

Fondos Estructurales y de Inversión Europeos
Orientaciones para los Estados miembros y las Autoridades del
Programa
Orientaciones para los Beneficiarios

**Orientaciones sobre desarrollo local a cargo de las
comunidades locales para los agentes locales**

Versión 2: Agosto de 2014 actualizado para tener en cuenta los comentarios de los traductores
--

Orientaciones sobre desarrollo local a cargo de las comunidades locales para los agentes locales

Mayo de 2014

Índice

Introducción	8
Capítulo 1. El porqué del desarrollo local a cargo de las comunidades locales.....	10
Capítulo 2. Cómo poner en marcha el DLCL en ocho pasos básicos	14
Capítulo 3. Cómo ayudar a las asociaciones de DLCL a responder a los nuevos retos	20
Capítulo 4. Cómo y porqué del DLCL en las ciudades	54
Capítulo 5. Cómo y porqué del DLCL para la inclusión social.....	63
Capítulo 6. Cómo coordinarse con otros fondos	63
Capítulo 7. Cómo conseguir un DLCL más seguro, rápido y sencillo para los grupos de acción local	63

Figuras

Figura 1: Diagrama en espiral de la asociación de la zona y trinidad del DLCL a lo largo del tiempo.	15
Figura 2: Fijación de límites.....	26
Figura 3: Unidades empresariales delante del Centro comercial Rathmor, propiedad de la empresa social Creggan Enterprises, en Derry/Londonderry, Reino Unido	56
Figura 4: Relación entre políticas sectoriales, estrategias integradas de desarrollo urbano y DLCL.....	58
Figura 5: Diagrama utilizado en Monteveglio para comunicar los principios de su economía circular.....	60
Figura 6: Alba Iulia, el bloque 2 antes y después (fuente: Informe de cincuenta casos de la UE)	62
Figura 7: Espacio social rehabilitado en un parque de Terrassa.	62
Figura 8: Vista aérea de Silicon Roundabout, en Shoreditch, East London	64
Figura 9: Una parte de la «Caldera creativa» de Tallin, Estonia.	64
Figura 10: Asociación para la alimentación sostenible de Amersfoot (Países Bajos)	66
Figura 11: Un grupo de personas trabajando en un mapa base en un ejercicio de «planificación real» (fuente: communityplanning.net).....	68
Figura 12: La función de animador del coordinador de un GAL de URBAN.....	69
Figura 13: Las treinta y cuatro zonas de Berlín seleccionadas para la gestión de barrios.	71
Figura 14: Configuraciones espaciales del DLCL en los asentamientos urbanos y urbanorrurales	72
Figura 15: La espiral de la innovación según «My Generation at Work»	74
Figura 16: Job Point de Berlín.....	85
Figura 17: «My generation at work», gráfico de «Go For It».....	86
Figura 18: Elaboración participativa de los presupuestos en Cascais, Portugal	88
Figura 19: Coordinación de GAL y FLAG	91
Figura 20: Multifinanciación o monofinanciación.....	94
Figura 21: Un único organismo responsable que coordina cuatro fondos	101
Figura 22: Relaciones posibles entre las juntas de los GAL apoyados por distintos fondos	102
Figura 23: GAL y FLAG con el mismo límite.....	103
Figura 24: Demarcación territorial	103
Figura 25: Límites geográficos compartidos	104
Figura 26: GAL y FLAG que cooperan en cuestiones comunes	104
Figura 27: Sistema de ejecución del DLCL	106

Recuadros

Recuadro 1: Ejemplos de respuestas a diferentes retos mediante la aplicación de estrategias de desarrollo local	22
Recuadro 2: Artículo 33 del RDC, sobre las estrategias de desarrollo local.....	25
Recuadro 3: Ejemplos de definición de zonas en Portugal y Finlandia	27
Recuadro 4: Ejemplo de carácter integrado de una estrategia de «My Generation Urbact»	30
Recuadro 5: Agrupación para la innovación en el marco del plan estratégico Leader de West Cork 2007-13	31
Recuadro 6: Orientación y seguimiento en el DRI Duhallow	33
Recuadro 7: Ejemplo de proceso participativo para la preparación de la estrategia de desarrollo local por un grupo Leader español del Valle del Jerte	36
Recuadro 8: Ejemplo de plan de acción estipulado por el Eje 4 del FEP en Francia	37
Recuadro 9: Ejemplo de sistema de evaluación por pares por un GAL en Finlandia.....	39
Recuadro 10: Tareas de los grupos de acción locales	40
Recuadro 11: Desarrollo de las capacidades por el FLAG Norte y Este de Laponia	41
Recuadro 12: Asociaciones en los GAL finlandeses	43
Recuadro 13: Selección de proyectos por la asociación Leader+ North Highlands	45
Recuadro 14: Selección de operaciones y pago por los GAL de Leader en Aragón	47
Recuadro 15: Selección de operadores y pago por los GAL finlandeses	47
Recuadro 16: Ejemplo de ayuda preparatoria para los FLAG en Estonia.....	49
Recuadro 17: Normas por las que se rigen las actividades de cooperación de los GAL de Suecia y de Polonia	51
Recuadro 18: Monteveglio, un movimiento de transición respaldado por la administración municipal.....	58
Recuadro 19: Duisburg Marxloh (Alemania): un enfoque participativo del desarrollo urbano integrado.....	60
Recuadro 20: Terrassa.....	62
Recuadro 21: El Shoreditch Trust y el barrio creativo de Londres	63
Recuadro 22: Alston Cybermoor: una ciudad digital en un entorno rural.....	65
Recuadro 23: Los enfoques del DLCL de inclusión social de Limerick, Irlanda	77
Recuadro 24: Plan local de integración y empleo del área de Narbona, Francia	78
Recuadro 25: Casas Primeiro («Vivienda primero»), Lisboa, Portugal	79
Recuadro 26: Integración de la comunidad gitana en Cserehát, Hungría	80
Recuadro 27: Integración positiva en Riace, Calabria, Italia	81
Recuadro 28: Integración de los migrantes mediante el enfoque del South Tyrone Empowerment Programme, basado en el empoderamiento y los derechos	81
Recuadro 29: Coordinación a escala regional en Polonia	94
Recuadro 30: Implicaciones de la multifinanciación y de la monofinanciación en la coordinación de fondos a nivel local.....	95
Recuadro 31: Coordinación de fondos de la UE en el Tirol, Austria	96
Recuadro 32: Mapa de planificación de un DLCL.....	97
Recuadro 33: Planificación multisectorial en Andalucía y plataforma de multifinanciación del sudeste de Cork.....	98
Recuadro 34: Coordinación entre GAL y FLAG en Almería Oriental	100
Recuadro 35: Gestión de GAL y FLAG mediante un único organismo - Pays en Francia y Agencias de Desarrollo Local en Grecia	101
Recuadro 36: Comités de coordinación técnica en el Valle del Jerte	102
Recuadro 37: Enfoque de demarcación de estrategias complementarias aplicado por GAL y FLAG italianos.....	103
Recuadro 38: Coordinación entre GAL y FLAG en el este de Finlandia.....	105
Recuadro 39: Soluciones financieras adaptadas al DLCL en Polonia	109

Recuadro 40: Centros finlandeses ELY, administración eficiente y separación de poderes respecto de los grupos de acción local de pesca (FLAG)..... 109

Recuadro 41: Ejemplos de planes paraguas en Escocia (Reino Unido), Finlandia y Suecia 111

Recuadro 42: Tipos de opciones de costes simplificados 114

Recuadro 43: Staerken Vor Ort. Uso de importes a tanto alzado para sufragar los costes de explotación..... 116

Principales acrónimos y abreviaturas

AG	autoridad de gestión
DLCL	desarrollo local a cargo de las comunidades locales
EDS	estrategia de desarrollo local
FARNET	Red Europea de Zonas de Pesca
Feader	Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural
FEDER	Fondo Europeo de Desarrollo Regional
FEMP	Fondo Europeo Marítimo y de Pesca
FEP	Fondo Europeo de Pesca
FLAG	grupo de acción local de pesca
Fondos EIE	Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Feader, FEMP, FEDER, FSE y Fondo de Cohesión)
FSE	Fondo Social Europeo
GAL	grupo de acción local
ITI	inversión territorial integrada
Leader	relaciones entre actividades de desarrollo de la economía rural
OCS	opciones de costes simplificados
OI	organismo intermedio
RDC	Reglamento de disposiciones comunes
REDR	Red Europea de Desarrollo Rural
UE	Unión Europea

Reconocimientos

El presente documento ha sido elaborado por Paul Soto y Peter Ramsden, expertos en desarrollo local, y ha sido editado por la Comisión Europea¹. Los expertos que han participado en las reuniones del grupo de enfoque han sido Reiner Aster, Urszula Budzich-Szukała, Laura Collini-Tesserae, John Grieve y Katalin Kolosy.

Estas orientaciones pretenden facilitar la aplicación del desarrollo local a cargo de las comunidades locales y fomentar las buenas prácticas. No son jurídicamente vinculantes para ninguna de las entidades implicadas en la ejecución de los Fondos EIE ni para los Estados miembros, pero presentan directrices y recomendaciones y recogen buenas prácticas.

Se deben entender sin perjuicio de la legislación nacional, y para leerlas y adaptarlas se ha de tener en cuenta el marco jurídico nacional.

Estas orientaciones han de entenderse sin perjuicio de las interpretaciones del Tribunal de Justicia y el Tribunal General, así como de las decisiones de la Comisión.

¹ Direcciones Generales de Agricultura y de Desarrollo Rural, de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, de Asuntos Marítimos y Pesca y de Política Regional y Urbana. En adelante, «DG de Fondos EIE».

Introducción

Propósito de estas orientaciones

Las presentes orientaciones para el desarrollo local a cargo de las comunidades locales (DLCL) se han publicado al principio del periodo de programación con el fin de ofrecer a las personas que intervienen directamente en los grupos de acción local unas sugerencias y herramientas prácticas que les sean útiles en la aplicación del DLCL en diferentes contextos.

La presente guía es un complemento de las «Directrices sobre los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos»² publicadas por las DG de Fondos EIE a fin de ayudar a las autoridades de los Estados miembros a crear las condiciones propicias para el uso efectivo del DLCL en sus acuerdos de asociación y a diseñarlo en sus correspondientes programas.

Esta guía debería utilizarse también para aportar a las ciudades y organizaciones sociales argumentos a favor del uso del DLCL como instrumento eficaz a la hora de abordar algunos de los retos a los que se enfrentan y para ilustrar posibles usos del FSE y el FEDER.

En lo que atañe a las asociaciones Leader y FARNET (Red Europea de Zonas de Pesca) existentes, el objetivo de la guía es ayudarles a desarrollar estrategias más específicas y de mejor calidad claramente orientadas a los resultados y adaptables a condiciones externas cambiantes. La guía se basa en el nuevo marco de resultados para alcanzar los objetivos de la Estrategia Europa 2020. Está pensada para un público de agentes locales y profesionales, y más concretamente para los coordinadores y presidentes de los grupos de acción local. Sin embargo, también puede resultar útil para las autoridades de gestión (AG) y otras partes interesadas en la ejecución del DLCL que precisen más información sobre alguna de las cuestiones clave a las que se enfrentan los agentes sobre el terreno. Va dirigida tanto a las nuevas asociaciones de las ciudades y a favor de la inclusión social como a las más de 2 600 asociaciones Leader y FARNET existentes.

En el capítulo 1, la guía analiza la conveniencia del DLCL en una situación que cambia rápidamente en las diferentes zonas locales.

El capítulo 2 presenta al lector los ocho pasos necesarios para el DLCL mediante una espiral que ilustra las relaciones internas de la trinidad de estrategia, asociación y espacio.

El capítulo 3 se centra en los aproximadamente 2 600 grupos Leader y FARNET existentes. Este capítulo analiza cómo conseguir que el DLCL responda a los nuevos retos. Empieza reconociendo las enormes diferencias existentes entre las condiciones locales del principio de este periodo de programación y las de los dos periodos de programación previos. La crisis, exige cambios. Es necesario explorar nuevas ideas, nuevos enfoques, en especial sobre el uso del DLCL para la creación de empleo y para responder a algunos de los retos a corto y a largo plazo que la crisis ha planteado.

El capítulo 4 examina por qué y cómo se ha de llevar a cabo el DLCL en las ciudades en el contexto de los retos específicos a los que estas se enfrentan: en términos de estrategia, cómo

² Véase: http://ec.europa.eu/regional_policy/information/guidelines/index_en.cfm#4

identificar los retos clave de la ciudad y utilizar el DLCL para desarrollar y ejecutar una estrategia local de cambio; en cuanto a las asociaciones, cómo utilizar el DLCL para forjar alianzas efectivas en un contexto urbano, y en cuanto a las zonas, cómo definir los límites efectivos de acción dentro de las ciudades.

En el capítulo 5 se estudia cómo y por qué llevar a cabo el DLCL para la inclusión social. Se relaciona el DLCL con la innovación social. A continuación, se examinan diferentes enfoques del DLCL para la inclusión social y se estudia cómo abordar la cuestión de la estrategia, la asociación y la zona en un contexto de inclusión social. En este capítulo se explora cómo promover la inclusión social por medio del DLCL y se ilustra cómo hacerlo en la práctica en referencia a una diversidad de retos sociales como los colectivos marginados, los migrantes y las personas sin hogar, así como al envejecimiento activo y los jóvenes.

El capítulo 6 se centra en la coordinación con otros fondos y la mejora de los resultados. En un contexto de ajustes en los presupuestos públicos, resulta esencial sacar el máximo partido posible de las iniciativas existentes y asegurarse de que responden a las necesidades locales. La coordinación con la iniciativas locales es indispensable, pero se puede establecer de diferentes maneras y a diferentes niveles, incluido el uso pleno de la financiación conjunta. Más concretamente, en este capítulo se estudia cómo crear sinergias en el diseño y la implementación de estrategias, cómo pueden las asociaciones unir sus fuerzas sin rebajar sus principales objetivos y cómo definir los límites locales más adecuados a los diferentes problemas abordados.

El capítulo 7 examina cómo conseguir un DLCL más seguro, más rápido y más fácil. Existe un amplio consenso en cuanto al exceso de carga administrativa y a que esta afecta de una manera desproporcionada a las pequeñas asociaciones de DLCL, que funcionan con presupuestos limitados. Estas exigencias pueden provocar retrasos e inflexibilidad y suelen distraer al personal de su tarea principal de fomentar y desarrollar buenos proyectos. El informe del Tribunal de Cuentas³ sobre Leader hace hincapié en la responsabilidad de las asociaciones locales de actuar de manera justa y transparente y controlar los riesgos. En este capítulo se estudia cómo conseguir un equilibrio entre simplicidad y riesgo de modo que el DLCL resulte más fácil, más rápido y más seguro para todos los agentes.

³ http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR10_05/SR10_05_EN.PDF

Capítulo 1. El porqué del desarrollo local a cargo de las comunidades locales

La Comisión utiliza el término «desarrollo local a cargo de las comunidades locales» para referirse a un enfoque que da la vuelta a la política tradicional de desarrollo «descendente». En el marco del DLCL, la población local toma las riendas y forma una asociación local que diseña y ejecuta una estrategia de desarrollo integrado. El diseño de la estrategia no se limita a compensar los problemas de la comunidad, sino que se basa en sus «activos», es decir, en sus bazas sociales, medioambientales y económicas. Para ello, la asociación recibe financiación a largo plazo y decide cómo gastarla.

No es casual que durante los últimos veinte años se haya extendido la aplicación de los principios subyacentes al DLCL y se haya pasado de una pequeña agrupación de 200 proyectos piloto Leader a unas 2600 asociaciones (de Leader y del Eje 4 del FEP, Fondo Europeo de Pesca) que cubren prácticamente todos los rincones de la Europa rural y una gran parte de la costa. El total de la inversión pública y privada respaldada por estas asociaciones también ha crecido, hasta situarse alrededor de los 8 600 millones de euros en el periodo 2007-2013, y apoya una amplia gama de proyectos, en su mayoría pequeños, miles de empresas y empleos y mejoras considerables de los servicios locales y el medio ambiente. Fuera de Europa, el Banco Mundial también respalda proyectos en 94 países con una metodología similar orientada a la comunidad (DCC) y con una inversión total valorada en casi 30 000 millones de dólares⁴.

Los principios del DLCL no solo se han consolidado, sino que se han multiplicado por más de diez durante cuatro periodos de financiación consecutivos. Esta experiencia ha mostrado dónde y cuándo funcionan bien los enfoques de DLCL y cómo pueden aumentar el valor añadido de los programas nacionales y regionales. También ha desvelado los límites del DLCL y ha revelado en qué zonas resulta más difícil conseguir resultados. En este contexto, existe una buena oportunidad de ampliar el enfoque del DLCL a las ciudades y utilizarlo para dar respuestas locales a algunos de los problemas sociales y medioambientales más acuciantes que se plantean en la actualidad a los ciudadanos europeos. Por otra parte, hay bastante margen para aumentar el impacto del DLCL en la vida de las personas coordinando cuatro importantes fuentes de financiación.

A continuación se exponen ocho razones a favor de la utilización del DLCL.

1. **El DLCL pone al control a las personas que tienen una necesidad o se enfrentan a un reto.** Son las entidades locales las que diseñan las estrategias y seleccionan los proyectos. Esta es la característica más distintiva del DLCL, y también su principal ventaja. A diferencia de otros enfoques locales clásicos, las personas que antes eran los «beneficiarios» pasivos de una medida se convierten ahora en socios activos y motores de su desarrollo. La implicación de las personas en la «coproducción» de una medida de desarrollo conlleva diversos beneficios importantes:
 - Las personas que antes eran consideradas el problema pasan a ser parte de la solución.

⁴ Susan Won, *What have been the impacts of the World Bank Community Driven Development Programs?* Departamento de Desarrollo Social del Banco Mundial. Red de Desarrollo Sostenible. Mayo de 2012.

- Su experiencia directa, combinada con las opiniones de otras partes interesadas, puede ayudar a adaptar mucho mejor las políticas a las necesidades y oportunidades reales.
- Su participación en el proceso aumenta su capacidad de actuar y de adoptar iniciativas constructivas.
- A su vez, esto induce un sentimiento de identidad y orgullo local y la sensación de que las actividades les pertenecen y son responsabilidad suya.
- La participación en igualdad de condiciones con otros socios tiende puentes y construye confianza entre personas, empresas privadas, instituciones públicas y grupos de interés sectoriales.

Estos resultados intangibles de carácter humano y social sientan las bases para la consecución de resultados materiales más concretos. Actualmente, todas las instituciones públicas de Europa necesitan con urgencia encontrar estas maneras de construir la confianza y el compromiso de la población local.

2. **Las estrategias de DLCL pueden responder a una diversidad y una complejidad crecientes.** Esta diversidad se suele considerar una de las piedras angulares del modelo social europeo, pero surge el reto de conservarla y de que deje de ser una responsabilidad para convertirse en un activo. En algunas zonas, las diferencias entre países y regiones van en aumento y cada vez es más difícil tratarlas con políticas estándar que, aunque se apliquen desde una oficina local, han sido concebidas desde arriba. A título de ejemplo, en la actualidad las tasas de desempleo juvenil oscilan entre el 7,5 % de Alemania, por un lado, y el 56 % de España y el 62,5 % de Grecia, por otro⁵. Las diferencias entre barrios, ciudades y regiones de un mismo país también pueden ser enormes, por lo que las estrategias para hacer frente al desempleo juvenil deben tener en cuenta las diferencias de funcionamiento de la economía y el mercado de trabajo entre las diferentes zonas. Cuando es la población local la que diseña las estrategias de DLCL y selecciona los proyectos, las soluciones se pueden adaptar a las necesidades locales y las asociaciones pueden beneficiarse de las energías de las partes interesadas locales, incluidos los jóvenes.
3. **Las estrategias de DLCL pueden ser más flexibles que otros enfoques.** A algunas autoridades públicas les preocupa que la delegación de ciertas decisiones en las asociaciones locales pueda llegar a complicar demasiado la ejecución del DLCL. Sin embargo, al permitir que el DLCL se programe con arreglo al «objetivo temático», se gana en simplicidad y versatilidad y es posible cumplir cualquiera de los objetivos económicos, sociales y ambientales de la Estrategia Europa 2020⁶. Del mismo modo, las actividades respaldadas por el DLCL no tienen por qué someterse a las medidas estándar descritas en los programas, siempre y cuando sean coherentes con sus objetivos globales. No es necesario trazar demarcaciones estrictas entre los fondos, pues existen sistemas que impiden a los beneficiarios solicitar el reembolso de un mismo gasto a diferentes fuentes de la UE.
4. **Se ha ampliado el campo de aplicación del DLCL** de manera que las estrategias locales se puedan centrar en retos como la inclusión social, el cambio climático, la segregación

⁵ Comunicado de prensa de Eurostat sobre el desempleo juvenil. 31 de mayo de 2013. Cifras de abril de 2013.

⁶ El Reglamento de disposiciones comunes establece once «objetivos temáticos» económicos, sociales y medioambientales que traducen los objetivos generales de la Estrategia Europa 2020 en una serie de objetivos y prioridades específicos para los «Fondos Estructurales y de Inversión Europeos».

de la población gitana y otros grupos desfavorecidos, el desempleo juvenil, la degradación de las ciudades, los vínculos entre los entornos urbano y rural, etc. Aunque en un principio el planteamiento del DLCL se desarrolló en las zonas rurales con apoyo del Feader (Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural) y posteriormente se aplicó a las pesquerías y las zonas costeras con financiación del FEP, en la actualidad se puede ampliar a ámbitos que normalmente quedan cubiertos por el FSE (Fondo Social Europeo) y el FEDER (Fondo Europeo de Desarrollo Regional). Esto supondrá adaptaciones en el diseño de las estrategias, asociaciones y zonas. Estas cuestiones se tratan en los capítulos 3 y 4 de la presente guía.

5. **El DLCL crea vínculos entre sectores y agentes con efecto multiplicador en el desarrollo local y en los programas generales.** Las estrategias del DLCL no se deben considerar aisladas de otros programas. Por el contrario, también son herramientas de mejora de los resultados de los programas nacionales y regionales de desarrollo rural y las estrategias de desarrollo urbano sostenible financiadas en virtud del artículo 7 del Reglamento del FEDER. Como tales, pueden formar parte de la labor junto con otras herramientas, como las inversiones territoriales integradas (ITI).

No obstante, las estrategias de DLCL suelen derivar de cuestiones o problemas concretos que atañen a una comunidad local, como el declive de industrias pesqueras o agrícolas tradicionales, el descontento de los jóvenes, el cambio climático o la mala calidad de la vivienda y los servicios. La ventaja del DLCL es que permite que una o varias cuestiones se consideren y traten en su contexto local y favorece la movilización de las políticas y los agentes pertinentes. De esta manera se pueden derribar varios tipos de barreras o límites al desarrollo local:

- Entre diferentes departamentos, ayuntamientos y administraciones públicas locales;
- Entre organizaciones locales públicas y privadas y de la sociedad civil;
- Entre instituciones locales y de alto nivel, como gobiernos regionales y nacionales y universidades;
- Entre zonas problemáticas y zonas de oportunidad: aunque el DLCL pone al control a personas con problemas, no espera que lo resuelvan todo por su cuenta, sino que los ayuda a tender puentes y a conseguir resultados que ocasionen un cambio duradero.

6. **El DLCL se centra en la innovación y en la consecución de resultados que ocasionen cambios duraderos.** El primer paso suele consistir en reunir los recursos necesarios y construir la capacidad de iniciativa de las comunidades locales. El DLCL también se puede utilizar para cubrir algunas de las inversiones a pequeña escala en infraestructuras que se consideran imprescindibles para la innovación y un mayor desarrollo. Pero, en general, se trata de un medio para conseguir un fin. El enfoque participativo del DLCL, basado en la participación de múltiples partes interesadas, conduce a una manera diferente de contemplar los retos que, basándose en la demanda o impulsada por la necesidad, relaciona la experiencia de los usuarios con un conocimiento más especializado de diferentes tipos de proveedores. El DLCL puede ir más allá de los «sospechosos habituales» para generar nuevas ideas y financiar los pequeños proyectos «semilla» y piloto necesarios para las pruebas prácticas. Si sus resultados son satisfactorios, estos proyectos también pueden incentivar más financiación general pública y privada.

7. **La participación en el DLCL da acceso a una red europea amplia y creciente y a un corpus de experiencia.** Durante los últimos veinte años, las asociaciones Leader y FARNET existentes, así como diversas redes de la UE, nacionales y regionales, han desarrollado un número considerable de métodos, guías, juegos de herramientas y estudios de casos que pueden resultar de gran ayuda para las nuevas asociaciones. Como ya se ha mencionado, organizaciones internacionales como el Banco Mundial poseen también una dilatada experiencia y han desarrollado numerosos manuales metodológicos. En esta guía se aportarán enlaces a muchas de estas herramientas y recursos, que constituyen un corpus de conocimiento «vivo». Nuevas asociaciones en nuevos ámbitos y zonas proporcionarán también nuevas percepciones e ideas, por lo que la Comisión recomienda que se refuercen y simplifiquen las importantes medidas adoptadas para respaldar la cooperación y crear redes entre los profesionales que participen en el DLCL.
8. **Desde el punto de vista financiero, el DLCL es una herramienta atractiva para llevar a la práctica el desarrollo local.** La Comisión reconoce que el desarrollo local es un proceso a largo plazo que suele prolongarse durante varios periodos de financiación, y recomienda un compromiso financiero también a largo plazo para el desarrollo de la capacidad y los activos de la comunidad. Por lo tanto, las asociaciones locales no se consideran proyectos aislados que acaban desvaneciéndose al final de un período de financiación, sino parte de un proceso destinado a que las comunidades tomen un ritmo más sostenible. Del mismo modo, la Comisión considera que los presupuestos locales de DLCL han de tener una cierta «masa crítica» que permita marcar diferencias, con fondos por lo general no inferiores a unos 3 millones de euros para un periodo de siete años en términos de compromiso total de financiación pública. Sin embargo, en las zonas urbanas y otras más densamente pobladas, esta cantidad tendrá que ser superior.

También cabe señalar que, en lo referente al FEDER, el FSE y el FEMP, si los Estados miembros dedican en sus programas todo un eje prioritario o una prioridad de la Unión al DLCL, el porcentaje de cofinanciación de la UE se puede incrementar. De esta manera, los Estados miembros tendrán que aportar menos financiación nacional en comparación con la ayuda estándar.

Capítulo 2. Cómo poner en marcha el DLCL en ocho pasos básicos

Leader ha aplicado el modelo actual de DLCL durante más de veinte años en las zonas rurales, y el Eje 4 del FEP lo ha aplicado entre tres y cinco años en las zonas costeras y pesqueras. Los programas que contienen elementos del DLCL también tienen un largo historial en las ciudades que reciben el apoyo del FEDER (a través de los programas de la iniciativa comunitaria URBAN y de Urbact) y en las cuestiones relacionadas con la inclusión social a través del FSE (EQUAL, iniciativas locales de empleo y pactos territoriales de empleo). Así pues, se ha elaborado una serie de guías y manuales para ayudar a las asociaciones locales en los primeros pasos críticos de lanzamiento de un proceso de DLCL. Estos documentos incluyen la Serie de herramientas en línea Leader⁷, la Guía de iniciación FARNET⁸ y la serie de herramientas del grupo de apoyo local Urbact⁹. A lo largo del texto se hará referencia a estos elementos, si bien se evitarán las repeticiones de contenido, que estará dotado de especificidad propia.

El tiempo y los recursos necesarios para lanzar una estrategia y una asociación de DLCL dependen en gran medida del contexto local y de la experiencia y la capacidad de las organizaciones y los agentes locales. Ahora bien, para que todo funcione correctamente, incluso en comunidades con experiencia el ciclo completo suele durar entre seis meses y un año. El proceso no es sencillo, pero más por la complejidad de las comunidades locales y por las diferencias existentes entre estas que por las dificultades que pueda entrañar este enfoque. La fase preparatoria puede desvelar muchas ideas ocultas, así como recursos y oportunidades, y resulta crítica para el éxito futuro. En este contexto, el apoyo a la fase preparatoria que ofrece el nuevo Reglamento puede desempeñar un importante papel para garantizar el éxito de las etapas posteriores.

