en asegurar la **transparencia** de todas las decisiones (por ejemplo, la publicación de las actas de las reuniones del comité).

Además de las funciones formales, los elementos menos formalizados de la asociación desempeñan un importante papel a la hora de motivar y animar a los socios y acercarlos entre sí. **Los grupos de trabajo** también pueden ser una importante manera de implicar a otros miembros de la comunidad local en el trabajo de la asociación. La presencia de un animador suele ser a menudo necesaria para estimular el desarrollo de la asociación, especialmente durante las primeras etapas, mientras que los grupos de trabajo activos y sólidos son uno de los signos de la madurez de la asociación.

#### ***Un FLAG finés se apoya en la estructura de la iniciativa Leader***

En la zona del FLAG interior de Kainuu y Koillismaa (Finlandia), la estrategia fue concebida y se está aplicando teniendo como base un contrato de consorcio entre tres grupos de la iniciativa Leader. La asociación Oulujarvi de Leader administra la estrategia y gestiona un Comité de Pesca que coordina la implantación y evalúa la viabilidad de las aplicaciones de proyectos. El Comité está formado por nueve miembros, tres de cada zona Leader, que representan a pescadores, empresarios comerciales y de la transformación, organizaciones de consultoría, propietarios de tierras y lagos, ONG, municipios y consejos Leader. Un tercio de los miembros proviene del sector privado, un tercio del sector público y otro tercio de la sociedad civil. El equipo que elaboró la estrategia también estaba coordinado por el grupo Oulujarvi de Leader y contaba con 16 miembros que representaban a las diferentes partes interesadas.

## 4a. Establecimiento de estrategias eficaces

### Introducción

Esta sección está dividida en tres subapartados que tratan lo siguiente: el proceso participativo de elaboración de la estrategia; las características principales de una estrategia de desarrollo territorial y la preparación de un plan de ejecución.

Puede que haya variaciones de un Estado miembro a otro en cuanto a la estructura de la estrategia y a si el plan de ejecución debería o no ser parte de la estrategia o ser un documento independiente. Sin embargo, en general, en las siguientes subsecciones se abordan todos los elementos fundamentales que deben tenerse en cuenta y que, por ello, deben ser relevantes en cualquier situación.

### El proceso participativo de elaboración de la estrategia

#### ¿Qué es un proceso participativo de elaboración de la estrategia?

El Reglamento del FEP insiste en que las estrategias para las zonas de pesca deben prepararse utilizando un «enfoque ascendente» que implique a representantes de un amplio espectro de partes interesadas locales. Los objetivos son dos: en primer lugar, hacer uso pleno del conocimiento único que los actores locales tienen de su zona; y en segundo lugar, comprometerlos con el proceso de desarrollo y con el Grupo de Acción Local de Pesca (FLAG).

El establecimiento de una estrategia para una zona de pesca implicará normalmente a un grupo de dirección del FLAG y a otros actores locales para llevar a cabo un **análisis conjunto de la situación en su territorio**, lo que suele basarse en un análisis DAFO (debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades). Este análisis de la situación hará posible que se identifiquen los retos a su establecimiento, que se definan la estrategia y sus objetivos y que se acuerden las prioridades de desarrollo. El resultado de todo ello es una estrategia local integrada que se ocupa de una zona pequeña y bien definida y que tiene en cuenta los intereses de muchas partes interesadas de esta zona.



*Puerto de San Juan de Luz (Francia).*

Este proceso participativo de elaboración de la estrategia tiene los siguientes objetivos principales relacionados tanto con la propia estrategia como con el proceso de desarrollo global:

- › crear un entendimiento común de los principales problemas, las necesidades y las oportunidades de una zona de pesca local;

- › identificar y llegar a un acuerdo sobre su importancia para la zona como un todo, para los diferentes grupos, en especial las comunidades pesqueras locales, y para las diferentes partes del territorio;
- › identificar y desarrollar de forma conjunta un entendimiento de las principales causas de estos problemas y los puntos fuertes y débiles internos de la zona que se pueden aplicar para solventarlos;
- › crear una mayor conciencia compartida sobre las amenazas y oportunidades externas comunes y las implicaciones de las mismas;
- › determinar una visión común y acordar una estrategia para alcanzar este objetivo, que puede usarse como motivo principal para atraer a actores internos y externos de relevancia; y
- › acordar qué es lo mejor que puede hacerse a través del Eje 4 (en contraposición a otros programas) y los principales pasos y medidas para hacer que se convierta en una realidad.

Al emprender este proceso, el FLAG y la comunidad contarían generalmente con el apoyo de expertos técnicos, debido a que esta compleja tarea requiere un método continuo durante un periodo de tiempo considerable que suele ser de aproximadamente seis meses.

### ¿Cuáles son las fases y los pasos del establecimiento de la estrategia?

El proceso de establecimiento de la estrategia a través de la implicación comunitaria se puede dividir en siete fases principales que suponen dieciséis pasos distintos. Las fases y sus respectivos pasos son secuenciales, excepto en la fase 5, donde es posible que varios pasos ocurran a la vez. Tal y como veremos, dada la cantidad y la naturaleza del trabajo, supondrá mucho tiempo y esfuerzo. No obstante, para obtener resultados de gran calidad en cuanto al grupo, a la estrategia de desarrollo y a los beneficios de la participación comunitaria, es importante asegurar que los agentes implicados tengan el tiempo y los recursos adecuados para cada paso.

#### Fase 1: Pasos preliminares y recursos

1. El primer paso en la preparación de la estrategia es crear un **grupo de dirección preliminar** que coordine la labor de diagnóstico y planifique y se

encargue de promover el compromiso comunitario y la preparación de la propia estrategia. El grupo de dirección no tiene que ser grande. En un principio, debería haber al menos dos socios (por ejemplo, la comunidad pesquera local y una autoridad local), pero el grupo de dirección debería ampliarse de forma progresiva y con el tiempo podría evolucionar y convertirse en el FLAG.

2. Hace falta un **grupo especializado de una o, de forma ideal, dos personas** para llevar a cabo la labor de diagnóstico y para relacionarse con el sector y la comunidad de pesca local. Puede que el grupo de dirección no cuente con todos los recursos necesarios para encargarse del gran número de tareas que se requieren, puede que incluso grandes organizaciones de socios como las autoridades locales no puedan dedicar estos recursos. Es por ello que contratar un equipo de una o dos personas para llevar a cabo el diagnóstico pueda ser la mejor opción. Pueden provenir de la propia zona, de una universidad, una entidad pública o una consultoría, pero lo importante es que se comprometan con este cometido.

El equipo debe tener unas capacidades y una experiencia demostradas en importantes métodos de investigación, de desarrollo territorial y de asesoramiento. Un cálculo razonable basado en la experiencia indica la necesidad de contar con alrededor de **dos personas equivalentes a tiempo completo durante seis meses** (esto cubrirá todas las etapas: diagnóstico de la situación, elaboración de la estrategia, preparación de un plan de negocios y la creación de la asociación). Es posible que hagan falta más personas y más tiempo en zonas sin experiencia en procesos similares.

Todo el proceso requiere un gran número de reuniones y discusiones con los distintos municipios, comunidades y otras partes interesadas. En todos los casos, esto exigirá un gran **trabajo voluntario** y la aplicación de una buena animación y de capacidades de asesoramiento. Incluso las zonas con más experiencia se beneficiarán del apoyo de expertos cualificados en algún punto del proceso, especialmente en cuanto a su objetividad y capacidad para actuar como intermediarios sinceros.

Debe suponerse que los expertos se implicarán en el apoyo al trabajo del grupo de dirección en cada uno de los pasos siguientes.

**Fase 2: Análisis preliminar de las fuentes de información secundarias y la formulación de hipótesis para las estrategias (investigación bibliográfica).**

Esta etapa de investigación bibliográfica es esencial para obtener la base de pruebas que facilitará el establecimiento de la estrategia. Esto constituye un capítulo de la estrategia sobre las características de la zona (véase la página 24).

