

LEADER II

Evaluar el valor añadido del enfoque LEADER



LIAISON ENTRE ACTIONS
DE DÉVELOPPEMENT
DE L'ÉCONOMIE RURALE

LINKS BETWEEN ACTIONS
FOR THE DEVELOPMENT
OF THE RURAL ECONOMY



OBSERVATOIRE
EUROPÉEN LEADER
LEADER EUROPEAN
OBSERVATORY

Evaluar el valor añadido del enfoque LEADER

“INNOVACIÓN EN EL MEDIO RURAL”

CUADERNO N° 4

OBSERVATORIO EUROPEO LEADER

Este informe es el fruto de la labor de un grupo de trabajo, reunido en tres ocasiones y formado por **Elena Saraceno** (CRES, Italia), **Otmar Seibert** (Fachhochschule Weihenstephan Trierdorf, Alemania), **Richard Hummelbrunner** (ÖAR, Austria), **Samuel Thirion** (INDE, Portugal), **Gilda Farrell**, **Jean-Pierre Vercruysse** (Observatorio Europeo LEADER), y **representantes de la Comisión Europea**. La redacción ha corrido a cargo de **Elena Saraceno** (CRES, Udine, Italia). **Yves Champetier**, **Jean-Luc Janot** y **Jean-Pierre Vercruysse** (Observatorio Europeo LEADER) han participado en el acabado del informe. Responsable de edición: **Christine Charlier**.

Sumario

Prólogo	5
Introducción	7
Capítulo 1	9
Recordatorio sobre LEADER y su evaluación	11
1.1 Orientaciones para la evaluación de LEADER: dos exigencias diferentes	11
1.2 Un ejemplo para ilustrar la importancia de la valorización de las especificidades de LEADER	12
Capítulo 2	13
Identificación de las especificidades de LEADER	15
2.1 Definición de las especificidades y de su relación con el programa y los factores de desarrollo	15
2.2 ¿Difieren las necesidades de información de los diferentes niveles (del local al europeo) de las especificidades?	17
Capítulo 3	21
Cuestiones y retos de la evaluación para cada especificidad	23
3.1 El enfoque territorial	23
3.2 El enfoque ascendente	25
3.3. El grupo local	27
3.4 Las acciones: su carácter innovador	29
3.5 Acciones: relaciones y multisectorialidad	32
3.6 Introducción en red y cooperación transnacional	34
3.7 Modalidades de gestión y financiación	36
Capítulo 4	39
Las necesidades de información a nivel nacional/regional y europeo	41
4.1. El enfoque territorial	42
4.2. El enfoque ascendente:	42
4.3. Grupos locales	42
4.4. Las acciones: su carácter innovador	42
4.5. Las acciones: relaciones y multisectorialidad	43
4.6. Introducción en red y cooperación transnacional	43
4.7. Modalidades de gestión y financiación	44
Conclusión	45

Prólogo

Las referencias oficiales sobre la evaluación reglamentaria de la Iniciativa LEADER¹ hacen hincapié en una doble dimensión:

- > una evaluación de tipo “clásico”, siguiendo las orientaciones generales y los procedimientos establecidos para la evaluación de otros programas.
- > una dimensión complementaria con el fin de “tomar en consideración los objetivos de esta iniciativa así como ciertos aspectos específicos: actuación a nivel local, acciones innovadoras, evaluación del tipo y composición de los grupos beneficiarios”.

La Comisión, a principios de 1998, dio a conocer la orientación de sus modalidades de evaluación intermedia que, en mayo de 1999, fecha de conclusión de este documento, posiblemente se habrán aplicado a casi todos los programas LEADER nacionales y regionales. En la misma fecha se estaban preparando orientaciones relativas a la evaluación reglamentaria ex post que posiblemente serán difundidas por la Comisión a los Estados miembros de aquí al otoño de 1999, al mismo tiempo que se darán a conocer las orientaciones para la evaluación ex post de las intervenciones en el marco de los Objetivos 1 y 5b.

Por lo tanto, el presente informe del Observatorio no hace referencia a este aspecto reglamentario y obligatorio de la evaluación de la iniciativa.

Este Informe ofrece a los grupos locales² y a las administraciones interesadas elementos de un método que podría inscribirse en la dimensión complementaria citada previamente, pero cuya utilización es puramente voluntaria. Nos ha parecido conveniente proponer un instrumento que pueda ayudar a las administraciones y a los grupos a sacar las principales enseñanzas de la experiencia LEADER para tenerlas en cuenta en la preparación de futuras intervenciones en materia de desarrollo rural.

Este informe se basa en los trabajos de un grupo de expertos del Observatorio y se ha enriquecido fundamentalmente con los trabajos llevados a cabo en el marco de la evaluación ex post de LEADER I.

Se ha llevado a cabo un procedimiento de consulta dirigido a los usuarios potenciales, con el fin de garantizar que el método propuesto responde, de la mejor manera posible, a las necesidades de evaluación de los grupos locales y de las administraciones a cargo de la ejecución de LEADER a diferentes niveles.

- > Durante la primera quincena del mes de septiembre de 1998 se celebraron consultas previas con algunas administraciones nacionales y regionales: Ministerios de Agricultura de Alemania e Irlanda, administraciones regionales estatales de Aquitania (Francia) y Escocia (Reino Unido), Dirección de Agricultura de las Regiones de Andalucía (España) y Emilia-Romaña (Italia).
- > Más tarde, se amplió esta consulta con motivo del encuentro organizado por el Observatorio Europeo LEADER en octubre de 1998, en el que participaron unas veinte administraciones nacionales y regionales, grupos de acción local, expertos implicados en la evaluación ex post de LEADER I o en evaluaciones intermedias de LEADER II y representantes de la Comisión.

[1] i DOCE 94C 180/12 y STAR Doc.VI/3479/94REV3.

[2] El término “grupo local” utilizado en este informe designa a todo beneficiario LEADER II, ya sea un “grupo de acción local” (GAL) u “otro agente colectivo LEADER II”. A principios de 1999 LEADER II concernía a 942 beneficiarios, de los cuales 879 son GAL y 63 otros agentes colectivos.

Introducción

Objetivos y contenido del informe

Objetivos:

Este informe persigue dos objetivos principales:

- > ofrecer orientaciones comunes para evaluar³ aspectos concretos de la Iniciativa comunitaria LEADER. Son las “especificidades” a las que el texto se refiere, y su aplicación conjunta la que produce el “valor añadido” del enfoque LEADER;
- > presentar los primeros elementos de un método que podría ayudar a satisfacer las necesidades de evaluación de los diferentes protagonistas⁴ del programa (tanto a nivel local como a nivel regional/nacional y europeo) en lo que se refiere a la valoración de las especificidades de LEADER.

Contenido del informe

7 especificidades

Se han identificado 7 especificidades como propias del enfoque LEADER:

- > el enfoque territorial,
- > el enfoque ascendente,
- > el grupo local,
- > el carácter innovador de las acciones,
- > los vínculos entre las acciones (enfoque integrado, multisectorial),
- > la introducción en red (a nivel regional, nacional y europeo) y la cooperación transnacional,
- > las modalidades de gestión y financiación.

Los resultados obtenidos de la combinación de estas características son lo que llamamos “el valor añadido del enfoque LEADER”.

Un marco en el contexto local

El análisis de cada especificidad queda, en primer lugar, contextualizado en el marco de las características:

- > del territorio (las características físicas, los agentes y las instituciones locales),
- > del plan de acción elegido a nivel local, o “programa de innovación rural” en la terminología de LEADER II.

Necesidades distintas y complementarias

A continuación, se presentan las necesidades de los diferentes protagonistas en materia de información para llevar a cabo la evaluación. El análisis parte de la hipótesis de que la orientación de cada nivel es diferente:

- > El grupo local seguramente desee obtener, mediante una evaluación interna⁵, un análisis de sus propias actividades con el fin de mejorar sus resultados futuros. También deseará disponer de una información seleccionada y sinóptica para ofrecerla a otros niveles y así rendir cuentas de sus acciones y gastos;
- > Los niveles regionales, nacionales y europeos preferirán, sin duda, presentar los resultados de los diferentes grupos (o regiones, o Estados miembros dependiendo del nivel) y evaluar la asistencia técnica prestada a los grupos. Asimismo, querrán conocer las repercusiones de la Iniciativa y saber si las especificidades LEADER sirven para que las acciones de desarrollo sean más eficaces que otros métodos y políticas de desarrollo.

Análisis de las especificidades desde el punto de vista local

Una vez definido este marco general, cada especificidad es analizada, por turnos y desde el punto de vista local, siguiendo una presentación sistemática:

- > definición,
- > motivos de su introducción en LEADER,
- > efectos previstos de cada especificidad,
- > propuesta de cuestiones clave para la evaluación de los procedimientos, de los resultados y del impacto obtenidos.

[3] algunos términos se precisarán en notas a pie de página, teniendo en cuenta las definiciones que aparecen en un glosario sobre la evaluación que, posiblemente, publicará la Comisión próximamente.

[4] “Protagonista” (en inglés: “stakeholder”): Individuos, grupos u organizaciones que tienen interés en la intervención evaluada o en la evaluación en sí misma, y sobre todo: las autoridades que hayan elegido y financiado la intervención, los gestores, operadores y representantes de los sectores implicados

[5] Evaluación interna: una evaluación realizada por iniciativa del grupo local, con el fin de mejorar su capacidad de estímulo del desarrollo territorial

Análisis de las especificidades desde el punto de vista de los demás niveles

A continuación, se proponen cuestiones complementarias para responder a las supuestas necesidades de los demás niveles (regional, nacional y europeo):

- > identificación de las mejores prácticas comparando diferentes enfoques;
- > evaluación de los recursos externos aportados por estos niveles;
- > evaluación de las reglas y procedimientos establecidos por estos niveles de gestión (las “reglas del juego”).

Conclusión

En conclusión, el objetivo del informe es proponer un conjunto de cuestiones cuyo fin es identificar las principales lecciones que se pueden sacar de la experiencia LEADER para otras políticas de desarrollo rural, así como la identificación de buenas prácticas valorizables.

Capítulo I

Recordatorio sobre LEADER y su evaluación

Recordatorio sobre LEADER y su evaluación

1.1 Orientaciones para la evaluación de LEADER: dos exigencias diferentes

La Iniciativa comunitaria LEADER tiene como fin introducir y experimentar un nuevo enfoque de desarrollo rural. Entre otras cosas, LEADER II presta especial atención al carácter innovador de las acciones, a su capacidad de demostración y a la cooperación transnacional entre los beneficiarios LEADER (grupos de acción local u otros agentes colectivos LEADER II).

En tanto que promotora de la Iniciativa, la Unión Europea ha precisado, en su Comunicación a los Estados miembros (94/C 180/12), los objetivos generales, las orientaciones y las exigencias en materia de evaluación de la Iniciativa, intensificando su importancia con respecto a la fase previa.

Esta Comunicación precisa que la información que tienen que proporcionar los beneficiarios de LEADER y las autoridades regionales o nacionales debe incluir:

“toda la información necesaria para poder hacer un diagnóstico de partida, precisar los cambios esperados y caracterizar la dimensión de innovación y demostración de la actividad realizada. Esta información servirá de punto de referencia en la evaluación para analizar a lo largo de la vida de cada proyecto las condiciones de surgimiento de la innovación considerada, sus consecuencias (repercusiones), su divulgación espontánea y sus condiciones de transferencia, en su caso. (...). La evaluación periódica deberá resaltar el valor añadido de las distintas partes del programa con respecto a las demás actividades llevadas a cabo en el mismo territorio (incluidas las cooperaciones transnacionales).”

Para alcanzar este objetivo, las personas a cargo de la evaluación de LEADER II, tendrán que “utilizar parámetros específicos adaptados a las características del programa” (párrafo 19 de la Comunicación).

Además, en el documento oficial sobre procedimientos de control y evaluación de los gastos de los Fondos estructurales (STAR Doc. VI/3479/94REV3), se establecen dos requisitos en materia de evaluación:

- 1) las orientaciones generales y los procedimientos establecidos para la evaluación de otros programas son también aplicables a LEADER;
- 2) “por lo que se refiere a la evaluación del impacto, será indispensable tener en cuenta los objetivos de LEADER, así como algunos aspectos específicos: actuación a nivel local, actividades innovadoras, evaluación del tipo y la composición de los grupos beneficiarios.”