El lanzamiento de un proceso de DLCL se puede descomponer en una serie de pasos iterativos o ciclos que permiten diseñar y configurar tres componentes básicos: la estrategia, la asociación y la zona. A veces, estos componentes reciben el nombre de «trinidad» del DLCL y el modo en que se contemplan e interactúan conforma la base del «cambio de paradigma» ascendente que constituye el fundamento del DLCL. Estos pasos básicos¹⁰ se pueden representar como una espiral, tal como se muestra en la Figura 1: Diagrama en espiral de la asociación de la zona y trinidad del DLCL a lo largo del tiempo.

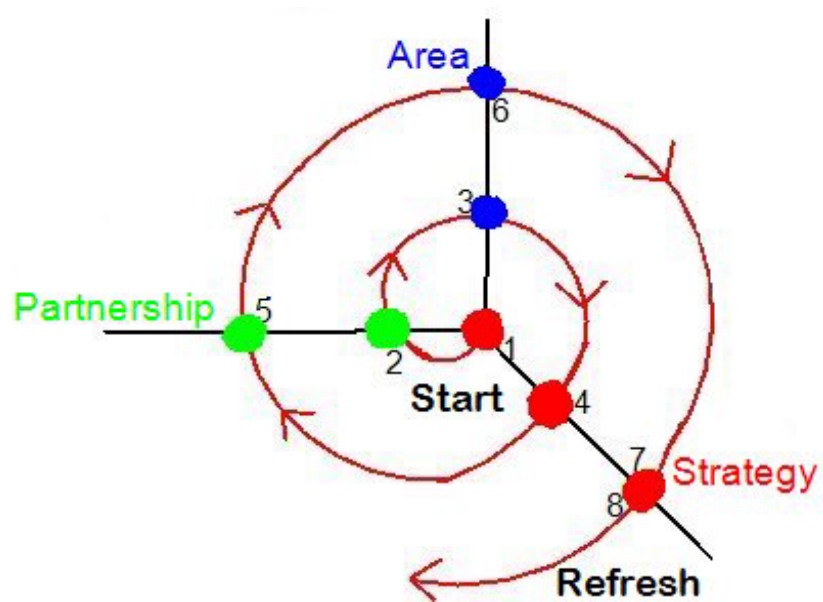
⁷ Serie de herramientas Leader. http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/en/index_en.cfm

⁸ Guía 1 de FARNET. El desarrollo territorial en las zonas de pesca de la UE. Guía de iniciación para los Grupos de Acción Local de Pesca <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20EN.pdf>

⁹ Serie de herramientas para los Grupos de apoyo local Urbact. Junio de 2013. http://urbact.eu/fileadmin/general_library/URBACT_Toolkit_online_4.pdf

¹⁰ Evidentemente, estas medidas se pueden desglosar y agrupar de diferentes maneras para adaptarse a diferentes situaciones.

Figura 1: Diagrama en espiral de la asociación de la zona y trinidad del DLCL a lo largo del tiempo.



1. Decidir qué se quiere cambiar (estrategia)

El DLCL da la vuelta a los enfoques convencionales del desarrollo descendente, pues parte de la idea que tienen los agentes locales del lugar en el que les gustaría encontrarse en el futuro y de lo que creen que habrían de cambiar para llegar a ese lugar. Lo primero es responder a las necesidades locales, y la financiación se considera un medio para llegar a un fin.

Al diseñar la estrategia, el primer paso, y el más importante, es ponerse de acuerdo en «qué se quiere cambiar». No conviene precipitarse. Existe una amplia gama de técnicas participativas que pueden ayudar a lograrlo (véanse los apartados sobre estrategia de los capítulos 3, 4, 5 y 6).

En cambio, el desarrollo local convencional depende a menudo de la financiación. Los organismos locales solicitan financiación aduciendo la desviación de algunos de sus indicadores respecto de la media nacional. En este escenario, las agencias locales no son sino el último eslabón de la cadena de distribución de fondos y prestación de servicios.

2. Crear confianza y forjar alianzas con las personas que pueden ayudar al cambio (asociación)

Por lo general, este paso es simultáneo a la decisión respecto de los cambios que la comunidad desea efectuar. Requiere un contacto cara a cara entre las partes interesadas, así como tiempo suficiente para detectar las principales preocupaciones, las agendas ocultas y los resentimientos históricos, profundamente arraigados en la mayor parte de las comunidades. En este sentido pueden resultar útiles herramientas formales como el «análisis de las partes interesadas», que identifica las diferentes partes interesadas con arreglo a determinadas características, como su nivel de interés y su capacidad de influir en los resultados¹¹. Tanto los debates individuales como los de grupo pueden ayudar a aclarar los objetivos comunes a largo plazo, así como las actividades a más corto plazo, con las que se pueden conseguir triunfos rápidos y apoyos. Estas herramientas también pueden ayudar a determinar quién obtendrá buenos resultados en cada cosa y qué nivel de compromiso se precisa para crear una asociación formal. Antes de precipitarse a crear esta estructura de asociación formal, conviene construir la confianza y realizar la experiencia de colaborar en un grupo de trabajo informal, que podría encargarse de supervisar las etapas siguientes (véanse los apartados sobre asociación de los capítulos 3, 4, 5 y 6).

3. Definir los límites de la zona (zona)

Una vez más, el DLCL difiere de los enfoques descendentes tradicionales, pues las zonas cubiertas no tienen por qué ceñirse a unos límites administrativos predefinidos. Sin embargo, las autoridades nacionales o regionales deberían indicar qué tipos de zonas pueden acogerse a las ayudas y cuáles no, y presentar unos criterios de selección claros. Dentro de este amplio marco, los agentes locales han de decidir los límites más apropiados para conseguir sus objetivos.

¹¹ Serie de herramientas para los Grupos de apoyo local Urbact.
http://urbact.eu/fileadmin/general_library/URBACT_Toolkit_online_4.pdf

Para ello es necesario garantizar, en primer lugar, que la zona es lo bastante extensa y posee una «masa crítica» suficiente para alcanzar los objetivos, y en segundo lugar, que no es tan extensa como para que la comunidad corra el riesgo de perder el control. Por último, ha de ser «coherente» en términos físicos, sociales o económicos, así como en cuanto a los objetivos de la estrategia.

No obstante, los límites físicos marcados por la costa, las capas freáticas o las cordilleras no siempre coinciden con las ubicaciones de los núcleos de actividad económica, como la pesca o la agricultura, ni con las zonas funcionales definidas por los desplazamientos al trabajo o por el uso de los servicios básicos. Del mismo modo, los límites históricos entre municipios de zonas urbanas densamente pobladas o de la periferia urbana pueden suponer una barrera a la acción efectiva. Son muchas las zonas enfrentadas a problemas que trascienden fronteras administrativas locales, regionales o nacionales.

Esto explica que diferentes proyectos locales funcionen en territorios ligeramente diferentes. Básicamente, son los agentes locales los que deben tener en cuenta estos factores y forjar un compromiso realista en relación con los límites de la zona de intervención, lo que les brinda las mejores oportunidades de alcanzar los objetivos de su estrategia (véanse los apartados sobre zonas de los capítulos 3, 4, 5 y 6).

4. Preparar una estrategia local de cambio basada en la participación y las necesidades de la población local (estrategia)

Una vez alcanzado un acuerdo amplio sobre los aspectos que la comunidad desea cambiar, quién puede ayudar a conseguir este objetivo y cuál será la zona de intervención, se podrá detallar la estrategia local necesaria. Para ello se precisan pruebas objetivas y datos concretos sobre las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas a las que se enfrenta la zona, así como la implicación plena de la comunidad, que ha de entender el impacto que estos factores tienen en sus principales necesidades y cómo se pueden abordar estas.

La estrategia de desarrollo local se convierte pues en la hoja de ruta del DLCL, y por lo general las asociaciones seleccionan y apoyan diferentes proyectos según la contribución que estos hacen a los objetivos de la estrategia. A fin de respaldar la elaboración de estrategias de alta calidad, la Comisión ha incluido una lista de componentes clave que estas deberían contener y ha reforzado algunos de los principios clave del DLCL. Estos se describen y explican con ejemplos en el capítulo 5 (véanse los apartados sobre estrategias de los capítulos 3, 4, 5 y 6).

5. Consensuar una estructura de asociación y aclarar quién se encarga de cada tarea (asociación)

Las diferentes comunidades locales tienen diferentes niveles de capacidad, historiales de colaboración o de conflicto y culturas institucionales. Por esta razón, la experiencia ha demostrado que el diseño de la asociación debe adaptarse a las realidades del contexto local. Sin embargo, existen dos amplios modelos. En el primero, se crea una entidad jurídica completamente nueva que agrupa a los socios locales. Puede adoptar diversas formas, dependiendo del contexto, si bien en la mayoría de los casos se trata de asociaciones sin ánimo de lucro. Sea cual sea la forma jurídica adoptada, la entidad ha de representar ampliamente a las partes interesadas locales implicadas en la estrategia, además de ser

abierta, transparente y responsable tanto ante la población local como ante los organismos que la financian. El equilibrio exacto entre los socios implicados y su poder en la toma de decisiones depende de circunstancias locales, pero, como ya se ha mencionado, una característica clave del DLCL es que las asociaciones no deben estar bajo el dominio de ningún grupo de interés individual, ni público ni privado.

Cuando no es necesario o no se desea crear una estructura adicional o si resulta claramente ventajoso aprovechar la capacidad administrativa de un socio experimentado, se puede seguir un segundo modelo. En este caso, el socio experimentado puede convertirse en el «organismo responsable» a efectos legales y administrativos, mientras que el resto de los socios forman una especie de comité encargado de la toma de decisiones o de la selección de proyectos. En cualquier caso, se deben aplicar los mismos principios de representatividad, apertura, responsabilidad o experiencia.

Para velar por la aplicación real de estrategias de alta calidad por asociaciones participativas y eficientes, la Comisión ha facilitado una lista de las principales tareas que deben llevar a cabo. En el capítulo 5, estas tareas se explicarán con más detalle y se ilustrarán con ejemplos. Cada asociación ha de plantearse si dentro de la zona dispone de las capacidades y la experiencia necesarias para llevar a cabo estas tareas, o si, por el contrario, necesita recurrir a ayuda externa.

Los dos modelos descritos se pueden utilizar para coordinar varias fuentes de financiación. Esta cuestión se explicará en el capítulo 6 (véanse los apartados sobre asociaciones de los capítulos 3, 4, 5 y 6).

6. Ajustar los límites (zona)

En el proceso de elaboración de la estrategia de desarrollo local y de construcción de la asociación, quedará claro que determinadas cuestiones se pueden abordar mejor si también se toman en consideración otras partes del territorio. Por ejemplo, quizá una zona rural necesite tener en cuenta el mercado local de una ciudad, y tal vez un barrio urbano desfavorecido necesite tener en cuenta sus vínculos con las zonas que le proporcionan empleo local y le prestan servicios. De la misma manera, podría suceder que un aliado potencialmente útil para la asociación se encontrara fuera de los límites originales. Asimismo cabe la posibilidad de mejorar la sinergia entre iniciativas locales financiadas por diferentes fondos de la UE si se adaptan sus fronteras. Por último, es posible que los criterios nacionales o regionales de selección de las zonas que pueden optar al DLCL requieran ciertos ajustes en la definición de zona.

Por todas estas razones, los límites exactos de la zona de intervención se deben considerar flexibles y adaptables a las circunstancias cambiantes. De hecho, el DLCL ofrece a las asociaciones locales una serie de alternativas para enfrentarse a los problemas a diferentes escalas. Por ejemplo, las asociaciones locales adyacentes se pueden centrar individualmente en las acciones financiadas por un fondo determinado, pero, al mismo tiempo, utilizar las medidas de cooperación o participar conjuntamente en otro fondo para resolver mejor los problemas a nivel transfronterizo. El DLCL brinda posibilidades flexibles para asegurarse de que los límites no se queden anclados en el tiempo, sino que se adaptan según la evolución de las comunidades locales.

No obstante, la ampliación de las zonas siempre se ha de hacer con cuidado. En su mayor parte, las presiones empujarán a las zonas a ampliarse, pero ello no debe ser a expensas de

una pérdida de sentimiento de identidad local y participación real de la comunidad (véanse los apartados sobre zonas de los capítulos 3, 4, 5 y 6).

7. Preparar un plan de acción y la solicitud de financiación (estrategia)

Una vez que la asociación ha consensuado qué desea cambiar y ha establecido una «lógica de intervención» clara que muestra cómo se puede medir este cambio y qué tipos de acciones pueden obtener resultados satisfactorios, estas intenciones generales se han de traducir en un plan de acción realista y una solicitud de financiación. Existen numerosas guías detalladas sobre cómo completar esta etapa¹².

En este momento, todos los solicitantes se enfrentan al reto de detallar suficientemente el plan para hacerlo creíble a la vez que mantienen la flexibilidad necesaria para reaccionar en circunstancias imprevistas. Los Estados miembros, las regiones y las asociaciones locales afrontan este reto de maneras diferentes. En todo caso, siempre conviene demostrar que el calendario y los recursos humanos y financieros dedicados a los principales tipos de actividad responden a las necesidades identificadas previamente y tienen posibilidades razonables de conseguir el cambio deseado. Del mismo modo, la asociación ha de demostrar que cuenta con las capacidades, los sistemas y los procedimientos necesarios para garantizar la ejecución efectiva y transparente del plan (véanse los apartados sobre estrategia de los capítulos 3, 4, 5 y 6).

8. Establecer un sistema de revisión, evaluación y actualización periódica de la estrategia

Desde que, en 2007, se empezó a preparar la última ronda de estrategias de desarrollo local, la situación a la que se enfrentan las asociaciones locales de muchos países se ha visto gravemente afectada por la crisis económica. Pero incluso en tiempos de relativa estabilidad, las asociaciones necesitan mecanismos para determinar en qué medida están alcanzando los resultados previstos y aprender de los errores y los aciertos pasados. En su revisión de Leader, el Tribunal de Cuentas Europeo sostuvo que era necesario mejorar el control, la autoevaluación y la evaluación externa de las estrategias de desarrollo local e incorporarlos a las actividades regulares como parte de un ciclo de aprendizaje práctico.

Aunque en este ámbito se precisa un mayor desarrollo, existen diferentes guías y juegos de herramientas para lograrlo sin tener que sumergirse en la gran masa existente de enlaces a datos irrelevantes (véanse los apartados sobre estrategia de los capítulos 3, 4, 5 y 6).

Para dar correctamente estos ocho pasos se necesita tiempo y esfuerzo. Sin embargo, la Comisión ha reforzado la ayuda preparatoria para cubrir esta necesidad (véase la sección 5.3, sobre la ayuda preparatoria). Y aunque ya lo había hecho previamente, en general la población local aprecia y disfruta el proceso de elaboración de una hoja de ruta común para el futuro.

¹² Véanse, por ejemplo: Leader http://enrd.ec.europa.eu/leader/en/leader_en.cfm
FARNET <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/tools/implementing-axis-4>
Urbact http://urbact.eu/fileadmin/general_library/URBACT_Toolkit_online_4.pdf

Capítulo 3. Cómo ayudar a las asociaciones de DLCL a responder a los nuevos retos

3.1 Introducción

Este capítulo se dirige principalmente a las asociaciones existentes en las zonas rurales y pesqueras, a las que pretende ayudar a hacer uso de las nuevas normativas y a hacer frente a algunos de los nuevos retos que se les plantean. Sin embargo, los puntos que trata también son pertinentes para las nuevas asociaciones de las ciudades y las que se ocupan de la inclusión social.

En una gran parte de los Estados miembros, la situación a la que se enfrentan las comunidades locales al principio del periodo de programación 2014-2020 es enormemente diferente a la de los dos periodos de programación previos. Ante la gravedad de la crisis económica, muchas de las asociaciones locales existentes se encuentran sometidas a la presión de encontrar fuentes de financiación adicionales, simplemente para poder continuar con lo que están haciendo o para sobrevivir. Pero en el contexto de intensificación de los retos sociales, ambientales y económicos, para la mayor parte de las comunidades locales la continuidad no es una opción viable a largo plazo. Por otra parte, tras varios ciclos de programación, en ciertas zonas existe un riesgo de desilusión y agotamiento.

Junto a los cambios experimentados en el contexto externo, se han tenido en cuenta muchas de las lecciones aprendidas de Leader y del Eje 4 del FEP, que han dado lugar a ciertos cambios en los nuevos reglamentos. Por ejemplo, en parte en respuesta al informe del Tribunal de Cuentas sobre Leader, se han reforzado diversas características específicas del DLCL. Si se aplican correctamente, estas modificaciones mejorarán la capacidad de las asociaciones locales de enfrentarse a algunos de los nuevos retos que se les plantean. Sin embargo, la experiencia pasada demuestra que la redacción de los reglamentos de la UE, necesariamente concisa, puede ser objeto de interpretaciones diferentes, y a menudo erróneas, a nivel nacional, regional y local. Así pues, en este capítulo trataremos de hacer dos cosas:

- En primer lugar, y sin detallar más, se trazará el mapa de algunos cambios clave de las condiciones externas a las que se enfrentan las asociaciones locales y se identificarán algunas de las nuevas respuestas necesarias para que se considere la posibilidad de apoyo.
- En segundo lugar, se intentará dar una explicación más completa de *lo que la Comisión entiende* por ciertas disposiciones clave de la normativa, así como ejemplos de cómo se podrían aplicar a nivel local para afrontar algunos de los retos identificados en la primera sección.

3.2. Los nuevos retos a los que se enfrentan las asociaciones locales

Existe un amplio consenso sobre la existencia en Europa de una serie de retos a largo plazo, como la disminución de la competitividad frente a las economías emergentes, el calentamiento global y el agotamiento de los recursos, el estancamiento o la reducción de los salarios reales y los niveles de vida de una gran parte de la población, el aumento de las desigualdades y de la polarización social y las amenazas que se ciernen sobre los sistemas de salud y seguridad social, que obedecen en parte al envejecimiento y los cambios demográficos. La Estrategia Europa 2020 se desarrolló para ayudar a abordar algunas de estas importantes cuestiones, y los once objetivos temáticos del RDC se han diseñado para garantizar que los Fondos EIE se orienten a las cuestiones más urgentes.

Sin embargo, desde el principio de la crisis financiera, en 2007, son muchas las asociaciones que se enfrentan también a una serie de problemas adicionales que están intensificando los retos globales subyacentes ya mencionados. El impacto de estos problemas difiere mucho de unos lugares de Europa a otros, lo que hace muy difícil encontrar soluciones comunes a escala de la UE y justifica aún más los enfoques adaptados a los contextos locales.

Las implicaciones geográficas de estos cambios *dentro de los países* también son complejas y diversas. Por ejemplo, hay quien sostiene que los centros metropolitanos serán el escenario de una mayor concentración de actividad económica, que el crecimiento se ralentizará y quizá llegue a estancarse en zonas turísticas y residenciales atractivas, y que las zonas muy dependientes de los sectores industriales tradicionales, la construcción o las transferencias públicas seguirán afrontando dificultades importantes¹³. Todo esto afecta al papel de los diferentes tipos de zonas y las relaciones existentes entre ellas (entre áreas metropolitanas, espacios periurbanos y centros de servicios regionales y provinciales, entre zonas costeras y de interior, entre zonas densamente pobladas y otras poco pobladas y remotas, y entre los barrios urbanos desfavorecidos y los lugares más prósperos de nuestras ciudades).

Los impulsores de la mayor parte de los cambios más recientes y a largo plazo son globales o nacionales, lo que limita el margen de maniobra de las asociaciones a nivel local. No obstante, el contexto local y las necesidades de la población están sufriendo un profundo cambio. La sociedad está reaccionando de diferentes maneras, por ejemplo, con formas de emprendimiento más arraigadas en el sentido social y ambiental, mediante diferentes formas de autoayuda y de movilización colectiva de los activos comunitarios, con la mejora de los circuitos cortos¹⁴ y explorando respuestas al cambio climático con base local y comunitaria. La próxima ronda de estrategias de desarrollo local debe mantener el ritmo de los principales cambios de necesidades de los ciudadanos y, si es posible, encontrar maneras de respaldar muchas de las respuestas creativas de base que ya han surgido.

Pese a las diferencias existentes entre países, la mayoría de las estrategias de desarrollo local deberá tener en cuenta algunos de los cambios siguientes en los contextos locales y responder a las preguntas que siguen:

- Como promedio, entre 2007 y 2012 el **desempleo** ha aumentado en la UE más del 47 %, con consecuencias especialmente graves para los jóvenes¹⁵. Uno de cada dos jóvenes españoles y griegos está desempleado, si bien las variaciones entre países y entre zonas locales son enormes. Los riesgos de que se pierda una generación altamente cualificada y, además, se cree un amplio grupo de jóvenes descontentos, son inmensos. *¿Qué medidas a corto y largo plazo se pueden establecer para crear empleo y apoyar a los jóvenes a nivel local?*
- En muchos países, el **consumo doméstico** ha caído o se ha estancado, lo que conlleva una contracción de numerosos **mercados** de empresas nuevas o ya existentes. En este contexto, es difícil crear nuevo empleo y se suele dar prioridad a conservar el que ya existe. Sin embargo, algunas industrias básicas, como la agrícola, la pesquera y la alimentaria, aguantan relativamente bien y es posible que se haga necesario reconsiderar

¹³ Laurent Davezies, 2012. *La Crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale*.

¹⁴ Los circuitos cortos son cadenas de suministro cortas; existen cuando se elimina a los intermediarios. Por ejemplo, en el caso de la pesca significa que se vende el pescado directamente desde el buque sin recurrir al mayorista. En el caso de la agricultura, puede tratarse de una tienda en la explotación, un mercado de productores, etc.

¹⁵ La tasa de desempleo aumentó del 7,2 % en 2007 al 10,5 % en 2012. El desempleo juvenil pasó del 15,7 % al 22,9 % en el mismo periodo. Eurostat.

su papel en la economía local. *¿Qué medidas se pueden adoptar para que los sectores y las empresas existentes sean más competitivos? ¿Qué tipo de apoyo se ha de dar a los nuevos empresarios en una situación de estancamiento y declive de los mercados?*

- En muchos países, la **financiación privada** se ha agotado, lo que agrava lo expuesto en el punto anterior y dificulta que los promotores de proyectos encuentren la financiación que necesitan para completar las subvenciones de la UE. *¿Cómo pueden las zonas locales crear fuentes alternativas de financiación?*
- En la mayor parte de los países, la **inversión pública** ha sufrido recortes, con lo que resulta más difícil conseguir cofinanciación pública para proyectos. En muchos de los nuevos Estados miembros, las infraestructuras inadecuadas siguen siendo un obstáculo importante al desarrollo local. Al mismo tiempo, en otros países el *mantenimiento de las infraestructuras existentes* se está convirtiendo en un problema. *¿Es posible desarrollar maneras y usos nuevos (compartidos) de mantener los activos públicos?*
- En muchos países, el **gasto de los ingresos públicos** se ha reducido de manera sustancial, lo que ha provocado recortes en educación, sanidad, servicios sociales y beneficios sociales. Esto supone menos empleo y una presión para que las autoridades locales inviertan fondos de la UE en encontrar nuevas maneras de diseñar y prestar los servicios básicos. *¿Pueden las asociaciones de DLCL convertirse en plataformas locales de innovación social que exploren nuevas maneras de mejorar los niveles sociales a la vez que movilizan recursos del sector privado y la sociedad civil?*
- En la mayoría de los países, la **pobreza y la exclusión social** han aumentado. Sin embargo, las implicaciones sociales de esta situación son complejas. En algunos casos se puede producir un retorno a las zonas rurales o a ciertos barrios urbanos, donde el coste de la vida es inferior y existen más redes familiares y de autoayuda. *¿Cómo se puede utilizar esta proximidad para aumentar la responsabilidad social y la solidaridad entre zonas, sectores y grupos ricos y pobres?*
- **El cambio climático** y la necesidad de una transición a una sociedad con bajas emisiones de carbono ha ocupado un lugar central en la política de la UE y en la actualidad es una prioridad horizontal en todos los ámbitos políticos de la Unión. La necesidad urgente de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y establecer un nuevo paradigma de desarrollo económico basado en el concepto del crecimiento económico y el uso sostenible de los recursos constituye un importante reto para el próximo periodo de programación. *¿Pueden las asociaciones de DLCL desarrollar y apoyar respuestas locales a este reto?*

Las asociaciones de DLCL se enfrentan también a un *contexto de gobernanza totalmente diferente* del de sus inicios. Muchas de ellas han pasado de ser pequeñas iniciativas comunitarias piloto relativamente libres a integrarse en zonas rurales y gran parte de la costa. Esto ha conllevado una gran responsabilidad adicional y una elevada carga en términos de procedimientos administrativos y de auditoría. Al mismo tiempo, también se están cuestionando los actuales modelos descendentes de prestación de servicios y hay un interés creciente en buscar nuevas formas más participativas, receptivas e innovadoras de satisfacer las necesidades sociales que se acerquen al enfoque del DLCL. *¿Qué papel pueden desempeñar las asociaciones de DLCL para mostrar y configurar un nuevo modelo de gobernanza?*

En el recuadro 1 se presentan ejemplos de formas de adaptar las estrategias de desarrollo local de manera que tengan en cuenta estos retos.

Recuadro 1: Ejemplos de respuestas a diferentes retos mediante la aplicación de estrategias de desarrollo local

Reto	Posibles respuestas de las estrategias de desarrollo local
------	--

Aumento del desempleo	• Centrarse más en las inversiones que fomenten el empleo (a menudo, ampliaciones de empresas existentes u operaciones relativamente típicas mano de obra intensiva); • Respalidar nuevas actividades vinculadas a la renovación de la vivienda local, la producción local de energía, la conservación de la energía, los nuevos usos de los edificios existentes, el reciclaje, etc.; • Apoyar nuevas formas de empresas, incluidas la economía social y las empresas sociales; • Concentrarse más en la juventud, en el contacto con los jóvenes y en la transición de los estudios al trabajo; • Apoyar los periodos de aprendizaje, las prácticas laborales, el trabajo temporal, las tutorías, etc.; • Respalidar los planes de mercado laboral intermedios y protegidos; • Apoyar la formación complementaria y las políticas de mercado laboral activas; • Secundar los sistemas monetarios locales (LETS), los bancos de tiempo, el trabajo voluntario y otros sistemas que movilicen los recursos no utilizados de las personas desempleadas para satisfacer las necesidades locales.
Mercados en retroceso	• Estimular la entrada de las empresas existentes en nuevos mercados: promoción, comercialización, control de calidad, apoyo a las exportaciones, transferencia de tecnologías, formación, etc.; • Explorar nuevos mercados relacionados con el cambio climático, el ahorro y la producción de energía, la asistencia sanitaria, la cultura y la economía digital; • Velar por un buen apoyo en el seguimiento de las nuevas empresas (estudios profesionales de viabilidad y de mercado, formación profesional, etc.); • Recurrir a la contratación pública (incluso mediante la introducción de cláusulas sociales) y a las campañas de compra local; • Apoyar el uso de sistemas monetarios locales (LET) y bancos de tiempo para encontrar salidas útiles para las personas en situación de desempleo o de infraempleo, a la vez que se satisfacen las necesidades locales; • Movilizar a la población local para apoyar los comercios, servicios y empresas locales (por ejemplo, Cashmob); • Reforzar los circuitos breves y las cadenas de suministros (por ejemplo, mercados agrícolas, venta de pescado recién capturado), los sistemas de alimentación local (por ejemplo, la red «Incredible Edible»¹⁶ y el proyecto PROVE en Portugal),¹⁷ • Mejorar la formación y la entrada en sectores estables o en crecimiento.
Falta de financiación privada	• Aprovechar los nuevos instrumentos financieros (garantías y planes de microcrédito); • Desarrollar vínculos privilegiados con los bancos;

¹⁶ <http://incredibleediblenetwork.org.uk/about>

¹⁷ http://enrd.ec.europa.eu/policy-in-action/rdp_view/en/view_projects_en.cfm?action=detail&backfuse=jsview&postcard_id=1184

	• Explorar el potencial de la financiación popular y otras nuevas ideas; • Reconocer el pago en especie, el trabajo voluntario y los planes de autoayuda; • Movilizar los ahorros locales para respaldar los proyectos locales, por ejemplo a través de inversiones comunitarias o cooperativas (Vallée de l'Aspe, France); • Aumentar considerablemente la velocidad y la adaptabilidad de las subvenciones de la UE (pequeñas subvenciones, planes paraguas, etc.); • Reducir la burocracia asociada a los proyectos, por ejemplo mediante el uso de cantidades a tanto alzado, costes simplificados, etc.
Recortes en la inversión pública	• Pedir adelantos en la financiación de la UE; • Garantizar la cofinanciación pública en las mismas condiciones que los fondos de la UE; • Hacer un uso alternativo de los edificios públicos, los terrenos públicos, etc.; • Explorar el uso de sistemas colectivos para utilizar, compartir y mantener las infraestructuras públicas existentes (guarderías, escuelas, centros culturales, centros de salud, centros deportivos, espacios públicos, etc.).
Reducción del gasto de los ingresos públicos	• Forjar vínculos con trabajadores locales del sector público (docentes, trabajadores sociales, trabajadores sanitarios, planificadores y personal de control medioambiental) para el desarrollo de servicios complementarios y de contacto; • Secundar proyectos innovadores desde el punto de vista social que mejoren los servicios o mantengan puestos de trabajo, así como las asociaciones económicas de carácter público-privado-social; • Dar prioridad a la prevención, la puesta en común, la autoayuda...
Pobreza y exclusión social	• Apoyar, con el respaldo de profesionales y otras partes interesadas, planes locales para la inclusión social impulsados por personas que se enfrenten a la pobreza; • Respalda la organización comunitaria y los grupos de autoayuda; • Apoyar los sistemas de participación, nuevas formas de transporte, como el coche compartido, la multipropiedad de vehículos y los jardines y parcelas compartidos. • Estimular las iniciativas de alojamiento social, sostenible y cooperativo.
Cambio climático y transición a sociedades con bajas emisiones de carbono	• Ampliar las asociaciones existentes para incluir nuevos socios con conocimientos y experiencia en la lucha contra el cambio climático y a favor de la sostenibilidad a nivel local; • Apoyar iniciativas locales y basadas en la comunidad que se centren en la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero o faciliten la transición a una sociedad con bajas emisiones de carbono; • Incluir la sostenibilidad como un objetivo horizontal en la estrategia local y establecer un sistema para medir los progresos conseguidos en la consecución de los objetivos definidos.