3. El equipo debe llevar a cabo una investigación inicial de todas las fuentes de datos secundarios relevantes para identificar aquellos recursos que pueden ayudar a configurar el proceso. Es posible que haya una gran cantidad de información disponible de fuentes habituales y los expertos deben ser conscientes de ello y ser capaces de juzgar lo que es fiable y significativo. El objetivo es hacer el mejor uso posible del material que ya existe y **evitar repetir el trabajo que ya se ha hecho**. Es importante asegurarse de que se tengan en cuenta los planes y las estrategias existentes que son de relevancia para la zona.
4. Una vez recogidos los datos y la información, la siguiente tarea es organizar esta información secundaria en una serie de secciones lógicas, **analizarla, identificar cualquier laguna** y determinar las cuestiones principales. Estas secciones suelen cubrir: el territorio, su geografía y entorno, el transporte, las infraestructuras, la población, la sociedad, la economía y el mercado laboral, la gobernanza y la administración. Para cada una de estas áreas es conveniente formular una serie de hipótesis preliminares sobre los principales problemas y cambios que tengan lugar.

**Fase 3: Entrevistas preliminares con las principales partes interesadas para poner a prueba las hipótesis y obtener apoyo.**

Durante esta etapa, el grupo de dirección, apoyado por los expertos, utiliza las conclusiones obtenidas de la investigación bibliográfica y la interpretación que hacen de ellas, las hipótesis, para emprender una serie de consultas con las principales partes interesadas locales.

5. Se deberán organizar entrevistas con las principales partes interesadas en la zona o en organizaciones relevantes (se recomienda un mínimo de diez entrevistas de este tipo). El objetivo es **aprovechar la información y los conocimientos expertos locales** para analizar los principales problemas y oportunidades a los que se enfrenta la zona. A partir de ahí, el grupo de dirección puede empezar a determinar los puntos donde hay acuerdo y donde puede haber conflictos. Estas consultas también informan al grupo de dirección sobre la opinión de los dirigentes locales y puede ayudar a identificar a las personas preparadas para participar en posibles grupos de trabajo temáticos o para ser futuros socios o patrocinadores del FLAG.

**Fase 4: Reuniones públicas para informar a la comunidad local y decidir las siguientes fases del establecimiento de la estrategia y la constitución de la asociación**

La siguiente etapa del proceso es ampliar y generalizar la base de participación comunitaria y sectorial.

6. Puede que esto requiera más de una reunión pública para asegurarse de que todas las partes de la zona tienen la oportunidad de participar y que el **proceso es inclusivo**. El objetivo es informar al mayor número posible de habitantes locales de que se está llevando a cabo un diagnóstico local que se utilizará como base para elaborar una estrategia y un plan de acción local para la zona de pesca, y que más tarde se presentará para obtener financiación para la ejecución de la estrategia. En el transcurso o inmediatamente después de esta reunión, se deberá invitar a los asistentes a participar en los grupos de trabajo que pueden organizarse en función de la zona, del tema o del sector, según lo que se considere más apropiado para la zona en cuestión. Durante todo el proceso es importante hacer un esfuerzo por garantizar una comunicación permanente con los habitantes locales para asegurar así un alto grado de participación de todas las posibles partes interesadas.

**Fase 5: Grupos de trabajo específicos**

Se deben crear pequeños grupos de trabajo en función de la zona, del tema o del sector, y también podría utilizarse una combinación de esos aspectos.

7. Por lo general estos grupos de trabajo constarían de entre cinco y diez personas. Su cometido es ayudar a llevar a cabo el análisis DAFO, identificar los objetivos y acciones prioritarias principales y elaborar una estrategia y un presupuesto indicativo **por subtemas o zonas**. Es importante identificar posibles presidentes o coordinadores para los grupos de trabajo que cuenten con el respeto de la comunidad antes de la reunión pública, para que se les identifique como líderes de grupo. El objetivo es implicar a un amplio espectro de habitantes locales motivados y con ideas. Habría que tener cuidado a la hora de considerar las relaciones o la dinámica dentro de las comunidades para evitar «bloqueadores», que puedan excluir a otros, e implicar a grupos que a menudo se excluyen.
8. La elección y el número de temas para los grupos depende de la zona, de los recursos disponibles y de la estrategia global del Eje 4. Podría haber grupos de trabajo, por ejemplo, sobre la valorización de los productos de la pesca, la diversificación de las actividades de pesca, la protección del medio ambiente y el desarrollo del turismo relacionado con la pesca. También podría haber grupos de trabajo para mujeres y jóvenes. Muchas veces resulta necesario dividirse en grupos aún más reducidos y utilizar métodos más sencillos para facilitar la participación de personas que no están acostumbradas a trabajar en grupo. En general, no debería haber más de diez personas por grupo y deberían infundir respeto y consultar a sus iguales. También puede resultar útil contar con presentaciones y **apoyo de expertos externos** siempre y cuando no resulten dominantes. Normalmente suele hacer falta un mínimo de entre dos y tres reuniones por grupo de trabajo para que puedan llevar a cabo las siguientes tareas:
9. Un análisis de las partes interesadas. Puede ser muy útil llevar a cabo un **análisis formal de las distintas partes interesadas** asociadas a un tema particular, su cometido oficial, sus intereses, capacidad o recursos y los posibles proyectos en los que puedan tener interés o quieran promover. Existen algunos métodos y programas informáticos para apoyar esta labor (matriz de análisis de las partes interesadas, matriz DAFO aplicada a grupos específicos, diagramas de Venn sobre relaciones, diagramas de araña sobre capacidad organizacional, mapas mentales, etc.).
10. La identificación colectiva de problemas y oportunidades. Su objetivo es reunir los diferentes puntos de vista de las partes interesadas e intentar alcanzar un acuerdo sobre **los principales problemas y oportunidades y su respectiva prioridad**. Una vez más, existe una gran variedad de métodos para hacerlo. Los participantes pueden utilizar una matriz para calificar las relaciones entre las distintas variables (parámetros), utilizar análisis de campos de fuerza, algoritmos de agrupamiento, la técnica de pluses, minuses y hechos interesantes o bien podrían crear un árbol de problemas.
11. Un análisis DAFO del tema o del sector en cuestión. Las fortalezas y las debilidades son factores internos o aspectos en los que los socios pueden influir de forma directa. Las oportunidades y las amenazas son factores externos que la asociación podría intentar hacer frente o aprovechar. El análisis DAFO podría, por ejemplo, trabajar utilizando los puntos fuertes y débiles internos del sector turístico relacionados con la actividad pesquera de la zona y compararlos con las oportunidades externas (la cercanía a una gran ciudad) o las amenazas (otros destinos más baratos o de mejor calidad, etc.). Una vez más, existe una gran variedad de técnicas gráficas y de otro tipo para organizar y mostrar todo esto. Independientemente de la que se use, es importante crear un sentido colectivo de la importancia de las oportunidades y de las necesidades y **evitar elaborar una lista no diferenciada**.



12. Un análisis de los objetivos. A partir de los análisis realizados, los grupos de trabajo deberán buscar formas en las que reformular los problemas o las situaciones negativas en cuanto a las situaciones o acciones positivas que deben emprenderse y que son realmente alcanzables. También es importante dejar espacio para «**visiones**» de pensamiento más positivo y con futuro **de lo que la zona se puede convertir**, a pesar de que esto es algo que también hay que priorizar y tiene que estar supeditado a una revisión de la realidad en la siguiente fase. Intentar formular objetivos reales que sean SMART (eSpecíficos, Mensurables, Alcanzables, Realistas y Temporales).
13. Un análisis de las posibles estrategias para alcanzar los objetivos. Esto implica que los participantes decidan sobre cómo reforzar los puntos fuertes de las zonas, reducir los puntos débiles, evitar las amenazas y aprovechar al máximo las oportunidades. En esta etapa resulta útil comenzar a plantearse el grado de los recursos potencialmente disponibles y lo que otros programas pueden hacer, por ejemplo, proponiendo **estrategias con presupuestos y acciones indicativos**. Esto ayuda de forma considerable a la verificación de la realidad, la gestión de las expectativas y la determinación de prioridades. En general, se deberán clasificar los objetivos y su participación en el presupuesto debería reflejar el grado en que contribuyen a la satisfacción de las necesidades y al aprovechamiento de las oportunidades fundamentales identificadas previamente.
14. Al final de esta etapa, los grupos de trabajo temáticos y de zona tendrán una perspectiva general de los principales problemas o necesidades, de lo que les gustaría conseguir en relación con estas necesidades, la prioridad o el peso relativo y la forma en la que creen que sería mejor llevarlo a cabo, expresado en relación con una serie de acciones viables.