Este rápido examen de las referencias oficiales ofrece un primer indicio sobre lo previsto: en definitiva, hay que emplear dos métodos de evaluación complementarios:

- > por un lado, hay que seguir los mismos procedimientos utilizados en otros programas europeos, basados en indicadores físicos y financieros para evaluar el nivel de ejecución, los resultados y el impacto, como si LEADER fuera un programa como el resto;
- > por otro lado, para identificar su diferente enfoque del desarrollo rural, también hay que evaluar sus aspectos específicos.

Aunque la Iniciativa no representa más que una parte muy modesta de los Fondos estructurales, la labor de evaluación por realizar es, de hecho, mucho más compleja que la de otras intervenciones comunitarias. En efecto, aunque la metodología para llevar a cabo este primer tipo de evaluación está bastante bien establecida, hasta ahora no se ha propuesto un método para evaluar los aspectos específicos de LEADER. El objetivo del Observatorio es que este documento contribuya a paliar este hecho y a enriquecer los debates de los diferentes interlocutores sobre la Iniciativa.

En esta última etapa de LEADER II, muchos grupos locales quieren, asimismo, llevar a cabo evaluaciones internas con el fin de sacar lecciones de las actividades realizadas y prepararse para el futuro. Este documento que enfatiza sobre las especificidades de LEADER les puede resultar muy útil.

1.2 Un ejemplo para ilustrar la importancia de la valorización de las especificidades de LEADER

Un ejemplo concreto permite ilustrar por qué la evaluación de LEADER no es una tarea simple.

Pongamos el caso de un grupo local que ha llevado a cabo una serie de acciones relacionadas con el turismo rural.

Estas acciones han dado como resultado una mayor afluencia de visitantes en el territorio, ingresos complementarios y empleos más diversificados para la población local. Se han generado nuevas formas de intercambio con el exterior, con lo que se ha mejorado la competitividad del territorio.

Los indicadores establecidos “ex ante” podrían, por ejemplo, tener como fin la cuantificación de:

- > el número de casas renovadas,
- > el número de personas formadas en técnicas de construcción tradicionales,
- > el número de usuarios del centro de ocio colectivo,
- > el número de visitantes primerizos del territorio,
- > los nuevos empleos e ingresos generados,
- > el coste de estos nuevos empleos.

Si nos contentamos con los datos suministrados por estos indicadores, no aparecerán elementos tales como la valorización de los recursos locales, la participación de los agentes locales o el vínculo entre las acciones y, por lo tanto, no se podrá apreciar su influencia sobre los resultados. Estos indicadores mostrarán una parte de los resultados y del impacto de las acciones, lo que, sin lugar a dudas, es muy importante, pero se apreciará muy poco el valor añadido que ha supuesto el “enfoque LEADER” respecto a otros enfoques.

Volviendo a nuestro ejemplo, no sabremos:

- > que ha habido una labor de información previa, con la participación de más de 200 habitantes;
- > que la definición de todo el proyecto ha sido objeto de un gran número de reuniones de concierto con todas las partes interesadas;
- > que los propietarios han participado en la definición del proyecto y que han contribuido con sus inversiones privadas a su realización;
- > que se han revalorizado los conocimientos sobre técnicas de construcción locales tradicionales;
- > que, gracias a un estudio de mercado y a los expertos, se ha organizado un sistema colectivo de ocio para familias con niños que es accesible a los residentes permanentes;
- > que se ha creado y difundido una nueva imagen del territorio.

¿Cómo se puede evaluar el impacto que pueden tener estos factores más cualitativos, que diferencian a LEADER de otros enfoques de desarrollo rural y suponen su valor añadido?

La respuesta a esta pregunta es lo que se intenta buscar a través de esta valorización de las especificidades de LEADER.

Capítulo 2

Identificación de las especificidades de LEADER

Identificación de las especificidades de LEADER

2.1 Definición de las especificidades y de su relación con el programa y los factores de desarrollo

Las especificidades de LEADER son los aspectos concretos que han caracterizado a la Iniciativa desde su inicio en 1991, y que han contribuido a formar su carácter innovador y a lograr el éxito en contextos rurales muy diferentes entre sí. La Comunicación a los Estados miembros en la que se anuncia LEADER II cita la mayoría de ellas.

Hemos seleccionado 7:

- 1 el enfoque territorial
- 2 el enfoque ascendente
- 3 los grupos locales (cooperación horizontal)
- 4 el carácter innovador de las acciones
- 5 el vínculo entre las acciones, es decir, el enfoque integral y multisectorial
- 6 la introducción en red, incluida la cooperación transnacional
- 7 las modalidades de gestión y financiación

Puede considerarse que éstas siete son las especificidades clave de la Iniciativa. Han sido elegidas por el grupo de trabajo como esenciales para lograr el éxito de LEADER, y como las que pueden ser tenidas en cuenta por todos los protagonistas.

Cada especificidad clave será definida y se explicará su función en el marco de un ejercicio de evaluación explicado en el siguiente capítulo. El dibujo 1 tiene como fin aclarar de qué modo las especificidades influyen en los elementos básicos clásicos para evaluar un proyecto o un programa.

La mayoría de los grupos locales LEADER y de las administraciones nacionales y regionales ya han identificado, probablemente, un método de evaluación que une los objetivos definidos en el programa de innovación rural con las acciones en curso de realización, mientras que la progresión hacia los resultados previstos y el impacto se miden con ayuda de indicadores (económicos, físicos, de realización y de impacto).

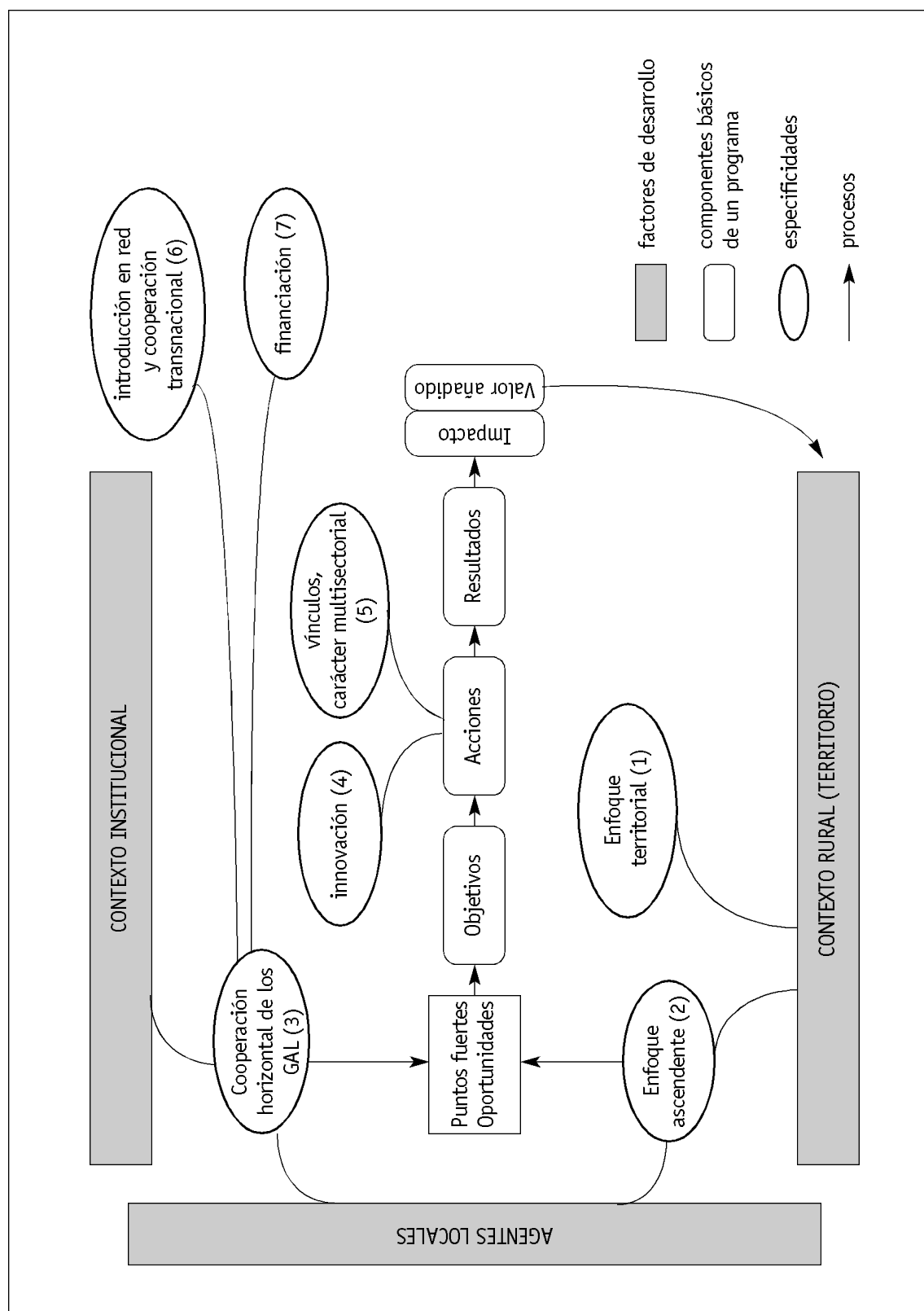
La Iniciativa LEADER funciona en estrecha relación con factores de desarrollo local, que varían de un territorio a otro: el contexto rural, los agentes locales y el entorno institucional.

Estos factores se consideran estratégicos en la Iniciativa LEADER. La existencia de las especificidades de LEADER permite relacionar el programa de innovación rural con estos factores de desarrollo local y modifica el enfoque tradicional del desarrollo rural.

En el Dibujo 1 cada especificidad está presentada conforme a los objetivos, acciones, resultados e impacto de un programa por un lado, y conforme a los factores de desarrollo local por otro. Queda demostrado que las especificidades influyen simultáneamente en el proceso de planificación y en el contexto local:

- > el enfoque territorial permite iniciar el proceso basándose en los recursos y necesidades particulares de cada territorio;
- > el enfoque ascendente permite implicar, de manera participativa, a los agentes locales, teniendo en cuenta al mismo tiempo las realidades propias de cada territorio. Este enfoque genera una nueva percepción de los puntos fuertes y de los puntos flacos, así como de los peligros y de las oportunidades, que influirá, a lo largo de todo el programa, en la definición de los objetivos, en la realización de las acciones, en los resultados previstos y en el impacto;
- > el grupo local se organiza dentro de una cooperación horizontal, donde se agrupan los agentes y las instituciones locales;
- > el carácter innovador de las acciones, el vínculo entre ellas y el enfoque multisectorial tienen influencia sobre las acciones realizadas, así como sobre los resultados previstos y el impacto;
- > la introducción en red y la cooperación transnacional influyen sobre las relaciones entre el nivel local y el mundo exterior (flujo de información y conocimientos, desarrollo de proyectos comunes). Se han producido intercambios entre los grupos locales de un mismo país o a nivel europeo; se realizan directamente o a través de las redes creadas a nivel nacional o europeo. Estos intercambios contribuyen así-

DIBUJO 1: EL NIVEL LOCAL – FACTORES EXTERNOS



mismo a reforzar los vínculos con las administraciones regionales y nacionales, así como con la Comisión Europea. La cooperación transnacional es un acuerdo más formal y estructurado que los intercambios realizados en el marco de la introducción en red;

- > el modo de financiación (“Subvención Global” o “Programa Operativo”, tramo único o plurianual) influye en la flexibilidad del programa a lo largo de todo el período de realización y, con mucha frecuencia, en el tipo de proyectos que podrán ser subvencionados (unas modalidades de pago inadecuadas pueden, por ejemplo, desalentar a los promotores de proyecto más débiles e incluso, a veces, a los más innovadores).

El Dibujo 1 muestra que cada especificidad, considerada individualmente, va a influir concretamente sobre un aspecto del contexto local o del programa. Las innovaciones, por ejemplo, afectan esencialmente a las acciones y sus resultados; el enfoque territorial influye sobre la delimitación inicial del territorio y todos los procesos derivados de ello.

Las especificidades también pueden ser consideradas en su totalidad, lo que permite evaluar el valor añadido que generan como un impacto suplementario que no existiría si se hubiera utilizado un enfoque más convencional.

2.2 ¿Difieren las necesidades de información de los diferentes niveles (del local al europeo) de las especificidades?

El Dibujo 1 identifica 7 especificidades y sus vínculos con los componentes del programa y los factores de desarrollo local. A partir de entonces, se pueden definir las necesidades de información del protagonista local en la evaluación.