Estas no son más que algunas de las respuestas que las asociaciones de DLCL deberían tomar en consideración para asegurarse de que las estrategias locales responden a los nuevos desafíos que afrontan sus zonas. A continuación nos centraremos en el nuevo Reglamento y en cómo podría ayudar a conseguirlo.

3.3 Elementos nuevos o reforzados de los reglamentos

En parte en respuesta al informe del Tribunal de Cuentas sobre Leader, se han reforzado en los reglamentos diversas características específicas de esta iniciativa. Estas incluyen disposiciones que especifican el contenido mínimo de las estrategias y mejoran su calidad; disposiciones que aclaran las tareas mínimas de los grupos y salvaguardan su autonomía; una mayor atención al desarrollo de la animación y las capacidades mediante una ayuda preparatoria más intensa y la asignación de un porcentaje más elevado a los gastos de funcionamiento; el refuerzo del papel de la sociedad civil y el sector privado, y la racionalización de la cooperación transnacional (mediante los Reglamentos específicos del Feader y el FEMP). Estas y otras disposiciones pueden ayudar a reforzar la capacidad de los grupos de responder a algunos de los retos ya mencionados. En las páginas siguientes se explicará qué significan para la Comisión estas disposiciones y se aportarán ejemplos de cómo se pueden utilizar.

3.3.1. Elementos nuevos o reforzados de la estrategia

El artículo 33, apartado 1, del RDC indica el contenido mínimo que han de tener las estrategias de DLCL (véase el recuadro 2).

Recuadro 2: Artículo 33 del RDC, sobre las estrategias de desarrollo local

1. Una estrategia de DLCL contendrá, como mínimo, los siguientes elementos:
 - a) la definición de la zona y la población objeto de la estrategia;
 - b) **un análisis de las necesidades y el potencial de la zona**, con un análisis de los puntos fuertes, los puntos débiles, las oportunidades y las amenazas;
 - c) una descripción de la estrategia y sus objetivos, una descripción de las características **integradas e innovadoras** de la estrategia, así como **una jerarquía de objetivos, incluidas metas mensurables en cuanto a productividad y resultados**. En lo referente a los resultados, las metas podrán expresarse en términos cuantitativos o cualitativos. La estrategia será coherente con los programas pertinentes de todos los Fondos EIE implicados de que se trate;
 - d) una descripción del proceso de **participación de la comunidad** en el desarrollo de la estrategia;
 - e) **un plan de acción** en el que se demuestre el modo en que los objetivos se traducen en acciones;
 - f) una descripción de las disposiciones de **gestión y seguimiento** de la estrategia que demuestre la capacidad del grupo de acción local para ponerla en práctica, así como una descripción de las **disposiciones específicas de cara a la evaluación**;
 - g) el **plan financiero** para la estrategia, en especial, la asignación prevista de cada uno de los Fondos EIE de que se trate.

En las secciones siguientes se ofrece una breve explicación de lo que la Comisión Europea entiende por algunos términos clave (en negrita), y se facilitan ejemplos.

- **¿Qué entiende la Comisión por «la definición de la zona y la población objeto de la estrategia»?** [artículo 33, apartado 1, letra a) del RDC] (pasos 3 y 6 del capítulo 2)

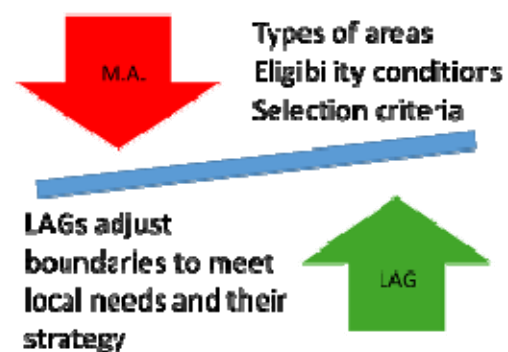
La clave está en que las definiciones de zona y población deben ser coherentes con la estrategia que la comunidad desea aplicar y estar justificadas por esta. La población de las zonas objetivo no debe ser inferior a 10 000 habitantes, a fin de contar con la masa crítica necesaria para implementar la estrategia. Además, no debe superar los 150 000 habitantes, para que exista un sentimiento de identidad y la población local pueda implicarse directamente en la toma de decisiones. Sin embargo, si la estrategia lo admite se podrán justificar ciertas excepciones (por ejemplo, cuando se trate de islas o de zonas y vecindarios densamente poblados).

En la actualidad se corre el riesgo de que, debido a la presión por reducir costes y combinar fondos, se admitan zonas cada vez mayores de planificación de tipo económico sin un sentimiento real de identidad y que ofrezcan a la población local escasas oportunidades de participación.

Dentro de las amplias condiciones de la UE, la intención es que los Estados miembros propongan en sus programas un marco de selección de zonas que corresponda a sus propias prioridades nacionales para diferentes tipos de zonas.

Figura 2: Fijación de límites

En este sentido podrán fijar determinadas condiciones de subvencionabilidad o establecer criterios para elegir entre diferentes zonas. Por ejemplo, las condiciones de subvencionabilidad de las zonas pesqueras podrían incluir los puertos que no superen cierto tamaño, determinadas partes de la costa, la distancia al mar o al agua, la continuidad de las zonas, etc. Como ejemplos de criterios de selección se podrían citar la importancia absoluta o relativa del empleo en la pesca, las tendencias en los desembarques, la importancia de la pesca de bajura a pequeña escala, los cambios demográficos, etc.



Sin embargo, el objetivo de la Comisión es que las *asociaciones locales* decidan de manera ascendente los *límites exactos* de sus zonas, dependiendo de lo que pretendan conseguir. La justificación puede atender a:

- ✓ La coherencia física o geográfica de la zona (islas, cordilleras, estuarios, ríos, áreas urbanas edificadas);
- ✓ La identidad cultural de la zona y sus problemas sociales comunes (concentraciones de población gitana, migrantes, personas desempleadas);
- ✓ Las concentraciones de actividades económicas (tipos de agricultura, pesca, ciertos sectores en declive o en auge).

Estos puntos se pueden evaluar y tener en cuenta en la selección final de las asociaciones.

En el pasado, algunos Estados miembros preseleccionaban las zonas en sentido descendente, mientras que otros permitían convocatorias abiertas a todo el territorio. Ambas opciones

conllevan riesgos: la primera puede crear zonas rígidas y artificiales, no basadas en vínculos locales orgánicos; la segunda puede dar lugar a un elevado número de solicitudes y a una presión política por dispersar demasiado el presupuesto. Así pues, la Comisión propone un equilibrio entre los enfoques descendente y ascendente.

Recuadro 3: Ejemplos de definición de zonas en Portugal y Finlandia

Basándose en los criterios del Reglamento del FEP, Portugal consideró aptos para la financiación del Eje 4 cuarenta y cinco municipios (treinta y nueve en la costa continental y seis en las Azores). Los indicadores que eligió incluían la disminución de la actividad pesquera, medida en términos de reducción de los desembarques entre 1999 y 2005, y la dependencia de las actividades pesqueras, definida como un porcentaje de la población activa empleada en el sector igual o superior al 3 % (incluida la población empleada en la industria salinera, de gran importancia para las actividades marítimas en determinadas zonas).

Se permitió a las asociaciones locales proponer sus zonas FLAG específicas, dentro de los límites impuestos a nivel nacional. En las excepciones justificadas, se hizo gala de cierta flexibilidad. Por ejemplo, la AG permitió al FLAG Oeste incluir tres barrios del municipio de Lourinhã situados en el extremo sur de su territorio, excluidos en un principio de las zonas admitidas por su proximidad con una gran ciudad (Lisboa). Esta inclusión estaba justificada por la existencia de buques de pesca artesanal que tienen su puerto de base en Lourinhã pero desembarcan la pesca en el territorio del FLAG, por ser el punto de desembarque más cercano. Se consideró importante integrar en el programa de desarrollo del FLAG estas comunidades pesqueras más aisladas.

Finlandia brinda otro ejemplo de flexibilidad para responder a necesidades cuidadosamente estudiadas. Aunque el Reglamento del FEP recomienda que las zonas FLAG sean más reducidas que las regiones NUTS 3, en el caso de Finlandia, dada la bajísima densidad de población de algunas zonas, la DG MARE aprobó zonas FLAG de mayor extensión para poder incluir una masa crítica de trabajadores del sector pesquero. Por otra parte, un proceso de reflexión y mejora de los resultados futuros ha llevado a los FLAG a proponer pequeños ajustes de sus límites de cara al próximo periodo de programación.

Para más información, véase el material de consulta.¹⁸

- **¿Qué entiende la Comisión por «análisis de las necesidades y el potencial de la zona»?** [artículo 33, apartado 1, letra b) del RDC] (pasos 1 y 4 del capítulo 2)

Según el Reglamento, este análisis debe incluir «un análisis de los puntos fuertes, los puntos débiles, las oportunidades y las amenazas». Durante algún tiempo, los análisis DAFO han sido práctica habitual en los programas nacionales, regionales y locales que contaban con apoyo de la Comisión. Sin embargo, en la realidad una gran parte de ellos son de carácter muy general y se podrían aplicar a casi cualquier zona similar de la UE. Además, aunque las necesidades y el potencial se deberían basar en el DAFO, por lo general resulta necesaria una segunda fase de análisis. Algunas estrategias se limitan a presentar una lista no clasificada de las necesidades, sin justificar su relación con el DAFO. La Comisión desea mejorar esta situación y asegurarse de

¹⁸ Material de consulta: Capítulo 2 de la Guía de iniciación FARNET 1. Definición de zona
<https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20EN.pdf>

que el «análisis de las necesidades y el potencial de la zona» se conviertan en una herramienta útil para establecer una lógica de intervención sólida y garantizar una mayor orientación a los resultados.

Análisis DAFO

	Puntos fuertes	Puntos débiles
Oportunidades	Reforzar para aprovechar las oportunidades	Disminuir para utilizar las oportunidades
Amenazas	Asegurar contra futuras amenazas	Evitar para escapar de las trampas

Para ello, las asociaciones locales deben tener en cuenta lo siguiente:

- ✓ Las cuestiones planteadas en el DAFO se deben basar claramente en pruebas obtenidas del diagnóstico de la zona.
- ✓ Deben centrarse en las peculiaridades de la zona y en por qué esta es diferente, y no limitarse a enumerar un gran número de características comunes de sectores importantes, como la agricultura o la pesca, o de grupos objetivo, como los jóvenes o las mujeres. Lamentablemente, algunos análisis DAFO son tan generales que se podrían aplicar a cualquier lugar.
- ✓ Se debería prestar tanta atención, si no más, a la identificación de las oportunidades y los «activos» como a la descripción de los puntos débiles y las amenazas. La estrategia debería mirar hacia adelante y no ser meramente defensiva.
- ✓ Presentar una lista de deseos indefinidos para cada necesidad no sirve de nada. Ya en esta fase, es importante empezar a clasificar las necesidades y el potencial y a establecer prioridades.
- ✓ La priorización o clasificación deben basarse en pruebas y tener en cuenta las opiniones razonadas de las partes interesadas locales, como se explica más abajo.
- ✓ La asociación local debe distinguir entre lo que le gustaría conseguir y lo que puede conseguir con los recursos y programas de que dispone.

Véanse ejemplos de estrategias de desarrollo local en zonas pesqueras de Francia, España, Finlandia y Escocia, así como el material de consulta indicado más abajo¹⁹.

- **¿Qué entiende la Comisión por «una descripción de las características integradas de la estrategia»?** [artículo 33, apartado 1, letra c), del RDC] (pasos 4 y 7 del capítulo 2)

¹⁹ Material de consulta:

- Ejemplos de estrategias integradas de zonas pesqueras de toda Europa. Resúmenes y ejemplos completos <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/tools/implementing-axis-4/strategies>
- Serie de herramientas de Leader para el diseño de estrategias. Subapartado A, sobre el contenido de la EDS, con vídeos. http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-design/minimum-content/en/description-of-the-strategy-and-its-objectives_en.cfm
- Guía de iniciación FARNET 1. Sección 4b, Establecimiento de estrategias eficaces: <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20EN.pdf>
- Presentación en Power Point del Grupo de Leader sobre la isla griega de Lesbos acerca de la implicación de las partes interesadas locales en la identificación de las necesidades locales. http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=0837032D-9B8F-B26F-0383-CE1E273841DC

El RDC establece que el DLCL deberá «llevarse a cabo a través de estrategias de desarrollo local integradas [artículo 33, apartado 1, letra c)] y multisectoriales» [artículo 32, apartado 2, letra c)]. Sin embargo, el significado de «integradas» y «multisectoriales» ha evolucionado a lo largo del tiempo y se ha de adaptar al tipo de problema y a la zona de que se trate. Inicialmente, el término se utilizó en los primeros programas Leader de zonas rurales, que tenían que diferenciarse de las tradicionales políticas agrícolas sectoriales descendentes. El acrónimo Leader procede del francés «liaison entre les actions de développement de l'économie rurale» (relaciones entre actividades de desarrollo de la economía rural). Las asociaciones se consideraron catalizadores que explotarían todos los multiplicadores locales posibles entre sectores como la agricultura, la alimentación, la artesanía, el turismo rural, los servicios locales y el medio ambiente. Para ello, diseñarían secuencias integradas de medidas de apoyo (como formación, aportaciones de capital, apoyo promocional, apoyo empresarial), y todas estas secuencias apuntarían en la misma dirección estratégica. Dado que la mayor parte de los programas Leader se ejecutaron en zonas rurales de densidad bastante baja, pudieron adoptar un enfoque relativamente holístico en cuanto a la integración de la mayoría de los impulsores del desarrollo rural.

Sin embargo, aun en estos casos quedó claro que algunos elementos podían tener influencia de un programa endógeno como Leader, mientras que otros quedaban fuera de su alcance. En Finlandia se estableció una útil distinción entre políticas de desarrollo rural específicas, normalmente en el ámbito del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y generales, relativas a todas las políticas, como transporte, educación y sanidad, que tuvieron una influencia considerable en la configuración del desarrollo rural, pero resultaban difíciles de influir a nivel local.

Esto quiere decir que ni siquiera en las zonas rurales la integración equivale a adoptar estrategias que intenten abordar todos los aspectos de una sola vez o a dar a todo el mismo peso. Como ya se ha mencionado, las comunidades han de escoger los objetivos y acciones con mayores oportunidades de provocar los cambios que desean y centrarse en esos objetivos y esas acciones. En las ciudades y cuando se trata de problemas sociales complejos de zonas densamente pobladas, esta circunstancia presenta un interés particular. En este caso puede existir un historial de iniciativas pasadas y quizás haya cierto número de organizaciones activas en el mismo ámbito. Por lo tanto, las iniciativas locales han de posicionar sus estrategias de tal manera que aumenten el valor de lo ya existente y movilicen en torno a él el máximo apoyo posible.

Esta interpretación amplía el alcance del DLCL a aquellos tipos de objetivos temáticos y prioridades de inversión que resultan especialmente pertinentes para los fondos sociales y regionales, siempre y cuando las estrategias se diseñen y apliquen de tal forma que aprovechen todo el valor de los vínculos territoriales locales.

La integración puede significar:

- ✓ Partir de una o más cuestiones, temas, problemas o grupos objetivo que movilicen a la comunidad, pero situarlos en un contexto más amplio y crear vínculos hacia otros sectores y agentes que puedan influir en la situación.
- ✓ Forjar vínculos verticales dentro de los sectores y las cadenas de suministros y vínculos horizontales entre sectores.
- ✓ Conectar zonas desfavorecidas con zonas de oportunidad (por ejemplo, zonas rurales con poblaciones comerciales y barrios desfavorecidos con centros de crecimiento del empleo).

- ✓ Forjar vínculos entre niveles locales, regionales y nacionales de gobernanza. Esto es especialmente importante cuando se trata de sectores «de anclaje» e instituciones como escuelas, hospitales y universidades.
- ✓ Velar por la secuenciación y la activación conjunta de las diferentes medidas de apoyo local para alcanzar los mismos objetivos estratégicos. Se trata de la integración en función de lo que se hace, quién lo hace y cómo lo hace.

Recuadro 4: Ejemplo de carácter integrado de una estrategia de «My Generation Urbact»

Aunque las doce ciudades socias del proyecto My Generation Urbact se enfrentaban a retos diferentes, todas ellas llegaron a la conclusión de que los jóvenes debían convertirse en cocreadores reales de las soluciones que aplicaban, por lo que emplearon una serie de técnicas participativas diseñadas para situar a los jóvenes en el centro de las estrategias locales.

Consideraban que, en Europa, las medidas diseñadas para apoyar a los jóvenes se encuentran demasiado fragmentadas y son poco duraderas, además de estar dirigidas de manera unilateral hacia un objetivo único, cuando la diversidad de los retos exige medidas integradas. Dicho con otras palabras, aunque se centraban en los problemas específicos de los jóvenes, intentaban desarrollar vínculos locales entre todos los ámbitos políticos que les afectaban. Durante más de dos años y medio, las ciudades socias se esforzaron por identificar medidas locales efectivas en tres ámbitos interrelacionados: el mayor acceso de los jóvenes en situación desfavorecida a los servicios sociales ya establecidos en las ciudades, la creación de puentes entre la formación, la educación y el mundo empresarial, y la mejora de la coordinación entre los diferentes agentes y la inclusión de los jóvenes en el proceso de toma de decisiones. <http://urbact.eu/en/results/results/?resultid=19>

- **¿Qué entiende la Comisión por «una descripción de las características innovadoras de la estrategia»? [artículo 33, apartado 1, letra c), del RDC] (pasos 4 y 7 del capítulo 2)**

En el contexto del DLCL, la innovación no tiene por qué equivaler a un nivel elevado de investigación y desarrollo o nueva tecnología (si bien, evidentemente, estos no quedan excluidos). De hecho, la justificación del carácter innovador de la estrategia está estrechamente relacionada con la pregunta «¿Qué quiere cambiar la comunidad?». Por definición, las estrategias de DLCL son locales y su escala es relativamente pequeña. No tienen el poder de transformar de una sola vez las condiciones de vida de todos. Por consiguiente, han de concentrarse en las acciones que poseen efecto multiplicador o bola de nieve en el desarrollo local. Más que utilizar la totalidad de los limitados recursos disponibles para satisfacer las necesidades básicas, la idea es renovar la atención que se presta tanto a los problemas como a las oportunidades y explorar nuevas respuestas que puedan conducir a soluciones a más largo plazo y más sostenibles.

En este contexto, la Comisión ha querido dejar abierta la definición de innovación en DLCL, en lugar de tratar de definirla «de entrada», lo cual limitaría la creatividad local. La innovación puede implicar nuevos servicios, nuevos productos y nuevas maneras de hacer las cosas en el contexto local [artículo 32, apartado 2, letra d)]. Por supuesto, no es necesario que todos los elementos de la estrategia sean innovadores, pues en muchos casos las asociaciones tienen que construir la confianza mostrando que también pueden satisfacer ciertas necesidades básicas a corto plazo.

Sin embargo, al reunir a todas las partes interesadas de una zona y entablar un diálogo con instituciones externas como universidades, centros de investigación y niveles superiores de la administración, el DLCL posee un enorme potencial para aprovechar los recursos existentes de maneras nuevas y creativas. En el mejor de los casos, las asociaciones pueden convertirse en plataformas de innovaciones sociales y, posteriormente, movilizar recursos para ampliarlas. Las diferentes redes nacionales y regionales de DLCL pueden entonces analizar las ideas exitosas, documentarlas y transferirlas.

Innovación en DLCL:

- ✓ Puede implicar nuevos productos, servicios o maneras de hacer las cosas en un contexto local;
- ✓ A menudo tiene un efecto multiplicador o de bola de nieve en los cambios que la comunidad quiere lograr;
- ✓ Puede suponer uno o más prototipos o acciones a pequeña escala o un proyecto emblemático a mayor escala que movilice a la comunidad;
- ✓ Busca nuevas maneras de movilizar y utilizar los recursos y activos existentes de la comunidad;
- ✓ Desarrolla la colaboración entre diferentes agentes y sectores;
- ✓ Puede, aunque no siempre lo hace, implicar a universidades o una investigación y un desarrollo sofisticados;
- ✓ Puede ser una plataforma de innovación social capaz de ampliar estas innovaciones y aplicarlas de una manera más general mediante el intercambio, la cooperación y las redes.

Recuadro 5: Agrupación para la innovación en el marco del plan estratégico Leader de West Cork 2007-13

El plan estratégico Leader de West Cork 2007-13 incluye una Agrupación para la Innovación. La Agrupación se basa en iniciativas previas, como la West Cork Fuchsia Brand, y se orienta a apoyar los sectores económicos clave con potencial de diversificación (alimentación, turismo, artesanía, etc.), así como diversos tipos de actividades y procesos de desarrollo (comercialización, formación y educación, agencias de desarrollo, redes y asociaciones, etc.). Desde su lanzamiento comercial, en 1998, la Agrupación es una red formada por 160 empresas (de marca) de calidad acreditada de los sectores alimentario, turístico, artesanal y otros (agrario, marino, venta al detalle). También trabaja en ciertos programas en asociación con la Universidad de Cork.

Los tipos de actividad apoyados por la Agrupación durante el periodo de programación 2007-13 incluyen el desarrollo de un nuevo programa de «fincas productoras de energía» con combustibles biológicos, energía eólica, solar, hidroeléctrica y térmica, el pilotaje y la evaluación de las nuevas actividades comerciales y de promoción de la marca Fuchsia, el apoyo al desarrollo de proyectos de diversificación entre los participantes de la marca Fuchsia en el turismo culinario, la artesanía y el ocio, y la consultoría y la formación para las empresas del ámbito de las artes creativas y la producción en medios digitales.

Este modelo se basa en otros éxitos para crear una cultura de apoyo a la innovación e instaurar una masa crítica de actividad a lo largo del tiempo. En 2005, la marca Fuchsia y sus actividades asociadas generaron 106 millones de euros, de los que 69 millones se quedaron en la región, dando apoyo a empleos locales equivalentes a 1 131 puestos a tiempo completo.

Para más información, véase el material de consulta²⁰.

- **¿Qué entiende la Comisión por «una jerarquía de objetivos, incluidas metas mensurables en cuanto a productividad y resultados»? [artículo 33, apartado 1, letra c) del RDC] (pasos 4 y 7 del capítulo 2)**

El ya mencionado informe del Tribunal de Cuentas sobre Leader indicaba que las estrategias locales deberían constituir la esencia del enfoque de Leader, dando a las asociaciones su razón de ser y la promesa de un valor añadido por medio de soluciones locales adaptadas al logro de los objetivos del desarrollo rural. Lamentablemente, a veces no es así. El Tribunal de Cuentas afirmaba que muchas estrategias sirven como poco más que una solicitud de fondos a la AG y que sus objetivos no son específicos, mensurables y alcanzables en un marco temporal determinado.

En el pasado, muchas estrategias se han basado demasiado en objetivos generales, como la mejora de la calidad de vida o el desarrollo sostenible. Ello obedece en parte a que los diseñadores de la estrategia suelen enfrentarse a una gran incertidumbre y desean conservar la flexibilidad necesaria para responder a los cambios y a los acontecimientos imprevistos. Sin embargo, más adelante veremos que existen otras maneras de conseguir esta flexibilidad y que el establecimiento de objetivos excesivamente genéricos puede despojar la estrategia de una buena parte de su sentido, someterla a la influencia de los grupos de interés locales y dejarla fuera de control.

Para mejorar la calidad de las estrategias, la Comisión considera que estas se deben basar en una «lógica de intervención» clara, consensuada con la comunidad local y basada en preguntas como: «¿Qué queremos cambiar?», «¿Qué queremos conseguir para el año X?», «¿Cómo será el éxito?» o «¿Qué tipo de pruebas demostrarán que hemos tenido éxito?».

En 2014-20, la base de pruebas debería adoptar la forma de unos objetivos claramente cuantificables para los «productos», como el número de personas que reciben formación, y para los «resultados», como el número de personas que han encontrado trabajo gracias a la formación.

En lo que atañe a los resultados, «las metas podrán expresarse en términos cuantitativos o cualitativos» [artículo 33, apartado 1, letra c)] y la Comisión recomienda expresarlos en términos «SMART».

Objetivos SMART

1. **E**specíficos: Indican claramente en qué se centrará la estrategia y de qué manera lo hará
2. **M**ensurables: Contienen una base para la medición y un objetivo mensurable en términos cuantitativos o cualitativos

²⁰ Material de consulta:

- «Grupo de enfoque 2- Informe ampliado: Preservación del carácter experimental/innovador de Leader, noviembre de 2010» http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/enrd_assets/pdf/leader-tool-kit/1_focus-group2_extended-report_final.pdf
- Revista rural de la UE n° 2: Creatividad e innovación en el desarrollo rural de la UE. 2009. http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=B99849C0-00E8-A7DC-1D6A-775E2ED9F89A

3. **Asequibles:** Son técnicamente alcanzables en el marco de la estrategia propuesta
4. **Realistas:** Se ajustan a los recursos y al tiempo disponibles, al tamaño de los grupos objetivo, etc.
5. **Ajustados en el Tiempo:** Alcanzan la meta establecida respetando un cronograma y una fecha.

A cambio de fijar unos objetivos más concretos para los resultados, la Comisión recomienda que las asociaciones locales y las AG acuerden unos métodos que permitan adaptar las estrategias a las circunstancias cambiantes y tener en cuenta las lecciones aprendidas de experiencias pasadas. La manera más sencilla de hacerlo es aplicar el requisito relativo a la evaluación mencionado en el artículo 33, apartado 1, letra f) (véase más abajo).

El Reglamento menciona también una «jerarquía de objetivos» y deja claro que no todo puede conseguirse al mismo tiempo y que la comunidad ha de tomar una decisión colectiva sobre sus objetivos más importantes y seleccionar las acciones que mejor contribuyan a conseguirlos. En este contexto, las estrategias se pueden utilizar claramente para apoyar las iniciativas de los ciudadanos sobre el terreno y responder a algunos de los retos identificados en la primera sección de este capítulo.