**Fase 6: Lograr el consenso. Negociaciones y reuniones conjuntas para acordar los principios de la estrategia, el presupuesto y la composición final de la asociación**

15. Reuniones territoriales conjuntas. La siguiente fase es una de las más delicadas, ya que supone poner en común los distintos puntos de vista para crear una estrategia territorial unificada. Se trata de mucho más que sumar las posturas de los grupos sectoriales o temáticos. Una dirección constructiva y un espíritu de compromiso resultan esenciales para identificar las sinergias entre las acciones y la elaboración de estrategias comunes ventajosas para todas las partes. Esto supone comenzar con las acciones y los proyectos donde haya acuerdo y dejar para el final aquello que sea difícil de aceptar para una o más de las partes interesadas locales. Es especialmente importante encontrar **proyectos de referencia** y líneas de acción con un importante efecto multiplicador sobre el resto de la estrategia, donde las acciones se vinculan y refuerzan entre sí y movilizan a los diferentes actores locales.

Existe gran variedad de métodos para ello y debería consultar con algún experto que le ayude a identificar el mejor enfoque para su grupo específico.

**Fase 7: Preparación del programa operativo y aplicación final**

16. La fase de planificación. Esta parte más técnica del proceso se trata en la próxima subsección sobre «*Características principales de la estrategia de desarrollo*». Implica determinar la clara «lógica de intervención» para la estrategia que vincule el objetivo global, el propósito, los resultados esperados y las actividades con una serie de indicadores verificables y estar basada en hipótesis realistas. Estas actividades deben contar con un presupuesto asignado, atribuirse a la responsabilidad de un miembro de la organización y planificarse cronológicamente con resultados identificables intermedios (hitos de referencia) y finales. También será necesario contar con un plan de ejecución o de negocios para saber la forma en que el grupo llevará a cabo las actividades. Esto se trata en la subsección final sobre «*Preparar un plan de ejecución*».



## 4b. Establecimiento de estrategias eficaces

### Características principales de la estrategia de desarrollo

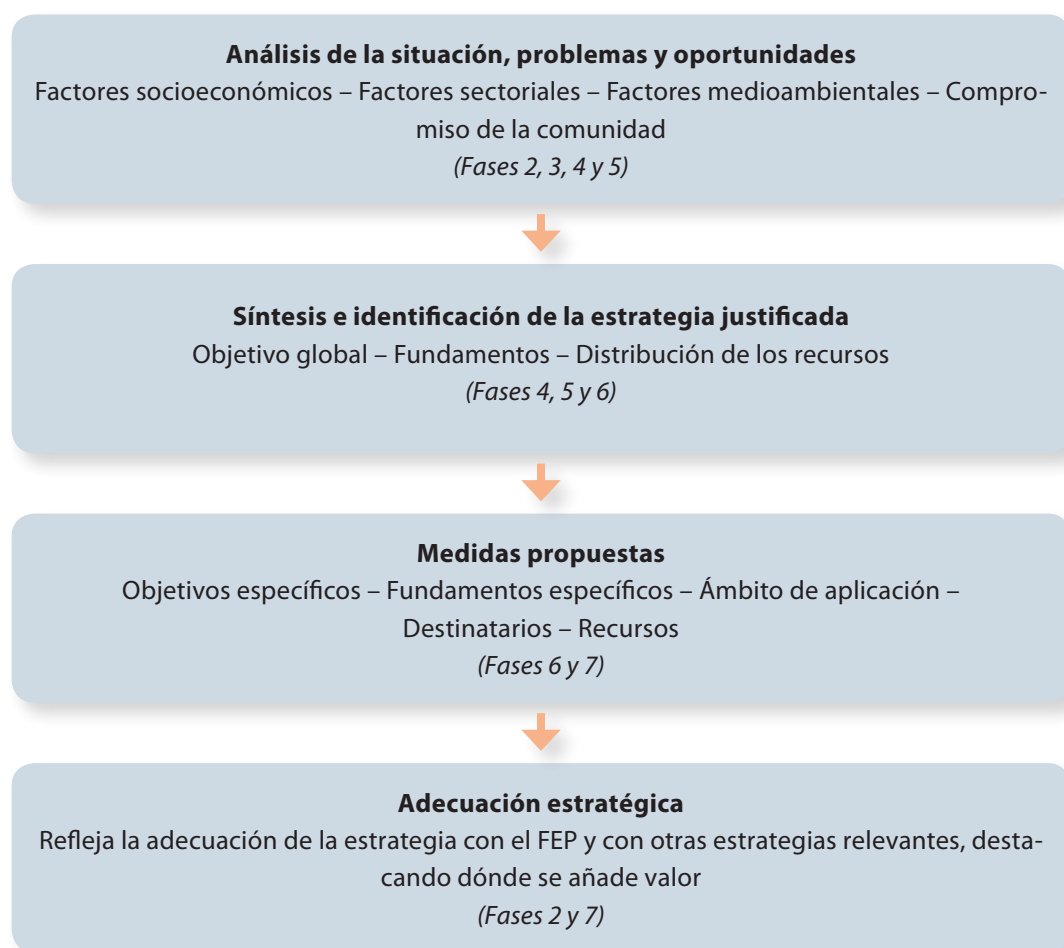


*El puerto de Lira en la Costa da Morte de Galicia (España).*

Esta subsección trata de la estructura y del contenido de la estrategia y complementa las subsecciones sobre los enfoques participativos del desarrollo estratégico y sobre la elaboración del plan de ejecución. El enfoque aquí esbozado es coherente con las líneas directrices de la CE relativas a la gestión del ciclo de proyectos y al enfoque marco lógico<sup>4</sup>.

Cuando se elabora una estrategia no se trata de un caso práctico a seguir o simplemente de rellenar una plantilla y no existe un modelo universal. Lo importante es, sin embargo, que la estrategia demuestre que existe una constante lógica en todo el documento que relacione los siguientes elementos entre sí: el análisis de la zona, sus necesidades y oportunidades, las prioridades planteadas, los objetivos, los recursos y métodos de ejecución propuestos y las sinergias con otras estrategias y políticas que afectan a la zona. La estructura que se ofrece más adelante presenta dicha estructura lógica como se ilustra en el siguiente diagrama. Se hace también una referencia cruzada a las fases relevantes de la subsección anterior sobre «el proceso participativo de elaboración de la estrategia».

<sup>4</sup> [http://ec.europa.eu/europeaid/multimedia/publications/publications/manuals-tools/t101\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/multimedia/publications/publications/manuals-tools/t101_en.htm).



*(Las fases en cursiva se refieren al proceso participativo de elaboración de la estrategia)*

## Resumen

Es conveniente ofrecer un resumen al principio de su documento para poder comprender rápidamente los puntos fundamentales. Esta sección, de dos o tres páginas, debe exponer claramente los puntos principales de la estrategia y debe incluir:

- › la base de su asociación;
- › la zona y sus características principales distintivas;
- › los principales retos y oportunidades identificados;
- › el tema o prioridad general de la estrategia y por qué es apropiada;
- › el objetivo global;
- › las medidas mediante las cuales se aborda la estrategia;
- › el total general y el resumen y equilibrio de recursos;
- › lo que se espera lograr.

## Características principales de la zona de pesca

El enfoque en la zona de pesca es fundamental para el Eje 4 y marca la diferencia con el resto del FEP. Su estrategia debe, por lo tanto, ser definida brevemente y describir la zona de pesca destinataria así como sus características distintivas principales, explicando de manera clara porqué se trata de una zona apropiada para basar su estrategia. El enfoque y la claridad son importantes en este punto, son los elementos principales de la justificación de su estrategia.

El Reglamento relativo al FEP es bastante claro sobre el hecho de que las fronteras de las zonas de los FLAG no necesitan coincidir con los límites de una zona administrativa nacional. Sin embargo, existen ciertos beneficios a la hora de definir estas zonas conforme a los límites de las zonas administrativas locales. Una de las principales razones para hacerlo es que se trata muy a menudo de los ámbitos en los que se presentan los conjuntos de datos principales, lo que permite una descripción más precisa de la zona y de su situación. Un método práctico es, por consiguiente, empezar desde las unidades más pequeñas hasta llegar a las unidades más grandes que sean de relevancia. Es conveniente utilizar y mostrar un mapa a dicho efecto.