Asimismo, hay que tener en cuenta ciertas especificidades en un contexto diferente (regional, nacional o europeo). Concretamente, la financiación y la introducción en red (incluida la asistencia y financiación de la cooperación transnacional), en gran medida, corren a cargo de los niveles regional, nacional y europeo.

El diagrama del Dibujo 2 muestra de qué modo influyen las especificidades aplicadas a nivel regional, nacional o europeo:

- > la financiación de los programas LEADER y sus modalidades de realización (financiaciones plurianuales, programas operativos o subvenciones globales, etc.) conllevan una serie de particularidades:
- > se trata de cofinanciaciones que combinan ayudas privadas y públicas locales, con una ayuda económica externa (Unión Europea, administraciones regionales y/o nacionales);
- > se asigna un presupuesto a cada grupo local sobre la base del programa de innovación rural aprobado por las autoridades regionales o nacionales;
- > cierta flexibilidad permite la adaptación de este presupuesto a los cambios que puedan surgir a lo largo de la realización del programa;
- > la introducción en red a nivel regional o nacional posibilita los contactos directos entre los grupos, así como intercambios más estructurados a través de las redes establecidas (a nivel nacional se suele contar con el apoyo de una Unidad nacional de animación de la red). Asimismo, la red favorecerá los contactos directos entre los grupos locales y el nivel regional/nacional. Esto influirá en el tipo de información y servicios ofrecidos por las administraciones públicas o por otros agentes a nivel nacional/regional;
- > asimismo, la introducción en red a nivel europeo permite establecer contactos directos entre los grupos o intercambios a través de la Red europea de Desarrollo rural, apoyada por la Comisión a través del Observatorio Europeo LEADER. La interconexión brinda un marco de referencias más amplio y más rico para los intercambios;
- > la cooperación transnacional afecta a proyectos específicos comunes de varios grupos LEADER a nivel europeo; además, influye en las acciones de estos grupos puesto que ofrece un marco que facilita la transferencia de experiencias y, en algunos casos, la posibilidad de alcanzar una masa crítica que no existía antes en el medio rural.

La orientación de la evaluación dentro de una perspectiva nacional/regional o europea será, probablemente, un tanto distinta a la orientación a nivel local.

A estos niveles, es necesario evaluar:

- > la eficacia y la eficiencia⁶ de las especificidades de las que son responsables estos niveles (financiación, introducción en red, cooperación transnacional) respecto a otras políticas en las que no están presentes dichas especificidades.
- > el funcionamiento de las “reglas del juego” (orientaciones y procedimientos) que se establecen a estos niveles;
- > las razones que explican las diferencias observadas entre la actuación, los resultados y el impacto de los grupos a nivel local;
- > la adecuación de LEADER como modelo y su carácter transferible a otras políticas regionales, nacionales o europeas. La evaluación tendrá en cuenta el valor añadido global aportado por todas las especificidades que han sido aplicadas y por cada una de ellas individualmente.

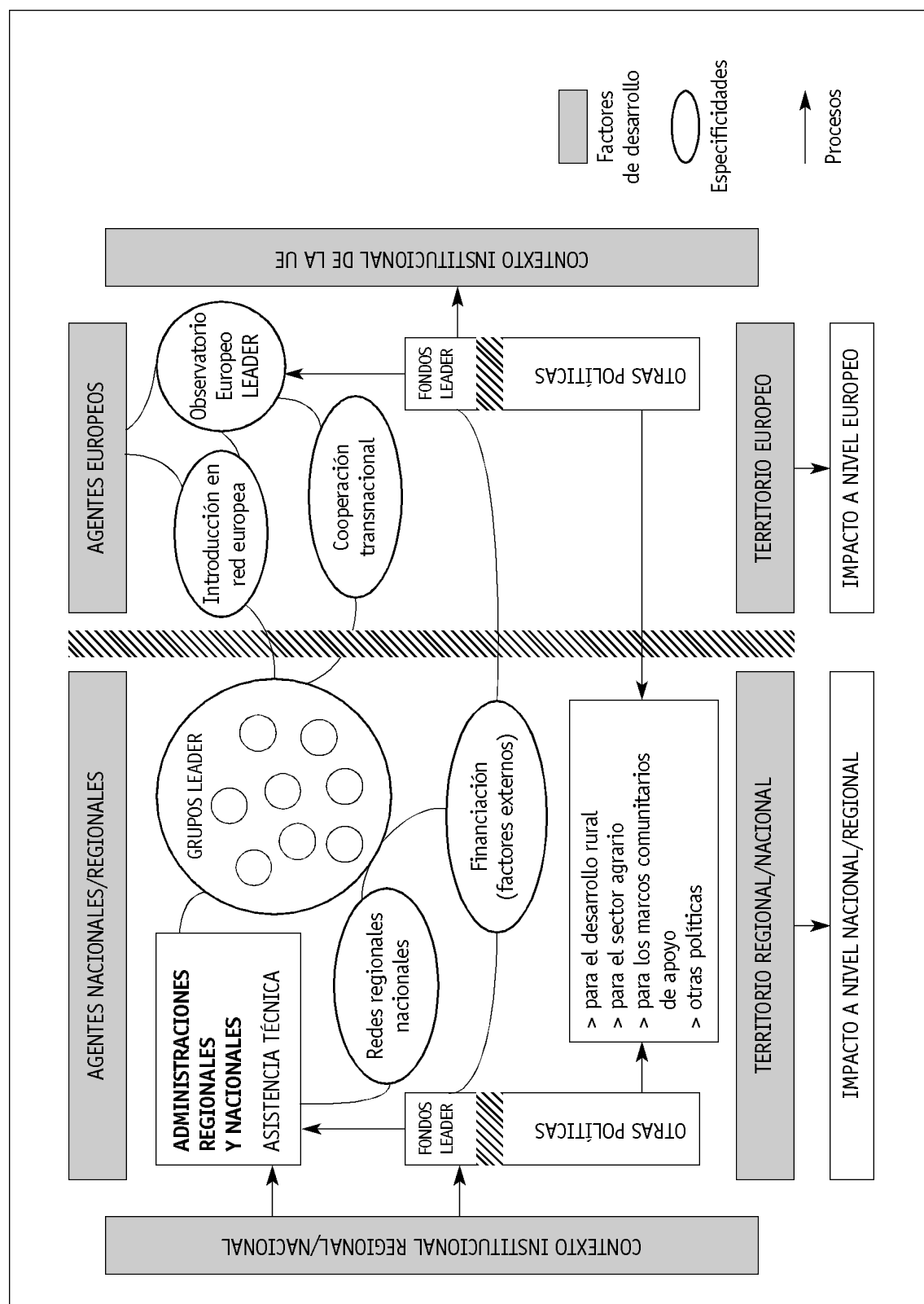
Para responder a estas necesidades debería aportarse con el tiempo información sobre los resultados de los programas individuales, de manera que se puedan añadir datos, a partir del nivel local “hacia arriba” (procedimiento ascendente), comparar los grupos e identificar modelos que representen las mejores prácticas.

El cuadro 1 resume, para cada protagonista, las especificidades que conviene evaluar en su respectivo nivel y sugiere la orientación que podría seguirse en la evaluación. Asimismo, en el cuadro se muestran algunos métodos que podrían ser utilizados para evaluar las especificidades. De todos modos, está claro que todavía queda trabajo por hacer desde el punto de vista metodológico, tanto para organizar el flujo de información entre los niveles como para disponer de medios de análisis eficaces.

[6] Eficacia: la constatación de que se han conseguido los objetivos previstos.

Eficiencia: el hecho constatado de que los efectos se hayan obtenido

DIBUJO 2: NIVEL NACIONAL/REGIONAL – NIVEL EUROPEO



CUADRO 1: LAS NECESIDADES DE INFORMACIÓN DE LOS DIFERENTES PROTAGONISTAS

Protagonista	Especificidades propias de cada nivel	Posibles orientaciones de evaluación	Propuestas de métodos
Nivel local	<ul style="list-style-type: none"> > enfoque territorial > enfoque ascendente > grupos locales > acciones innovadoras > vínculos entre las acciones > introducción en red/cooperación transnacional > modalidades de gestión y financiación 	<p>¿cómo han influido las especificidades:</p> <p>a) el proceso de programación</p> <p>b) los factores que conforman el contexto a nivel local</p> <p>¿qué valor añadido han creado en cuanto a resultados e impacto?</p> <p>¿cómo han influido en los resultados a nivel local las modalidades de gestión y financiación, así como la introducción en red?</p> <p>¿qué lecciones se pueden sacar para futuras acciones?</p>	<p>Evaluación interna realizada con ayuda de un evaluador externo</p> <p>Encuestas in situ a los promotores de proyecto o a ciertos sectores de la población</p>
Nivel nacional/regional	<ul style="list-style-type: none"> > modalidades de gestión y financiación > introducción en red a nivel nacional/regional 	<p>¿de qué modo han influido las orientaciones y los procedimientos en la realización de las especificidades?</p> <p>¿qué modelos y qué buenas prácticas han surgido? ¿cuáles han sido, si procede, los aspectos negativos?</p> <p>¿de qué modo las modalidades de gestión y financiación, así como la introducción en red, han influido en los resultados a nivel local?</p> <p>¿qué lecciones se pueden sacar para las políticas rurales y agrícolas regionales y/o nacionales y para el futuro de LEADER?</p> <p>Adecuación de LEADER como modelo, transferibilidad, buenas prácticas e integración en otras políticas.</p>	<p>Evaluación interna de los resultados/impactos</p> <p>Evaluación externa de los datos recibidos del nivel local</p> <p>Incorporación y comparación de estos datos por medio de tipologías pertinentes (territorios, cooperación, sectoriales)</p> <p>Encuestas ad hoc sobre temas o públicos específicos</p>
Nivel europeo	<ul style="list-style-type: none"> > modalidades de gestión y financiación > introducción en red europea Cooperación transnacional 	<p>¿de qué modo han influido las orientaciones y las modalidades de realización en la aplicación de las especificidades?</p> <p>¿qué características regionales y nacionales aparecen?</p> <p>¿de qué modo han influido las modalidades de gestión y financiación, así como la introducción en red en los resultados a nivel local?</p> <p>¿qué lecciones se pueden sacar para las demás políticas rurales y agrícolas, así como para el futuro de LEADER?</p>	<p>Evaluación interna de los resultados/impacto</p> <p>Síntesis de los datos recibidos del nivel nacional/regional</p> <p>Incorporación y comparación de estos datos, por medio de tipologías pertinentes (territorios, cooperación, sectoriales)</p> <p>Encuestas ad hoc sobre temas o públicos específicos</p>

Capítulo 3

Cuestiones y retos de la evaluación para cada especificidad

Cuestiones y retos de la evaluación para cada especificidad

En este capítulo cada especificidad seleccionada será analizada del mismo modo:

- > propuesta de **definición**, con el fin de tener una referencia común;
- > presentación de los **motivos de su introducción** en LEADER, con el fin de mostrar explícitamente los objetivos de su presencia en un programa de desarrollo rural: de este modo, disponemos de referencias para evaluar los resultados y el impacto;
- > propuesta relativa a las **cuestiones principales** que podrán ser utilizadas para la evaluación de cada especificidad. En cada ocasión se presentará:
 - > una breve descripción de la situación inicial para mostrar el contexto;
 - > la descripción de los procesos activados para la realización;
 - > los resultados, el impacto y las enseñanzas.

Con el fin de que la metodología sea más accesible, en este apartado sólo se presentan las cuestiones que podemos considerar comunes para todos los protagonistas; está claro que aquéllos que quieran ampliar uno u otro punto concreto pueden desarrollar otras cuestiones.

En este capítulo, las cuestiones propuestas son sobre todo pertinentes a **nivel local**, el primer “elemento básico” de la evaluación. Los demás niveles serán estudiados en el siguiente capítulo.

Al plantear las cuestiones se prestará especial atención a la elección de la persona interrogada, que preferentemente será el responsable del grupo local. Si hay otros recursos disponibles, se podrán llevar a cabo encuestas complementarias entre ciertos promotores de proyecto⁷. Los resultados de estas encuestas serán utilizados para responder a las cuestiones formuladas. Se recomienda especialmente la celebración de reuniones informativas generales para los grupos, con el fin de mejorar la comprensión de las cuestiones planteadas y de las respuestas esperadas.