Recuadro 6: Orientación y seguimiento en el DRI Duhallow

DRI (Desarrollo Rural Integrado) Duhallow ha desarrollado un interesante sistema para mejorar los vínculos existentes entre los objetivos generales de su estrategia de desarrollo local y los proyectos reales realizados, de tal manera que garantiza el sentimiento de pertenencia de la comunidad y una mejora de la orientación y el seguimiento. Básicamente, consiste en desarrollar los objetivos generales de la estrategia tras un prolongado proceso de consulta a la comunidad en torno a cuatro cuestiones principales: la mejora de la calidad de vida, el impulso de la creatividad, el crecimiento económico y un entorno dinámico. Se evalúan las necesidades de la región en cuanto a recursos sociales, económicos y ambientales siguiendo el enfoque del desarrollo de la comunidad basado en los activos, que se centra en los activos potenciales y de la zona (y no en sus puntos débiles y en sus deficiencias). De esta manera se establece el marco estratégico, que se puede adaptar según las necesidades.

A continuación, estos objetivos generales se dividen en objetivos cuantificables más pequeños, animados y supervisados por grupos de trabajo locales basados en la comunidad. Por ejemplo, el grupo de trabajo sobre juventud y educación consta de veinte miembros entre empresas locales, organizaciones juveniles, responsables de la elaboración de políticas y jóvenes. Los veintisiete objetivos establecidos son cuantificables: diez nuevos clubs juveniles, cuatro cafés para jóvenes, veinte líderes juveniles capacitados, etc.

Según los indicadores de resultados definidos, en junio de 2011 se habían establecido tres clubs juveniles, no se había creado ningún café y se había capacitado a treinta líderes juveniles. El grupo de trabajo se reúne ocho o nueve veces al año para analizar los logros y fijar nuevas medidas de mejora. Sus actuaciones están sujetas a la aprobación de la junta del GAL.

Véase la ficha de la REDR sobre el enfoque adoptado por las asociaciones de Duhallow para la definición de los indicadores, que captan el valor añadido de Leader.

http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/enrd_assets/pdf/leader-tool-kit/infosheet/04_infosheet.pdf

Para más información, véase el material de consulta.²¹

- **¿Qué significa para la Comisión que «la estrategia será coherente con los programas pertinentes de todos los Fondos EIE implicados de que se trate»? [artículo 33, apartado 1, letra c) del RDC] (pasos 4 y 7 del capítulo 2)**

Las estrategias del DLCL no se deben considerar aisladas. Son herramientas flexibles para satisfacer las necesidades específicas de diferentes zonas locales de maneras que aporten resultados y beneficios concretos a los programas de que se trate (véase, en el capítulo 6, el ejemplo del uso de Leader como herramienta de planificación territorial integrada en Andalucía).²²

Sin embargo, en el documento de orientación sobre el DLCL elaborado para las AG, la Comisión explicaba que su objetivo es dar a las comunidades locales una flexibilidad considerable en cuanto al alcance de la estrategia y la subvencionabilidad de las acciones financiadas, siempre y cuando se respete la coherencia con los programas afectados, se aplique plenamente el marco normativo y se mitigue debidamente el riesgo de doble financiación. Una vez más, las comunidades locales podrán así ser creativas y adaptar las estrategias locales a los nuevos retos identificados en la primera parte de este capítulo.

Esta combinación de flexibilidad local y combinación clara con objetivos de alto nivel se puede conseguir de diferentes maneras.

- ✓ Para facilitar la programación, el DLCL se ha de programar con arreglo a una prioridad concreta de inversión o de los ámbitos de interés o a una prioridad de la Unión²³. Sin embargo, el apoyo prestado en virtud de estrategias orientadas al desarrollo local puede contribuir a los once objetivos temáticos del RDC.
- ✓ Las estrategias del DLCL deberían indicar cómo consiguen un enfoque local coherente con las prioridades de los programas que las financian y que contribuya a dichas estrategias.
- ✓ Al mismo tiempo, cuando el DLCL se utilice para alcanzar plenamente algunos de los objetivos de un programa, el sistema de ejecución se deberá adaptar de manera que al satisfacer las necesidades locales específicas previstas en la estrategia se consigan todos los beneficios del enfoque.
- ✓ Cuando una estrategia de desarrollo local esté financiada por un único fondo, ese fondo debería ofrecer todo su apoyo subvencionable, incluso cuando se trate de

²¹ Material de consulta relativo al artículo 33, apartado 1, letra c), del RDC.

- Orientaciones de la REDR sobre el contenido de la EDS, con vídeos. http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-design/minimum-content/en/description-of-the-strategy-and-its-objectives_en.cfm
- «Diseño de la estrategia: Cómo priorizar entre diferentes objetivos» en la Serie de herramientas Leader. http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-design/en/how-to-prioritize-between-different-objectives_en.cfm
- Sección 4b de la Guía de iniciación FARNET 1. <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20EN.pdf>

²² Uso de Leader como herramienta de planificación territorial integrada en Andalucía http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/enrd_assets/pdf/leader-tool-kit/infosheet/10_infosheet.pdf

²³ Prioridad de inversión 9d del FEDER y artículo 3, apartado 1, letra b), inciso vi) del FSE, ámbito de interés 6b del Feader y Prioridad de la Unión 4 del FEMP.

acciones que podrían cubrir otros fondos, a fin de proporcionar a los agentes locales la máxima flexibilidad para responder a sus necesidades, de acuerdo con las líneas específicas del fondo.

- ✓ No es necesario establecer líneas de demarcación rígidas entre fondos, siempre y cuando existan procedimientos sólidos para garantizar la inexistencia de doble financiación.
- ✓ En las ciudades, las estrategias de DLCL se pueden utilizar como herramienta para contribuir de diferentes maneras a las estrategias de desarrollo urbano sostenible financiadas con arreglo al artículo 7 del FEDER. Pueden formar parte de la inversión territorial integrada (artículo 36 del RDC) en ejes urbanos o en programas urbanos específicos, o contribuir a ella.

Por ejemplo, si un GAL rural quiere solicitar financiación Leader para un proyecto de formación, aunque su estrategia solo reciba apoyo del Feader, el GAL deberá comprobar si el proyecto:

- Es compatible con los objetivos del Feader y del Programa de Desarrollo Rural;
- Es coherente con la estrategia de desarrollo local;
- Cumple la legislación pertinente.

Si se cumplen estas condiciones, la AG del Feader no deberá denegar el apoyo del fondo al proyecto por el simple hecho de que también sea subvencionable con arreglo al FSE.

Es importante asegurarse de que esta flexibilidad en el ámbito de intervención y en la subvencionabilidad del gasto queda reflejada en el texto de los programas y en las reglamentaciones nacional y regional pertinentes, de manera que en el diseño de las estrategias locales se puedan tener en cuenta el potencial y las necesidades locales, incluyendo también planteamientos innovadores²⁴. En lugar de definir un catálogo detallado de gastos para el DLCL, se recomienda establecer un catálogo de gastos no subvencionables con arreglo a un fondo concreto.

- **¿Qué entiende la Comisión por «una descripción del proceso de participación de la comunidad en el desarrollo de la estrategia»? [artículo 33, apartado 1, letra d), del RDC] (pasos 4 y 7 del capítulo 2)**

Se ha recurrido a la participación para describir procesos que varían de la manipulación pura a simples campañas de información y de los ejercicios de consulta formal a la asociación y el control pleno por parte del ciudadano²⁵. El Banco Mundial describe cómo han evolucionado sus programas de desarrollo dirigidos por las comunidades desde un modelo basado en la consulta a las comunidades a uno basado en la participación de las comunidades, y por último, al modelo actual, basado en el empoderamiento de la comunidad²⁶. Si se parte del término exacto que la Comisión ha optado por utilizar (*community-led local development* en inglés), queda clara la referencia a niveles superiores de participación de la comunidad, y no simplemente a una información o consulta parcial. Las partes interesadas locales deberían intervenir desde el primer día del diseño de la estrategia hasta el final del proceso de ejecución.

²⁴ Véase el artículo 32, apartado 1, letra d), del RDC.

²⁵ Véase Sherry R Arnstein, «La escalera de la participación ciudadana». 1969

²⁶ Local and Community Driven Development. Banco Mundial. 2010.

Tanto la estrategia como los proyectos que de ella fluyen deben emanar de la comunidad. Por lo tanto, la participación no debe ser simplemente algo que se añade al principio de la estrategia para justificar la financiación. Los consultores, las universidades y otros expertos externos pueden ayudar a establecer una visión más amplia y prestar asistencia en el análisis de los datos y la redacción de la estrategia, pero debe haber pruebas de un auténtico diálogo con los ciudadanos locales y entre ellos en cada una de las fases clave del diseño de la estrategia.

- ✓ En la identificación de fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas;
- ✓ En la traducción de estos en las principales necesidades de desarrollo y en potencial;
- ✓ En la elección de los objetivos principales, los objetivos específicos, los resultados deseados y la prioridad que se les da;
- ✓ En la selección de los tipos de acciones que pueden conducir a esos resultados,
- ✓ Y en la asignación del presupuesto.

Hay un gran número de técnicas de participación, como el análisis de las partes interesadas, el uso de «árboles de problemas» y la creación de escenarios, que pueden ayudar a las asociaciones a identificar las cuestiones que realmente importan a la población en la práctica y a movilizar las ideas y la energía de las iniciativas de base. El documento de estrategia debería aportar pruebas de ser el resultado de este tipo de proceso.

Recuadro 7: Ejemplo de proceso participativo para la preparación de la estrategia de desarrollo local por un grupo Leader español del Valle del Jerte

Justo después del verano de 2013 (antes de que se ultimaran la normativa y los programas de la UE), un grupo Leader español del Valle del Jerte puso en marcha un proceso participativo para preparar la estrategia de desarrollo local del periodo siguiente. La asociación estableció un amplio panel de desarrollo para coordinar el trabajo de siete grupos temáticos que incluían a las partes interesadas y se centraban en las cuestiones siguientes: organizaciones juveniles y comunitarias; mujeres e igualdad; cultura y educación; agricultura y medio ambiente; emprendimiento; empleo y formación; turismo sostenible, y servicios de atención y sociales. Cada grupo de trabajo envió un cuestionario sencillo y debatió cuatro cuestiones principales: ¿Qué hemos conseguido? ¿Qué falta por hacer? ¿Qué prioridades tenemos para el futuro? y ¿Qué nuevas ideas nos permitirán llevar a la práctica nuestro planteamiento? También organizaron un concurso de ideas entre todas las escuelas del pueblo y varios actos para personas mayores. A continuación, analizaron los resultados en una asamblea del Valle.

Esta labor constituyó la base del DAFO, el análisis de las necesidades y la identificación de las prioridades para la estrategia local. Sin embargo, una vez conocidos los detalles de la normativa, los programas y el presupuesto, la comunidad intervendrá otra vez para adaptar la estrategia, elaborar el plan de acción y asignar los fondos disponibles a las diferentes prioridades. Por ejemplo, en los periodos de programación anteriores, los grupos de trabajo desarrollaron escenarios sobre los tipos de proyectos que se deberían financiar, con presupuestos indicativos. A continuación, las partes interesadas de los diferentes grupos de trabajo llegaron a un acuerdo sobre la distribución general de los fondos y las prioridades de la estrategia de desarrollo local.

Para más información, véase el material de consulta.²⁷

- **¿Qué entiende la Comisión por «un plan de acción en el que se demuestre el modo en que los objetivos se traducen en acciones» y por «el plan financiero para la estrategia, en especial, la asignación prevista de cada uno de los Fondos EIE de que se trate»? [artículo 33, apartado 1, letras e) y g) del RDC] (pasos 4 y 7 del capítulo 2)**

Una de las mejores maneras de determinar si los objetivos de la estrategia son realistas es analizar qué acciones permitirán alcanzarlos. Sin embargo, no hay que perder de vista que el *plan de acción* no consiste en una preselección de proyectos.

El plan de acción ha de tener en cuenta al menos los cuatro puntos siguientes:

²⁷ Material de consulta:

Diseño de la estrategia: Cómo construir una estrategia de desarrollo local a cargo de las comunidades locales, en la Serie de herramientas Leader. Incluye vídeos y recomendaciones que cubren una gran parte de las conclusiones del grupo de enfoque sobre producción de mejores estrategias: http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-design/en/how-to-build-up-a-participatory-local-development-strategy_en.cfm

Ficha informativa de la REDR. Using participative methodologies to design quality strategies. Basada en un trabajo italiano: http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/enrd_assets/pdf/leader-tool-kit/infosheet/12_infosheet.pdf

Guía 1 de iniciación FARNET, secciones 3 y 4

<https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20EN.pdf>

- ✓ **Qué** tipos de acción se van a ejecutar,
- ✓ **Quién** será el responsable de ejecutarlas,
- ✓ **Cuándo** han de tener lugar y en qué orden (por ejemplo, la formación antes de la puesta en marcha),
- ✓ **Cuánto** costarán aproximadamente.

Recuadro 8: Ejemplo de plan de acción estipulado por el Eje 4 del FEP en Francia

La expresión *plan de acción* ha sido objeto de interpretaciones ligeramente dispares en los diferentes lugares de Europa. Por ejemplo, en Francia, las asociaciones que deseaban acogerse al Eje 4 del FEP tenían que presentar un «plan de desarrollo» compuesto por «paquetes de trabajo» para cada tipo de acción prevista, así como un cuadro financiero. Por lo general, el paquete de trabajo adoptaba la forma de una ficha que detallaba los objetivos prioritarios de la acción y la contribución que estos realizaban al logro de los objetivos, los resultados previstos para la zona, los beneficiarios objetivo, el gasto subvencionable, la intensidad de la ayuda, la financiación de la UE prevista, otras financiaciones previstas, los indicadores de seguimiento y evaluación y el calendario de ejecución. Véase «Elements of the terms of reference of the call for proposals under axis 4 of the EFF Example of France». (p. 11)

https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/annex3_france_en.pdf

Los grupos Leader escoceses suelen referirse al «plan de negocio» como el conjunto de los procedimientos y sistemas administrativos y financieros de ejecución de la estrategia, lo que incluye un plan de actividades del GAL. Normalmente, este último contiene un calendario detallado de la ejecución de las diferentes acciones en el que se indica quién es su responsable. Véanse las secciones 6 y 7 del «plan de negocio» de un grupo Leader escocés.

https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/UKsc_LEADER-Business_Plan_Moray.pdf

El *plan financiero* debería aportar estimaciones indicativas del dinero que se dedicará a los diferentes tipos de acción. Si se trata de una estrategia que recibe financiación de varios fondos, el plan deberá indicar cuáles de sus partes quedarán cubiertas por cada fondo y la cofinanciación nacional pública de cada año del programa. Deberá distinguir entre los gastos de aplicación de la estrategia, los costes de cooperación y los costes de explotación y animación. Sin embargo, el grado de detalle y las categorías de gasto pueden variar entre los diferentes Estados miembros. Por ejemplo, las AG podrían pedir información del gasto previsto en ciertas categorías de acción predefinidas a escala nacional o regional. Otra posibilidad sería que la AG se limitara a pedir a las asociaciones sus estimaciones de gasto en los objetivos específicos o las principales categorías de acción definidas en la estrategia de desarrollo local.

Evidentemente, la cuantía del presupuesto depende de las necesidades y el tamaño de la zona, la naturaleza de la estrategia y la existencia de otros programas de apoyo. También puede variar según las condiciones económicas de un Estado miembro dado. Sin embargo, la experiencia de Leader y del Eje 4 del FEP ha mostrado que la cuantía mínima del presupuesto de una estrategia de desarrollo local se sitúa en torno a los 3 millones de euros de fondos públicos para todo el periodo. Por debajo de este nivel, resulta difícil sobrepasar una escala muy reducida, la inversión «blanda», y cubrir la animación necesaria de la zona. Probablemente, estas cantidades serán mucho más elevadas en las zonas urbanas edificadas y en caso de DLCL con financiación múltiple.

Una vez más, esta orientación no pretende convertirse en un corsé, sino velar por que las inversiones se correspondan con los objetivos establecidos por la comunidad en la estrategia y por que sea posible lograr esos objetivos con los recursos disponibles. También debería existir un mecanismo que permitiera a las asociaciones ajustarse al plan financiero para adaptarse a las circunstancias cambiantes, en consulta con las AG. Las nuevas disposiciones de seguimiento y evaluación (véase más abajo) pueden ayudar a justificar los cambios.

Para más información, véase el material de consulta.²⁸

- **¿Qué entiende la Comisión por «una descripción de las disposiciones de gestión y seguimiento de la estrategia que demuestre la capacidad del grupo de acción local para ponerla en práctica, así como una descripción de las disposiciones específicas de cara a la evaluación»? [artículo 33, apartado 1, letra f) del RDC] (paso 8 del capítulo 2)**

Las asociaciones locales han de demostrar que sus procedimientos son claros y que su personal posee la experiencia y la cualificación suficientes para garantizar la gestión efectiva de la estrategia. Obviamente, esto incluye las cuestiones administrativas y financieras. Sin embargo, si la estrategia implica trabajar con grupos desorganizados o de difícil acceso, también se precisan expertos en trabajo de contacto, facilitación, comunidades y desarrollo de proyectos.

Asimismo, las asociaciones han de demostrar que han establecido procedimientos de toma de decisiones y selección de proyectos transparentes y responsables. Por ejemplo, se han de documentar las votaciones de todas las decisiones y se han de establecer procedimientos para evitar los conflictos de intereses. Esta cuestión se tratará más adelante, en la sección sobre asociaciones.

Un nuevo aspecto del Reglamento es la obligación de explicar las disposiciones de seguimiento y las disposiciones específicas de cara a la evaluación. Tanto las disposiciones de seguimiento como las de evaluación son necesarias para responder a las necesidades de la AG. No se deben considerar simplemente un requisito formal para justificar el gasto, y se han de diseñar de manera que aporten información útil para la gestión de las asociaciones locales. Al incorporar a la estrategia procedimientos regulares de seguimiento y evaluación periódica, la asociación adquiere una herramienta que le permite distinguir entre lo que funciona y lo que no funciona y ajustar la estrategia según las circunstancias cambiantes. La combinación de metas claras y mensurables en cuanto a productividad y resultados y disposiciones específicas de cara a la evaluación permite a las asociaciones locales desarrollar estrategias mucho más concretas y realistas, que, por otra parte, también son más sólidas y flexibles.

Los GAL han de facilitar información sobre:

- ✓ Los sistemas y mecanismos que proponen para la recogida y el tratamiento de los datos financieros y de resultados pertinentes relacionados con los indicadores y

²⁸ Material de consulta:

- Serie de herramientas de la REDR. Sección «Diseño e implementación de la estrategia». Recomendaciones y vídeos. http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-design/minimum-content/en/description-of-the-strategy-and-its-objectives_en.cfm
- Guía de iniciación FARNET 1, sección 4C, Establecimiento de estrategias eficaces: Preparar un plan de ejecución <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20EN.pdf>
- Ejemplos de estrategias integradas de zonas pesqueras de toda Europa. Resúmenes y ejemplos completos <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/tools/implementing-axis-4/strategies>

metas establecidos. Estos han de alinearse claramente con los objetivos de la estrategia.

- ✓ Cómo pretenden evaluar sus propios resultados en la aplicación de las especificidades del DLCL.
- ✓ Sus propuestas de difusión y uso de los resultados dentro de la zona, por ejemplo, para modificar e implementar la estrategia de desarrollo local y su ejecución.
- ✓ Cómo contribuirán a las disposiciones de seguimiento y las evaluaciones del DLCL y el programa a escala regional y nacional.

Recuadro 9: Ejemplo de sistema de evaluación por pares por un GAL en Finlandia

El GAL Kasvu de Finlandia estableció un sistema de evaluación por pares con un GAL vecino, en el que cada uno de ellos realizó una serie de encuestas y entrevistas sobre los proyectos ejecutados en el territorio del otro. Los comentarios de un par que se enfrentaba a retos similares pero no intervenía directamente en la ejecución de la estrategia aportaron a ambos participantes valiosa información.

http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=7DE31F71-C820-630C-F49F-4C0E4D343CBB

La Red Rural Nacional Alemana propone tres modelos de diferentes intensidades: «signal check», «multi check» y «focus check»²⁹.

Para más información, véase el material de consulta.³⁰

3.3.2 Elementos nuevos o reforzados en las tareas de las asociaciones (artículo 34, apartado 3, del RDC)

El artículo 34, apartado 3, del RDC describe las tareas de las asociaciones locales como se indica en el recuadro 10:

Recuadro 10: Tareas de los grupos de acción locales

En virtud del artículo 34, apartado 3, entre las tareas de los grupos de acción locales estarán las siguientes:

²⁹ Disponible en alemán <http://www.netzwerk-laendlicher-raum.de/regionen/leader/selbst-evaluierung/leitfaden-projekt/>

³⁰ Material de consulta:

- Secciones «¿Cómo llevar a cabo una autoevaluación?» y «¿Quién se encargará de realizar una evaluación externa?» de la Serie de herramientas Leader: http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-implementation/en/how-to-carry-out-a-self-evaluation_en.cfm
- Manual finlandés de autoevaluación para los grupos de acción local. http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/pdf/library/evaluations/Selfevaluation_workbook_for_LAGs.pdf
- Guía de iniciación FARNET 1 sección 4C sobre supervisión y evaluación <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20EN.pdf>
- Guía de iniciación FARNET 4, secciones 1.5, 1.6 y 1.7 <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/farnet-guide-4-steps-success>

- a) **generar la capacidad** de los agentes locales para desarrollar y llevar a la práctica las operaciones, también fomentando sus capacidades de gestión de proyectos;
- b) diseñar un **procedimiento no discriminatorio y transparente de selección y criterios objetivos de selección de las operaciones que eviten conflictos de intereses**, garanticen que **por lo menos el 50 % de los votos en las decisiones de selección provengan de socios que no sean autoridades públicas**, y permitan efectuar la selección por procedimiento escrito;
- c) **garantizar la coherencia con la estrategia de DLCL** al seleccionar las operaciones, ordenándolas por prioridades según su contribución a la consecución de los objetivos y las metas de esa estrategia;
- d) **preparar y publicar convocatorias de propuestas** o un procedimiento continuo de presentación de proyectos, inclusive definiendo los criterios de selección;
- e) recibir las solicitudes de ayuda y evaluarlas;
- f) **seleccionar las operaciones, fijar el importe de la ayuda** y, cuando proceda, presentar las propuestas al organismo responsable de la **verificación final de la subvencionabilidad antes de la aprobación**;
- g) **hacer un seguimiento de la puesta en práctica** de la estrategia de desarrollo local a cargo de las comunidades locales y de las operaciones subvencionadas y llevar a cabo **actividades de evaluación específicas** vinculadas a esa estrategia.

La AG es la responsable de la selección de los GAL mediante un procedimiento no discriminatorio y transparente.

Como en la sección anterior, se ofrece una breve explicación de lo que la Comisión Europea entiende por algunos términos clave (en negrita), y se facilitan ejemplos.

- **¿Qué entiende la Comisión por «generar la capacidad de los agentes locales para desarrollar y llevar a la práctica las operaciones, también fomentando sus capacidades de gestión de proyectos»?** [artículo 34, apartado 3, letra a) del RDC] (pasos 3 y 5 del capítulo 2)

Uno de los mensajes más claros que se desprenden de la experiencia pasada es que las asociaciones de DLCL no se deben considerar el eslabón local y último de una larga cadena de medidas decididas por otros. No son ventanillas únicas locales donde realizar consultas y presentar solicitudes de programas estándar de subvenciones o de formación. El valor real de la asociación procede del papel que desempeña al reunir a la población para estimular ideas y coproducir proyectos que, de no ser por ella, podrían no haber existido o haber resultado mucho más difíciles de desarrollar.

Sin embargo, las distintas comunidades locales tienen diferentes niveles de experiencia, organización y «capital humano y social» y reciben diferentes niveles de apoyo de otras agencias. Por consiguiente, una de las primeras y más importantes tareas de las asociaciones locales es evaluar las necesidades de desarrollo de las capacidades de la comunidad e integrarlas en su estrategia. El desarrollo de las capacidades puede adoptar la forma de:

- ✓ Sesiones informativas y trabajo de contacto en la comunidad;
- ✓ Apoyo para reunir a la población y para la organización de la comunidad;
- ✓ Asesoramiento individual o colectivo y apoyo para el desarrollo de proyectos;
- ✓ Formación.

Es absolutamente indispensable que la asociación disponga de personal interno suficientemente cualificado para desempeñar estas funciones o pueda contratar personal externo que se ocupe de ellas. Se puede usar la ayuda preparatoria para financiar este tipo de

desarrollo de las capacidades durante el lanzamiento de los programas. Si no se dispone de recursos humanos y financieros para el desarrollo de las capacidades, la probabilidad de «secuestro» de la estrategia por los agentes más fuertes y poderosos de la comunidad, en detrimento de las otras partes interesadas y la comunidad en general, es elevada.

Recuadro 11: Desarrollo de las capacidades por el FLAG Norte y Este de Laponia

Una de las prioridades del FLAG Norte y Este de Laponia es ayudar a los pescadores profesionales a diversificar sus actividades. Los pescadores de Sodankylä consideraron que el turismo era la actividad con más potencial para completar sus ingresos, pero carecían de las capacidades y licencias necesarias para introducirse en este nuevo mercado. Con el apoyo del departamento de turismo de su ayuntamiento, el FLAG introdujo a los pescadores en la identificación de los objetivos y las necesidades de apoyo, antes de ayudarlos a poner en práctica sus ideas.

Los debates llevaron al desarrollo de un paquete de formación exhaustivo a la medida de los pescadores locales, que adquirieron así las licencias y las capacidades necesarias para desarrollar y ofrecer productos turísticos viables. La primera serie de cursos duró un año y cubrió las cuestiones relacionadas con la seguridad, el desarrollo de productos y la comercialización. Estos aspectos se completaron con salidas a ferias comerciales, prácticas con operadores turísticos y orientación individualizada para el desarrollo de productos que culminaron con la concesión de las licencias necesarias a catorce pescadores y el desarrollo de siete productos comercializables. Dado que el desarrollo de las capacidades es un proceso a largo plazo, el segundo año se organizó otra ronda de cursos que partía de las capacidades básicas desarrolladas el primero. Estos cursos se centraron en la mejora de la calidad de la experiencia turística, por ejemplo mediante clases de servicio al cliente, legislación sobre la seguridad del cliente, lengua inglesa, etc. Al final de estas dos rondas de desarrollo de las capacidades, los pescadores habían creado once productos turísticos, eran operativos y gozaban del reconocimiento de los operadores turísticos de la zona.

<https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/tourism-training-fishermen-flag-northern-eastern-lapland-fi>

- **¿Qué entiende la Comisión por «diseñar un procedimiento no discriminatorio y transparente de selección y criterios objetivos de selección de las operaciones que eviten conflictos de intereses»? [artículo 34, apartado 3, letra b), del RDC]**

Este artículo se introdujo en parte a resultas del informe del Tribunal de Cuentas sobre Leader, según el cual en la aprobación de ciertas decisiones habían intervenido socios con intereses directos en los proyectos. El control del proceso de toma de decisiones por las elites locales existentes o por sectores o intereses dominantes constituye un riesgo real en todos los proyectos de base local. Sin embargo, al mismo tiempo plantea un dilema a las partes interesadas locales, pues los miembros más activos y dinámicos de la comunidad suelen ser también los que aportan más ideas y recursos para los proyectos y su exclusión puede privar a la asociación de energía y liderazgo.

Por consiguiente, la regla general es que todos los socios deben declarar sus intereses en los proyectos y abstenerse de tomar parte en las decisiones que les afecten directamente.

Los GAL deben describir los procedimientos que aplican para evitar conflictos de intereses de una manera coherente con el Reglamento financiero³¹. Los procedimientos de selección de proyectos deben ser no discriminatorios y transparentes y proponer los procesos y criterios de toma de decisiones que se han de aplicar. Deben identificar claramente la secuencia de hechos y las personas que intervienen en cada fase y garantizar una adecuada separación de las responsabilidades entre los diferentes elementos del proceso. También deben incluir procedimientos de recurso claros y simples. El uso de un diagrama de flujo permite representar estos procedimientos claramente.

También se deberá preparar un registro de los intereses de los miembros del organismo de toma de decisiones del GAL en el que se documente la naturaleza de cualquier vínculo que pueda existir entre los miembros del comité de selección y los diferentes proyectos o solicitantes.

Si el promotor es la propia asociación, los GAL pueden financiar sus propios proyectos, siempre y cuando exista un procedimiento claro y transparente que demuestre que el proyecto contribuye a la estrategia de desarrollo local y que cuenta con el apoyo general de la comunidad.

Aplicando este tipo de principios, las asociaciones pueden garantizar una doble responsabilidad: externamente a los auditores, AG y organismos pagadores, e internamente a la comunidad local.