El objetivo es ofrecer una descripción realista de la zona y de su funcionamiento, centrándose en las características principales relevantes para la estrategia del Eje 4. Aquí también, se debe abordar cualquier criterio específico que necesite la autoridad de gestión así como los criterios de subvencionalidad del FEP sobre densidad de población, dependencia de la pesca y presencia de pequeñas comunidades pesqueras.

## Contexto social, económico y medioambiental

La estrategia debe presentar un análisis o diagnóstico del contexto social, económico y medioambiental de la zona de pesca. Los miembros del grupo o expertos contratados pueden llevar a cabo esa tarea. El análisis debe ser modesto en cuanto a su ámbito y su objetivo debe ser coherente con el Eje 4, sus prioridades y el alcance de sus logros potenciales. Por consiguiente, la información y los datos presentados deben ser específicos, relevantes y concentrarse rigurosamente en la zona de pesca local.

Esta parte del análisis debe servir sobre todo de fuentes secundarias, de estadísticas publicadas que identifiquen el marco de referencia y los datos de tendencias. También deben identificarse los informes y estudios relevantes. Además es importante, en esta fase, considerar la adecuación de la estrategia con otras estrategias y programas localmente importantes y la manera de complementar o agregar su estrategia con respecto a estos últimos. Este método puede no sólo proporcionar datos y análisis útiles, sino también identificar fuentes de datos provechosos. Pueden surgir ciertos problemas de adecuación espacial de determinados conjuntos de datos de algunas zonas de pesca. En dichos casos, se podría considerar necesario llevar a cabo alguna investigación adaptada, que podría contar o no con el apoyo de su autoridad de gestión.

Los grupos de datos principales socioeconómicos a evaluar incluyen:

- › la población residente y sus características;
- › el número de puestos de trabajo en la zona;
- › el empleo por sectores y por género, a tiempo completo y parcial;
- › las competencias y las cualificaciones;
- › el desempleo;
- › las empresas, el tejido empresarial, la cantidad y el tamaño;
- › las infraestructuras y los accesos a los servicios;
- › las carencias y desventajas.

La estrategia debe también proporcionar los datos del marco de referencia medioambiental y los análisis correspondientes a la zona de pesca, incluyendo cualquier denominación, y debe identificar los recursos medioambientales que puedan ser relevantes para la estrategia.

En cada caso debe elegir y destacar todas las dimensiones específicas en relación con la zona y el sector pesqueros.

A partir de ese análisis debe identificar aquellos retos y oportunidades principales a los que se enfrenta la zona de pesca y que el FLAG tendrá en cuenta con objeto de perfeccionar la estrategia.

## Compromiso de la comunidad y de los grupos interesados

Como proceso ascendente, las expectativas son que tanto la comunidad como los grupos interesados se impliquen en promover el desarrollo del FLAG y de su estrategia desde el principio. Se proporcionan directrices en la subsección anterior sobre «los enfoques participativos de elaboración de la estrategia». El FLAG debe fijar las bases de la consulta a la comunidad y a los grupos interesados, poniendo de relieve esa implicación ascendente con explicación de lo que se ha llevado a cabo, cómo se ha involucrado la comunidad y hasta qué punto. La estrategia debe resumir las conclusiones de la consulta a los grupos interesados y a la comunidad en general. Así, debe incluir los resultados de los grupos de trabajo. Por lo común, debería haber dos elementos principales y claramente vinculados con esto:

- › las apreciaciones sobre los puntos fuertes, los medios, las necesidades y las oportunidades a los que se enfrenta la zona (que formen parte del proceso de análisis DAFO o que presten su apoyo en caso de tratarse de una fase diferenciada) y
- › las apreciaciones sobre las prioridades y el equilibrio de la estrategia, las medidas y la manera de ejecutar dicha estrategia.

Una faceta importante que debe surgir en este momento es la perspectiva desde la que se enfoca o se aborda la estrategia, o en qué medida dicha estrategia se centra fundamentalmente en el sector pesquero y, a través de ello, en la comunidad pesquera, o viceversa, o si el enfoque se hace fundamentalmente desde la perspectiva social, económico o medioambiental.

## Análisis DAFO (debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades)

La estrategia debe contener un análisis DAFO de gran calidad basado en las características principales de la zona de pesca, en el contexto socioeconómico y medioambiental, en el examen de documentos y reglamentaciones, en las consultas a la comunidad y a los grupos interesados, además de contar con los conocimientos o las contribuciones de expertos. El elemento principal de la matriz DAFO es el análisis. No debe ser una mera enumeración de debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades, ya que ello no contribuye a la justificación de la estrategia.

La matriz DAFO debe mostrar un análisis de los efectos de esos factores en la zona de pesca y en la comunidad correspondiente y proporcionar la base para determinar la prioridad de actuaciones y recursos. Es un elemento capital que relaciona la base de pruebas, el compromiso de la comunidad y el programa propuesto. Se ofrecen directrices sobre como realizar un análisis DAFO de manera eficaz en la página 64 del manual de la CE sobre el ciclo de gestión de los proyectos<sup>5</sup>.

## Origen de la estrategia, objetivos principales y fundamentos

Se debe mostrar claramente que la estrategia de la zona de pesca se deriva de la combinación del análisis y de las conclusiones de la consulta. Es preciso presentar una breve síntesis de las conclusiones del análisis y de las consultas y, a partir de ellas, extraer las prioridades principales acordadas y los objetivos globales o muy importantes de la estrategia. Este objetivo global debe resumir lo que la estrategia de la zona de pesca busca lograr y debe ser expresado en términos SMART, a saber:

- › eEspecífico: exponer claramente de qué se ocupará el proyecto y con qué medios.
- › Mensurable: que contiene una base para la medición y un objetivo cuantificado.
- › Alcanzable: técnicamente realizable de acuerdo con el alcance de la actuación propuesta.

<sup>5</sup> [http://ec.europa.eu/europeaid/multimedia/publications/publications/manuals-tools/t101\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/multimedia/publications/publications/manuals-tools/t101_en.htm).

- › Realista: factible dados los recursos proporcionados, el tiempo asignado, el tamaño del grupo destinatario, etc.;
- › Temporal: agregar la fecha límite para alcanzar los objetivos.

Lo que sigue muestra un ejemplo de dicho objetivo global presentado en términos SMART:

*«Reforzar, antes del año 2015, la innovación y la adaptabilidad de las empresas en la zona del FLAG mediante acciones que conduzcan a la introducción de diez nuevos procesos o productos, a que 200 personas se beneficien además de la implantación de nuevas competencias y a la creación o la protección de 100 puestos de trabajo brutos».*

Presentar unos fundamentos claros de la estrategia (lo que propone llevar a cabo y porqué es apropiado), justificándolos mediante el análisis y las conclusiones de las consultas. Identifique desde una perspectiva general las medidas mediante las cuales la estrategia será aplicada explicando cómo representa una respuesta coherente al tema fundamental y al objetivo general, esto es, que sea internamente coherente.

## Coherencia y sinergias con otras políticas

Como se ha señalado en la sección anterior sobre el contexto social, económico y medioambiental, es preciso garantizar que se ha tenido en cuenta la coherencia de la estrategia con otras políticas, estrategias e intervenciones locales. Al ser el Eje 4 un programa de ámbito relativamente reducido, es importante no emprender actuaciones que puedan ser tratadas por otras políticas sino utilizar, en cambio, el Eje 4 como herramienta para destacar la necesidad de actuar, de complementar y, si fuese posible, de conseguir recursos adicionales. Lograr la mejor adecuación con las demás intervenciones permitirá asegurar una mejor relación entre los esfuerzos y los recursos aplicados de conformidad con el Eje 4.

Todo ello ayuda también a evitar la duplicación y el solapamiento y, de este modo, a complementar o añadir valor cada vez que sea posible. Es necesario describir en la estrategia la manera de lograrlo en la práctica. A menudo para ilustrar lo anterior es muy recomendable la utilización de una tabla en la que se recogen las demás políticas y programas existentes y sus ámbitos de aplicación e intervención.