3.1 El enfoque territorial

3.1.1 Definición

El enfoque territorial consiste en definir una política de desarrollo a partir de las realidades, puntos fuertes y puntos flacos particulares de una zona. En LEADER, esta zona es una **unidad territorial rural** que tiene cierta homogeneidad, caracterizada por una cohesión social interna, una historia y tradiciones comunes y un sentimiento de identidad compartido. Su tamaño puede variar sensiblemente en función del contexto (por ejemplo, entre zonas de baja y alta densidad de población) y la estrategia de desarrollo adoptada. Esta zona no tiene por qué coincidir necesariamente con una unidad administrativa preestablecida. El territorio LEADER ha sido definido, a modo indicativo, en la Comunicación a los Estados miembros, como una zona de menos de 100 000 habitantes.

3.1.2 Motivos y resultados previstos

La razón de ser del enfoque territorial está ligada a la importancia recientemente concedida a la función de los **recursos autóctonos** (antes que a los recursos exógenos) en la promoción de un desarrollo duradero. Las zonas rurales difieren las unas de las otras: cada territorio dispone de un conjunto de recursos concretos y típicos, susceptibles de ser valorizados, de un modo más eficaz, por parte de las instituciones y agentes locales. Éstos son los más indicados para conocer los puntos fuertes y los puntos flacos del territorio y para desarrollar una visión global de su potencial. Los recursos autóctonos pueden ser físicos, ambientales, culturales, humanos, económicos y financieros, institucionales y administrativos. La definición de las políticas de desarrollo, a nivel local, puede resultar más eficaz y más fácil de gestionar, ya que permite movilizar estos recursos.

[7] “Promotor de proyecto”: *Persona u organismo, público o privado, que solicita y obtiene previsiblemente ayuda en el marco de la intervención para un proyecto concreto.*

El enfoque territorial permite:

- > valorizar y movilizar los recursos autóctonos o típicos que hayan sido infravalorados anteriormente;
- > ofrecer mejores perspectivas de desarrollo duradero que las políticas que aplican medidas no diferenciadas a todas las zonas rurales desfavorecidas;
- > formular una visión global para el territorio.

3.1.3 Cuestiones principales

a) situación inicial

- > Explicar cómo ha sido definido el territorio LEADER inicialmente (criterios utilizados, argumentos para ampliarlo o reducirlo, consideración de la existencia de recursos autóctonos para su delimitación, coincidencia o no con una unidad administrativa).
- > Evaluar la pertinencia de tal delimitación (tamaño, cohesión social e identidad cultural, masa crítica de actividades, carácter rural).
- > *¿Era apropiada la delimitación inicial de la zona? ¿Por qué?*

b) procesos:

- > *¿Ha contribuido el enfoque territorial a una nueva o más eficaz valorización de los recursos autóctonos que antes habían sido infravalorados? ¿De qué recursos se trata?*

c) Resultados e impacto

En este caso se trata de evaluar el potencial de la zona, los puntos fuertes y los puntos flacos de los recursos locales que tendrían que haber sido identificados en el diagnóstico inicial del territorio. El concepto de “**masa crítica**” es útil: se trata de la capacidad del territorio de generar un proceso de desarrollo que movilice sus propios recursos. No obstante, lo que en un momento determinado estaba considerado como un factor crítico para el desarrollo, no tiene por qué serlo ahora y viceversa.

- > *¿Ha conseguido el territorio generar un desarrollo gracias a sus propios recursos?*
- > *¿Eran pertinentes para la zona el programa de innovación rural y las acciones previstas?*
- > *¿Ha permitido el programa tener una visión global?*
- > *¿Han aumentado las acciones el sentimiento de pertenencia al territorio y de identidad de la población? ¿Se ha reforzado un sentimiento de responsabilidad colectiva respecto al territorio?*

d) Enseñanzas

- > *¿Es necesario modificar la delimitación del territorio? ¿Por qué?*

3.2 El enfoque ascendente

3.2.1 Definición

El enfoque ascendente tiene como fin fomentar la **toma de decisiones participativa** a nivel local, para todo aquello que tenga que ver con las políticas de desarrollo. Se persigue la implicación de los agentes locales: la población en su conjunto, los grupos de interés económico y sociales, así como las instituciones públicas y privadas representativas.

Las **actividades de formación y animación** (“**capacity building**”) forman un componente estratégico del enfoque ascendente:

- > sensibilización, formación, participación y movilización de la población local para la identificación de los puntos fuertes y puntos flacos del territorio (diagnóstico),
- > participación de los diferentes grupos de interés en las opciones estratégicas del programa de innovación rural,
- > transparencia de los criterios de selección de las acciones llevadas a cabo.

La participación puede darse en diferentes etapas del programa (antes de la definición del plan, durante la realización, o tras sus conclusiones); puede estar garantizada por la participación directa o por medio de representantes de intereses colectivos.

Para que sea eficaz, el enfoque ascendente tiene que ser aplicado en un territorio relativamente pequeño, donde los habitantes se conozcan, puedan reunirse fácilmente y puedan tener la ocasión de participar en la toma de decisiones. Por lo tanto, está estrechamente ligado al enfoque territorial.

3.2.2 Motivos y resultados previstos

El enfoque ascendente es una alternativa a los enfoques tradicionales en lo que se refiere a la toma de decisiones, ya que éstos últimos suelen ser esencialmente descendentes. Es un método para identificar las decisiones más convenientes mediante consultas a los grupos de interés pertinentes, a nivel local.

Si partimos de la base que los territorios rurales disponen de recursos diferenciados y que tienen problemas diferentes, conviene elaborar medidas adaptadas a cada caso: entonces, la toma de decisiones centralizada resulta inadaptada y/o insuficiente, ya que no puede adaptarse a las particularidades de cada zona. La toma de decisiones local y participativa es, por lo tanto, un medio estratégico para reconocer la exis-

tencia de diversas necesidades en materia de política rural. Si este enfoque sirve para descubrir nuevas ideas, es útil aplicarlo desde la etapa del diagnóstico y de la elaboración del programa de innovación rural.

Un segundo motivo es el hecho de que la toma de decisiones participativa puede garantizar, cuando funciona eficazmente, una amplia y equitativa representación de todos los grupos de interés, ofreciendo de este modo la oportunidad de alcanzar el consenso, de resolver conflictos y de favorecer nuevos vínculos entre sectores y grupos.

La adopción del enfoque ascendente implica la delegación del poder de decisión a nivel local, antes que a otros niveles de gobernabilidad. Este tipo de enfoque puede conllevar una mayor eficacia, más flexibilidad en materia de desarrollo rural, descentralización (principio de subsidiariedad) y un mayor consenso a nivel local.

3.2.3 Cuestiones principales

a) situación inicial:

- > Explicar si se ha utilizado un método de toma de decisiones participativo, cómo se ha aplicado, cuál ha sido la función de las actividades de animación, quién ha participado y si existían experiencias previas.
- > Si no se ha aplicado ningún método de animación o de toma de decisiones participativa, explicar por qué y cómo ha influido este hecho en el plan de acción y en los resultados. En este caso, queda claro que hay que hacer caso omiso de las siguientes cuestiones.

b) procesos

- > *¿Quién ha participado en el proceso de consulta democrática cuyo fin es crear el consenso inicial para el programa de innovación rural, y de qué manera? ¿quién ha sido excluido y por qué? (acciones de animación, sensibilización y movilización de la población, consulta formal a los representantes de las organizaciones sociales y de intereses económicos).*
- > *¿Quién ha participado y quién ha sido excluido del proceso de toma de decisiones y cómo? ¿Por qué? (hay que considerar la influencia real de los intereses públicos y privados, de los sectores o grupos concretos, independientemente de su pertenencia al grupo local);*
- > *¿Se ha utilizado el enfoque ascendente, periódicamente, durante todo el programa? (en la fase preparatoria, en la identificación de las estrategias y las acciones, en la realización);*

- > *¿Cómo se han organizado la participación y las actividades de animación? (función de los animadores y de los expertos externos, asistencia técnica).*

c) resultados e impacto

- > *¿De qué modo ha influido el enfoque ascendente en:*
 - > *la percepción de los problemas y las necesidades locales,*
 - > *la elección de los objetivos, de las estrategias y de las acciones,*
 - > *la representación más amplia de los agentes locales en el proceso de toma de decisiones?*
- > *¿De qué modo concreto ha contribuido al desarrollo del territorio el enfoque ascendente? (Impacto)*
- > *¿Se ha fomentado el nivel de toma de decisiones local más que otros niveles? La participación ¿ha favorecido:*
 - > *el desarrollo de un consenso para la acción local,*
 - > *el establecimiento de prácticas de negociación,*
 - > *la cooperación económica y social,*
 - > *una mayor capacidad de integrar a la población local en nuevos mecanismos de organización en el territorio?*
- > *¿Qué aportaciones complementarias ha traído consigo el enfoque ascendente respecto a los enfoques descendentes? ¿Se ha aplicado este enfoque a otros programas además de LEADER? ¿a otros territorios? (efecto demostrativo)*

d) enseñanzas

- > *¿Qué lecciones hay que sacar para ampliar este enfoque en el futuro? ¿Se han detectado efectos negativos o indeseables? ¿Qué modelos de buenas prácticas hay que seleccionar?*

3.3 El grupo local

3.3.1 Definiciones

En el marco de LEADER II, el “grupo de acción local” (GAL) es un conjunto de agentes públicos y privados asociados en una **cooperación**, que identifica una estrategia común y acciones innovadoras para el desarrollo de una zona rural. Estos asociados deberían representar a los principales agentes de la vida económica y social de la zona, y a los diferentes sectores y asociaciones preocupados por el medio ambiente, y por la integración social y cultural.

Los “otros agentes colectivos LEADER II” tienen una orientación más temática y deberían, asimismo, disponer para su campo de actuación de una estrategia integrada para el desarrollo del territorio.

Se pueden crear grupos locales ad hoc o, en algunos casos, ya existirán de antes. Normalmente, deciden las orientaciones y el contenido del programa de innovación rural; toman decisiones sobre las diferentes acciones subvencionables; en algunos casos, aplican directamente estas decisiones y, en otros, los pagos propiamente dichos son efectuados por un organismo facultado para gestionar las subvenciones procedentes de fondos públicos.

El GAL, que no corresponde a una administración pública ni al sector privado, supone una de las especificidades más originales y estratégicas introducidas por la Iniciativa LEADER: con un poder de toma de decisiones y un presupuesto relativamente importante, generalmente el GAL consiste en un nuevo modo de organización que puede influir considerablemente en el equilibrio institucional y político del territorio.

3.3.2 Motivos y resultados previstos

El principal motivo que explica la delegación de la gestión de LEADER en el grupo local es que éste, en principio, sería más eficaz que las administraciones y agencias existentes a la hora de fomentar la iniciativa local. Un amplio historial de políticas sectoriales y descendentes ha provocado, en muchos casos, una falta de organización y de dinamismo en las zonas rurales.

De un grupo local se espera que:

- > aglutine, en torno a un proyecto común, a todas las fuerzas vivas del territorio,
- > disponga de autonomía para la toma de decisiones y de capacidad para aportar una nueva perspectiva a los recursos locales,

- > intente garantizar una buena relación entre las acciones,
- > sea adaptable y flexible en la gestión,
- > disponga de capacidad para aprovechar las oportunidades que ofrecen los recursos locales,
- > sea más sensible a las ideas innovadoras,
- > sea capaz de integrar enfoques sectoriales variados para utilizarlos mejor.

Un segundo tipo de motivo es que la creación de grupos, sobre todo en aquellos casos en los que el nivel local de la administración pública no está muy estructurado, intensifica la descentralización a nivel subregional y aumenta el grado de subsidiariedad. Para garantizar una perspectiva global y multisectorial, además de la diversificación de la economía rural, es imprescindible que todos los grupos de interés locales presentes en el GAL estén ampliamente representados.

3.3.3 Cuestiones principales

a) Situación inicial

- > ¿Existía el grupo local antes de LEADER?

Si es así,

- > ¿Cuál era su misión?
- > ¿Tenía relación con el desarrollo rural?
- > ¿Ha sido modificada o adaptada?