- **¿Qué entiende la Comisión por garantizar que «por lo menos el 50 % de los votos en las decisiones de selección provengan de socios que no sean autoridades públicas»? [artículo 34, apartado 3, letra b) del RDC] (pasos 3 y 5 del capítulo 2)**

De esta manera se refuerza el artículo 32, apartado 2, letra b) del RDC, según el cual ni las autoridades públicas, definidas de conformidad con las normas nacionales, ni ningún grupo de interés concreto han de representar más del 49 % de los derechos de voto en la toma de decisiones. La norma del 49 % ha sido un principio fundamental de la metodología de Leader durante algún tiempo y vela por que las asociaciones sean lo que dicen ser: asociaciones reales cada uno de cuyos miembros puede influir en las decisiones, y no apéndices de las estructuras y organizaciones existentes.

En el pasado, algunos municipios y autoridades públicas han recelado profundamente de Leader por considerar que esta norma podía socavar el papel del sector público y de los funcionarios electos. Pero, en realidad, ha sido más bien al contrario. El sector público suele ganar legitimidad cuando demuestra que realmente puede colaborar con la población local y que los procedimientos de DLCL contienen un sistema de control y equilibrio que, adecuadamente aplicado, garantiza la responsabilidad pública.

La Comisión considera que el sector público es un todo en el que los municipios, en particular, son componentes centrales del enfoque del DLCL. Sin embargo, existe el riesgo de que las instituciones públicas rebajen e incluso socaven severamente los principios ascendentes del DLCL en los siguientes casos:

³¹ Artículo 57 del Reglamento (UE, Euratom) n° 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo.

- ✓ Si las autoridades de gestión o los organismos pagadores realizan controles de subvencionabilidad para evaluar la idoneidad o la calidad de los proyectos, y no solo su legalidad y su subvencionabilidad.
- ✓ Si los cofinanciadores públicos (a menudo responsables de una pequeña parte de la financiación de los proyectos) hacen uso de su influencia para adoptar las decisiones definitivas sobre los proyectos.
- ✓ Si determinadas funciones administrativas y financieras se delegan a un organismo local sometido a control público (formalmente reconocido o no como organismo intermedio) y este las utiliza para ejercer una influencia indebida en la selección de proyectos por el resto de la asociación.
- ✓ Si los partidos políticos dominantes se valen de su presencia en otras organizaciones de la comunidad para formar una mayoría de bloqueo con el sector público.

La Comisión desea ayudar a las asociaciones locales a evitar todos estos escollos. La norma del 50 % no es más que un paso en esta dirección. Si no se respeta este quórum, la decisión adoptada no será válida.

Recuadro 12: Asociaciones en los GAL finlandeses

En Finlandia, las autoridades locales desempeñan un papel importantísimo en la prestación de servicios locales, e incluso las más pequeñas pueden tener potestad tributaria y emplear a cientos de personas. A fin de evitar que los GAL acaben por convertirse en un apéndice de los ayuntamientos, la AG finlandesa ha impuesto a los GAL un conjunto de condiciones muy estrictas. Han de ser organizaciones independientes y sin ánimo de lucro y todos los agentes locales han de tener la oportunidad de ser miembros de ellas. El promedio de miembros está en torno a cien. Los miembros eligen directamente la junta directiva, formada por tres partes de igual tamaño: los representantes del sector público, los del sector privado y los de la sociedad civil (lo que se conoce como «la regla del tercio»). Los miembros de la junta pueden serlo durante un máximo de seis años y deben firmar una declaración de intereses.

http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=7DE337D2-A34C-38D9-2F31-43335FF82AA2

Para más información, véase el material de consulta.³²

- **¿Qué entiende la Comisión por «preparar y publicar convocatorias de propuestas o un procedimiento continuo de presentación de proyectos, inclusive definiendo los criterios de selección» [artículo 34, apartado 3, letra d) del RDC] y por «garantizar la coherencia con la estrategia de desarrollo local a cargo de las comunidades locales al seleccionar las operaciones, ordenándolas por prioridades según su contribución a la consecución de los objetivos y las metas de esa estrategia» [artículo 34, apartado 3, letra c) del RDC]?**

Una vez más, con estos artículos se pretende reforzar los principios ascendentes del DLCL y la autonomía de las asociaciones. La Comisión reconoce que, en la práctica, el margen de

³² Material de consulta:

- Guía de iniciación FARNET 1. Sección 3, Constitución de asociaciones locales <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20EN.pdf>
- Serie de herramientas Leader. Estructura de los GAL http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-local-action-group/en/what-is-the-lag-s-structure_en.cfm

maniobra de las asociaciones locales para satisfacer las necesidades locales puede verse muy mermado por convocatorias de propuestas rígidas, por los procedimientos de selección y por criterios de selección determinados a escala nacional o regional. En estas circunstancias, existe el riesgo de que las asociaciones se limiten a dar el visto bueno a todos los proyectos que cumplan los criterios predeterminados. Además, si el plazo de presentación y ejecución de proyectos es demasiado breve o está mal planeado (por ejemplo, en un periodo en el que algunos promotores de proyectos estén muy ocupados), o si las condiciones son demasiado estrictas, los empresarios se pueden ver forzados a tomar decisiones de riesgo.

Para evitar estos problemas, la Comisión admite que las AG definan ciertos elementos comunes de las convocatorias, los procedimientos y los criterios. Sin embargo, dentro de estos límites las asociaciones locales deberían poder decidir:

- ✓ Las características concretas de las convocatorias, como el calendario, si son para determinados tipos de proyectos (por ejemplo, proyectos colectivos, proyectos de sectores o grupos destinatarios, etc.) o si las convocatorias son abiertas.
- ✓ Criterios de selección específicos adicionales que reflejen en qué medida contribuye el proyecto a la estrategia de desarrollo local y al territorio (por ejemplo, el multiplicador local en términos de utilización de materiales, mano de obra y servicios locales, el efecto en la imagen del territorio, etc.).
- ✓ Sobre procedimientos claros y transparentes y que normalmente incluyen un elemento de juicio cualitativo y el uso de los conocimientos de primera mano que las asociaciones tienen de la zona (por ejemplo, puntuación individual de los miembros del comité de decisiones, basada en preguntas que después se debaten y se ponen en común).
- ✓ Sobre procedimientos transparentes de cara a proyectos emblemáticos o colectivos dirigidos por la propia asociación.

Una de las principales ventajas de los grupos de acción local respecto de las oficinas locales o los programas nacionales o regionales estándar es que los GAL no solo diseñan la estrategia, sino que además organizan el proceso y los criterios de selección de proyectos para orientar una serie de proyectos según la dirección estratégica acordada. Pueden completar estas tareas con actividades de promoción dinámica de proyectos, como el desarrollo de las capacidades, la organización comunitaria y el desarrollo directo de proyectos.

Recuadro 13: Selección de proyectos por la asociación Leader+ North Highlands

La asociación Leader+ North Highlands elaboró un sencillo documento que contenía, en dos páginas, un resumen del proyecto y una hoja de puntuación, con el fin de facilitar una toma de decisiones transparente. La primera sección resume las características claves del proyecto, incluidos los costes, la financiación solicitada, los productos del proyecto y el respeto de la igualdad de oportunidades. La sección siguiente contiene doce criterios de evaluación que cubren cuestiones como la adaptación a la estrategia, el grado de implicación de la comunidad, una evaluación de la viabilidad y la sostenibilidad, la innovación, los vínculos con otros proyectos, los efectos beneficiosos en el medio ambiente o el patrimonio cultural y el efecto impulsor en la inversión en el sector privado. En la misma hoja se incluye un conjunto de instrucciones sencillas para puntuar.

Muchos países y asociaciones locales han desarrollado sistemas muy detallados de valoración y puntuación de proyectos que al ponderar los diferentes criterios intentan tomar en consideración también las circunstancias locales. Sin embargo, es importante garantizar que los procedimientos y criterios aplicados sean adecuados al tamaño de los proyectos y que

funcionen más como una ayuda a la transparencia en las decisiones locales que como un ejercicio mecánico.

Para más información, véase el material de consulta.³³

- **¿Qué entiende la Comisión por «seleccionar las operaciones» y «fijar el importe de la ayuda»? [artículo 34, apartado 3, letra f), del RDC]**

Este artículo también intenta aclarar el papel de la asociación en relación con otros niveles de la administración y reforzar los principios del DLCL. La manera más sencilla de explicar el artículo es decir que la asociación local debe asumir las competencias de decisión relativas a la «oportunidad» de los proyectos.

Las funciones de la **asociación local** respecto de la selección de proyectos incluyen:

- ✓ Analizar en qué medida contribuye el proyecto a la estrategia local;
- ✓ Aplicar los criterios estándar (por ejemplo, creación de empleo, empleo de las mujeres o de los grupos vulnerables, uso de recursos locales, efectos multiplicadores, etc.) establecidos a nivel nacional o regional;
- ✓ Desarrollar y aplicar los criterios locales (por ejemplo, prioridad de las zonas o grupos con necesidades especiales o de los sectores o las cuestiones especialmente pertinentes a nivel local);
- ✓ Velar por la coherencia con otras estrategias;
- ✓ Velar por la viabilidad del proyecto (mercados, tecnología, viabilidad operativa y financiera);
- ✓ Comprobar cuestiones como el peso muerto (¿se llevaría a cabo el proyecto de la misma manera sin el apoyo?) y el desplazamiento (¿puede el apoyo prestado a una empresa perjudicar a otra?);
- ✓ Comprobar la capacidad de los promotores del proyecto para llevarlo a cabo;
- ✓ Asegurarse de que el proyecto disponga de todos los permisos y licencias necesarios o pueda obtenerlos;
- ✓ Llevar a cabo una revisión de la subvencionabilidad antes de enviar el expediente a la AG.

El Reglamento indica también que las asociaciones deberían ser capaces de fijar el importe del apoyo público. Una vez más, hay que ceñirse a los límites establecidos por el Reglamento, el programa y las ordenanzas nacionales. *Sin embargo, esto permite a la asociación evaluar los proyectos individuales y prestar un mayor apoyo a aquellos que realizan una aportación particular a la estrategia local, son más innovadores o favorecen especialmente a los grupos desfavorecidos. También proporciona a los grupos la flexibilidad necesaria para debatir los presupuestos presentados por los promotores de los proyectos, debatir si financian un proyecto total o parcialmente o descomponer el proyecto en fases o partes.*

³³ Material de consulta:

- Guía FARNET 4, El camino hacia el éxito, sección 2, «El fomento de la participación y la inversión del sector privado», y sección 3, «El establecimiento y la selección efectivos de proyectos». <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/farnet-guide-4-steps-success>
- Serie de herramientas Leader, Implementación de la estrategia, «¿Cómo definir los criterios de selección de un proyecto?» http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-implementation/en/how-to-define-the-project-selection-criteria_en.cfm

En el marco del FEDER, el FSE y el FEMP, las AG han de llevar a cabo una serie de tareas relacionadas con los GAL, como se establece en el artículo 125, apartado 3, del RDC. Por ejemplo, la AG adopta todas las decisiones finales sobre la subvencionabilidad del proyecto en lo referente a su cumplimiento de la normativa, el programa, las normas sobre ayuda estatal o cualquier ordenanza o normativa nacional o regional adicional. También debe confirmar la idoneidad de las comprobaciones de la capacidad de los promotores de los proyectos realizadas por los GAL. La AG no deberá interferir en la selección efectuada por la asociación local, salvo que se infrinjan estas condiciones establecidas en el artículo 125, apartado 3, del RDC³⁴.

De acuerdo con este punto, existen modelos alternativos abiertos al DLCL.

- Con un «*modelo descentralizado*», las AG delegan las funciones de aprobación formal del proyecto (firma del acuerdo de subvención) o pago en la asociación local. En caso de que la aprobación formal del proyecto se delegue en los GAL en el marco del FEMP, el FEDER y el FSE (pero no del Feader), el GAL deberá convertirse en un organismo intermedio con todas las implicaciones que ello conlleve en materia de auditoría y control. Los GAL financiados por estos tres fondos (FSE, FEDER y FEMP) *pueden efectuar pagos* a los beneficiarios sin convertirse en organismos intermediarios, siempre y cuando se hayan establecido los procedimientos adecuados. En el caso de los proyectos financiados por el Feader, la responsabilidad jurídica de los pagos ha de recaer en el organismo pagador.

Recuadro 14: Selección de operaciones y pago por los GAL de Leader en Aragón

En la Comunidad Autónoma de Aragón, los veinte grupos de acción local de Leader aprueban directamente los proyectos locales (firman el acuerdo de subvención) y pagan la subvención al promotor del proyecto una vez completado este. La AG regional anticipa el 9 % del presupuesto público del grupo de acción local al principio del periodo, con la condición de que el grupo presente un aval bancario. Al principio, la asociación enviaba cada año cuatro certificados de proyectos aprobados y pagados por ella con el anticipo y recibía el reembolso del Gobierno de Aragón en un plazo de dos o tres meses. De esta manera no había problemas de liquidez. Sin embargo, debido al impacto de la crisis económica, el número de certificados se ha reducido a dos y el plazo de reembolso se ha dilatado, lo que ha incrementado la presión sobre el flujo de caja.

Las asociaciones locales insisten en que este sistema mejora enormemente su estatus a los ojos de las partes interesadas locales y les permite responder a las necesidades de los promotores del proyecto de una manera más flexible y rápida. Han solicitado explícitamente que se siga aplicando el mismo método durante el periodo siguiente.

- Con el «*modelo más centralizado*», la AG es responsable de la aprobación formal del proyecto y el pago. Esto presenta la ventaja de que aleja de la asociación local una gran cantidad de trabajo administrativo, pero solo funciona si la AG es capaz de establecer sistemas de aprobación y pago flexibles y rápidos.

³⁴ De conformidad con el artículo 65, apartado 4, del Feader, los Estados miembros determinarán con precisión las tareas de la AG, el organismo pagador y los GAL en el marco de Leader en lo referente a la aplicación de los criterios de subvencionabilidad y selección y el procedimiento de selección de proyectos. Además, con arreglo al artículo 42, apartado 1, del Feader, los GAL también podrán desempeñar tareas suplementarias delegadas en ellos por la AG o el organismo pagador.

Recuadro 15: Selección de operadores y pago por los GAL finlandeses

El sistema de ejecución del Eje 4 del FEP finlandés es un ejemplo de modelo centralizado. Los FLAG animan y seleccionan proyectos, pero la aprobación y los pagos finales corresponden a las oficinas regionales del organismo intermedio (centros ELY), en los que se han delegado las responsabilidades de administración del programa. Estos centros reciben solicitudes de financiación de proyectos seleccionados por los FLAG de su región y comprueban su subvencionabilidad antes de aprobar los proyectos formalmente. Tras aprobar un proyecto, el centro ELY controla su ejecución y efectúa los pagos directamente al beneficiario. Los centros ELY también se encargan de informar a la AG de los proyectos aprobados, los pagos realizados y la evaluación.

Los FLAG de Finlandia utilizan organizaciones existentes, en algunos casos grupos Leader, como entidad jurídica. Se concentran en las siguientes tareas: elaboración de la estrategia de desarrollo local, apoyo a la animación y al desarrollo del proyecto, control informal de las solicitudes, selección de proyectos e información sobre las actividades del FLAG. Gracias a la proximidad y la confianza existentes entre los centros ELY y los FLAG, los proyectos se pueden aprobar en un plazo máximo de seis meses tras la presentación al FLAG.

Implementación del Eje 4 del FEP en Finlandia:

<https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/axis-4-finland>

También hay opciones intermedias, en las que las AG delegan en las asociaciones locales las funciones de control y certificación de las inversiones. Una vez más, de esta manera se puede acelerar la ejecución, siempre y cuando la AG haya establecido un sistema de comprobaciones sobre el terreno y no duplique todos los controles.

En todos los casos, la AG sigue siendo la responsable última de cualquier error o uso indebido de los fondos, por lo que la decisión sobre el nivel de delegación en los GAL solo se puede tomar tras sopesar las ventajas adquiridas en cuanto a velocidad y flexibilidad para satisfacer las necesidades locales frente al riesgo de gasto no subvencionable o inadecuado.

En cualquier caso, los riesgos se pueden reducir considerablemente adoptando las medidas siguientes:

- ✓ Especificar claramente las responsabilidades de las tareas de gestión y control en el acuerdo firmado entre la AG y el GAL (véase el artículo 33, apartado 5, del RDC);
- ✓ Especificar claramente las funciones del GAL en relación con todos los agentes de la cadena de ejecución del Sistema de gestión y control;
- ✓ Especificar claramente en el programa las funciones de los GAL y las autoridades responsables de la ejecución del programa de que se trate, correspondientes a las tareas relativas a la estrategia de desarrollo local [véase el artículo 34, apartado 1, del RDC];
- ✓ Velar por la creación de sistemas adecuados y proporcionados para garantizar el seguimiento de los proyectos por el GAL y a lo largo de toda la cadena de ejecución que afecte al DLCL (muestreo, controles sobre el terreno, etc.);
- ✓ Eliminar las duplicaciones y los retrasos innecesarios en todos los niveles y controlar la velocidad, el coste y la efectividad del propio sistema de ejecución.

Aunque estos pasos son responsabilidad de las AG, las asociaciones locales han de comprobar que se dan y velar por que se tengan en cuenta en las operaciones diarias.

Para más información, véase el material de consulta³⁵:

3.4 Herramientas de apoyo a la ejecución del DLCL

El RDC contiene una serie de herramientas con las que el apoyo humano y financiero prestado por las asociaciones a su comunidad local puede ser más efectivo y adaptable.

- **¿Qué entiende la Comisión por «ayuda preparatoria»? [artículo 35, apartado 1, letra a), del RDC]**

La experiencia ha demostrado que la fase preparatoria del diseño de la estrategia, la construcción de la asociación y la definición de los límites más apropiados para el DLCL es la base del éxito. Sin embargo, asegurarse de que la estrategia se basa en pruebas sólidas y facilitar la participación plena de la comunidad requiere un tiempo (las estimaciones varían entre 6 y 12 meses). A fin de mejorar la calidad de las estrategias y asociaciones, la Comisión recomienda que las comunidades locales interesadas puedan solicitar «ayuda preparatoria» en respuesta a una manifestación de interés simplificada.

La ayuda preparatoria puede cubrir acciones como:

- ✓ Formación para las partes interesadas locales;
- ✓ Estudios relativos a la zona en cuestión;
- ✓ Costes relacionados con la elaboración de la estrategia de desarrollo local, incluidos los costes de consultoría y los de las acciones derivadas de consultas con las partes interesadas;
- ✓ Costes administrativos (costes de funcionamiento y de personal) de la organización que solicita ayuda preparatoria, durante la fase de preparación;
- ✓ Apoyo a pequeños proyectos piloto.

La ayuda preparatoria es subvencionable desde el 1 de enero de 2014, independientemente de si la estrategia de desarrollo local recibe finalmente financiación para la ejecución. La intensidad de la ayuda preparatoria puede ser de hasta el 100 %.

Para seleccionar los proyectos que recibirán ayuda preparatoria, las AG deben organizar lo antes posible una simple convocatoria de manifestaciones de interés (véase el ejemplo).

Las asociaciones rurales y pesqueras existentes pueden optar a esta ayuda, siempre y cuando no hayan adoptado ninguna disposición de ayuda preparatoria en su presupuesto para el periodo 2007-13.

No obstante, también se pueden financiar determinadas acciones preparatorias colectivas (como acciones de desarrollo de las capacidades y difusión de información sobre DLCL por

³⁵ Material de consulta:

- Implementación del enfoque ascendente de Leader. Informe del grupo de enfoque 1 de la REDR http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/focus-groups/en/focus-group-1_en.cfm
- Buenas prácticas FARNET – Gobernanza y gestión. Modelos de ejecución del Eje 4 en Dinamarca y Finlandia <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/governance-management-0>

medio de sesiones de formación, sitios web, documentos de orientación, seminarios, etc.) con el presupuesto de asistencia técnica de los periodos 2007-13 y 2014-20.

Recuadro 16: Ejemplo de ayuda preparatoria para los FLAG en Estonia

En Estonia, la creación y la selección de los grupos de acción local de pesca recibió el apoyo de un programa de formación de un año de duración dirigido a las nuevas asociaciones y de una serie de conferencias. La organización corrió a cargo del Ministerio de Agricultura, en cooperación con la Unidad de apoyo a la red nacional, la Universidad Pärnu de Tartu y el Centro de formación Tõru.

El diseño del plan de formación, articulado en torno a tres grupos objetivo distintos (pescadores y empresas relacionadas con la pesca, representantes de gobierno local y asociaciones sin ánimo de lucro), tenía cuatro objetivos clave: respaldar la creación de ocho FLAG, formar a líderes FLAG que pudieran lanzar la labor de estos grupos, desarrollar la cooperación entre los miembros del FLAG y la capacidad de los FLAG de funcionar como organizaciones de aprendizaje y transmitir a los miembros del FLAG los conocimientos técnicos necesarios para desarrollar estrategias para sus zonas. El programa constaba de una serie de seminarios sobre el marco jurídico del Eje 4, así como de la formación necesaria para crear una asociación de GAL y para desarrollar una estrategia de desarrollo local y un plan de acción. También incluía desarrollo de las capacidades de gestión de proyectos, comunicación y contratación pública, y estaba respaldado por un manual detallado.

El programa costó algo menos de 100 000 euros, procedentes del presupuesto nacional y de la asistencia técnica del FEP. Los grupos de acción local se seleccionaron mediante una convocatoria simplificada de manifestaciones de interés y se les concedió en torno a 70 000 euros para apoyar un proceso local de construcción de la asociación y elaboración de la estrategia de desarrollo de la zona, en paralelo con el desarrollo de las capacidades nacionales. Este importe cubrió, por ejemplo, los costes de estudios, divulgación de información, reuniones y asistencia de expertos. Como resultado de la orientación de Estonia al desarrollo de las capacidades, a principios de 2010 el país se convirtió en uno de los primeros de Europa en disponer de FLAG operativos capaces de respaldar proyectos locales.

- **¿Qué entiende la Comisión por ayuda para «la realización de las operaciones conforme a la estrategia de desarrollo local a cargo de las comunidades locales»? [artículo 35, apartado 1, letra b), del RDC]**

El apoyo a la «realización de las operaciones» cubre el resto de las acciones de la estrategia excepto la ayuda preparatoria, los costes de funcionamiento y animación y la cooperación. Conviene señalar que no se han definido submedidas ni tipos de acciones para la ejecución. Así pues, en principio los GAL son libres de definir los tipos de acción de sus estrategias de desarrollo local, que pueden diferir de los de otros GAL del mismo país o la misma región.

Por otra parte, la Comisión ha introducido una serie de disposiciones para mejorar la efectividad y la capacidad de respuesta de las estrategias de desarrollo local a las necesidades locales.

El primer tipo de disposición se refiere a todos los artículos diseñados para mejorar la calidad de las estrategias de desarrollo local que se han mencionado más arriba, incluidos:

- ✓ Una orientación clara a lo que la comunidad desea cambiar;
- ✓ Objetivos cuantificables para los productos y resultados;
- ✓ Planes de acción y financieros concretos;
- ✓ Sistemas efectivos de gestión, seguimiento y evaluación.

El segundo tipo de disposiciones está diseñado para asegurarse de que la aplicación de las estrategias de desarrollo local sea lo suficientemente flexible como para responder a las necesidades diversas y cambiantes de las diferentes zonas de Europa. Esto se ha conseguido:

- ✓ Ampliando el alcance potencial de las estrategias de desarrollo local, permitiéndoles apoyar medidas y acciones no contempladas en el programa y que puedan enmarcarse en las competencias normales de otros fondos de la UE, siempre que *sean compatibles con los objetivos del programa*.
- ✓ Animando a las AG a adoptar un enfoque más flexible de la subvencionabilidad, indicando qué no es subvencionable, en lugar de intentar definir todo aquello que lo es.³⁶

El tercer tipo de disposiciones se refiere a los métodos para simplificar la manera de conceder las subvenciones y otras formas de apoyo financiero (por ejemplo, mediante opciones de costes simplificados). Se tratarán en el capítulo 7.

- **¿Qué entiende la Comisión por «preparación y realización de las actividades de cooperación del grupo de acción local»? [artículo 35, apartado 1, letra c), del RDC]**

Se ha demostrado que la cooperación entre asociaciones de DLCL a escala nacional y europea es un canal esencial de intercambio y transferencia de buenas prácticas y proyección de buenas ideas con éxito. En cambio, la cooperación transnacional se ha visto considerablemente ralentizada por la incompatibilidad de los procedimientos de selección, la organización y las condiciones de subvencionabilidad de los diferentes países.

En el sistema de gestión compartida, que se aplica en la ejecución de programas financiados con Fondos EIE, la Comisión no puede llevar a cabo un procedimiento de selección central. En su defecto, propone tres pasos para racionalizar los procedimientos de cooperación entre asociaciones de DLCL:

- ✓ El primer enfoque que recomienda la Comisión es la integración de las actividades de cooperación en la estrategia de desarrollo local, dando a las asociaciones exactamente la misma autonomía a la hora de seleccionar con quién y cómo cooperan que en cualquier otra acción.
- ✓ También existe la alternativa de que el Estado miembro establezca un procedimiento de selección abierto y un plazo de selección (cuatro meses en el caso del Feader y el FEMP)³⁷.

³⁶ Incluidos los conceptos mencionados en el artículo 69, apartado 3, del RDC: a) intereses de deuda de los beneficiarios, aunque se permiten los costes financieros de la asociación; b) la adquisición de terrenos por un importe que exceda del 10 % del gasto total subvencionable, con excepciones; c) el IVA excepto cuando no sea recuperable conforme a la legislación nacional correspondiente.

³⁷ Véase el borrador de la guía para la implementación de actividades de cooperación Leader en los programas de desarrollo rural 2014-2020, publicado en octubre de 2013.

- ✓ Por último, si un Estado miembro decide organizar convocatorias de proyectos de cooperación, se necesitan al menos tres o cuatro al año para mejorar las posibilidades de que coincidan con las convocatorias de otros Estados miembros.

El procedimiento sugerido debería garantizar el respeto del principio de separación de funciones, mitigar el riesgo de posibilidad de conflicto de intereses y, en última instancia, garantizar el cumplimiento del marco jurídico aplicable.

Dentro del Feader y del FEMP se creará también un sistema de intercambio de información y se pedirá a los Estados miembros que presenten en dicho sistema los proyectos que hayan aprobado y que coordinen sus procedimientos.

Recuadro 17: Normas por las que se rigen las actividades de cooperación de los GAL de Suecia y de Polonia

En Suecia, el presupuesto de programación se ha repartido entre los sesenta y tres GAL y estos pueden seleccionar los proyectos de cooperación con arreglo al mismo procedimiento que otros proyectos de su estrategia. Se puede usar hasta el 25 % del presupuesto de cooperación para las fases preparatorias de esta. www.reseaurural.fr/files/sweden.ppt

En Polonia, los GAL que cooperan presentan la solicitud al organismo intermedio regional en respuesta a una convocatoria continua (abierta hasta el 30 de junio de 2013 para actividades preparatorias y hasta el 31 de diciembre de 2013 para proyectos completos), y el organismo intermedio debe aprobarlas en un plazo aproximado de dos meses desde la fecha en la que fueron presentadas. La AG ha publicado un manual en inglés en el que explica las normas y los procedimientos de cooperación, disponible en su sitio web: <http://www.minrol.gov.pl/pol/content/download/39116/217085/file/Guide%20to%20Cooperation%20Projects%20of%20Axis%204%20Leader%20of%20Rural%20Development%20Programme%20for%202007-2013.pdf>

- **¿Qué entiende la Comisión por «costes de explotación vinculados a la gestión de la puesta en práctica de la estrategia de desarrollo local a cargo de las comunidades locales» [artículo 35, apartado 1, letra d), del RDC] y por «animación de la estrategia de desarrollo local a cargo de las comunidades locales»? [artículo 35, apartado 1, letra e), del RDC]**

La Comisión y el Tribunal de Cuentas Europeo reconocen que uno de los principales valores del DLCL es la capacidad de las asociaciones de salir a la comunidad y animar y apoyar a las personas y a los grupos a presentar proyectos que contribuyan a la estrategia. Esta actividad de contacto con la comunidad se conoce con el nombre de «animación». Pero a veces se pasa por alto. Si las asociaciones locales no la llevan a cabo, existe un riesgo importante de que los fondos sean absorbidos por los agentes locales más fuertes, que probablemente pueden acceder a otras fuentes de financiación. Al final, la asociación local puede convertirse en una mera oficina local de un nivel administrativo superior y en un eslabón más de una cadena excesivamente larga.