## Objetivos y medidas de carácter específico

En función de su análisis y sus consultas obtendrá propuestas derivadas para los grupos de acciones o de medidas a emprender con el propósito de lograr los objetivos globales que deben ser descritos en su estrategia. Para cada una de esas medidas, se debe elaborar un folleto informativo adoptando un formato común y que contenga los siguientes elementos:

### Objetivos específicos

Se deben proporcionar objetivos especificados en consonancia con los principios SMART y el resumen de lo que la medida se propone llevar a cabo y debe contribuir al logro de los objetivos generales. Un ejemplo de tal objetivo, relacionado con el ejemplo del objetivo global, sería:

*«Mejorar, antes del año 2015, los resultados económicos de la zona del FLAG mediante actuaciones que permitan a 340 participantes finalizar satisfactoriamente una actividad formativa, la creación o la protección de aproximadamente 200 puestos de trabajo brutos y la oferta de unas 2 000 camas turísticas adicionales».*

### Fundamentos

Se debe proporcionar un razonamiento justificado de la medida y de su contribución a la estrategia general. Con ello se demuestra la lógica que respalda sus propuestas basándose en los hechos derivados de sus análisis y en las conclusiones de la consulta, según sea pertinente.

### Ámbito de aplicación

Debe identificarse el abanico de actuaciones de apoyo que puede ser tenido en cuenta a tenor de las medidas adoptadas. Al acometer esta labor, se deben verificar los documentos del correspondiente programa nacional del FEP a fin de garantizar la coherencia y la subvencionalidad de las propuestas.

### Complementariedad y delimitación de atribuciones

Se debe explicar brevemente cualquier ámbito de aplicación para la complementariedad entre esa medida y otras iniciativas. Esto incluye la complementariedad interna entre la estrategia y su programa del FEP y la complementariedad externa con otros programas o iniciativas.



También debe precisar cualquier acción específica de medidas adicionales exigida para garantizar una clara delimitación de las actividades apoyadas.

#### **Beneficiarios finales**

Se deben identificar los grupos beneficiarios de los proyectos financiados. Para ello se debe incluir la referencia a cualquier grupo destinatario o prioritario identificado a través del desarrollo de la estrategia.

#### **Recursos y ponderación**

Se debe proporcionar la asignación indicativa de financiación del FEP para la medida, desglosada en términos monetarios y calculada como porcentaje del total de los recursos del Fondo para la estrategia de la zona de pesca. También debe explicarse el fundamento de esta asignación haciendo referencia a su análisis y a la lógica de su intervención.

#### **Resultados y efectos directos**

Es preciso identificar los tipos y la magnitud de los efectos directos previstos en la medida. Normalmente esto se lleva a cabo identificando los indicadores de resultados apropiados y estableciendo objetivos cuantificables. Deben ser proporcionados al volumen de recursos destinados a la medida. Puede ser útil pensar en términos de jerarquía de efectos de la medida, por ejemplo qué consecuencias queremos lograr, qué resultados queremos alcanzar y qué productos finales buscamos. Lógicamente, esos efectos estarán directamente relacionados con sus objetivos SMART. Por ejemplo, en el caso de una iniciativa en materia de formación:

- › Los efectos directos buscados pueden ser el número de personas con más posibilidad de conseguir empleo o que tienen su puesto de trabajo protegido gracias a una mayor adaptabilidad.
- › El resultado sería el número de personas que han completado satisfactoriamente el curso de formación obteniendo una cualificación o aplicando nuevas competencias en el trabajo.
- › El producto final sería el número de días de formación a los que se han acogido las personas.

Es preciso determinar indicadores apropiados de los conjuntos de medidas especificados en su programa nacional. Puede también incluir los indicadores de resultados que reflejen los temas o prioridades específicos de su estrategia y/o las prioridades locales, aunque es esencial que estén bien definidos y sean prácticos y de número limitado.

#### **Acciones de proyecto propuestas**

En esta fase es imposible especificar toda la actividad del proyecto que puede surgir de conformidad con la estrategia. Sin embargo, debe realizar las mejores estimaciones de la actividad que pueda surgir en las primeras fases, basándose en las consultas, la investigación y el análisis que ha emprendido al preparar la estrategia; debe utilizar también lo anterior para determinar la mejor financiación posible a lo largo del programa en el plan de aplicación.

#### **Cuestiones horizontales**

##### ***Igualdad de oportunidades***

Se exige a toda financiación de la UE que se integre en la política general de la Comisión en materia de igualdad de oportunidades, consagrada en el Tratado de la UE y reflejada también en la legislación de los Estados miembros. Esto es importante no sólo para proteger los derechos de los ciudadanos, sino también para garantizar que todo el talento y las capacidades disponibles sean aprovechados. La estrategia debe realizar una declaración clara y concisa que exponga el enfoque estratégico para facilitar y garantizar la igualdad de oportunidades y su propuesta de llevarlo a cabo de forma operativa. Un método pragmático a dicho efecto consiste en adoptar una política apropiada de igualdad de oportunidades de uno de los socios, cotejándola con la estrategia del FLAG y modificándola para demostrar cómo puede ser aplicada operativamente. Se puede adjuntar la política como anexo a la estrategia.



### **Sostenibilidad medioambiental**

Se espera que todos los programas financiados por la UE se integren en la política general de la Comisión en materia de sostenibilidad medioambiental. Es importante integrar el desarrollo sostenible medioambiental en las estrategias de la zona del FLAG debido a las legislaciones nacionales y de la UE y a la dependencia de las comunidades y economías pesqueras de unos recursos naturales y medioambientales de gran calidad. La estrategia debe exponer los principios de sostenibilidad medioambiental con los que su FLAG está comprometido y subrayar cómo se llevarán a cabo su aplicación y su posterior supervisión.

### **Innovación**

La importancia del principio estratégico global es la búsqueda de la innovación, la promoción de nuevos planteamientos y soluciones empresariales orientados al futuro y, por consiguiente, su estrategia debe esbozar ese enfoque general. Al acometer esta labor es importante considerar la adecuación entre la innovación, la cooperación y el trabajo en red. Transferir las mejores prácticas, compartir y aprender de otros permite el acceso a una gran experiencia y promueve la innovación.

Promover la innovación es uno de los principios básicos del Eje 4. Centrarse en la innovación se fundamenta en la convicción de que es muy poco probable que seguir haciendo «más de lo mismo» permita a las zonas pesqueras aprovechar su pleno potencial y por lo tanto deben buscarse nuevas soluciones a los problemas existentes.

La experiencia de Leader y de otras iniciativas basadas en zonas demuestra que muy a menudo la innovación se comprende de forma insuficiente, ya que se suele asociar más al riesgo de fracaso que al entendimiento de que cuando se buscan nuevas soluciones o enfoques, algunos proyectos pueden llegar a fracasar inevitablemente de alguna manera y esto se debe tener en cuenta. Ejemplos de tipos de innovación que surgen habitualmente serían los siguientes:

- › Cómo se desarrolla o gestiona un proyecto.
- › Quién está implicado en el proyecto y cómo lo está.
- › Cómo se dota el proyecto.
- › Cómo se identifican, utilizan, difunden o comunican los resultados o las lecciones aprendidas.
- › Cómo se vuelve el proyecto «autosostenible».
- › Cómo se relaciona el proyecto con otras iniciativas.

Es necesario incluir una declaración sobre cómo se debe tratar todo esto en la estrategia (por ejemplo, dando prioridad a los proyectos que demuestren claramente alguna forma deseable de innovación).

### **Cooperación y trabajo en red**

El artículo 44 del FEP estipula dos acciones en cuanto al Eje 4:

1. Medidas específicas dedicadas a la cooperación transnacional e interregional y
2. Cooperación en red entre grupos.

También incluye disposiciones específicas para las redes nacionales y europeas.

Es preciso tener en cuenta los distintos tipos de cooperación, formales e informales, que pueden aportar muchos beneficios importantes. Aunque el enfoque formal se dirige en gran medida a proyectos en conjunto, los métodos menos formales como el apoyo y el asesoramiento paritarios son áreas vitales de cooperación mediante el trabajo en red. Al emprender el establecimiento de un FLAG y de una estrategia local no está usted solo, sino que se une a una comunidad. ¿Cómo puede utilizarla o contribuir en ella para el desarrollo de su grupo, para emprender proyectos o iniciativas comunes o para intercambiar o transferir conocimientos y experiencia? Su estrategia debe exponer el enfoque que propone, cómo lo desarrollará y lo que quiere lograr para su FLAG.