En caso contrario,

- > ¿Qué proceso se ha seguido para crear el GAL? (elección de interlocutores, sectores o grupos incluidos o excluidos);
- > ¿Ha habido cambios importantes en su composición?
- > El GAL ¿ha contratado a su personal y/o utiliza el personal de otras agencias u administraciones?
- > ¿Qué estatuto jurídico ha elegido el GAL?

b) Procesos

- > ¿El grupo local dispone de plena autonomía a la hora de tomar decisiones? ¿Ha adquirido el grupo una legitimidad y un reconocimiento por sus operaciones? ¿Cómo?
- > El grupo local, ¿ha logrado alcanzar una representación adecuada de todos los intereses locales? (¿existe todavía un interés predominante: público, privado, político, sectorial o individual?).

- > *La constitución de un grupo local, ¿ha favorecido la identificación de necesidades y problemas que no se habían descubierto antes? ¿Ha servido, asimismo, para elegir estrategias y acciones diferentes a las que se realizaban antes en el territorio?*
- > *¿El método de toma de decisiones utilizado era el más adecuado? ¿El personal era suficiente, cualificado y estaba motivado?*

c) resultados e impacto

- > *¿De qué manera la constitución y el funcionamiento del grupo han:*
 - > *influido en otras instituciones públicas existentes (fomento de intercambios intersectoriales entre diferentes agencias, efecto de cohesión política),*
 - > *influido en los agentes locales (nuevas organizaciones y relaciones, ampliación de la capacidad de negociación en las situaciones de conflicto, redificación de intereses comunes y de una identidad, efecto cooperativo y de cohesión social),*
 - > *estimulado nuevas actividades (efecto de movilización de recursos)?*
- > *La labor del grupo local, ¿ha permitido reforzar las responsabilidades⁸ del nivel local?*
- > *La experiencia del grupo local, ¿ha llevado a una imitación o transferencia de este método por parte de otras agencias u otros programas (efecto de demostración, función de modelo)?*
- > *¿Se han identificado efectos negativos?*

d) enseñanzas

- > *¿Se han realizado evaluaciones internas periódicas de la eficacia del funcionamiento del grupo local? y ¿de su comité de dirección?*
- > *¿Qué lecciones se pueden sacar para consolidar al grupo local como gestor eficaz, organizador de consenso y movilizador de los recursos (qué ha funcionado bien y qué es lo que habría que evitar) ¿Es necesario incluir a nuevos interlocutores?*

[8] Concepto inglés de "Empowerment"

3.4 Las acciones: su carácter innovador

Uno de los objetivos más importantes de LEADER II es “fomentar las actividades innovadoras realizadas por los agentes locales, sean públicos o privados, en todos los sectores de actividad del medio rural, dar a conocer experiencias concretas en toda la Comunidad y ayudar a los agentes rurales de los distintos Estados miembros que lo deseen, a inspirarse en los resultados obtenidos por otros territorios y a realizar en común determinados proyectos” (Comunicación a los Estados miembros, 1/7/94).

Por lo tanto, la innovación está estrechamente ligada a la transferencia y a la introducción en red. En lo que a LEADER I se refiere, se ha pasado de prestar especial atención a la experimentación de un enfoque innovador del desarrollo rural a la experimentación de acciones concretas con un carácter innovador.

La innovación y el carácter demostrativo forman parte de los criterios de subvencionabilidad de las acciones financiadas en el marco de LEADER II. En la Comunicación a los Estados miembros del 1/7/94, se precisa que, al prestar especial atención a los criterios de innovación y de demostración, “la Comisión no desea restringir el campo de intervención de esta iniciativa a una serie de operaciones de vanguardia con pocas posibilidades de poderse reproducir, sino que quiere que los programas financiados añadan una auténtica plusvalía con respecto a otras intervenciones cofinanciadas por los programas operativos u otras formas de intervención de los marcos comunitarios de apoyo”.

Cada grupo local puede realizar un gran número de acciones variadas (cada medida incluye varias submedidas) y sería muy difícil evaluarlas todas. Nosotros proponemos que el grupo elija entre tres y cinco acciones que considere las más innovadoras y que correspondan a los criterios de innovación definidos con relación al contexto o comprendan elementos que sean transferibles.

3.4.1 Definición

Se han dado varias interpretaciones al carácter innovador que deberían tener las acciones LEADER⁹. Por ejemplo, podría tratarse de:

- a) acciones cuyo fin es lograr nuevas formas de *valorización de los recursos locales* (recursos específicos del contexto rural, sobre todo a nivel cultural y ambiental; productos turísticos que valorizan la identidad local; acciones cuyo fin es mejorar la capacidad de iniciativa de la población);
- b) determinadas acciones interesantes para el desarrollo local que *no han sido tenidas en cuenta por las demás políticas de desarrollo* (programas europeos o medidas nacionales);
- c) acciones que aportan nuevas respuestas a los puntos flacos y a los problemas (clásicos o nuevos) de las zonas rurales, como por ejemplo, el declive de la actividad y del empleo agrícolas, el éxodo de las personas más cualificadas, el aumento del paro entre los jóvenes y la inseguridad del empleo, el creciente aislamiento tras la desaparición de ciertos servicios a las empresas o a las personas, la degradación del medio ambiente;
- d) acciones que corresponden a la definición clásica de la innovación, sobre todo tecnológica: un nuevo producto, un nuevo procedimiento, una nueva forma de organización, un nuevo mercado (incluida la utilización de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación en el medio rural).

Se pueden utilizar estos criterios para definir las acciones innovadoras y evaluarlas, teniendo en cuenta el hecho de que pueden ser complementarios (la valorización de un recurso típico puede guardar relación con un oficio tradicional, como por ejemplo, la técnica de fabricar un queso local puede adaptarse, actualizarse y comercializarse de forma diferente). La transferencia de las innovaciones debería formar parte de la evaluación de esta especificidad.

[9] El Observatorio Europeo LEADER ha editado numerosos trabajos sobre este tema, entre los que cabe destacar la “Guía metodológica para el análisis de una acción innovadora” y el informe “Innovación y desarrollo rural”.

3.4.2 Motivos y resultados previstos

El objetivo perseguido por la introducción del concepto de innovación en LEADER puede presentarse de forma diferente en cada uno de estos cuatro criterios:

a) Las acciones innovadoras cuyo fin es *valorizar los recursos locales* pueden ser consideradas, como tales, por dos razones:

- > la tendencia a la globalización es un nuevo obstáculo externo que puede marginar todavía más a los mercados rurales que ofrecen productos locales indiferenciados (pérdida de competitividad);
- > el declive del sector agrícola y de las políticas clásicas de apoyo a este sector genera un obstáculo interno a la diversificación.

Los recursos locales son aquéllos que son típicos y específicos de un territorio, ligados a su entorno, a su historia, a su cultura, etc., y normalmente son de alta calidad. Su valorización puede jugar un papel estratégico en el desarrollo rural en dos frentes:

- > la identificación de “segmentos” de mercado permite la comercialización de los productos locales (alimentarios, turísticos, etc.) a precios mucho más rentables, a la vez que son viables con respecto a los productos industriales dirigidos a los mercados globales;
- > la diversificación del tejido socioeconómico rural permite crear una alternativa a la agricultura.

b) Las acciones innovadoras que *no han sido tomadas en cuenta por las demás políticas de desarrollo* permiten mantener a LEADER como un enfoque distinto, aplicado en ámbitos diferentes de los abarcados por las políticas tradicionales, como por ejemplo:

- > LEADER puede ser una medida complementaria de otros programas europeos y nacionales, con los que se establece un “reparto del trabajo”. Por ejemplo, la animación y movilización de los recursos son fruto de las acciones realizadas con LEADER, mientras que la realización concreta está financiada por otros programas (más importantes);
- > LEADER se centra en las inversiones “inmateriales”, dejando las inversiones materiales para otras medidas¹⁰;
- > LEADER apoya a sectores que, hasta ahora, no han recibido ayuda de los demás programas para las zonas rurales aisladas: cultura, entorno natural, rehabilitación de la arquitectura y del pequeño patrimonio, turismo rural, reorganización de los

sectores del productor al consumidor, reorganización de la oferta y la demanda, creación de etiquetas y temas unificadores, etc.

c) Las acciones innovadoras que aportan nuevas respuestas a los problemas clásicos o nuevos de las zonas rurales tienen como fin fomentar las iniciativas a nivel local, con objeto de encontrar soluciones alternativas que sean duraderas. Aunque estas acciones en parte están basadas en transferencias económicas y en subvenciones, como ocurría antes, fomentan el descubrimiento de nuevas oportunidades y el redescubrimiento del carácter atractivo de las zonas rurales. Así pues, permiten encontrar nuevos modos de ofrecer servicios y de generar ingresos en territorios poco poblados.

d) Las acciones innovadoras, que desde siempre han estado más ligadas a la innovación tecnológica, no persiguen exactamente la innovación “radical”, sino más bien la innovación “adaptable” o “imitativa”¹¹ que permite combinar, de una forma novedosa, los conocimientos locales tradicionales con las tecnologías ampliamente disponibles (tecnologías industriales de la información y de la comunicación). De este modo, se pueden crear nuevos productos, nuevos procesos, nuevas formas de organización o alcanzar nuevos mercados.

La transferencia de estas innovaciones debería facilitarse a través de la introducción en red y/o la cooperación transnacional (véase más adelante) entre los territorios rurales.

[10] Todo esto ocurre, sobre todo, en los territorios del Objetivo 5b en los que las inversiones inmateriales aportan nuevas dinámicas. Por el contrario, en los territorios del Objetivo 1, LEADER apoya más bien acciones de relanzamiento de la actividad económica que requieren inversiones materiales, apoyando a menudo enfoques colectivos.

[11] Estos tres tipos de innovación (radical, adaptable e imitativa) corresponden a tres tipos de enfoques o etapas que son fruto de la mezcla de conocimientos especializados locales y tecnologías normalizadas. La innovación por imitación permite introducir una nueva tecnología imitando un producto o una organización creados en otro sitio, pero sin dejar de utilizar los recursos autóctonos; la innovación adaptable corresponde a una etapa superior, en la cual, además de la imitación, hay una adaptación y una modificación de las nuevas tecnologías en función de los conocimientos especializados locales; la innovación radical implica una modificación mucho más profunda que, temporalmente, genera una cierta posición de monopolio para el innovador.

3.4.3 Cuestiones principales

a) Situación inicial

- > Describir lo que el grupo local ha considerado como acción(es) innovadora(s) y cómo se ha reflejado esto en los procedimientos de selección utilizados por el grupo local.
- > Seleccionar tres o cinco ejemplos de las acciones más innovadoras y clasificarlas según una (o varias si fuera necesario) de las 4 definiciones de innovación mencionadas previamente. ¿Reflejan estas acciones la estrategia global del GAL?

b) procesos

- > ¿Cómo ha influido la búsqueda de proyectos innovadores en los procesos de planificación y realización? ¿Han surgido problemas de subvencionabilidad con relación a las acciones innovadoras?
- > ¿Qué métodos se han seguido para definir y poner en marcha las acciones innovadoras? ¿Cuáles han sido los elementos clave (contactos con otros grupos, expertos, universidades, etc., locales o no)?
- > Las acciones consideradas como las más innovadoras, ¿se habrían podido realizar con otras medidas disponibles a nivel local? ¿Dichas acciones estaban ligadas a otros programas nacionales o regionales (o eran complementarias)? ¿De qué modo?
- > ¿Existen trabas a la innovación a nivel reglamentario o procedimientos no adaptados a las necesidades de innovación?

c) resultados e impacto

- > Una o varias acción(es) innovadora(s) ligada(s) a la valorización de los recursos locales, ¿ha(n) mejorado la posición del territorio en los mercados externos o ha(n) reforzado la diversificación de la economía local?, ¿de qué modo? (efecto de movilización de los recursos).
- > ¿Existen vínculos (o complementariedades) entre LEADER y otros programas europeos o nacionales?, si procede, ¿cuáles han sido las ventajas y los inconvenientes?
- > ¿A qué problemas típicamente rurales, señalados en el programa de desarrollo, han aportado soluciones nuevas las acciones innovadoras? ¿de qué modo? (efecto de cohesión social, política, competitividad económica).
- > Una o varias acción(es) innovadora(s), ¿ha(n) llevado a la creación de un nuevo producto, un nuevo procedimiento, una nueva modalidad de organización o a la penetración en un nuevo mercado?, ¿de qué modo?
- > Una o varias acción(es) innovadora(s), ¿ha(n) sido transferida(s) o retomada(s) y adaptada(s) una o varias acción(es) por otros grupos o por otras administraciones públicas (efecto de transferibilidad y de demostración, función de modelo). ¿De qué manera?
- > Fruto de una o varias acciones innovadora(s), ¿han aparecido ventajas complementarias para el territorio o efectos multiplicadores en otros sectores diferentes al de la acción (previstos o inesperados)? (efecto generador).

d) enseñanzas

- > ¿Qué lecciones se pueden extraer para facilitar la aparición de la innovación en el futuro?