Para evitarlo y asegurarse de que las asociaciones locales disponen de recursos para «salir a la calle» y fomentar los proyectos innovadores, los proyectos colectivos y los proyectos de grupos de difícil acceso, la Comisión ha aumentado los recursos que pueden destinar a «costes de explotación y animación». Durante el periodo anterior, los grupos Leader podían dedicar un

máximo del 20 % a los costes de explotación, mientras que los grupos de acción local de pesca (FLAG) podían dedicarles un máximo del 10 %. Aunque no se especificaba, la animación solía incluirse en esta cantidad.

Ahora los grupos podrán dedicar hasta un 25 % a los costes de explotación y animación, con una intensidad de la ayuda de hasta el 100 %.

Los *costes de explotación* pueden incluir:

- ✓ Los costes de personal y los costes de funcionamiento de la asociación seleccionada;
- ✓ Los costes de formación del personal de la asociación (no de los promotores del proyecto);
- ✓ Los costes vinculados a las relaciones públicas (incluidos los costes relacionados con las redes, como la participación en reuniones de redes nacionales y europeas);
- ✓ Los costes financieros;
- ✓ Los costes de supervisión y evaluación.

La *animación* puede incluir:

- ✓ Campañas informativas (eventos, reuniones, folletos, sitios web, redes sociales, prensa, etc.);
- ✓ Intercambios con partes interesadas, grupos de la comunidad y promotores potenciales de proyectos para generar ideas y fomentar la confianza;
- ✓ Apoyo a las organizaciones de la comunidad y a la creación o consolidación de las estructuras de la comunidad;
- ✓ Promoción y apoyo a la preparación de proyectos y solicitudes;
- ✓ Apoyo posterior a la fase inicial del proyecto.

El propio personal empleado por la asociación puede desempeñar estas funciones de animación, o bien se pueden contratar a personal externo para que las realice. La experiencia ha demostrado que en la mayor parte de las asociaciones se precisan al menos dos miembros del personal para llevar a cabo estas funciones: un gestor cualificado y una persona que trate con la administración. Sin embargo, depende del nivel de organización territorial existente y de si las asociaciones DLCL pueden colaborar con otras agencias o asociaciones o hacer uso de sus recursos. Los grupos Leader de los países donde en las zonas rurales existen pocas organizaciones han de prestar más atención a la animación y al desarrollo de las capacidades, y en muchos casos necesitan equipos de cuatro o cinco personas con experiencia.

El equilibrio entre costes de explotación y animación no se especifica en el Reglamento y dependerá del número de tareas administrativas delegadas en la asociación local. En cualquier caso, la asociación suele asignar todos los recursos posibles a la animación y a movilizar la iniciativa de la comunidad.

Capítulo 4. Cómo y porqué del DLCL en las ciudades

4.1 Introducción al DLCL urbano

El DLCL urbano aporta un enorme potencial para abordar los retos específicos de las ciudades y explotar el potencial no aprovechado de contribución al desarrollo que poseen los ciudadanos, las empresas y la sociedad civil. Hasta ahora, muchos de los enfoques ascendentes de las zonas urbanas se centraban claramente en el desarrollo económico y la inclusión social. Se trata de un enfoque pertinente que probablemente se seguirá aplicando, pero también es probable que surjan nuevos enfoques de gestión por la comunidad de los espacios abiertos, la vivienda, la alimentación sostenible y la producción y distribución locales de la energía. Esta situación se ve ilustrada, por ejemplo, por la rápida difusión en Europa del movimiento «Transition Towns»³⁸.

Se han desarrollado enfoques del tipo DLCL en diferentes contextos urbanos. En los años noventa, la atención se centró principalmente en los barrios desfavorecidos de las ciudades. En el periodo 2014-2020, se espera que el DLCL urbano adopte una amplia variedad de formas que se centren en diferentes zonas urbanas, ya sean zonas industriales y artesanales en declive, distritos culturales y creativos, el barrio o la ciudad entera.

El DLCL urbano como parte de un movimiento mundial

Los orígenes del DLCL se encuentran en las diferentes formas de organización de la comunidad. Abarcan desde planteamientos basados en el desarrollo de la comunidad hasta el uso de la economía social. Hay muchas filosofías diferentes que sustentan DLCL urbanos procedentes de diferentes tradiciones nacionales e internacionales.

- El movimiento de los asentamientos universitarios del siglo XIX, por el que los estudiantes universitarios se instalaron en vecindarios pobres (EE.UU. y Reino Unido).
- Los enfoques del desarrollo de la comunidad³⁹, incluidos los más afectados por el problema en su solución; la adopción por la comunidad de un punto de vista sobre el problema; la identificación y la movilización de los activos de la comunidad y la adopción de un planteamiento inclusivo de la representación.
- Los modelos de economía social (las cooperativas sociales italianas, por ejemplo), ampliados al transporte comunitario, las cooperativas de vivienda y todos los aspectos de la vida social, que brindan oportunidades de trabajo a determinados grupos objetivo.
- La organización de los barrios basada en el enfoque desarrollado en Chicago por Saul Alinsky (puesto en práctica por los ciudadanos londinenses en su «campaña por un salario digno»).
- El desarrollo basado en activos (la construcción de instituciones como las empresas de desarrollo local) y fideicomisos para el desarrollo, que tienen un sólido balance general

³⁸ <http://www.transitionnetwork.org/> Enlace al sitio web de Transition towns.

³⁹ Véase, por ejemplo, la descripción del nuevo modelo de Oregón de cinco fases <http://sogpubs.unc.edu/electronicversions/pg/pgspsm04/article2.pdf>

y proporcionan espacio de trabajo, incubadoras y otros servicios (como el Berlin Social Impact lab⁴⁰ y las empresas Creggan de Derry/Londonderry; véase la figura 3).

Las ciudades europeas tienen mucho que aprender a partir de estas experiencias y del intercambio con ciudades de otras partes del mundo en cuanto a oferta de vivienda asequible, mejora de la salud pública y lucha contra bandas violentas:

- El alcalde de Seúl respalda el desarrollo comunitario en los barrios urbanos en el marco de su política de «economía compartida⁴¹», que promueve un modelo alternativo de desarrollo económico basado en el acceso a recursos compartidos en el parque de innovación social de la ciudad.
- Japón ha desarrollado un modelo de empresa comunitaria a nivel de barrio muy centrado en las cuestiones medioambientales⁴².
- En países en desarrollo como Tailandia y la India, el desarrollo local a cargo de las comunidades locales ha sido a menudo la única medida general en favor de los pobres que se aplica en el área urbana. En Bangkok se han resuelto complejos problemas de propiedad del suelo en asentamientos informales aplicando el concepto de «espacio compartido», es decir, mediante contratos de arrendamiento a largo plazo con la comunidad⁴³ que permiten reubicar a los habitantes de las chabolas.
- La ciudad colombiana de Medellín⁴⁴, «Ciudad del año» 2013, ha desplegado sus enfoques basados en la comunidad para abordar los problemas sociales relacionados con la violencia, el transporte urbano, la prestación de servicios y las condiciones de vida en las chabolas.
- El Banco Mundial ha reunido todos sus enfoques del desarrollo local y dirigido por las comunidades⁴⁵ y ha hecho especial hincapié en la ampliación de las soluciones.

⁴⁰ <http://socialimpactlab.eu/>

⁴¹ <http://www.shareable.net/blog/is-seoul-the-next-great-sharing-city>

⁴² http://ishes.org/en/aboutus/biography/writings/2007/writings_id000823.html

⁴³ <http://www.codi.or.th/housing/frontpage.html>

⁴⁴ <http://online.wsj.com/ad/cityoftheyear>

⁴⁵ H. Binswanger Mkhize, J. de Regt y S. Spector, Local and Community Driven Development, moving to scale in theory and practice, 2012.

http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2010/03/05/000333037_20100305000306/Rendered/PDF/533000PUB0comm1B1Official0Use0Only1.pdf

Figura 3: Unidades empresariales delante del Centro comercial Rathmor, propiedad de la empresa social Creggan Enterprises, en Derry/Londonderry⁴⁶, Reino Unido



Iniciativas previas de desarrollo local urbano en la UE

En los programas generales ha habido muchas iniciativas, acciones e innovaciones comunitarias que contenían elementos de DLCL urbano. El desarrollo local ha estado presente en el Reglamento del FEDER desde 1989:

- Los proyectos piloto urbanos (1989-2006) respaldaron acciones experimentales a pequeña escala centradas principalmente en barrios desfavorecidos.
- Los programas de la iniciativa comunitaria URBAN (1994-1999, 2000-2006) consistían en enfoques basados en la zona implementados por grupos de interesados que estaban dirigidos por las autoridades de la ciudad. La financiación típica de la UE para los paquetes de proyectos se situaba en torno a los 10 millones de euros. Los programas URBAN se centraban en barrios desfavorecidos de unos 10 000 habitantes, con escasa participación de la sociedad civil y las empresas⁴⁷. Algunos programas, como los de Arhus, Le Havre y Halifax, adoptaron un enfoque más proactivo para desarrollar las capacidades de las organizaciones basadas en la comunidad, con lo que la gestión resultó más efectiva, y algunas partes del programa de Halifax fueron ejecutadas por estos organismos en virtud de acuerdos locales.
- En el periodo de programación 2007-2013, durante el cual el FEDER se utilizó en el desarrollo urbano integrado aproximadamente en la mitad de las regiones, se incorporó la dimensión urbana⁴⁸. En algunas ciudades se ha experimentado mucho con las cadenas de ejecución.
- El programa Urbact también ha reunido a las partes interesadas en una serie de temas en sus quinientos grupos de apoyo local; sin embargo, conviene señalar que Urbact

⁴⁶ Véase «Urban development in the EU: 50 projects supported by ERDF during the 2007-2013 period», estudio del caso [Derry Londonderry](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2006/urbanii/final_report.pdf).

⁴⁷ Evaluación final de URBAN 2 por Ecotec 2006 (actualmente Ecorys) [Urban 2 final evaluation](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2006/urbanii/final_report.pdf) http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2006/urbanii/final_report.pdf (actualmente Ecorys)

⁴⁸ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/urban/index_en.htm

está más dirigido por las ciudades que el DLCL⁴⁹. Los diferentes grupos aplican el método de trabajo de Urbact⁵⁰, que consiste básicamente en un enfoque participativo orientado a la intervención de las distintas partes interesadas en la producción de planes de acción local. En una elevada proporción de estos planes de acción local se abordan retos locales que los convierten en ejemplos útiles de cómo podría ser el DLCL urbano⁵¹ en diversos temas de diferentes contextos.

A partir de estas incursiones previas, en el RDC se presenta la noción de DLCL para 2014-2020. Respecto del FEDER, el DLCL se debería programar con arreglo a la prioridad de inversión 9d específica, establecida en el objetivo 9 de lucha contra la pobreza e inclusión social. Sin embargo, el ámbito de actividad puede cubrir toda la serie de objetivos temáticos, orientándose al crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo.

4.2 Estrategias para el DLCL urbano

En cualquier zona puede haber una combinación de políticas sectoriales, políticas territoriales y enfoques dirigidos por la comunidad. En la Figura 4: se ilustra esta relación con un diagrama.

El DLCL se podría usar como herramienta en el caso de las acciones ascendentes que contribuyen a un desarrollo urbano integrado, en línea con el artículo 7, apartado 1, del Reglamento del FEDER: «...medidas integradas para hacer frente a los retos económicos, medioambientales, climáticos, demográficos y sociales que afectan a las zonas urbanas, incluidas las zonas urbanas funcionales, teniendo en cuenta al mismo tiempo la necesidad de promover vínculos entre el ámbito urbano y el rural.» Se exige que estas estrategias integradas de desarrollo urbano obtengan al menos el 5 % de la dotación del FEDER de cada Estado miembro, y que las autoridades urbanas que las implementan se encarguen al menos de seleccionar los proyectos. Se pueden programar como un eje de prioridades multitemáticas para el desarrollo urbano, como una inversión territorial integrada (ITI) o como un programa específico de desarrollo urbano.

El DLCL urbano puede completar cualquiera de estos enfoques integrados de desarrollo urbano, por ejemplo trabajando a nivel de barrio en el marco de una estrategia urbana más amplia, y puede aumentar el alcance de los enfoques sectoriales.

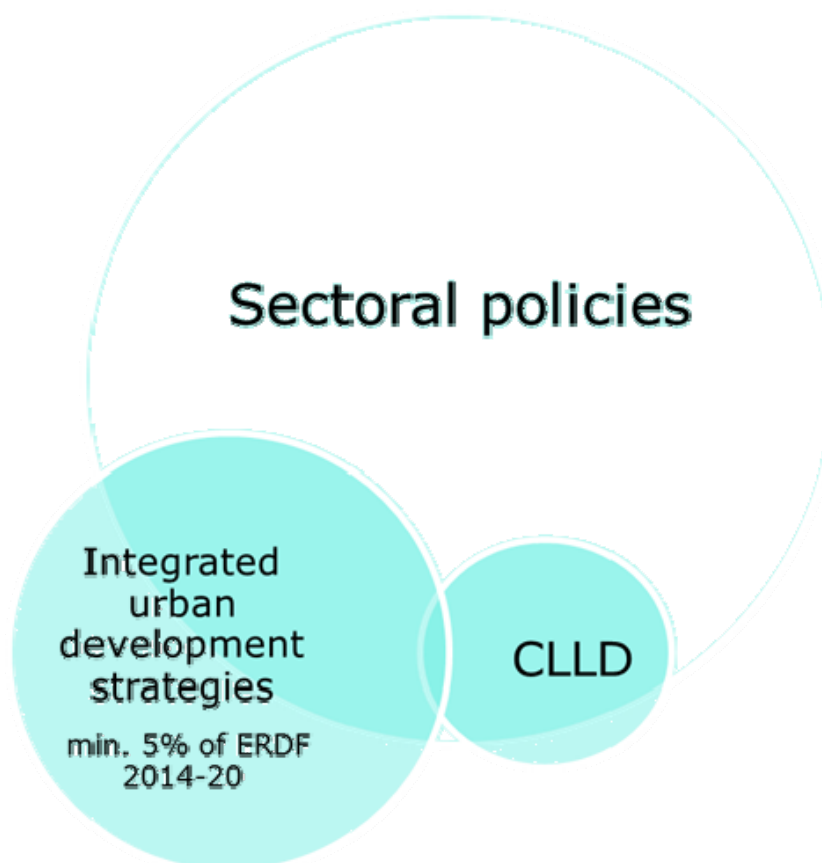
Por otra parte, se puede usar el DLCL urbano para reunir acciones financiadas por el FEDER y el FSE de una manera más integrada, por ejemplo apoyando la regeneración de los barrios urbanos mediante inversiones en infraestructuras y medidas en materia de educación y empleo, o en guarderías y acceso de los progenitores jóvenes del barrio a la formación y al trabajo.

⁴⁹ Un grupo de apoyo local Urbact es un grupo de distintas partes interesadas dirigido por el ayuntamiento y encargado de desarrollar un plan de acción local. Sin embargo, el grupo no tiene garantías de recursos para el plan de acción y los proyectos han de obtener financiación de fuentes nacionales y de la UE.

⁵⁰ Enlace a la versión 2 de la serie de herramientas de Urbact <http://urbact.eu/en/news-and-events/view-one/news/?entryId=5288>

⁵¹ P. Soto, M. Houk y P. Ramsden, 2012: *Implementing CLLD in cities: lessons from Urbact* http://www.ville.gouv.fr/IMG/pdf/implementing_clld_lessons_from_urbact.pdf

Figura 4: Relación entre políticas sectoriales, estrategias integradas de desarrollo urbano y DLCL



Elección de una orientación estratégica para el DLCL urbano

Probablemente, durante el periodo 2014-2020 el DLCL urbano se usará en una amplia gama de objetivos temáticos. Se puede utilizar para reducir el CO₂ en los barrios, para generar energía, para desarrollar una economía del compartir y más circular, para integrar a los migrantes y aportar cohesión social, para crear empleo local, para abordar el fenómeno de las personas sin hogar, para luchar contra el tráfico de drogas y la delincuencia callejera, para mejorar la salud y el bienestar, para crear y gestionar parques y parcelas y para producir alimentos. Estas no son más que algunas de las posibles orientaciones estratégicas que pueden adoptar los grupos locales. En muchos casos, el grupo empieza centrándose en un aspecto y más adelante se vuelve más ambicioso y asume nuevos retos.

Comunidades con bajas emisiones de carbono

El DLCL urbano puede ayudar a las comunidades a reducir su producción de carbono y, de esta manera, contribuir a los objetivos de Europa 2020. Muchos de los enfoques más efectivos se basan en formas locales de cooperación. Esto puede incluir nuevas maneras de compartir automóviles, pasando de los esfuerzos individuales por mejorar la conservación de la energía a niveles superiores de adaptación o generación de energía renovable (viento, agua, biomasa) en la calle o en el barrio. El ejemplo de Monteveglio, en la zona de Bolonia, ilustra las posibilidades existentes (véase el recuadro 18).

Recuadro 18: Monteveglio, un movimiento de transición respaldado por la administración municipal

El pueblo de Monteveglio, a 20 km de Bolonia, está decidido a dejar atrás la etapa del

carbono. En 2009 el municipio firmó un acuerdo de asociación con un grupo local de transición y ambos están colaborando en una amplia gama de estrategias innovadoras. Gracias a la fuerte asociación entre el grupo local de transición y el municipio, el pueblo y su territorio se han convertido en un laboratorio experimental. Con la firma del acuerdo estratégico entre las dos entidades en 2009, empezaron cuatro años de trabajo en muchas cuestiones diferentes, como la energía, la agricultura, la educación y la innovación social. La Figura 5: ilustra en un diagrama circular los principios del enfoque.

Energía: Desarrollo de grupos de adquisición de energía fotovoltaica basados en la concienciación de la conveniencia de utilizar energía ecológica y disminuir las emisiones, y no en incentivos puramente económicos. La ciudad dirigió el proyecto EII ENESCOM, en el que participaron otros seis municipios cercanos y doce socios internacionales. Los municipios cercanos se unieron a la Conferencia de Alcaldes y probaron una serie de herramientas para sensibilizar a los ciudadanos, funcionarios y políticos. Este enfoque se ha divulgado en toda la Emilia Romagna.

Agricultura: Desarrollo del proyecto «Streccapogn», una asociación y empresa de agricultura ecológica que produce trigo y cereales de variedades antiguas y hortalizas y frutas cultivadas en el entorno local. Además, conecta a otros agricultores locales, proporciona trabajo local y forma parte del programa más amplio de «Alimentación sostenible».

Educación: Desarrollo de un programa educativo experimental que ayuda a los profesores y expertos en educación ambiental en cuestiones relacionadas con la energía. Se transmitieron a los educadores nuevos conceptos y se les dotó de una estrategia para transferir esos conceptos a los estudiantes.

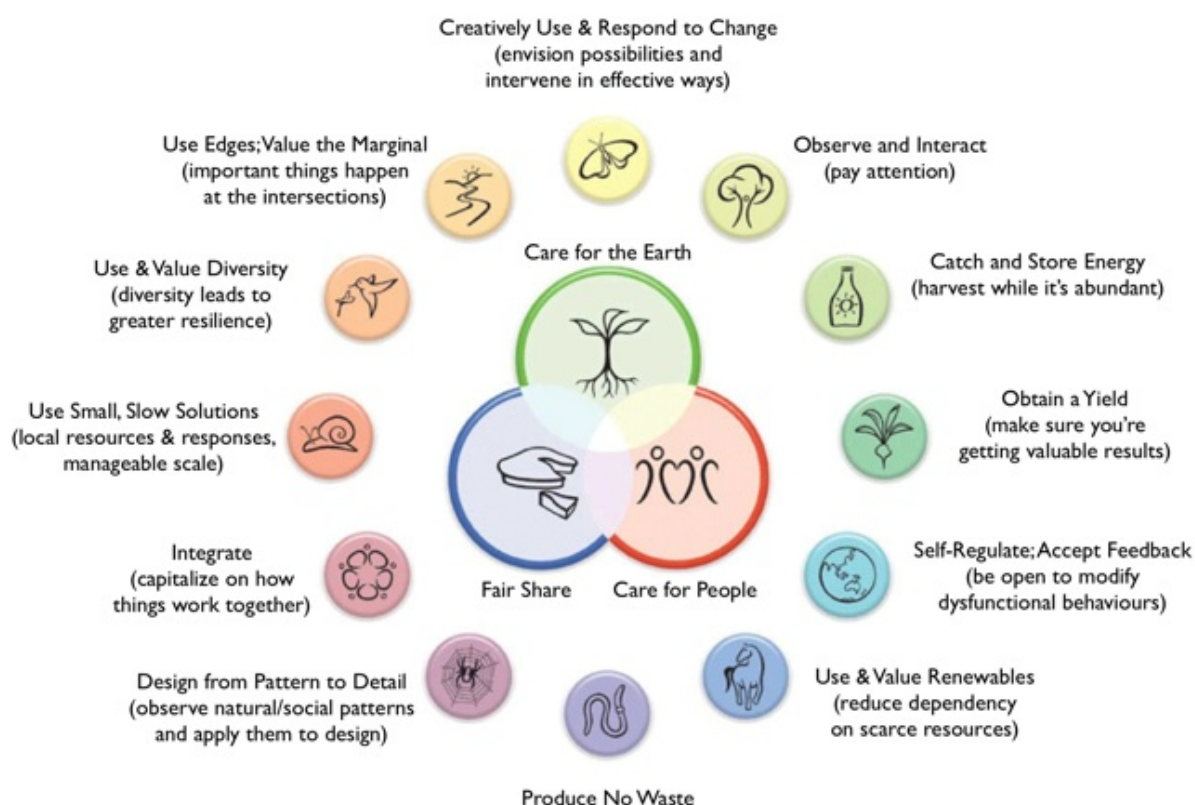
Desarrollo de un «Decálogo de la alimentación sostenible»:⁵² El objetivo es informar a los ciudadanos de la producción de alimentos, su impacto en las emisiones de gases de efecto invernadero y, de una manera más general, en la economía y la ecología, así como de la relación entre alimentación y salud.

Innovación social: Cinco municipios, incluido Montevoglio, aplicaron una técnica llamada «Revisión de la iniciativa ciudadana»⁵³ antes de la votación sobre una unión, con el fin de ayudar a los ciudadanos a entender mejor la medida antes de emitir su voto.

⁵² <http://www.transitionnetwork.org/projects/sustainable-food-project>

⁵³ <http://www.healthydemocracyoregon.org/citizens-initiative-review>

Figura 5: Diagrama utilizado en Monteveglio para comunicar los principios de su economía circular



El DLCL para la regeneración urbana

La regeneración urbana ha formado parte del FEDER desde los primeros proyectos piloto urbanos, en 1989, completados por los dos programas de la iniciativa comunitaria URBAN.

En general, la regeneración urbana se ha centrado principalmente en las zonas urbanas más antiguas, donde suelen abundar las poblaciones migrantes. Las urbanizaciones periféricas también han sido objeto de regeneración, incluidas las urbanizaciones de viviendas prefabricadas de Europa Oriental. Hay una amplia gama de actuaciones posibles, desde intervenciones físicas y mejoras medioambientales de las zonas comunes, a medidas blandas centradas en la formación, las actividades culturales, el cuidado de los niños, etc. Los mejores programas de regeneración consiguieron combinar medidas duras y medidas blandas, como en el caso de Duisburg, que se ilustra en el recuadro 19.

Recuadro 19: Duisburg Marxloh (Alemania): un enfoque participativo del desarrollo urbano integrado

Duisburg-Marxloh, en Renania del Norte-Westfalia, es un ejemplo de enfoque participativo e integrado de la renovación urbana a nivel de barrio que combina una mayoría de elementos de desarrollo urbano descendente iniciados por la administración municipal, con la participación ascendente de los barrios y los ciudadanos. Se empezó a aplicar a mediados de los años ochenta, vinculando diferentes programas de financiación para perseguir una estrategia común.

El enfoque consiste en una serie de inversiones para mejorar las condiciones de vida físicas y ambientales creando un cinturón verde. Se ejecutó mediante una estrategia basada en la participación, el trabajo en red y el desarrollo de las capacidades entre los residentes y los agentes implicados. La intervención física fue acompañada de un proceso de diálogo intenso y continuo sobre el futuro de todo el barrio.

Todo Marxloh se ha beneficiado de las actividades de regeneración, que han aportado una mejor calidad medioambiental y un sistema de espacios abiertos mejor conectados. Para minimizar el impacto negativo, se desarrollaron soluciones a medida de los residentes en la zona objetivo, afectados por la demolición y el desplazamiento. Las redes de barrio activas (por ejemplo, mesa redonda, asociaciones empresariales locales) estaban muy implicadas en el debate a largo plazo sobre la estabilización de la zona y se involucraron cada vez más en la coproducción de estrategias sostenibles. Agentes económicos locales como nuevos empresarios migrantes y otras pequeñas empresas se beneficiaron también de la mejora de la imagen del barrio.

El barrio se vinculó verticalmente, mediante una cadena de gobernanza, con la ciudad y con el gobierno de Renania del Norte-Westfalia, que cofinanció el plan con el FEDER. En el marco del programa Soziale Stadt⁵⁴, también se benefició del aprendizaje de políticas de otros ochenta barrios de ciudades de la región que estaban pasando por un proceso similar. Duisburg ha compartido su experiencia con otras ciudades de la UE por medio de la red RegGov de Urbact⁵⁵ y es uno de los cincuenta estudios de casos de la UE de URBAN⁵⁶.

Trabajar con comunidades marginadas

El DLCL urbano brinda una oportunidad real de trabajar con comunidades marginadas, siempre y cuando se garantice que la capacidad de los grupos de acción local es suficiente.

En el marco de la red Nodus de Urbact, el municipio de Alba Iulia desarrolló una estrategia local aplicando enfoques globales de la participación de su comunidad gitana en la planificación del desarrollo en bloques de viviendas desfavorecidas de un barrio de la población. Por desconfianza entre las comunidades gitana y no gitana, se hubo de recurrir a servicios externos. Se consiguieron micromejoras considerables, como la transformación de un solar abandonado en un parque infantil (véase la Figura 6:).

El proyecto Roma-Net de Urbact se centraba explícitamente en los gitanos y desarrolló grupos de apoyo local y planes de acción local en las nueve ciudades socias. El Alcalde de Údine, Furio Honsell, escribió:

«Ahora disponemos de una estrategia integrada para abordar las necesidades de los ciudadanos más gravemente desfavorecidos de Údine, que son los miembros de la comunidad gitana. Roma-Net ha hecho "visibles" a los vulnerables y ha permitido una mejor orientación hacia las estrategias sanitarias para promover estilos de vida sanos. Aún hemos de reconquistar algunas situaciones a la ilegalidad, especialmente en lo referente a asentamientos, pero ahora contamos con una estrategia integrada. Hemos tomado conciencia de la diversidad de situaciones y hemos adoptado medidas afirmativas para promover mejores modelos de comportamiento entre los jóvenes gitanos.»

⁵⁴ El programa federal alemán Soziale Stadt (ciudad social) funciona en toda Alemania y está administrado y cofinanciado por los gobiernos de los Estados federados, el FEDER y el FSE. Apoya iniciativas de regeneración de barrios que aplican una metodología ascendente. The socially integrative city in NRW - Getting deprived areas back on track http://www.soziale-stadt.nrw.de/downloads/en/1009_socially_integrative_city_klein.pdf

⁵⁵ <http://urbact.eu/en/projects/disadvantaged-neighbourhoods/reg-gov/our-outputs/>

⁵⁶ La DG Política Regional y Urbana realizó un importante estudio de las prácticas urbanas de la UE financiadas por el FEDER http://ec.europa.eu/regional_policy/projects/practices/details.cfm?sto=2656&pay=ALL®ion=ALL&obj=ALL&lan=7&defl=EN&the=

Figura 6: Alba Iulia, el bloque 2 antes y después (fuente: Informe de cincuenta casos de la UE)



Roma-Net ha producido diversas guías⁵⁷ sobre el trabajo con la comunidad gitana en un contexto urbano en ámbitos políticos concretos y aprovechando la experiencia de las ciudades socias.