## 4c. Establecimiento de estrategias eficaces

### Preparar un plan de ejecución (plan de negocio o de acción<sup>6</sup>)

El plan de ejecución es el documento que describe el modo en que el FLAG pretende aplicar su estrategia. Se adjunta a la estrategia y, dependiendo de las disposiciones específicas del Estado miembro en cuestión, recogerá por lo general algunos de los siguientes elementos:

1. Una descripción del proceso de ejecución.
2. Las disposiciones relativas a la gestión administrativa y financiera, incorporando la contratación del personal.
3. Una descripción general de las actividades para el futuro desarrollo del FLAG.
4. El procedimiento de aprobación, de ejecución y de desarrollo del proyecto.
5. Los criterios de selección del proyecto que serán utilizados.
6. Los procedimientos previstos para la supervisión y la evaluación.
7. Un plan de acción en materia de comunicaciones o de publicidad.
8. La información financiera detallada referente a las asignaciones de fondos, a los gastos, etc.



Laura Nieto Zas; Gerente del FLAG de la Ría de Pontevedra (España).

Los Estados miembros pueden solicitar elementos adicionales, cuyo orden y relevancia pueden variar. En algunos casos, pueden ser presentados en distintos documentos; por ejemplo, algunos elementos pueden presentarse en las propias estrategias o en otros documentos de la solicitud. Lo importante es asegurarse de consignarlos en alguna parte de la solicitud. En esta nota se ofrece una breve descripción de lo que se tiene que considerar para cada uno de esos elementos.

<sup>6</sup> Esta parte operativa de la estrategia se llama de distintas maneras en los diversos países. En el Reino Unido y en Irlanda se llama comúnmente plan «de negocios», mientras que en otros países se llama plan de acción, plan de ejecución o plan operativo.

## El procedimiento de ejecución

### *Perspectiva general*

La función de la sección preliminar es proporcionar una justificación sucinta de los métodos o procedimientos de ejecución que han sido propuestos, demostrando cómo contribuirán a lograr los propósitos y objetivos globales de la estrategia, aplicando el enfoque del Eje 4. Una vez más, los componentes del método de ejecución pueden variar de un país a otro, pero se considera habitualmente que incluyen al menos lo siguiente:

- Una descripción del órgano principal administrativo y financiero.
- La estructura del grupo.
- La manera de funcionar del grupo.
- Las responsabilidades principales de las distintas organizaciones.
- El modo en que el FLAG se relacionará con los grupos interesados locales, regionales y nacionales y con las autoridades de gestión.

Un diagrama de flujos puede ser una herramienta conveniente para ilustrar este punto.

### *Estructura legal*

El apartado 2 del artículo 23 del Reglamento de aplicación del FEP<sup>7</sup> permite a los Estados miembros elegir entre dos estructuras alternativas en la creación de los FLAG:

- Pueden crear «una estructura común constituida jurídicamente, cuya constitución oficial garantice el funcionamiento satisfactorio de la cooperación», o
- Pueden «seleccionar uno de los interlocutores de la cooperación como responsable administrativo que garantice el funcionamiento satisfactorio de la cooperación».

Si se elige la primera opción, será necesario especificar la forma jurídica adoptada (por ejemplo: asociación de la sociedad civil, organismo público, entidad privada sin ánimo de lucro, etc.) y facilitar una copia de los estatutos aprobados.

Dicho organismo legalmente constituido debe también demostrar que cumple todos los requisitos impuestos por el Reglamento en cuanto a la representatividad de sus órganos decisorios y de su experiencia y capacidad administrativa.

### *Órgano administrativo y financiero principal*

En la opción 2, se debe identificar la organización acordada por el FLAG para actuar en calidad de órgano responsable de la gestión administrativa y financiera del programa del FLAG. Dependiendo de la forma en que se haya constituido el FLAG, se puede tratar de un miembro del FLAG, como una autoridad local, o del propio FLAG. Se debe explicar porqué esta organización es la adecuada para llevar a cabo esa tarea (por ejemplo, en cuanto a sus sistemas, contratación del personal, experiencia y capacidades). Ese órgano será habitualmente:

- El responsable del cumplimiento del programa nacional del FEP y de otras reglamentaciones relevantes.
- El responsable financiero del programa.
- El responsable de la contratación y gestión del personal en nombre del FLAG.

### *Estructura y funcionamiento del FLAG*

Esta sección debe describir la manera en que la asociación pretende funcionar. Las consideraciones principales a tener en cuenta serán las siguientes:

- La base de la pertenencia al FLAG: debe ser representativa (por ejemplo, los miembros representan fundamentalmente los intereses directos de su organización) o corporativa (por ejemplo, los miembros actúan sobre todo en el interés del FLAG en su conjunto).
- Qué contribuciones de más alcance pueden hacer los socios para el trabajo del FLAG (por ejemplo, como asesores).
- Las normas para la toma de decisiones (por ejemplo, su adopción por consenso o por votación, el quórum exigido y el equilibrio de sus decisiones, etc.).

<sup>7</sup> Reglamento (CE) n° 489/2007 de la Comisión.

También se deben explicar tanto las responsabilidades principales del FLAG y de sus miembros como lo que se espera de los miembros de ese FLAG. Suelen ser: la supervisión de la estrategia, la promoción del programa, el compromiso de la comunidad, el control de la gestión y de los progresos, el trabajo en red, el mecanismo de enlace y el apoyo al trabajo del personal.

Cuando el FLAG se asocia con otra entidad existente como un grupo de acción local de la iniciativa Leader, entonces debe quedar claro cómo va a gestionarse la diferenciación estipulada en el Reglamento del FEP. Este asunto es particularmente relevante para los siguientes tres puntos.

##### ***El órgano decisorio***

Un método común de aprobación de proyectos es la utilización de un comité ejecutivo, una junta directiva o un subgrupo de un FLAG (órgano que toma decisiones y que depende del FLAG principal). Este órgano decisorio desempeña su función sólo hasta cierto umbral financiero, por encima del cual necesitará la aprobación del FLAG. Este grupo más pequeño reduce las exigencias impuestas a los miembros del FLAG, permite aumentar la frecuencia de las reuniones y agiliza el proceso de toma de decisiones y el procesamiento de las solicitudes. Este órgano decisorio debe respetar los principios de afiliación del FLAG y también debe contar con un mandato o un procedimiento de funcionamiento claros. Por ejemplo, la pertenencia a ese grupo puede rotar entre los miembros del FLAG.

Esta sección debe detallar el método de toma de decisiones, los cometidos y las responsabilidades de los que participan en este proceso, los niveles de delegación y los principios que serán aplicados.

##### ***Complementariedad operativa y delimitación de atribuciones con otros programas***

En esta sección debe incluirse una descripción de cómo el FLAG y su personal trabajarán con otras organizaciones e iniciativas en la zona (por ejemplo, con Leader, y también con los Ejes 2 y 3 del FEP) para garantizar que la complementariedad y la delimitación de atribuciones mencionadas en la estrategia se respetan en la práctica. Para ello se deben incluir los principios operativos generales y las particularidades de las intervenciones principales en la zona (por ejemplo, los programas de los Fondos Estructurales). Se tienen que describir en este punto de forma clara los procedimientos y la distribución de las responsabilidades. Con la ayuda de un diagrama de flujos se puede reflejar eficaz y claramente todo lo anterior. Además se pueden también describir las responsabilidades financieras.

##### ***Vías de comunicación y distribución de responsabilidades***

El plan de ejecución debe especificar las vías de comunicación y la distribución de responsabilidades en el FLAG, y cómo el FLAG se relacionará y comunicará con la comunidad. También se puede incluir esta información en el diagrama de flujos mencionado anteriormente.

##### ***Trabajar con la comunidad***

Es probable que el FLAG haya sido muy activo a la hora de relacionarse con la comunidad y consultarla para crear el FLAG y elaborar la estrategia. En este punto, es necesario describir cómo pretende garantizar el mantenimiento de la participación y del compromiso de la comunidad en general. Por ejemplo, puede desear contar con aportaciones de la comunidad local para el proceso de toma de decisiones. Esto podría suponer el trabajo con los grupos locales existentes o la creación de foros o subgrupos en la zona, por lo que debe tenerlo en cuenta en el método informativo y publicitario que utilice.