3.5 Acciones: relaciones y multisectorialidad

Tanto los vínculos entre las acciones como el enfoque multisectorial son aspectos que caracterizan a las acciones LEADER.

3.5.1 Definición

Las **relaciones entre actividades** figuran como subtítulo en la Iniciativa LEADER: “Relaciones entre Actividades de Desarrollo de la Economía Rural”. Las actividades y los proyectos previstos en el programa de innovación no deberían ser medidas individuales ni separadas (por ejemplo, cursos de formación por un lado y subvenciones para la creación de casas rurales por otro), sino que, al contrario, deberían estar coordinadas y bien integradas en un conjunto coherente. La integración puede afectar a las actividades realizadas en un mismo sector o en diferentes sectores, a todas las actividades del programa o a grupos de actividades concretas (medidas).

La finalidad de un enfoque en torno a lo que podemos denominar “sectores territoriales” es tener en cuenta todo el proceso de producción y organización que rodea a un producto, un servicio, un proyecto o un tema concreto, desde el principio (recursos locales) hasta el final (distribución, comercialización), pasando por todas las fases intermedias de transformación, e intentando crear el máximo de relaciones con las actividades existentes o susceptibles de ser creadas en la zona. Esta perspectiva permite reaccionar ante todos los problemas y puntos clave del proceso que pueden ser estratégicos para la zona.

Otro enfoque mucho más complicado tiene como objetivo optimizar las **relaciones intersectoriales** que pueden establecerse entre las actividades. Se trata de adoptar una visión global de intervención, de implicar a todos los sectores pertinentes del territorio (económicos, sociales, culturales y ambientales), y de intentar conseguir que se inicie el mayor número de acciones posible a nivel multisectorial.

3.5.2 Motivación y resultados previstos

El objetivo principal de la introducción del concepto de “relaciones entre actividades” y el de un “enfoque intersectorial” es favorecer una reorganización y una mejor coordinación de los diferentes enfoques sectoriales que, a menudo, han caracterizado las políticas de desarrollo rural. Se trata de crear un conjunto coherente de medidas, que no se apliquen de forma independiente, o incluso opuestas entre sí.

El enfoque global e integrado de la planificación:

- > crea sinergias o valoriza las ya existentes entre los diferentes sectores;
- > aumenta la eficacia general del programa y la duración de las acciones individuales;
- > favorece la diversificación de la economía rural creando una alternativa al sector agrícola en decadencia e intensificando su capacidad de respuesta a la crisis de este sector.

3.5.3 Cuestiones principales

a) situación inicial

Describir las relaciones entre las actividades previstas en el plan de acción y su carácter multisectorial. ¿De qué modo se han establecido o intensificado (animación, negociaciones previas entre los grupos de interés, selección de proyectos, etc.) estas relaciones?

b) procesos

- > *¿Cómo se ha logrado una mejor coordinación de las diferentes intervenciones sectoriales existentes gracias a las acciones LEADER?. ¿Qué dificultades y qué obstáculos se han hallado?. ¿Se han resuelto?. ¿Cómo?*
- > *¿Qué sinergias se han creado o valorizado entre los diferentes sectores?. ¿Cómo?*
- > *¿Qué formas de integración y de relación han dominado y por qué?*
 - > *¿la organización de sectores territoriales de producción?*
 - > *¿la organización de la oferta y la demanda?*
 - > *¿la organización de relaciones simples tales como una formación ad hoc para una acción específica?*
 - > *¿la diversificación de la agricultura en actividades conexas (turismo, medio ambiente, etc.)?*
 - > *¿la creación de productos y servicios que incluyen un abanico de agentes públicos y privados, y/o diferentes sectores de actividad?*

c) resultados e impacto

- > *¿Qué influencia han tenido las diferentes modalidades de integración en los resultados e impacto de las acciones?*
- > *¿Cuál ha sido el efecto de la coordinación de las diferentes medidas sectoriales en los agentes locales, las instituciones existentes y el contexto local?*
- > *¿Qué ventajas se han aportado a la economía y a la sociedad local gracias a la creación o valorización de sinergias entre sectores?. ¿Cuáles han sido los grupos o los sectores más beneficiados?*
- > *La integración de las acciones y la multisectorialidad ¿han favorecido la diversificación del territorio o la especialización de determinados sectores?*

d) enseñanzas

- > *¿Qué lecciones hay que sacar para facilitar la integración entre las actividades y un enfoque multisectorial en el futuro?*

3.6 Introducción en red y cooperación transnacional

3.6.1 Definición

La introducción en red y la cooperación transnacional generan un marco que facilita el flujo de información y el intercambio de experiencias entre las personas implicadas en actividades de desarrollo rural. Contribuyen asimismo a la transferencia y difusión de estas experiencias. Los participantes no son sólo grupos locales LEADER, sino también agentes locales con una dimensión colectiva, interlocutores socioeconómicos y asociaciones locales. Las administraciones nacionales y regionales también se ven afectadas por la introducción en red, aunque no directamente por la cooperación transnacional (salvo desde el punto de vista económico, como se verá más adelante).

LEADER II ha previsto diferentes dispositivos de introducción en red e intercambio:

- > El Observatorio LEADER facilita los intercambios a nivel europeo, recopila y difunde información sobre las prácticas innovadoras y modelos, y dirige un servicio de asistencia técnica cuyo fin es facilitar la aparición y realización de proyectos de cooperación transnacional entre territorios rurales.
- > Asimismo, se han creado unidades nacionales de animación de la red en once países de la Unión. Cumplen una función de información de los grupos LEADER a nivel nacional, de asistencia técnica y de apoyo a la realización de LEADER.
- > La cooperación transnacional es un acuerdo entre grupos locales de varios Estados miembros, más formal que la simple introducción en red, cuyo objetivo es la transferencia de conocimientos, la búsqueda de complementariedades, la producción conjunta de bienes y servicios, y los intercambios.

Además, en muchos Estados miembros, por iniciativa de los grupos locales, también se han creado y organizado asociaciones nacionales de grupos y/o redes regionales, con el fin de ampliar estas cooperaciones entre grupos.

3.6.2 Motivación y resultados previstos

La introducción en red ha quedado definida como un elemento de carácter obligatorio para todos los beneficiarios directos de LEADER que, de cara a la red, tienen una serie de obligaciones, sobre todo, en materia de puesta a disposición de información sobre las actividades que llevan a cabo.

Al facilitar el intercambio y el flujo de información sobre las políticas de desarrollo rural, la difusión y la transferencia de innovaciones, la introducción en red tiene como fin:

- > reducir el aislamiento y mejorar el almacenamiento de información y las referencias de los grupos locales, ampliando así su capacidad de tomar decisiones y la eficacia de las actividades de desarrollo rural;
- > generar una base de información y análisis sobre las acciones y prácticas innovadoras, con el fin de promover la transferencia de conocimientos especializados y de las mejores prácticas entre las zonas rurales.

En el caso de la cooperación transnacional, los motivos son más ambiciosos: por ejemplo, puede darse el caso de querer lograr, en el futuro, cierta “masa crítica” de productos y servicios (por ejemplo, a través de una producción o por acuerdos de comercialización conjuntos) y llegar a unirse a interlocutores con el fin de obtener un poder de negociación más fuerte en los mercados o en los sectores.

3.6.3 Cuestiones principales

a) Situación inicial

- > Describir el tipo de contactos e intercambios con el exterior que se han puesto en práctica, así como su objetivo (intercambio de información; adquisición de métodos; descubrimiento de acciones específicas, de personas, productos o servicios; participación en asociaciones regionales, nacionales y europeas). ¿Qué agentes han participado en los intercambios (otros grupos locales, asociaciones de grupos locales, expertos y técnicos, representantes elegidos, centros de investigación, agencias tecnológicas especializadas, otros)? ¿Qué tipo de red se ha utilizado (europea, nacional, regional, informal u otra)?
- > Describir los proyectos de cooperación transnacional establecidos por el GAL. ¿cuáles eran sus objetivos?, ¿quién ha participado (el grupo local mismo, otros agentes cercanos al territorio, empresas individuales o colectivas)?, ¿cuándo han sido definidos (durante la planificación del plan de acción, a lo largo de su ejecución sobre la base de las nuevas necesidades definidas)?

b) procesos

- > *¿Cómo se han determinado las necesidades de introducción en red o de cooperación transnacional?. ¿En qué fase de realización se encuentra el programa?. ¿Por iniciativa de quién?*
- > *¿Cómo se iniciaron y desarrollaron los contactos?, ¿qué medios se han utilizado (visitas, participación en seminarios, publicaciones, teléfono, correo electrónico, expertos, organismos ad hoc)?, ¿qué estrategia se ha seguido para elegir el contacto (similitud de las necesidades, proximidad, complementariedad, etc.)?, ¿cómo se han desarrollado los contactos a lo largo del programa?.*
- > *La asistencia técnica (introducción en red, búsqueda de interlocutores, cooperación transnacional), ¿ha respondido a las necesidades del grupo?, ¿a qué nivel ha sido más eficaz (regional, nacional o europeo)?, ¿se han generado buenas complementariedades entre las redes?*
- > *Las acciones modelo identificadas gracias a la introducción en red, ¿han sido fácilmente transferidas y adaptadas a las circunstancias locales o han requerido importantes adaptaciones?, ¿han representado dichas adaptaciones un freno importante para la transferencia de prácticas o acciones modelo?*
- > *¿Cómo han superado los proyectos de cooperación transnacional las dificultades específicas ligadas a este tipo de proyectos (definición de objetivos comunes, comunicación entre interlocutores, diferencias culturales e idiomáticas)?, La lentitud que caracteriza el desarrollo de este tipo de proyectos, ¿ha obstaculizado la movilización de los agentes locales?*

c) resultados e impacto

- > *¿Ha ayudado la introducción en red a descubrir acciones y métodos innovadores?, ¿ha permitido desarrollar referencias y conocimientos especializados a nivel local, así como a mejorar las competencias locales?*
- > *¿Ha ayudado a desarrollar un sistema de contactos con el exterior, reduciendo el aislamiento del territorio y creando nuevas oportunidades de intercambios duraderos?, ¿de qué modo?*
- > *¿Ha contribuido, la cooperación transnacional a lograr una masa crítica (de referencias, productos y servicios comercializables) que antaño era insuficiente a nivel local?, ¿ha permitido realizar proyectos locales que no se podrían haber llevado a la práctica de otro modo?, ¿por qué?*

d) enseñanzas

- > *¿Qué lecciones se pueden sacar para mejorar la introducción en red y facilitar la cooperación transnacional en el futuro?*

3.7 Modalidades de gestión y financiación

Entre LEADER I y LEADER II, la descentralización de la gestión de LEADER en los Estados miembros a nivel nacional y regional (LEADER II es llevado a cabo a través 102 de programas nacionales o regionales) ha modificado, en muchos casos, el grado de autonomía económica de los grupos locales. Además, este grado de autonomía varía considerablemente de un Estado miembro a otro, o incluso de una región a otra dentro de un mismo Estado miembro: las prácticas administrativas específicas de cada Estado miembro, la modalidad de intervención elegida por el Estado miembro y aprobada por la Comisión Europea (Programa Operativo o Subvención global), la importancia de la dotación financiera (cuando el importe de financiación europea supera los 40 millones de euros, los pagos se hacen por tramos anuales), las modalidades de cofinanciación pública y el tipo de estructura que acoge a los grupos locales (pública, privada o mixta), son factores que han determinado los principios de la gestión financiera de LEADER.

Sean cuales sean las modalidades de gestión financiera, dicha financiación puede ser considerada como una especificidad de la Iniciativa, ya que, en la mayoría de los casos, son los grupos los que:

- > definen sus presupuestos según las orientaciones del programa de innovación rural que han propuesto,
- > reparten los recursos entre las diferentes medidas,
- > aprueban las acciones a medida que son presentadas por parte de los promotores de proyecto,
- > llegado el caso, modifican y adaptan estas ayudas durante la realización de las acciones,
- > son responsables de sus decisiones.