Recuadro 20: Terrassa

En Cataluña, la Generalitat se encarga de coordinar a nivel autonómico los recursos de inversión en barrios desfavorecidos, pero la planificación y la ejecución se llevan a cabo a nivel local.

El plan del Distrito 2 de Terrassa ha impulsado la inclusión social en un barrio enfrentado a un elevado nivel de conflicto y desorden civil, dada la rápida afluencia de migrantes que ha experimentado la zona. El plan, apoyado por el programa autonómico de regeneración urbana, integró acciones sociales y regeneración urbana en un único proceso de transformación, con lo que redujo la segregación del distrito del resto de la ciudad y mejoró su reputación en cuanto a tensión y conflictos. El plan se aplicó con un alto nivel de participación ciudadana y adoptó un enfoque transversal entre diferentes servicios municipales. Incluía la transformación de los espacios urbanos compartidos, como plazas y parques (véase la figura 7).



Figura 7: Espacio social rehabilitado en un parque de Terrassa.

⁵⁷ <http://urbact.eu/en/projects/active-inclusion/roma-net/our-outputs/>

Agrupaciones creativas

Son muchas las ciudades con barrios culturales y creativos que han crecido orgánicamente recibiendo un apoyo irregular para proyectos individuales a lo largo de los años. El DLCL urbano brinda una oportunidad de trabajar de manera más coherente con un amplio conjunto de partes interesadas, y en particular con los propios emprendedores creativos. Estos barrios precisan una planificación atenta y un compromiso de protección ante la rápida invasión de las clases adineradas y el desarrollo de los edificios residenciales, que pueden tener un impacto inhibitorio del desarrollo económico. Las estrategias con base local pueden asegurar los espacios de trabajo, explorar el potencial de las comunidades de fideicomiso, mejorar la esfera pública y trabajar con los centros de conocimiento. Esto implica mayores vínculos con el diseño de webs, las aplicaciones para móviles y la innovación social.

En las ciudades europeas hay muchos ejemplos de zonas en las que este tipo de enfoque podría funcionar. Sin embargo, la mayoría de ellas siguen caracterizándose por la planificación descendente.

Recuadro 21: El Shoreditch Trust y el barrio creativo de Londres

El Shoreditch Trust⁵⁸ surgió a raíz del programa New Deal for Communities, de diez años de duración, como organización sucesora del consejo gestor del barrio. Abarca una amplia gama de servicios y proyectos, como restaurantes y espacios de trabajo y de incubación, además de organizar festivales locales y actividades en la calle. La zona acoge una de las mayores agrupaciones creativas de Europa, y entre 1994 y 2006 recibió apoyo del FEDER durante varios periodos de programación en el marco del objetivo 2.

La zona acoge ahora a una densa combinación de artistas, diseñadores y profesionales de la web, el vídeo y los nuevos medios de comunicación. El paisaje urbano está formado por antiguos talleres convertidos, como la fábrica de té, unas oficinas de los años sesenta y setenta y diversas viviendas tipo loft, además de clubs, bares y cafés. En los años noventa se transformaron varios edificios históricos, como la White Cube gallery y el Circus Space. El FEDER respaldó también el nuevo campus Shoreditch del Hackney Community College, muy orientado a los medios de comunicación. La llamada «Silicon roundabout», en Old Street, está en el límite de la zona y en ella se ha instalado la incubadora de empresas IDEA London, financiada por el FEDER y rebautizada por el gobierno como Tech City⁵⁹. La totalidad del barrio se ha convertido en una de las principales zonas de Europa de lanzamiento de empresas de nuevos medios de comunicación.

⁵⁸ <http://www.shoreditchtrust.org.uk/>

⁵⁹ <http://www.techcityuk.com/>



Figura 8: Vista aérea de Silicon Roundabout, en Shoreditch, East London

La «Caldera creativa de Tallin» se ubicó en una antigua central eléctrica cercana al centro de la ciudad. El proyecto, elaborado por una empresa social conocida como «Consejo creativo», reunió a expertos y representantes de una amplia gama de organizaciones y ámbitos, como universidades, asociaciones de artistas, la comunidad empresarial y arquitectos. El proyecto aporta 10 000 metros cuadrados de espacio de trabajo, galería y espacio público abierto en un mismo lugar y cuenta con una fuerte implicación de la comunidad local de arte y diseño. Funciona como un espacio combinado de presentación e incubación.



Figura 9: Una parte de la «Caldera creativa» de Tallin, Estonia.

DLCL urbanorrural

Los espacios situados entre municipios urbanos o, en el caso de las zonas urbanorrurales, a la orilla del casco urbano, en puntos donde se combinan municipios rurales y urbanos, suelen ser zonas problemáticas. Estos espacios periurbanos pueden quedar olvidados, y al municipio le cuesta ocuparse de ellos por los efectos marginales, los efectos indirectos y el comportamiento individualista de los ciudadanos y las instituciones.

Existen tres tipos principales de asociaciones urbanorrurales:

- Los pequeños centros de servicios urbanos rodeados por zonas rurales. Alston Cybermoor (Reino Unido) es un ejemplo de enfoque creativo en este entorno.
- Las zonas periurbanas situadas en los límites de las grandes ciudades. Estas zonas suelen estar amenazadas por un desarrollo de mala calidad.
- Las asociaciones urbanorrurales centradas en cuestiones únicas, como los residuos, el abastecimiento de agua, el tratamiento de las aguas y el transporte. Se suelen organizar mediante cooperación intermunicipal y tienen pocas oportunidades de ser objeto de enfoques tipo DLCL.

Las asociaciones urbanorrurales ofrecen oportunidades de desarrollar nuevas formas de colaboración en torno al suministro de energía renovable usando recursos solares, basados en los residuos, eólicos e hidroeléctricos. Las asociaciones urbanorrurales pueden aportar oportunidades de nuevos tipos de DLCL, como proyectos con nuevas energías renovables, proyectos de reciclaje de residuos y nuevos enfoques de la productividad de los recursos y la producción de alimentos relacionados con los circuitos cortos, el ocio y el turismo. Las asociaciones entre consumidores urbanos y productores rurales son características del movimiento por la alimentación sostenible ilustrado por el caso de Monteveglio (véase el recuadro 18).

Recuadro 22: Alston Cybermoor: una ciudad digital en un entorno rural

Alston Cybermoor⁶⁰ es una serie de proyectos a cargo de la comunidad con base en un pueblo aislado de las colinas y los páramos del norte de Inglaterra. Los socios locales han establecido una cibercomunidad dinámica para crear vínculos urbanorrurales y superar el aislamiento de la población y los páramos que la rodean. El pueblo ha sido nombrado agrupación de empresas sociales y ha ganado numerosos premios, además de aparecer en la prensa nacional y europea.

Ante la falta de suministro de banda ancha por los principales operadores de telecomunicaciones, la comunidad local creó Alston Cybermoor para ofrecer a los habitantes acceso de banda ancha de alta velocidad. Esta iniciativa ha dado lugar a la aparición de otras muchas empresas, las más recientes de las cuales se centran en las bicicletas eléctricas, la energía hidroeléctrica y el transporte local. Las actividades comunitarias locales que son propiedad de la comunidad o están a cargo de empresas sociales son muy numerosas.

Alston es la comunidad del Reino Unido con mayor penetración de la banda ancha. Ha suministrado ordenadores al 88 % de los 670 hogares de la población y ha impartido formación sobre su uso. Dobla la media nacional (30 %) de uso de banca por Internet, y el 40 % de los habitantes ha utilizado ordenadores para el aprendizaje. El sitio web de su comunidad es el más activo de esta categoría en toda Inglaterra⁶¹.

Las actividades de la asociación comunitaria han ayudado a promover la industria creativa y productiva local y demuestran que una población pequeña pero bien organizada puede tener

⁶⁰ <http://www.cybermoor.org/>

⁶¹ <http://www.networkforeurope.eu/files/File/CCT/Alston%20Cybermoor.pdf>

futuro en el mundo globalizado. La financiación procede de diversas fuentes, tanto nacionales como regionales y de la UE (Leader y FSE).

En algunas zonas rurales también ha sido un problema que el DLCL basado en el enfoque de Leader no se haya podido aplicar en centros de servicios urbanos clave de cierto tamaño. Cuando el DLCL urbanorrural combina diversos fondos, puede haber potencial para este tipo de colaboraciones.



Figura 10: Asociación para la alimentación sostenible de Amersfoort (Países Bajos)

Amersfoort forma parte de una red Urbact de alimentación sostenible⁶², liderada por la ciudad de Bruselas y centrada en la producción, la distribución y el disfrute de los alimentos. Amersfoort ha desarrollado una gama de iniciativas locales que incluyen mercados agrícolas, entregas en bicicleta, sensibilización por medio de ferias y festivales gastronómicos, cultivo de alimentos y reducción de los residuos. Amersfoort está trabajando en una asociación con diez ciudades de Europa en el marco del proyecto Urbact.

Coordinación de los enfoques del DLCL a nivel metropolitano

Las intervenciones en los barrios pueden obtener más beneficios de la coordinación estratégica a nivel metropolitano que si se coordinan a niveles inferiores, como el municipal o el de barrio. Este nivel superior de coordinación es necesario para conseguir recursos extra y mitigar las externalidades. La atención prestada a las pequeñas zonas desfavorecidas en los programas URBAN pasados supone en algunos casos una mejora para esas zonas, pero en ocasiones puede serlo a expensas de localidades vecinas. En un contexto urbano, un ejemplo típico vendría dado por los esfuerzos de la policía y otras agencias por librar las calles del tráfico de drogas y la prostitución mediante actuaciones enérgicas que, en lugar de resolver el problema, lo que hacen es desplazar la prostitución y la droga a un barrio cercano.

⁶² <http://urbact.eu/en/projects/low-carbon-urban-environments/sustainable-food-in-urban-communities/partner/?partnerid=645>

En general, la gobernanza suele estar fragmentada y solo se pueden movilizar recursos suficientes a nivel metropolitano. Este planteamiento permite abordar simultáneamente varios barrios para velar por que la mejora de uno de ellos no suponga el deterioro del resto.

La red Nodus de Urbact ha defendido que, para evitar estos problemas, la designación de las zonas de DLCL se realice a nivel metropolitano o de área urbana funcional. De esta manera es posible llevar a cabo un control y una investigación para asegurarse de que las externalidades negativas no superen los resultados positivos y las soluciones se vinculen a la economía de la ciudad y al mercado laboral en el sentido amplio. Las propias acciones siguen organizándose de manera local en barrios.

4.3 La asociación: cómo usar el DLCL para construir alianzas efectivas en un contexto urbano

Las asociaciones de DLCL se pueden adaptar a la vasta gama de asociaciones comunes de las áreas urbanas. Pueden introducirse en otras asociaciones existentes o completar su labor.

Las organizaciones existentes del sector público pueden actuar como organismos responsables si las asociaciones de DLCL funcionan a modo de grupo de trabajo para hacer frente a un conjunto de retos determinado, siempre y cuando se respeten las tareas mínimas del grupo de acción local relativas, entre otras cosas, al diseño de la estrategia y la selección de proyectos. De ahí la importancia de identificar otras redes para ayudar a las iniciativas urbanas de DLCL a posicionarse en relación con lo que ya existe.

La regla del 49 % en las asociaciones [artículo 32, apartado 2, letra b), del RDC] (ni las autoridades públicas ni ningún grupo de interés concreto deben representar más del 49 % de los derechos de voto en la toma de decisiones) no socava el papel de las autoridades locales. De hecho, si se aplica correctamente puede reforzarlo. Al mismo tiempo, el DLCL permite al municipio movilizar los recursos, las capacidades y la energía de las partes interesadas privadas y la sociedad civil.

Las asociaciones de DLCL urbanas pueden ampliar las fronteras de la gobernanza multinivel mediante la implicación de representantes de la sanidad, la educación, el ocio, el deporte y las empresas de servicios públicos.

Elaboración de mapas de redes y de desarrollo de capacidades en los barrios

Dado el tamaño y la densidad de su población, las ciudades son entornos humanos más complejos que otros tipos de zonas. Tienen poblaciones más diversas, así como más empresas y más organizaciones civiles. Para los nuevos grupos de acción local, es importante conocer el panorama de lo que ya está sucediendo en la zona. Un punto de partida en este sentido es que el nuevo grupo de acción local aplique desde su fase embrionaria inicial enfoques participativos para trazar los mapas que le permitirán identificar las organizaciones activas basadas en la comunidad, elaborar una relación de sus capacidades y recursos (personal, proyectos) y documentar sus activos (volumen de negocio, edificios propiedad de la comunidad, espacios de trabajo, etc.). De esta manera se puede crear una buena imagen que garantice la inexistencia de duplicaciones. De este tipo de trabajo se pueden encargar los investigadores que trabajan con las organizaciones de la comunidad local.

De conformidad con el RDC, ningún grupo puede tener por sí solo el control mayoritario de una asociación de DLCL. En las áreas urbanas, esto significa que las organizaciones de la

sociedad civil y del sector privado desempeñarán un papel más importante en el diseño y la ejecución de estrategias locales que en los programas de la iniciativa comunitaria URBAN.

Todos los grupos de acción local de DLCL recurren a algún tipo de facilitación, animación o activación. En la planificación comunitaria se han desarrollado valiosas técnicas participativas para elaborar mapas. Un ejemplo de ello es Planning For Real⁶³, que permite copiar un mapa base a gran escala de la zona y colocarlo sobre la mesa. A continuación se puede mejorar el mapa completándolo con modelos sencillos de los edificios clave o con fotografías de la localidad. En la figura 11 se puede ver un grupo de niños y adultos trabajando en un ejercicio de *Planning for Real*. El mapa sirve de herramienta de debate entre los participantes, a los que permite explorar cuestiones del entorno existente y definir cómo se podría desarrollar y cambiar la zona en el futuro. El valor de la planificación real no radica en el mapa propiamente dicho, sino en los debates que se generan en torno a él. La técnica se puede utilizar como marco para averiguar qué personas de la comunidad desean realizar cambios y qué cambios desean.

Figura 11: Un grupo de personas trabajando en un mapa base en un ejercicio de «planificación real»
(fuente: communityplanning.net)



Actualmente existen métodos digitales para elaborar mapas de los activos de una comunidad local. El proyecto Alston Cybermoor incluye en su página web una lista de todos los servicios y empresas locales⁶⁴. Se están desarrollando aplicaciones para los medios sociales que ayudan a los miembros de las comunidades a actuar como fuente de este tipo de información

⁶³ http://www.communityplanning.net/methods/planning_for_real.php

(*crowdsourcing*). Los teléfonos inteligentes, dotados de cámaras y GPS, permiten cargar instantáneamente datos, fotos, entrevistas, etc. para crear un auténtico mapa de la comunidad.

Desarrollo de las capacidades a través del coordinador del grupo de acción local

Los coordinadores locales han de combinar aptitudes como la empatía y la diplomacia, además de la capacidad de organización, el realismo y el entusiasmo. Probablemente, su función es la más difícil en la cuestión del desarrollo. En las asociaciones grandes, estas tareas se pueden distribuir entre varias personas del equipo o delegarse en miembros voluntarios.

El coordinador típico debe combinar las capacidades personales con las aptitudes necesarias para la gestión de proyectos. El candidato ideal tiene una personalidad abierta y carismática, además de ser eficiente en el cumplimiento de su lista de tareas.

Figura 12: La función de animador del coordinador de un GAL de URBAN



El coordinador del pequeño equipo del Körnerpark de Neukölln, en Berlín, ha trabajado en la zona durante más de un decenio. La conoce como la palma de su mano y ha entablado relaciones con numerosos grupos. Dirige un pequeño equipo de cinco personas.

El coordinador (a la izquierda) de la zona del Kornerpark, en Berlín, asiste a la presentación de un proyecto local realizada por mujeres

Una de las tareas de los coordinadores ha consistido en forjar relaciones con personas y grupos locales. También convocan y facilitan las reuniones del consejo vecinal. Su función los sitúa entre la ciudad y el consejo vecinal, así que actúan como canal de comunicación entre ambos. Ayudan a los agentes del barrio a trazar su plan de acción y a gestionar el proceso de elaboración del presupuesto usando los cinco fondos locales. También preparan boletines y otras comunicaciones destinadas a la comunidad local, para que la gente sepa qué se está financiando y qué eventos tienen lugar. Por último, se encargan de actividades administrativas, como supervisar los avances de los proyectos e informar a los organismos financiadores.

En el barrio hay diferentes grupos de acción local; unos son organizaciones muy estructuradas, formales e integradas, otros se rigen por acuerdos de asociación más informales.

En el ejemplo de Berlín, citado más arriba, la gestión de la oficina del barrio se contrata a empresas externas o sociales durante un periodo de tres años. La organización adjudicataria crea un pequeño equipo de base local y colabora estrechamente con el consejo vecinal. Este consejo vecinal es un organismo no estatutario, aunque la mayoría de sus miembros son elegidos por la comunidad local. El consejo vecinal puede nombrar a otras personas que no vivan en la zona, como directores de escuelas y propietarios o gerentes de empresas locales. Por regla general, el consejo vecinal se reúne una vez al mes y adopta decisiones acerca de la ejecución del plan de acción local mediante el sistema de fondos de apoyo a los barrios.

4.4 Definir la zona: cómo establecer límites de acción efectivos dentro de las ciudades

El DLCL se puede adaptar de diferentes maneras a la compleja y cambiante geografía de los retos urbanos. En general, el tamaño de las zonas ha de ser suficientemente amplio como para apoyar una estrategia (más de 10 000 habitantes), pero también lo bastante reducido como para que la interacción local sea posible (menos de 150 000). Sin embargo, si la estrategia lo requiere y se respetan los principios del desarrollo a cargo de la comunidad, estos límites se pueden variar. En casos debidamente justificados (por ejemplo, para tener en cuenta las especificidades de las zonas densamente pobladas) y sobre la base de la propuesta de un Estado miembro, estos límites de población se pueden modificar⁶⁵.

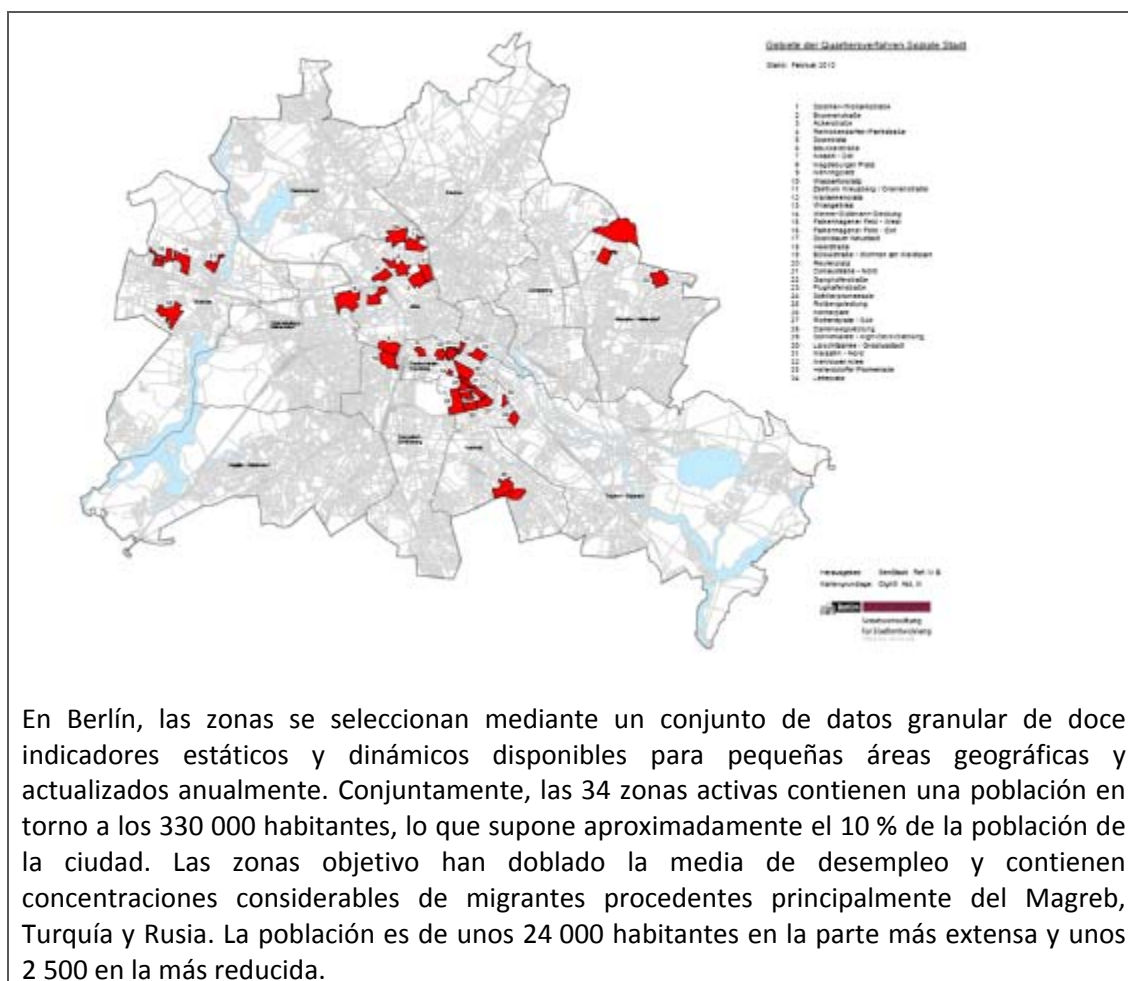
El DLCL puede abordar una amplia gama de zonas urbanas. Hasta ahora, los enfoques comunitarios se han aplicado principalmente a zonas problemáticas con riesgo de aparición de guetos. El nuevo enfoque abre la posibilidad de desarrollar nuevas maneras de vincular las zonas problemáticas a zonas de crecimiento y oportunidades. Puede adoptar la forma de enfoques centrados en toda la ciudad que enlazan diferentes tipos de zonas, u organizarse en torno a vínculos urbanorrurales. En el futuro, las asociaciones urbanorrurales pueden convertirse en importantes zonas de transición con gran potencial, pues en principio se ven menos afectadas por la escasez de tierras que las ciudades.

Hasta ahora, las autoridades urbanas han tendido a centrarse en los barrios internos. El buen enfoque consiste en identificar en qué sitios de la ciudad hay zonas de necesidad que se podrían abordar con el enfoque del DLCL.

A veces es más difícil definir límites significativos en las áreas urbanas que en las rurales y en otros tipos de zonas. Hay pocas características naturales que sirvan para demarcar las zonas urbanas. Además, a veces las identidades locales de los barrios contradicen a las unidades estadísticas, electorales y administrativas. Muchas zonas se han diseñado aplicando una combinación de clasificaciones basada en cestas de indicadores. Este método presenta la ventaja de que parece justo; sin embargo, puede ir en contra de la creación de barrios viables reconocidos por sus ciudadanos. Un compromiso sensato se basaría, en primer lugar, en las estadísticas necesarias para identificar el núcleo de las zonas, y en segundo lugar precisaría cierto grado de flexibilidad en la definición exacta del territorio. En la figura 13 se muestra el mapa de las zonas identificadas para intervención del programa de gestión de barrios de Berlín mediante un marco basado en indicadores.

⁶⁵ Artículo 33, apartado 6, del RDC.

Figura 13: Las treinta y cuatro zonas de Berlín seleccionadas para la gestión de barrios.



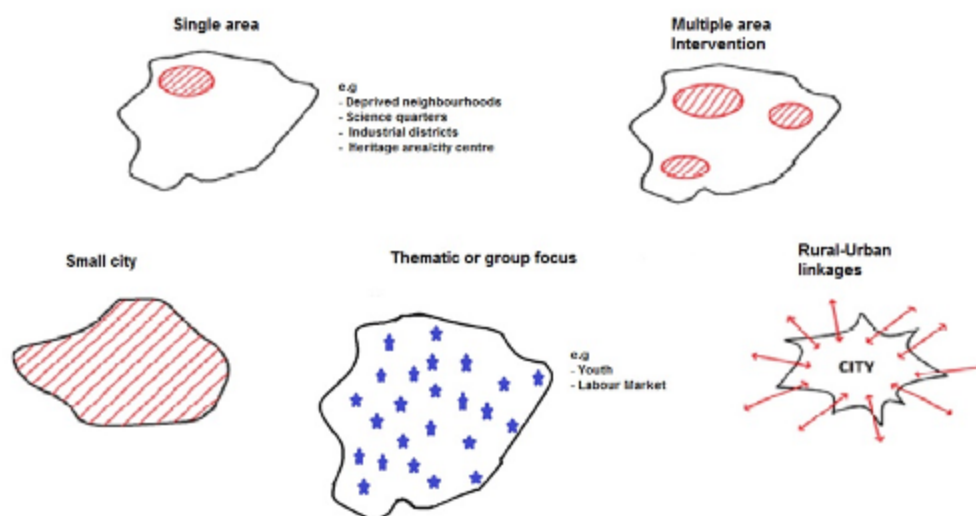
En Berlín, las zonas se seleccionan mediante un conjunto de datos granular de doce indicadores estáticos y dinámicos disponibles para pequeñas áreas geográficas y actualizados anualmente. Conjuntamente, las 34 zonas activas contienen una población en torno a los 330 000 habitantes, lo que supone aproximadamente el 10 % de la población de la ciudad. Las zonas objetivo han doblado la media de desempleo y contienen concentraciones considerables de migrantes procedentes principalmente del Magreb, Turquía y Rusia. La población es de unos 24 000 habitantes en la parte más extensa y unos 2 500 en la más reducida.

En la figura 14 se presentan distintas configuraciones espaciales que puede adoptar el DLCL. En las grandes zonas urbanas es probable que haya muchos candidatos al DLCL. Las zonas se suelen determinar atendiendo a los índices de pobreza, si bien este criterio puede llevar a decidirse por zonas inviables y en general es mejor tomarlo como punto de partida y permitir que las comunidades locales ajusten los límites y establezcan una zona que tenga sentido sobre el terreno.

En las ciudades pequeñas, por ejemplo en las ciudades en contracción⁶⁶, se puede designar zona de DLCL toda la ciudad. Del mismo modo y una vez más, si la acción se centra en un grupo objetivo determinado, como la juventud o la población afectada por el envejecimiento activo, se puede designar toda la ciudad siempre que se respete el tope de 150 000 habitantes. Las zonas urbanorrurales pueden ser complicadas, pues sobrepasan los límites de dos o tres municipios.

⁶⁶ http://en.wikipedia.org/wiki/Shrinking_cities

Figura 14: Configuraciones espaciales del DLCL en los asentamientos urbanos y urbanorrurales



El tamaño de las zonas y cómo trazar los límites

El tamaño de las zonas también es importante. El concepto clave es la masa crítica. El Reglamento especifica que la población de las zonas ha de encontrarse entre 10 000 y 150 000 habitantes. Sin embargo, tanto las zonas muy grandes como las muy pequeñas pueden ser difíciles de manejar. Las zonas pequeñas suelen constar de una sola área urbanizada, con pocos comercios, pocas oportunidades económicas y pocas organizaciones civiles. Las zonas grandes, con poblaciones superiores a 50 000 habitantes, también han demostrado ser difíciles de gestionar, pues suelen incluir una serie de barrios localmente reconocidos con distintas identidades, y las asociaciones pueden resultar rebeldes y complejas.

Al designar las zonas, a menudo hay que lidiar con la tensión de si conviene empezar por las necesidades o bien por las oportunidades. Lo ideal es que las zonas definidas respondan a ambas, pues ni siquiera en aquellas que tienen un gran potencial es fácil abordar todos los problemas desde una perspectiva local. La mayor parte de las oportunidades se encuentra en la ciudad. En las zonas donde existen pocas oportunidades, estas se han de buscar fuera y es importante que los proyectos vinculen la zona y su población a oportunidades económicas más amplias en el distrito más extenso de la ciudad o en el área metropolitana. Estos vínculos pueden ser físicos, gracias a la mejora del transporte, o culturales, que rompen las barreras mentales sobre el trabajo o los desplazamientos a otra parte de la ciudad. Las zonas deben ser coherentes y no se han de considerar enclaves, sino partes dinámicas del total de la ciudad. Una de las razones del fracaso de las intervenciones pasadas en barrios desfavorecidos ha sido precisamente el esfuerzo excesivo en la creación de economías autosuficientes⁶⁷.