## Administración, financiación y contratación del personal

### El personal del FLAG

La experiencia aportada por la iniciativa Leader indica que una plantilla de buena calidad es un ingrediente clave para el éxito de los FLAG ya que contribuye al buen funcionamiento de la organización, a la promoción y al asesoramiento, así como a la ejecución de la estrategia. Dependiendo de su tamaño, cada FLAG necesitará un **gerente o coordinador** a tiempo completo o parcial. Sin embargo, grupos con presupuestos más elevados que operan en zonas con otras pocas organizaciones locales pueden también contratar personal adicional. Por ejemplo, en algunos países, las asociaciones emplean entre cuatro y cinco personas para el programa Leader, incluyendo la comunidad y las empresas implicadas, o bien empleados encargados del desarrollo del proyecto. La naturaleza y el alcance del apoyo adicional pueden variar según el tamaño del FLAG, su experiencia previa (por ejemplo, como grupo de área local [GAL] de Leader) y el volumen de apoyo y técnico proporcionados por los socios (por ejemplo, el organismo responsable o el Consejo Turístico) y las modalidades administrativas adoptadas.

Se puede destinar hasta un 10% del presupuesto total del FEP para hacer frente a los costes de funcionamiento y de personal del FLAG. Así, esta cifra puede suponer el único gran compromiso financiero del FLAG. Garantizar que las personas apropiadas realizan las tareas adecuadas es crucial, pero a menudo difícil de lograr en los FLAG más pequeños y con **recursos limitados**. La cooperación con los GAL de Leader o con los FLAG vecinos para compartir tareas administrativas o servicios de apoyo es una manera eficiente de hacer frente a esta cuestión.

Los requisitos de contratación del personal pueden variar con el tiempo (por ejemplo, un nuevo FLAG probablemente tendrá más necesidad de recursos prácticos en las primeras fases para conseguir participación y competencias). Es importante tener en cuenta los **recursos que se necesitarán en cada momento**, determinar los cometidos y las tareas más importantes y las necesidades de competencias y experiencias asociadas del personal. En general, se precisa llevar a cabo una serie de funciones en cualquier proceso de desarrollo local (como, por ejemplo, el apoyo para el diseño y el desarrollo del proyecto, el desarrollo y la formación comunitarios y la elaboración de la estrategia). En algunas zonas, esas funciones se desempeñan adecuadamente gracias a las agencias y organizaciones existentes, pero en otras se requiere empezar desde cero. Los FLAG necesitan por consiguiente especificar lo siguiente en su plan de ejecución:

- › La estructura propuesta de contratación de personal y de empleados.
- › Los cometidos principales, acompañados de las correspondientes descripciones de los puestos de trabajo.
- › El desglose de los principales costes del personal y de los demás costes asociados a la ejecución del programa.
- › La complementariedad o la colaboración con otras iniciativas (FLAG o GAL).

### Localización

La ubicación física del FLAG es una consideración importante en cuanto a la geografía de la zona o de cualquier organización de acogida. Hay que tener en cuenta la accesibilidad geográfica de la localización, el acceso físico, la accesibilidad percibida por la comunidad y la complementariedad operativa potencial (por ejemplo, con el organismo responsable o con otros servicios). Es preciso elaborar las propuestas de costes para el establecimiento físico y el equipamiento de la oficina del FLAG. En algunos casos, esto puede ser proporcionado por una organización existente y en otros puede determinarse en función de la cofinanciación local.

### **Financiación**

Proporcione una descripción clara de los distintos elementos de la estructura financiera y administrativa que proponga. Comúnmente, este aspecto será gestionado por el organismo responsable del FLAG que es el responsable final. No tiene que ser complejo; la claridad es el atributo más importante. Se puede, por ejemplo, presentar mediante un diagrama de flujos, acompañado de comentarios que muestren las vías de comunicación y las responsabilidades, especificando los cometidos y las obligaciones de todos los participantes.

Al encargarse de la responsabilidad financiera del programa, el organismo responsable (el propio GAL o un socio del GAL) actuará muy a menudo como banco del FLAG y será responsable de la gestión financiera local y de los pagos.

Esta sección debe, por lo tanto, presentar claramente todas esas responsabilidades, el personal que participa, los principios y procedimientos asociados, así como los controles y las evaluaciones del sistema requeridos. Se debe describir también las provisiones realizadas para la auditoría financiera interna.

### **Ayuda estatal**

El cumplimiento de la reglamentación sobre ayudas estatales debe ser una parte esencial de la valoración técnica de los proyectos. Esa normativa estipulará lo que se puede o no apoyar y hasta qué punto. Las normas en materia de ayudas públicas pueden ser bastante complejas, por lo que se debe buscar el asesoramiento de la autoridad de gestión que corresponda en caso de duda. El procedimiento para garantizar ese cumplimiento debe estar claramente establecido en el plan de ejecución. Algunas autoridades de gestión lo prescriben ellas mismas, en otras partes es competencia del organismo responsable.

### **El desarrollo del FLAG**

Como se afirmaba en la sección sobre la asociación, ningún FLAG es perfecto desde el principio. El desarrollo del FLAG y de su condición de organización sostenible es una parte vital del enfoque del Eje 4. ¿Cómo va a desarrollarse el FLAG como entidad? , ¿cómo va a consolidarse, desarrollarse como organización y trabajar para ejecutar el Eje 4 y la estrategia? Esta sección puede formar parte a menudo de la estrategia; no obstante, se menciona en este punto para garantizar que sea adecuadamente tratado.

En esta sección se describirá la evolución del FLAG durante el programa y las actividades mediante las cuales se llevará a cabo ese proceso. Se puede tratar la estructura organizativa, los recursos y los sistemas; los empleados, la formación del personal y de los miembros del FLAG, la ampliación de la asociación, la creación de capacidades y el compromiso de la comunidad, las prioridades de aplicación o los proyectos estratégicos. Se puede incorporar también la disolución del FLAG o la estrategia de continuación: ¿cómo se desarrollará o crecerá? , ¿cuál será la siguiente fase? y ¿cuál será el legado sostenible para el futuro?

En esta sección se debe, por consiguiente, consignar las medidas principales que se deben adoptar para crear y desarrollar el FLAG y, en este punto, la utilización de una tabla o lista de control detallando las acciones, los objetivos básicos, los plazos y los agentes responsables es una herramienta muy práctica.



### Establecimiento y aprobación del proyecto

El plan de ejecución debe contener una descripción general del establecimiento del proyecto propuesto y de los procedimientos de aprobación de dicho proyecto. El material de soporte debe estar disponible y ser accesible a los solicitantes potenciales en aras de la transparencia. Un diagrama de flujos puede ser de gran ayuda para ilustrar el proceso de solicitud, mientras que una tabla puede servir de ayuda para una clara asignación de las responsabilidades.

#### Establecimiento del proyecto

El establecimiento del proyecto, el proceso de solicitud y sus fases deben ser explicados, incluyendo cualquier ayuda proporcionada por el personal del FLAG. Existen al menos tres enfoques diferentes que pueden ser utilizados en general:

- › Los proyectos estratégicos iniciados o elaborados por el FLAG (éstos pueden requerir gran cantidad de recursos).
- › La ayuda directa para el establecimiento del proyecto en zonas prioritarias (aquí también se necesita gran cantidad de recursos; por ejemplo, en cuanto a creación de capacidades).
- › La convocatoria pública de propuestas de proyectos.

Existen dos mecanismos principales para las convocatorias públicas de solicitudes: el FLAG publica una convocatoria de solicitudes o un concurso público para una determinada fecha, o bien se lleva a cabo un proceso abierto de solicitudes. Hay ventajas e inconvenientes en ambos casos. El personal del FLAG, dependiendo de los recursos disponibles, deberá ocuparse del establecimiento de las solicitudes.

Una declaración de interés previa a una solicitud formal completa ayuda a evitar una pérdida de tiempo por parte de los solicitantes, del FLAG y de su personal. El personal del FLAG debe asesorar sobre la posible adecuación de las propuestas:

- › ¿Se ajusta a la estrategia?
- › ¿Es posible que pueda conseguirlo, con la ayuda al desarrollo si fuese necesario?
- › ¿Es acorde con la financiación del Eje 4 o se debe redirigir al solicitante a otra parte?