La toma de decisiones económicas por parte de un grupo, que no tiene por qué ser una administración pública, le confiere cierto poder y representa un aspecto específico y particular de LEADER. Ésta es una de las condiciones que hay que cumplir para poder beneficiarse de los principios del enfoque ascendente y territorial, así como para respetar los objetivos perseguidos por la introducción del grupo local.

Las modalidades de gestión específicas de LEADER han influido en todos los casos en la realización del programa y en su flexibilidad. Por lo tanto, es indispensable tener en cuenta este elemento para evaluar el funcionamiento de la Iniciativa.

3.7.1 Definición

Los cofinanciadores principales ponen a disposición del grupo LEADER una dotación financiera para la realización de un programa territorial integral. El acuerdo que une al grupo LEADER con los responsables del programa nacional o regional incluye, como mínimo:

- > un programa provisional que constituye un marco de referencia para todas las tomas de decisiones económicas del grupo local,
- > el plan de financiación por año, medida y Fondo,
- > los procedimientos de selección de los promotores de proyecto.

No obstante, sea cual sea el grado de autonomía del grupo local, la delegación de la gestión en los grupos es sólo parcial, ya que las administraciones a cargo de LEADER siguen siendo responsables de la ejecución de la financiación pública (europeas, nacionales, regionales).

3.7.2 Motivación y resultados previstos

La delegación de una parte de la toma de decisiones y de la gestión de la financiación en los grupos tiene como fin:

- > hacerlos responsables de la distribución de las ayudas entre las medidas, en función de las necesidades locales,
- > descentralizar la toma de decisiones y, en general, la gestión,
- > establecer cierto grado de autonomía económica que permita ajustar el plan a los cambios de las necesidades que aparecen a lo largo de la realización de las acciones,
- > darles el impulso necesario para favorecer la negociación entre los agentes locales y entre los diferentes sectores de actividad.

3.7.3 Cuestiones principales

a) Situación inicial

- > Describir los principios y los procedimientos establecidos para la financiación de LEADER:
 - > *¿cómo se distribuyen las tareas y las responsabilidades entre la administración nacional/regional y el GAL?*
 - > *¿cómo acceden concretamente los promotores de proyecto a las ayudas asignadas?*
 - > *¿qué grado de autonomía se le otorga realmente al grupo local?*

b) procesos

- > *Disponibilidad de los fondos:*
 - > *¿ha llegado regularmente la financiación y en el momento previsto, tanto para los GAL como para los promotores de proyectos?*
 - > *¿se han producido retrasos importantes que hayan frenado la realización del programa?, ¿cuáles fueron las causas (retrasos administrativos, diferencias en el avance entre diferentes grupos de una misma región, el método de gestión de las financiaciones utilizado, falta de complementariedades con otros programas,...)?*
 - > *¿ha habido cofinanciadores que hayan anticipado los fondos que debían otros asociados?. ¿Cuáles?*
- > *Modificaciones en la distribución de las ayudas a las acciones en curso de realización:*
 - > *la distribución de los fondos entre las acciones acordada inicialmente, ¿ha cambiado de forma significativa? ¿por qué motivo? ¿cómo ha afectado a la realización de las acciones?*
 - > *Si se ha delegado la gestión de los fondos LEADER en una institución pública, ¿ha influido su presencia en la capacidad del grupo a la hora de tomar decisiones?*

c) resultados e impacto

- > *¿han influido los retrasos de la puesta a disposición de los fondos en los resultados e impacto de las acciones?, ¿cómo?*
- > *Los cambios habidos en la distribución de la financiación dentro del presupuesto (flexibilidad), ¿han ayudado a corregir las orientaciones iniciales o a responder mejor a las necesidades locales?, ¿en qué fase han influido estos cambios, a través de qué procedimiento y con qué objetivo?*
- > *Esta capacidad de ajuste, ¿ha aportado al grupo local un impulso que facilite la negociación entre los agentes locales y los diferentes sectores de actividad?*
- > *Se han tomado decisiones financieras concretas (elección de grandes o pequeños proyectos, garantías, acuerdos con los bancos, etc.)?, ¿qué decisiones?, ¿cuáles han sido los resultados?*

d) enseñanzas

- > *¿Qué lecciones hay que sacar para mejorar la gestión financiera en el futuro?*

Capítulo 4

Las necesidades de información a nivel nacional/regional y europeo

Las necesidades de información a nivel nacional/regional y europeo

El cuadro 1 del capítulo 2 mostraba un primer enfoque de las necesidades de evaluación de los niveles nacional/regional y europeo. Este último capítulo tiene como fin proponer cuestiones que se pueden plantear estos niveles para localizar dichas necesidades. Las respuestas pueden proceder tanto de los resultados de ejercicios de evaluación interna realizados voluntariamente a nivel local, como de la información procedente del seguimiento y evaluación reglamentarios. Será conveniente integrar los resultados de estos dos enfoques, uno de ellos más cualitativo y el otro más cuantitativo, con el fin de aprovechar las relaciones internas existentes entre el método LEADER y los resultados obtenidos.

Los objetivos de la evaluación a nivel regional/nacional y europeo son similares, tan sólo cambia la escala territorial y el peso respectivo de cada especificidad cuyos responsables directos son estos niveles. Por lo tanto, con ánimo de simplificar, en este capítulo sólo se presentarán las cuestiones relativas al nivel regional/nacional.

En este nivel, los objetivos de la evaluación pueden clasificarse en 3 categorías:

a) Apreciación de la eficacia y eficiencia de los diferentes niveles institucionales en la definición de las orientaciones y modalidades de realización (designadas a lo largo de todo este capítulo bajo el término “reglas del juego”) para facilitar una mejor valorización de las especificidades de LEADER (asistencia técnica, animación, puesta a disposición de información y conocimientos técnicos, asesoramiento administrativo, definición de las modalidades de control apropiadas, etc.).

Las cuestiones que se plantean a continuación tienen como fin analizar si ciertas “reglas del juego” aplicadas a nivel nacional/regional para la realización de LEADER han reducido, ampliado u orientado la interpretación de las especificidades de LEADER por parte de los grupos. ¿Han influido en el modo en que los grupos han comprendido su misión y la han llevado

a cabo?. La experiencia de la evaluación ex post de LEADER I ha mostrado, efectivamente, que las orientaciones y procedimientos nacionales/regionales jugaron un papel de “filtro” de la Comunicación a los Estados miembros referente a LEADER I.

b) Definición de los modelos y las mejores prácticas, comparando los diferentes enfoques e intentando explicar las diferencias en los rendimientos de los grupos.

Esta labor es fundamental si se quiere pasar, posteriormente, a la definición de una futura política de desarrollo de los territorios rurales.

c) Evaluación de la eficacia y eficiencia de los diferentes niveles institucionales en la puesta a disposición de recursos externos a los grupos locales:

- > en materia de financiación, el nivel regional/nacional es una fase obligatoria en la gestión de los fondos europeos; aparece también en muchos casos en la cofinanciación de los programas locales;
- > el funcionamiento de las actividades de introducción en red se apoya, sobre todo, en las redes nacionales y/o regionales, que están organizadas y cofinanciadas por las administraciones nacionales/regionales. Sus funciones son complementarias a las del Observatorio LEADER a nivel europeo. A veces, se facilita la cooperación transnacional gracias a la existencia de un dispositivo de apoyo a nivel regional.

Como estas dos especificidades dependen de los protagonistas nacionales/regionales y europeos, también es preciso evaluar su modo de aplicación. Las decisiones tomadas y las acciones realizadas a estos niveles pueden influir, de modo muy significativo, en la capacidad de los grupos locales para poner en marcha sus acciones o en la capacidad de obtener los resultados previstos con la presencia de las especificidades (este hecho representa una de las principales conclusiones de la evaluación ex post de LEADER I).

4.1 El enfoque territorial

a) La definición de las “reglas del juego”

¿Qué principios se han establecido a la hora de definir los territorios?

¿Han aparecido conflictos o se han producido exclusiones?

¿Cuál ha sido el resultado de las negociaciones?

b) Identificación de las mejores prácticas

- > Comparar los métodos de delimitación de los territorios, explicar las diferencias: ¿en qué territorios ha funcionado mejor este enfoque?
- > ¿Ha permitido:
 - > movilizar recursos autóctonos infravalorados,
 - > crear una visión territorial global,
 - > garantizar un desarrollo más duradero?

4.2 El enfoque ascendente:

a) Definición de las “reglas del juego”

¿La administración se mostraba a favor de probar el enfoque ascendente?

¿Existían previamente experiencias similares y animadores dentro de la administración?

¿Se han previsto orientaciones y/o asistencia técnica?

b) Identificación de las mejores prácticas

- > Definir los modelos y las mejores prácticas de animación y de toma de decisiones participativa, y explicar las diferencias de rendimientos.
- > la toma de decisiones participativa:
 - > ¿ha contribuido a identificar nuevas ideas de acciones y ha permitido implicar a nuevos grupos de interés?,
 - > ¿ha aumentado el nivel de consenso?,
 - > ¿ha favorecido la descentralización del poder de decisión hacia un nivel administrativo subregional?,
- > ¿se trata de una evolución deseable a nivel regional/nacional?

4.3 Grupos locales

a) Definición de las “reglas del juego”

¿Se han dado orientaciones referentes a:

- > la composición de los grupos,
- > los modelos de gestión,
- > la función del sector público?

b) Identificación de las mejores prácticas

- > Comparar, identificar los modelos y las mejores prácticas; explicar las diferencias en la composición de los grupos y en sus rendimientos.
- > Evaluar la eficacia de los grupos para fomentar la iniciativa local. Su existencia:
 - > ¿ha favorecido la descentralización del poder de decisión hacia un nivel administrativo subregional?,
 - > ¿ha garantizado, realmente, una amplia representatividad de los intereses locales?,
 - > ¿ha favorecido una diversificación de la economía rural?

4.4 Las acciones: su carácter innovador

a) Definición de las “reglas del juego”

La administración, ¿ha propuesto orientaciones referentes a:

- > la definición de las innovaciones,
- > los métodos para identificar acciones innovadoras,
- > el tipo de acciones que deben considerarse preferentes,
- > la distinción entre las acciones y los métodos innovadores,
- > los procedimientos para seleccionar innovaciones?

b) Identificación de las mejores prácticas

- > Comparar, identificar los modelos y las mejores prácticas; determinar los tipos de innovación aplicados (véanse los 4 criterios de la sección 3.4); explicar las diferencias: ¿qué sectores, territorios y tipos de individuos generan las innovaciones más interesantes?
- > Las mejores prácticas, ¿han contribuido a lograr:
 - > nuevas oportunidades de mercado,
 - > una diversificación de la economía rural,
 - > vínculos productivos con otros programas,
 - > nuevas oportunidades generadas por el atractivo del territorio,
 - > nuevos servicios para las zonas de baja densidad?
- > ¿se trataba sobre todo de innovaciones adaptables? ¿Han sido útiles las transferencias y la función de modelo?

4.5 Las acciones: relaciones y multisectorialidad

a) Definición de las “reglas del juego”

¿Qué orientaciones se han dado?

¿Existía una experiencia previa?

¿Qué relaciones han sido las más significativas (en los sectores, entre sectores, multisectoriales)?

b) Identificación de las mejores prácticas

- > Comparar, identificar los modelos y las mejores prácticas; determinar los tipos de integración, explicar las diferencias.
- > Las mejores prácticas ¿han permitido:
 - > coordinar enfoques sectoriales,
 - > aprovechar sinergias intersectoriales,
 - > favorecer una diversificación más avanzada?

4.6 Introducción en red y cooperación transnacional

a) Puesta a disposición de recursos externos

Situación inicial:

Llegado el caso, describir cómo se ha organizado la red nacional/regional:

- > definición de sus funciones,
- > selección de la institución responsable,
- > actividades principales, personal y costes.

¿Qué orientaciones se han dado en materia de cooperación transnacional?

¿Qué método de gestión de las financiaciones de la Medida C se ha elegido (asignación previa de una financiación o licitaciones a lo largo del desarrollo del programa)?

¿Se ha previsto una asistencia técnica a la cooperación?, si es así, describirla también.

Procesos:

¿Cómo se han organizado la difusión de información y los intercambios entre los grupos locales?

¿Cómo se han definido y satisfecho sus necesidades?

¿Cómo se han gestionado las transferencias de acciones innovadoras?

El uso por parte de los grupos de la asistencia técnica del Observatorio para la cooperación transnacional ha sido:

- > positiva, ya que ha permitido una definición precisa de los proyectos útiles para los territorios;
- > negativa, ya que ha distraído a los responsables de los grupos y han dejado de lado su labor a nivel local?

¿Cómo se ha organizado la selección de proyectos de cooperación subvencionables en concepto de la Medida C?, ¿con qué criterios?, ¿se ha modificado, a mitad de camino, la distribución de las ayudas entre la Medida C y la Medida B? Si es así, ¿por qué?

Resultados e impacto:

La introducción en red y la cooperación transnacional:

- > ¿han influido en la reducción del aislamiento de los grupos,
- > han aportado la información solicitada por los grupos locales,
- > han facilitado los intercambios entre los grupos y la transferencia de experiencias,
- > han ayudado a realizar acciones que un grupo, por sí sólo, no hubiese podido llevar a cabo?

Enseñanzas: ¿Qué lecciones se pueden sacar para acciones futuras?

b) Identificación de las mejores prácticas

- > Comparar los modelos y las mejores prácticas en el uso de las redes y de la cooperación transnacional por parte de los grupos
- > Identificar las diferencias percibidas en el uso de los servicios propuestos por las organizaciones a cargo de la introducción en red.
- > Las redes y la cooperación transnacional, ¿han permitido:
 - > reducir el aislamiento,
 - > facilitar el acceso a la información,
 - > favorecer las transferencias,
 - > estructurar la demanda y la oferta de productos y servicios,
 - > realizar acciones imposibles para un solo grupo (masa crítica)?

4.7 Modalidades de gestión y financiación

a) Atribución de las financiaciones

Situación inicial:

- > ¿Cuáles han sido las orientaciones y procedimientos establecidos, cuáles han sido los principios básicos?
- > ¿Qué grado de autonomía real se ha concedido a los grupos para la toma de decisiones económicas?
- > ¿Qué instrumentos financieros se han sugerido? ¿Por qué? ¿Se han previsto mecanismos alternativos de financiación?
- > ¿Ha habido acceso a las cofinanciaciones?, ¿en qué modalidad: anual o plurianual?, ¿cómo ha influido esto en el avance e impacto de las acciones?

Procesos:

¿Qué consecuencias han tenido los procedimientos financieros en términos de:

- > avance e impacto de las acciones,
- > disponibilidad de las financiaciones,
- > utilización de la flexibilidad autorizada por parte de los grupos,
- > autonomía en la toma de decisiones,
- > rendir cuentas¹²?

Resultados e impacto:

- > ¿Han influido los plazos en los resultados de las acciones?
- > ¿Ha ayudado la flexibilidad a corregir los errores iniciales?
- > ¿Han atribuido los grupos eficazmente las financiaciones?

Enseñanzas: ¿qué lecciones se pueden sacar en lo que a eficacia de la gestión financiera por parte de los grupos se refiere?

b) Identificación de las mejores prácticas

- > Identificar los modelos más adaptados en la gestión financiera y explicar las diferencias.
- > Evaluar:
 - > la eficacia de la toma de decisiones en la gestión y atribución de las ayudas,
 - > el grado de flexibilidad autorizado y el que sería necesario,
 - > el efecto impulsor obtenido en las negociaciones entre los diferentes agentes.

[12] Rendir cuentas (en inglés: "Accountability"): Obligación de los agentes que participan en el establecimiento o aplicación de la intervención pública de dar información y explicaciones a los responsables políticos y a los ciudadanos sobre los resultados previstos/obtenidos y sobre el buen uso de los recursos públicos.

Conclusión

Conclusión

Los ejercicios de evaluación propuestos en este informe tienen como fin que los diferentes protagonistas obtengan una serie de conclusiones que permitan mostrar el valor añadido del enfoque LEADER.

- > A nivel local, será posible prever los cambios que se deberán hacer en el futuro a la manera como se han aplicado las distintas especificidades, con el fin de mejorar la eficacia y la eficiencia de la labor del grupo local.
- > A nivel nacional/regional y europeo, se podrán plantear preguntas sobre:
 - > la pertinencia de LEADER como modelo para otras políticas de desarrollo rural,
 - > y los cambios previsibles para la aplicación de la nueva Iniciativa de desarrollo rural, especialmente en lo que a la distribución del trabajo y responsabilidades entre los protagonistas se refiere.

El valor añadido del enfoque LEADER

El Dibujo 3 muestra que cada especificidad tiene un objetivo intermedio concreto, aunque entre ellas se dan muchas conexiones; tal es el caso, por ejemplo, que se da entre el enfoque territorial, el enfoque ascendente y el grupo local, que contribuyen cada vez a varios objetivos intermedios.

La existencia o ausencia de estas conexiones (según se apliquen más o menos las especificidades) permite (o no) crear sinergias entre los diferentes aspectos de la intervención, multiplicando su eficacia y su eficiencia.

La pertinencia de LEADER como modelo y los cambios previsibles

A nivel regional/nacional y europeo, es conveniente llevar a cabo una labor similar. Las instituciones a cargo de la definición de las políticas de desarrollo rural podrán sacar conclusiones sobre lo que ha funcionado bien con LEADER y puede ser útil en el marco de otras políticas, y lo que ha funcionado peor o debería ser modificado en el futuro.

Si se comparan, en cada especificidad, las mejores y peores prácticas a nivel nacional/regional (“contraste” o “valores de referencia”)¹³ se podrán sacar conclusiones sobre:

- > las aportaciones y limitaciones del modelo,
- > el tipo de integración más apropiado en las principales políticas,
- > los territorios y las políticas que podrían verse afectados.

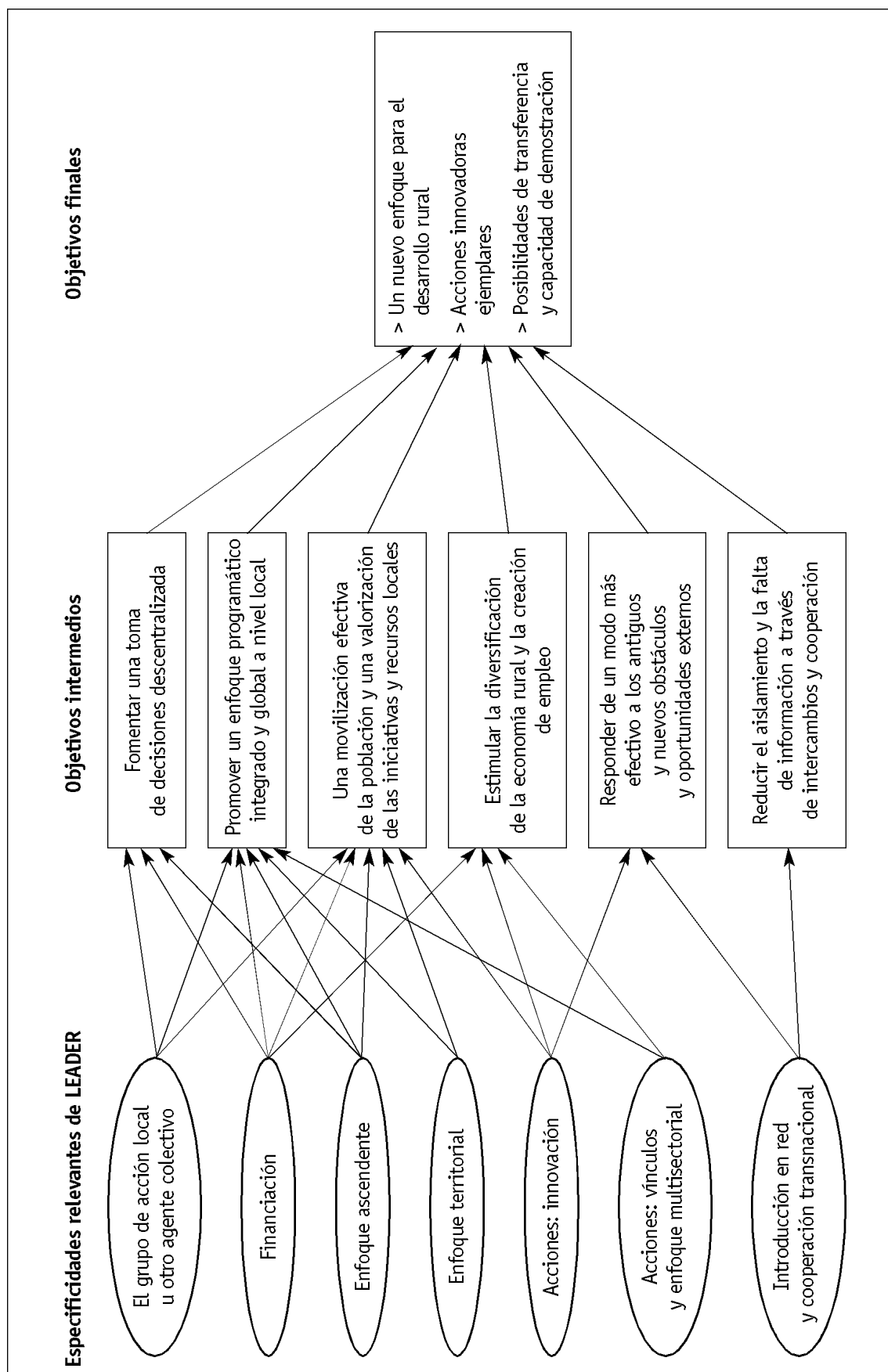
Perspectivas

Este informe constituye una herramienta de trabajo que puede enriquecer considerablemente las labores de evaluación que los beneficiarios LEADER o las administraciones decidan llevar a cabo.

Este informe, no obstante, es sólo una primera fase. Habrá que hacer un esfuerzo complementario si se quiere lograr un planteamiento de evaluación integral, que responda a las necesidades de los diferentes participantes en la evaluación sin generar mucho trabajo añadido.

[13] (En inglés “Benchmarking”): Comparación cuantitativa y cualitativa de los resultados de la intervención con los resultados de las acciones consideradas mejores en el mismo campo de actuación o en un ámbito relacionado. El contraste aparece, cuando a nivel nacional o regional, existe una clasificación de las mejores y peores prácticas.

DIBUJO 3: EL VALOR AÑADIDO DEL ENFOQUE LEADER



Es necesario probar primero el método. Varios grupos locales y administraciones ya han manifestado su decisión de utilizarlo; una vez leído el documento, sin duda muchos otros optarán por la misma vía. El Observatorio Europeo LEADER está interesado en conocer las reacciones de unos y otros, prestando especial atención a una decena de evaluaciones-piloto, y atendiendo a su vez a todos los usuarios. Las observaciones, críticas y sugerencias servirán para comprobar si las cuestiones planteadas para la evaluación de cada especificidad son las más pertinentes. Llegado el caso, se podrán suprimir o modificar algunas, o añadir otras cuestiones fundamentales que se hayan podido omitir.

La siguiente etapa podrá consistir en la producción de una serie de herramientas que permitan añadir o comparar datos, gracias a unas casillas de clasificación, unas tipologías y una propuesta de método para presentar los resultados de un modo armónico.

Por último sería conveniente centrarse en la integración de los dos enfoques complementarios: el más cuantitativo (centrado en los resultados y el impacto) y el enfoque más cualitativo, utilizado en este informe. El objetivo final sería lograr una propuesta de dispositivo de seguimiento y evaluación, a la altura de los propósitos de la Iniciativa comunitaria y de las nuevas orientaciones, que no dejarán de impulsar las futuras políticas rurales de desarrollo.

Observatorio europeo LEADER

Chaussée Saint-Pierre 260, B-1040 Bruselas

Tel.: +32.2.736 49 60 - Fax: +32.2.736 04 34

E-Mail: leader@aeidl.be

WWW: <http://www.rural-europe.aeidl.be>

Leader II est une Initiative communautaire lancée par la Commission européenne et coordonnée par la Direction générale de l'Agriculture (Unité VI-F.1.1).

Le contenu de ce dossier ne reflète pas nécessairement les opinions de l'Union européenne.

Leader II is a Community Initiative launched by the European Commission and coordinated by its Directorate-General for Agriculture (Unit VI-F.1.1).

The contents of this dossier do not necessarily reflect the views of the European Union Institutions.

Information

Observatoire européen LEADER

LEADER European Observatory

AEIDL

Chaussée St-Pierre 260

B-1040 Bruxelles

Tél +32 2 736 49 60

Fax +32 2 736 04 34

E-mail: leader@aeidl.be

WWW: <http://www.rural-europe.aeidl.be>