Este último punto es un factor cuya importancia se incrementará conforme el grupo de acción local se vaya consolidando como entidad de desarrollo.

#### Aprobación del proyecto

Los procedimientos deben tomar en consideración las distintas fases del establecimiento del proyecto, de la evaluación del proyecto y de la aprobación del proyecto, y asegurar que se mantenga la separación adecuada de las responsabilidades entre esos elementos para así garantizar la transparencia al tomar decisiones y evitar cualquier conflicto futuro de intereses. En general:

- › Las personas que participen en el establecimiento del proyecto no deben participar en la aprobación del proyecto.
- › El personal debe efectuar evaluaciones técnicas o proporcionar asesoramiento técnico sobre un proyecto.
- › Un miembro del grupo de aprobación de proyectos con algún interés en un proyecto debe manifestar dicho interés y retirarse mientras se toma en consideración esa solicitud.

### Criterios de selección del proyecto

En este apartado debe presentar los criterios con arreglo a los cuales se evalúan los proyectos para la obtención de la ayuda. Los documentos del programa regional o del Estado miembro deben contener los criterios principales aplicables por los FLAG en la selección de proyectos subvencionables. Se espera también que los FLAG determinen criterios locales para la selección de proyectos que reflejen las características específicas de su estrategia local y las prioridades y los objetivos de ésta. Así, deberán incluirse criterios técnicos y de calidad. Los criterios indicativos de selección están disponibles en el sitio web de FARNET ([www.farnet.eu](http://www.farnet.eu)).

Los criterios técnicos pueden incluir, por ejemplo:

- › Si el solicitante tiene capacidad técnica y financiera para ejecutar el proyecto.
- › Si la necesidad de concesión de ayudas está claramente demostrada.
- › Si los objetivos, los indicadores y las metas principales son realistas.

Los criterios de calidad pueden incluir:

- › La medida en que el proyecto contribuye al logro de la estrategia y complementa actividades cubiertas por otras iniciativas relevantes.
- › La medida en que el proyecto responde a las necesidades identificadas y es respaldado por la evidencia de una futura demanda.
- › El grado de idoneidad y coherencia local con las necesidades.

En aras de la transparencia, los criterios de evaluación deben estar disponibles y ser accesibles a los posibles solicitantes.

### Supervisión y evaluación

El propósito de supervisar y evaluar es:

- › Proporcionar información al FLAG para facilitar la gestión en curso, el desarrollo y el establecimiento de prioridades de las actividades del programa.
- › Identificar las posibles debilidades o riesgos en la ejecución de proyectos.
- › Ofrecer las medidas correctivas que se deben adoptar para eliminar debilidades, riesgos o irregularidades identificados durante la ejecución del proyecto, en especial en lo que atañe a la gestión financiera.
- › Aprender de la experiencia de la aplicación del programa, notificando las modificaciones de los métodos empleados por el bien de los programas existentes o futuros.

Los procedimientos para la supervisión formal y para la elaboración de información relativa a la aplicación de la estrategia, así como los controles de conformidad afines, deben ser establecidos en general por la autoridad de gestión o descritos en las orientaciones nacionales del programa. Cuando sea éste el caso, los FLAG deben indicar cómo pretenden cumplir esas obligaciones.

En los demás casos, los FLAG deben proporcionar una descripción de sus propuestas de información sobre los resultados financieros y físicos de los proyectos individuales y de la estrategia del FLAG. Deben adecuarse al proceso de ejecución descrito y al diagrama de flujos en el que se describen las atribuciones de cada persona implicada.

Las propuestas de evaluación del FLAG y de la estrategia deben también ser tratadas dentro de este enfoque general. Aquí también, la autoridad de gestión será probablemente, hasta cierto punto al menos, la encargada de especificarlo.

### Comunicaciones, información y publicidad

El plan de comunicación, información y publicidad debe ser elaborado de conformidad con los artículos 32 y 33 del Reglamento de aplicación del FEP. El objetivo formal de ese plan es reconocer y hacer pública la intervención de la UE. Sin embargo, se puede ampliar para aumentar el compromiso y la participación de los beneficiarios reales y potenciales, así como su conocimiento de las oportunidades para participar.

Un plan típico debería incluir:

- › Los grupos destinatarios.
- › Las actividades y los materiales publicitarios.
- › El acceso a los documentos del FLAG y a la información sobre el FLAG.
- › El plan financiero.
- › La responsabilidad principal.
- › La información para los solicitantes.
- › La información para el público en general.
- › El calendario general de las actividades del programa.

### Información financiera

Por lo común, en esta sección del plan de ejecución se deben tratar los dos elementos principales siguientes:

- › Una descripción de la forma en que las actividades del FLAG deben corresponderse con los fondos (por ejemplo: aquellos fondos que el FLAG o los promotores del proyecto deben obtener y que no pertenezcan al FEP ni a la cofinanciación pública nacional).
- › Las tablas financieras para el programa del FLAG, indicando las características de los gastos previstos procedentes de todas las fuentes para el periodo del programa.

**Adecuación de la financiación complementaria**

Los métodos para conseguir la adecuada financiación complementaria y los volúmenes que pueden preverse varían considerablemente según los Estados miembros y los programas. Serán necesarios otros fondos además de los del FEP y de la cofinanciación nacional para financiar los proyectos y los costes de aplicación del FLAG. Pueden proceder del sector público local o de fuentes privadas. En donde exista financiación complementaria pública local, la contribución pública total, procedente por ejemplo del FEP, de la cofinanciación nacional y regional, de cualquier cofinanciación pública local o de otra financiación pública complementaria, no debe superar el importe máximo de la ayuda pública establecida en el Anexo II del Reglamento del FEP. Como consecuencia de esto último y de las expectativas del Eje 4 de que la mayor parte de las acciones sea dirigida por el sector privado, es razonable asumir que la mayoría de las propuestas del FLAG incluirá cierto grado de financiación complementaria voluntaria y del sector privado.

**Tablas financieras detalladas**

En general las autoridades de gestión proporcionan unas tablas financieras provisionales para cumplir, que serán coherentes con sus tablas financieras del programa. Las siguientes orientaciones se refieren a algunas consideraciones comunes que pueden surgir.

Se debe elaborar un detalle de los gastos previstos, asignados anualmente (al menos) durante el periodo del programa. Esto debe hacerse basándose en las mejores estimaciones del FLAG y de la actividad de desarrollo del proyecto, y debe incorporar un proyecto de presupuesto operativo para los costes previstos del FLAG en materia de personal, de administración y de explotación.

Es preciso identificar y tratar los factores internos o externos que podrían afectar con el tiempo al modo de financiación. Por ejemplo, en relación con los costes del FLAG, un factor interno en los primeros años podría ser el hecho de hacer frente a costes más elevados vinculados a la creación de capacidades y a la actividad de elaboración del proyecto. En ejercicios posteriores habría que tener en cuenta consideraciones específicas asociadas a la preparación del término o de la continuación del programa. Entre los factores externos pueden incluirse, por ejemplo, las oportunidades de actividades complementarias en torno a otros programas o eventos.

En general, es necesario que las tablas indiquen los gastos totales del periodo del programa, incluyendo la financiación complementaria, desglosados por años y por procedencia:

- › Financiación del FEP.
- › Cofinanciación del sector público nacional, regional o local.
- › Financiación complementaria del sector público local.
- › Financiación complementaria del sector privado o de la comunidad.

En este apartado debe mostrarse la distribución prevista de los gastos totales subvencionables por el FEP, excluyendo la financiación complementaria por año y por medida del Eje 4 (apartado 1 del artículo 44). Tiene también que indicarse el desglose previsto de los gastos totales del programa comprendiendo la financiación complementaria por año y por medida del Eje 4.

Los costes totales de personal, de administración y de explotación deben ser asignados por ejercicios con arreglo a las fuentes de las que proceden. Se puede exigir también que proporcione un desglose trimestral de sus gastos previstos por medidas para el plan del primer año.



### **FARNET Support Unit**

Rue Saint Laurent 36-38 – B-1000 Bruxelles

T +32 2 613 26 50 – F +32 2 613 26 59

info@farnet.eu – www.farnet.eu