⁶⁷ Véase, por ejemplo, Jan Vrancken, 2005 «Changing Forms of Solidarity: Urban Development Programs in Europe», en Y. KAZEPOV (ed.), Cities of Europe. Londres, Blackwell, p. 255 - 276.

Capítulo 5. Cómo y porqué poner en práctica el DLCL para la inclusión social

5.1 Introducción

El DLCL para la inclusión social y el empleo posee un potencial enorme para llegar a las personas a las que el mercado laboral general y las políticas de inclusión no pueden alcanzar. El DLCL para la inclusión social puede centrarse en un grupo objetivo concreto, como el de las personas sin hogar, pero llega a través de un enfoque territorial centrado en el contexto local y social.

Si se compara con las zonas rurales (Feader), donde el DLCL se implementa mediante el enfoque Leader, y con las zonas pesqueras (FEMP), en las que se dedica una prioridad específica de la Unión a las estrategias de DLCL (FLAG: grupos de acción local de pesca), el DLCL para la inclusión social solo se está introduciendo en un pequeño número de acuerdos de asociación entre los Estados miembros y la Comisión. Sin embargo, la inclusión social también puede desempeñar un importante papel como planteamiento horizontal integrado en el DLCL rural, costero o urbano. Asimismo, puede desempeñar un papel continuo cuando las organizaciones y asociaciones de las zonas de DLCL soliciten directamente financiación del FSE en virtud de los principales programas de este fondo.

Existe una gran polémica sobre si la inclusión social debería ser un objetivo horizontal en todos los tipos de zonas DLCL. Las asociaciones de DLCL existentes en las zonas rurales y costeras, que hasta el momento se han centrado principalmente en las oportunidades, podrían esforzarse más en abordar la inclusión social en sus zonas. Los grupos de acción local DLCL suelen estar dirigidos por miembros activos de la comunidad local y en algunas ocasiones pasan por alto las partes menos visibles de la comunidad. La integración de la inclusión social en las estrategias locales puede mejorar el equilibrio de estas estrategias y conseguir que respondan mejor a las necesidades locales.

Fomentar la innovación social a escala local

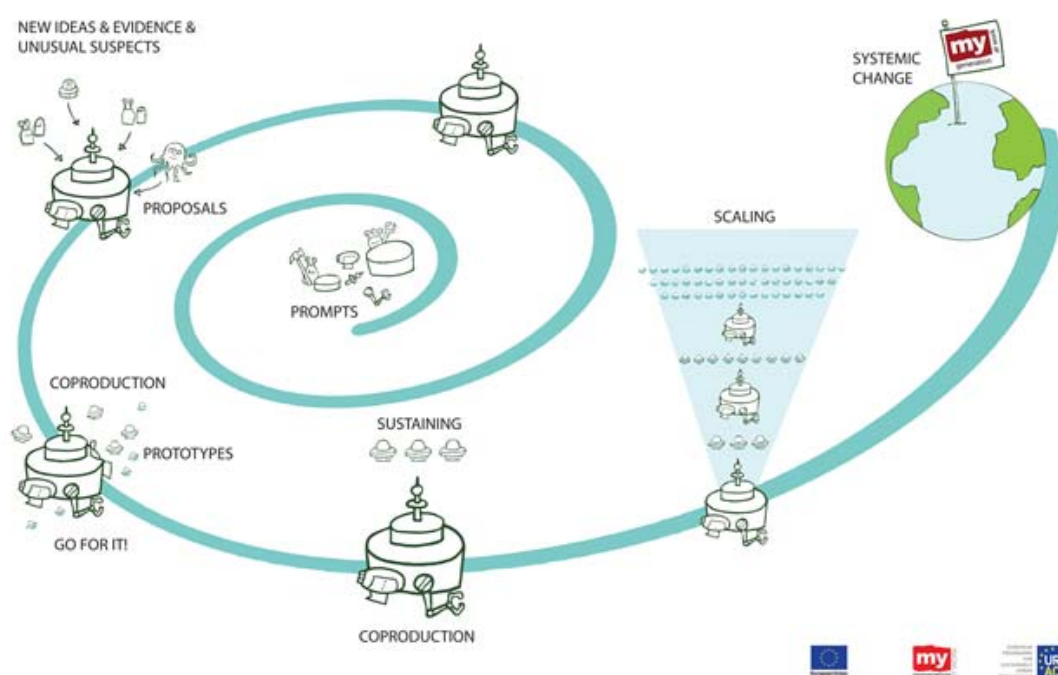
Tanto el Reglamento del FSE como el del FEDER mencionan explícitamente la innovación social como un medio para rediseñar los servicios locales y abordar los retos locales. Las innovaciones sociales son sociales tanto en sus fines como en sus medios. Concretamente, son nuevos productos, servicios y modelos que cumplen las necesidades sociales y a la vez crean nuevas relaciones sociales o colaboraciones. Están estrechamente vinculadas al DLCL porque «son innovaciones que no solo son buenas para la sociedad, sino que además mejoran la capacidad de actuación de la sociedad.» En la reciente guía para la innovación social en la política de cohesión⁶⁸ se destaca una amplia gama de enfoques de la innovación social en la que se señalan diversos ejemplos de apoyo del FEDER y del FSE. La guía explica también cómo los campamentos de innovación social, los laboratorios vivientes y el *pensamiento del diseño* pueden mejorar el «itinerario» del cliente. Esto es muy pertinente en el caso del DLCL para la inclusión social, que suele abordar los fallos y las lagunas existentes en la aplicación de las

⁶⁸ *Guide to Social Innovation in cohesion policy:*
<http://s3platform.irc.ec.europa.eu/documents/10157/47822/Guide%20to%20Social%20Innovation.pdf>

políticas generales. Los enfoques hacia la innovación social podrían desempeñar un papel clave en la reinención del DLCL para el siglo XXI.

El pensamiento para la innovación social ya está influyendo en las asociaciones locales. La red de aprendizaje Urbact «My Generation at Work», centrada en la juventud, está utilizando técnicas de innovación social con arraigo local para ayudar a las ciudades asociadas a mejorar sus sistemas de apoyo a la transición de la educación al trabajo. Esta red está dirigida por la ciudad de Rotterdam, excapital de la Juventud. Las ciudades asociadas han utilizado la llamada espiral de la innovación para ver qué etapa han alcanzado y si sus innovaciones se encuentran en el nivel de los prototipos o en el de la ampliación (véase la figura 15).

Figura 15: La espiral de la innovación según «My Generation at Work»



La espiral muestra el desarrollo de las ideas por impulsos. Estos impulsos pueden venir de diferentes direcciones, como el diálogo con grupos de usuarios, o de una idea surgida a raíz de una conferencia o una visita sobre el terreno. Los prototipos son coproducidos por el grupo de apoyo local (un grupo formado por partes interesadas similar a un grupo de acción local) para desarrollar proyectos piloto a pequeña escala que se puedan probar con un presupuesto mínimo y en un plazo breve. Los que tienen éxito pasan a la siguiente fase de mantenimiento, de ahí a la ampliación y, en última instancia (rara vez), a un cambio sistémico. El ámbito de la innovación social ofrece una serie de metodologías y enfoques que pueden aplicarse a escala local para rediseñar totalmente las políticas que estén fallando.⁶⁹ Existe un interés nuevo en el diseño de los servicios como un enfoque, tomando prestadas muchas técnicas del diseño de productos, pero aplicándolas a un entorno de prestación de servicios.

⁶⁹ Eddy Adams y Bob Arnkil (2012), Workstream report on social innovation and youth, Urbact http://urbact.eu/fileadmin/general_library/19765_Urbact_WS3_YOUTH_low_Final.pdf

El DLCL para la inclusión social en los programas anteriores

Existen numerosos ejemplos de desarrollo de estrategias locales e iniciativas locales de empleo en los programas generales, iniciativas comunitarias y acciones innovadoras implementados hasta ahora. He aquí algunos ejemplos:

- El programa Pobreza III se ejecutó entre 1989 y 1994. El programa incluía veintinueve proyectos modelo concentrados en zonas desfavorecidas. Muchas organizaciones que acabarían convirtiéndose en elementos básicos del desarrollo local recibieron por primera vez financiación de la UE en el marco del programa Pobreza III.
- Las prioridades de desarrollo económico comunitario de los programas de los objetivos 1 y 2 del Reino Unido de 1994 a 2006 se centraron especialmente en estrategias locales ascendentes de activación del mercado de trabajo. El mejor ejemplo de esto lo encontramos en las medidas del programa del objetivo 1 «Itinerarios para la integración» de Merseyside y en el programa del objetivo 2 de Strathclyde.
- Las iniciativas comunitarias del FSE (NOW, YOUTHSTART y HORIZON 1994-99) tenían un fuerte componente local, al igual que algunas de las líneas de EQUAL (2000-2006), entre las que se cuentan la economía social y la creación de empresas. El principio de innovación de EQUAL fomentó un enfoque exploratorio de innovación social con raíces locales por toda Europa y en la conferencia final de EQUAL dio lugar al lema «Libre circulación de las buenas ideas».
- En el marco del Capital social local y las Nuevas fuentes de empleo, financiados ambos en virtud de las acciones innovadoras del artículo 6, se llevaron a cabo experiencias sobre bonos de servicios, microproyectos y nuevos instrumentos financieros.
- Los ochenta y nueve pactos territoriales para el empleo se financiaron con asistencia técnica del FSE, el FEDER y el FEOGA (desarrollo rural) desde finales de los años noventa. Si bien la mayoría de los pactos trataba de la armonización de las políticas a niveles espaciales superiores, en torno a un tercio adoptó un enfoque específicamente local (véanse, por ejemplo, los cuatro pactos irlandeses de Limerick, Westmeath, Dundalk y Drogheda y Dublín) y desarrolló nuevos enfoques de la adecuación entre la oferta y la demanda locales de empleo, incluso mediante empresas sociales de inclusión laboral. Los pactos siguen adelante en algunos lugares de Alemania (por ejemplo, en Berlín) y Austria (cofinanciados por el FSE), y también se han incorporado a los programas del FSE de Hungría, Italia y España.
- El programa Progress (2007-2013) ha financiado planes de acción local para la inclusión social. Algunos de los experimentos sociales realizados en el marco de Progress han obtenido resultados interesantes para el desarrollo local.

En el periodo 2007-13, la falta de iniciativas comunitarias, combinada con la disparidad de los resultados obtenidos en la integración de EQUAL, ha dado lugar a una disminución de las pruebas de enfoques de desarrollo local organizados en el marco del FSE. Sin embargo, a escala local sigue habiendo una cultura dinámica y centrada en las oportunidades que se basa en la presentación al FSE de solicitudes de financiación. Muchos de los promotores de proyectos pueden rastrear sus raíces en experimentos previos de desarrollo local.

El DLCL en los Reglamentos

De acuerdo con el Reglamento del FSE, el DLCL para la inclusión social recibe apoyo del objetivo temático 9 (promover la inclusión social y luchar contra la pobreza). La labor se centra en preparar, ejecutar y animar las estrategias locales y respalda las acciones concebidas y aplicadas en el marco de la estrategia local en las zonas que entran en el ámbito de aplicación del FSE en relación con el empleo, la enseñanza, la inclusión social y el desarrollo de la

capacidad institucional. Sin embargo, al igual que sucedía con el FEDER, el DLCL puede respaldar cualquier objetivo temático y cualquier prioridad de inversión, aunque se hayan programado en virtud de un objetivo temático único.

El Reglamento del FSE es explícito al apoyar la idea de reunir a las partes interesadas locales para conseguir los objetivos de Europa 2020:

«La movilización de los agentes regionales y locales debe contribuir a alcanzar los objetivos principales de la estrategia Europa 2020. Para implicar activamente en la preparación y aplicación de los programas operativos a las autoridades regionales y locales, a las ciudades, a los agentes sociales y a las organizaciones no gubernamentales, se puede recurrir a pactos territoriales, a iniciativas locales por el empleo y la inclusión social, a estrategias comunitarias de desarrollo local sostenible e inclusivo en zonas rurales y urbanas y a estrategias de desarrollo urbano sostenible». (Considerando 23 del Reglamento del FSE).

5.2 Estrategias de DLCL para la inclusión social

La inclusión social se puede introducir en las estrategias de DLCL de diferentes maneras. Al principio de los programas se dispone de ayuda preparatoria para las asociaciones de reciente creación. Para la fase inicial se necesitan capacitación y contacto, pues se han de establecer grupos de acción local pertinentes para los retos locales y se ha de desarrollar la capacidad de las organizaciones locales de ejecutar los proyectos y gestionar los fondos.

El término «local» designa el lugar donde las personas viven y trabajan, y por lo tanto se refiere al sitio decisivo para las políticas del mercado laboral. El DLCL ofrece la posibilidad de trenzar todos los hilos de la política que llegan desde los diferentes niveles de gobierno. Inevitablemente, en cualquier sistema de servicio público complejo existen deficiencias de prestación, y los grupos de DLCL pueden analizarlas y proponer soluciones (por ejemplo, para integrar el cuidado de los niños de manera que los padres puedan asistir a cursos de formación). El análisis local también puede destacar los círculos no virtuosos de financiación, que son aquellos en los que rara vez se recompensa como se merecen a las organizaciones que más se esfuerzan por ayudar a las personas a encontrar trabajo.

El enfoque del DLCL de inclusión social

El enfoque clásico del DLCL de inclusión social ha consistido en abordar algún aspecto de un problema de empleo local, por lo general en el marco de un elevado desempleo a largo plazo. Sin embargo, ha habido ejemplos de un enfoque más orientado al grupo objetivo. Por ejemplo, uno de los proyectos del programa Pobreza III de Irlanda se centraba en forjar mejores relaciones entre las comunidades nómadas y las comunidades asentadas de la ciudad de Dublín.

Para 2014-2020 es probable que las estrategias locales dispongan de una gama más amplia que en el pasado. Aunque algunas de ellas se iniciarán con grupos objetivo, se prevé que se aplicarán en la zona dentro de un marco más integrado. Las secciones siguientes cubren diversos temas:

- La lucha contra la exclusión social y el desempleo
- El problema de las personas sin hogar
- Las comunidades marginadas
- La integración de los migrantes
- Las comunidades emprendedoras: las empresas sociales y la creación de empresas

- La inclusión financiera y el microcrédito
- Las iniciativas relativas a la juventud
- Las comunidades saludables
- El envejecimiento activo

La lucha contra la exclusión social y el desempleo

Hasta ahora, son muchas las estrategias locales de inclusión que se han centrado en el desempleo y la exclusión social. Este ha sido en el caso de los itinerarios de Merseyside y el de muchos de los Pactos Territoriales para el Empleo.

En Irlanda, desde el inicio de la crisis, los distritos de Northside y Southside de Limerick han practicado una segregación social llevada al extremo (véase el recuadro 23).

Recuadro 23: Los enfoques del DLCL de inclusión social de Limerick, Irlanda

La larga historia de los enfoques de desarrollo local en Limerick se remonta al programa Pobreza III. En los años noventa, la asociación Paul dirigió el trabajo de la ciudad sobre un pacto territorial por el empleo.

Durante el periodo del «Tigre Celta», la ciudad experimentó un auge que se reflejó en una creciente fractura social. Mientras parte de Limerick se aprovechaba de la burbuja inmobiliaria, la vivienda social se empobrecía cada vez más y padecía la lacra de la droga y la delincuencia. La crisis disparó los niveles de desempleo. En 2012, la tasa de paro de la ciudad se situó en el 29 %, mientras que la de los jóvenes de entre 15 y 19 años superaba el doble de esta cifra, pues alcanzó el 68 %, y la de los jóvenes de entre 20 y 24 años llegó al 45 %.

Los barrios desfavorecidos de Limerick están formados por viviendas sociales localizadas en la parte septentrional y la parte meridional de la ciudad, que reúnen a unos 6 200 habitantes. En estas zonas, la tasa de desempleo es del 52 % y el 80 % de los hogares depende de la asistencia social. Solo el 50 % de esta población ha completado la educación básica.

El programa inicial de regeneración, cuyo presupuesto era de 3 000 millones de euros, se tuvo que desechar por los recortes. Para sustituirlo se ha previsto un programa de integración más modesto.

Pero, pese a estos graves problemas, ha habido un progreso real. En 2007, en la zona de Northside se creó un centro de aprendizaje que se ubicó en un edificio donado y se financió con una mezcla de fondos públicos, privados y filantrópicos. De esta manera se ampliaron los servicios de aprendizaje, con el fin de reducir el abandono escolar temprano y ofrecer segundas oportunidades. El centro aplica métodos de aprendizaje divertidos en torno a tres ejes: la música, las ciencias y las nuevas tecnologías digitales. En 2012 lo visitaron 9 700 niños y 1 300 adultos y se contabilizaron más de 12 000 horas de trabajo voluntario. Todo esto se logró con un presupuesto de solo 228 000 euros.

En Southside, la cooperativa de Southill es una organización de desarrollo con una larga trayectoria, creada en 1984 y propiedad de la comunidad a través de la emisión de acciones. Dispone de una guardería, ofrece equipos de aislamiento y conservación de la energía, presta servicios de gestión inmobiliaria y servicios a la comunidad, trabaja con los jóvenes en proyectos de contacto, realiza mantenimiento de vehículos y gestiona una incubadora de empresas y un espacio de trabajo para empresas locales. En 2012 contaba 103 empleados y 3 700 usuarios. Ha instalado aislamiento en 720 viviendas, ha alcanzado los 1 000 miembros en

la cooperativa de crédito y ha impartido formación a 400 personas. Su volumen de negocio fue de 1,5 millones de euros, incluidos los ingresos por ventas.

El Plan local de integración y empleo del área de Narbona opera en un amplio territorio que abarca treinta y ocho municipios y financia proyectos para promover la inclusión social y el empleo (véase el cuadro 24).

Recuadro 24: Plan local de integración y empleo del área de Narbona, Francia

El Plan local de integración y empleo (PLIE) del área de Narbona funciona desde 1995. Es uno de los 183 PLIE que se desarrollan en Francia. Cubre 38 municipios y una población de 122 000 habitantes. El desempleo de la zona supera el promedio. El objetivo de este plan es aportar 800 itinerarios de inserción al año, con una tasa de integración positiva del 42 %, definida como el porcentaje de trabajadores empleados un mínimo de seis meses por cuenta ajena, o trabajadores empleados durante un mínimo de un año por cuenta propia. Otro 8 % corresponde a formación con miras a la obtención de un diploma.

Entre las muchas medidas posibles en un itinerario de integración, los «Ateliers et Chantiers d'Insertion» (ACI) proponen actividades similares a situaciones de trabajo, lo que permite a los participantes adquirir conocimientos técnicos, seguir una formación cualificada y participar en el desarrollo territorial.

El principal acceso para clientes se encuentra en la «Maison de l'emploi», punto de contacto único que reúne a los servicios públicos de empleo con los demás socios. La Maison de l'emploi presta apoyo a los desempleados, funciona como observatorio del empleo y la formación en la localidad y respalda a las empresas. En su convocatoria de proyectos de 2013, el PLIE de Narbona guía al solicitante hacia empleos con potencial de crecimiento: el sector agrícola y del cultivo de la vid, el sector de la construcción, los servicios de asistencia, los espacios verdes y el turismo.

El problema de las personas sin hogar

El reto urbano de las personas sin hogar puede constituir una amenaza para la cohesión social de la ciudad. Las personas sin hogar se encuentran al filo de la exclusión, lo que les impide participar plenamente en la sociedad. La mala salud reduce permanentemente las oportunidades que les brinda la vida, y su acceso a los servicios es difícil o imposible. La mayor parte de las soluciones tradicionales consiste en el alojamiento temporal en albergues, con frecuencia en entornos institucionalizados que obstaculizan la creación de vínculos duraderos con las comunidades locales. Los albergues temporales pueden ofrecer ayuda y tratamientos contra la drogadicción y asistencia para solucionar otros problemas, pero la inestabilidad de la vivienda de las personas afectadas les impide beneficiarse plenamente de este apoyo y en muchos casos las lleva a abandonar el tratamiento o a recaer en su adicción poco después del fin del programa.

Las personas sin hogar suelen ser reacias al alojamiento institucional por diversas razones (un entorno difícil, concentración de problemas sociales, separación de las familias, falta de vínculos con la comunidad en general, falta de acceso al transporte público, etc.), y vuelven a la calle o a otras formas de vivienda inseguras. El proyecto «Vivienda primero» trata de romper este círculo abordando el problema de la vivienda como una prioridad de primer orden y buscando soluciones de alojamiento directamente en la comunidad (dispersando a los

afectados por toda la zona urbana en lugar de concentrarlos en albergues temporales). El acceso al resto de los servicios se puede organizar a partir de esta situación. «Vivienda primero» no se limita a la cuestión del alojamiento. Por su propia naturaleza, este tipo de alojamiento se realiza en comunidades. Existe la posibilidad de luchar contra el problema de las personas sin hogar desarrollando un enfoque de DLCL por el que las comunidades proporcionen vivienda (por ejemplo, propietarios particulares, viviendas sociales) o apoyo (creación de redes sociales, donación de paquetes iniciales a las personas que se acojan a este modelo). El ejemplo de Lisboa, que se detalla a continuación, ilustra cómo un enfoque de «Vivienda primero» puede devolver a las personas sin hogar a las comunidades y aportar otros beneficios a largo plazo, tanto individuales como sociales.

Recuadro 25: Casas Primeiro («Vivienda primero»), Lisboa, Portugal

Casas Primeiro es un proyecto de alojamiento de personas sin hogar con problemas de salud mental y drogodependencia que viven en las calles de Lisboa. Ha aplicado el enfoque de «Vivienda primero» para abordar el problema de las personas sin hogar de las zonas de Lisboa y se considera un éxito con arreglo a una amplia gama de criterios. Ganó el premio al mejor proyecto concedido por la Fundación Calouste Gulbenkian.

El proyecto ha trasladado los principios esenciales de «Vivienda primero» al contexto de Lisboa:

- Los impulsores son grupos de acción local: la sociedad civil, organizaciones religiosas de carácter benéfico, los consejos locales, los propietarios particulares y los propios residentes.
- El alojamiento es permanente e integrado: el programa promueve el acceso a situaciones de vivienda estables, no de transición. El programa «Vivienda primero» paga el alquiler y gastos domésticos como el agua y la electricidad. Los residentes abonan el 30 % de sus ingresos mensuales para sufragar sus gastos domésticos.
- El programa está basado en la comunidad: no se alquila más de una unidad en un mismo edificio de viviendas o en una misma calle, con el fin de promover la integración en la comunidad. Se trata de alejar a los beneficiarios de los ambientes institucionalizados para llevarlos a otros basados en la comunidad.
- El apoyo es individualizado: los participantes pueden compartir la vivienda con alguien de su entorno personal o de su familia, pero son ellos quienes lo deciden.
- Las viviendas del programa están dispersas: los apartamentos se alquilan a propietarios particulares, con lo que se anima a los miembros de la comunidad local a poner viviendas a disposición del programa. Los apartamentos están repartidos por barrios normales de diferentes zonas de Lisboa, con lo que se evita la concentración en determinadas calles.
- Se establece una separación entre vivienda y tratamiento: el programa da acceso inmediato a una casa o un piso. Los beneficiarios no están obligados a recibir tratamiento psiquiátrico ni a permanecer sobrios para que se les facilite una vivienda. Los servicios de apoyo son flexibles, se adaptan a las necesidades individuales y están disponibles las veinticuatro horas del día y los siete días de la semana.
- Se promocionan los vínculos con la comunidad: los usuarios del programa se pueden beneficiar de otros servicios prestados por la comunidad y el barrio (grupos de acción local), como el banco de alimentos, pues sus ingresos son muy bajos y no les permiten cubrir todos sus gastos. Existen numerosas organizaciones locales que ofrecen actividades culturales, de ocio y deportivas para ayudar a construir redes sociales que impidan el aislamiento.

Los resultados de la evaluación muestran un gran éxito en la reintegración de los usuarios a la sociedad. Los participantes consiguen ingresos regulares y un mejor acceso a los servicios y pueden dormir en un lugar seguro.

«Vivir en la calle me estresaba mucho. Cuando estaba en la calle, pensaba que aquello era el fin del mundo. Ahora que dispongo de una vivienda estable, me siento mucho más tranquilo» (participante en Casas Primeiro).

Las comunidades marginadas

En Europa hay muchas comunidades marginadas, pero se estima que la más pobre y marginada de todas ellas es la formada por los 11 millones de gitanos europeos. Un enfoque territorial que implique a estas comunidades puede presentar ventajas, pues las personas afectadas no tienen por qué definirse según criterios étnicos. Por otra parte, la mayoría de la población gitana vive en comunidades mixtas, por lo que también se puede impulsar un enfoque para la mejora de sus relaciones con las personas no pertenecientes a la comunidad gitana.

La experiencia ha demostrado que estas zonas no disponen de todos los recursos que precisan para trabajar con la comunidad. Es conveniente contar con facilitación externa y abordar el desarrollo de las capacidades y la resolución de conflictos. En este sentido, el PNUD ha desarrollado un modelo de empoderamiento para trabajar en la microrregión de Cserehát, en la frontera de Hungría con Eslovaquia (véase el recuadro 26).

Recuadro 26: Integración de la comunidad gitana en Cserehát, Hungría

Cserehát es una pequeña comarca rural húngara situada en la frontera con Eslovaquia. La zona acoge 116 asentamientos y unas 100 000 personas. El modelo Cserehát desarrollado por el PNUD se ha centrado en el empoderamiento de las comunidades locales mediante la preparación. El modelo funciona con grupos de autoayuda, el Centro local de recursos para el desarrollo social y las correspondientes redes locales de desarrollo territorial, que no están compuestas exclusivamente por miembros de la comunidad gitana. Un resultado es la mejora de la cooperación entre las poblaciones gitana y no gitana; además, la voz de las comunidades gitanas desfavorecidas que viven en la zona es ahora más fuerte, y en las comunidades locales se han creado condiciones sostenibles para la innovación social. El proceso de empoderamiento se centró en el refuerzo de la comunicación entre las poblaciones mayoritarias y minoritarias a través de la mediación en conflictos, la creación de asociaciones entre mayorías y minorías orientadas al desarrollo y la mejora de las capacidades de desarrollo de la población gitana local y los líderes de la mayoría.

La mayor parte de la financiación que recibió el primer programa de Cserehát procedía del PNUD, con algún apoyo de Leader. Así se llegó al programa nacional del Gobierno húngaro (LHH), financiado por el FSE y ejecutado por el gobierno para aliviar la pobreza de base zonal y la exclusión social durante el período de programación 2007-2013. El objetivo de ambos programas era mejorar las condiciones de vida y de trabajo de la población predominantemente gitana de las regiones desfavorecidas.

La integración de los migrantes

Los enfoques del DLCL para la inclusión social brindan muchas posibilidades de integración de los migrantes. Esto es especialmente importante en las ciudades, donde vive la mayoría de los

migrantes de la UE, pero también puede serlo en comunidades más pequeñas de las zonas rurales (véase el Recuadro 27). El aumento de la cohesión social entre migrantes y comunidades de acogida puede ayudar a mejorar las relaciones de la comunidad y, a largo plazo, a abordar los problemas de la pobreza y la exclusión social, así como a incrementar la tasa de empleo en ambas comunidades

Recuadro 27: Integración positiva en Riace, Calabria, Italia

El municipio de Riace, en la región italiana de Calabria, se ha convertido en una población de acogida de migrantes.⁷⁰ Riace no recibe a los migrantes con hostilidad, sino con la bienvenida del alcalde, Domenico Luciano. Antes de la llegada de los migrantes, el pueblo iba menguando y muriendo, pues cada vez carecía de más servicios básicos. Ahora el municipio está creciendo y su calidad de vida va en aumento: el pueblo ha recuperado su dinamismo gracias a la migración.

Una organización sin ánimo de lucro busca casas vacías y las acondiciona para acoger a los refugiados. Mientras esperan que les concedan los pagos de la asistencia social para solicitantes de asilo, sujetos a largas demoras, los migrantes pueden hacer uso de una moneda local establecida en la ciudad, consistente en unos cupones que llevan impresos retratos de Gandhi, Martin Luther King o el Che Guevara. Cuando llegan los fondos, las tiendas canjean los cupones en el consejo local. Los migrantes tienen empleos remunerados en talleres de confección, carpintería y alfarería creados con fondos del gobierno regional.

A lo largo de los años, más de 6 000 migrantes han pasado por la ciudad. Algunos han optado por establecerse en ella y contribuir a su dinamización a largo plazo.

Como ejemplos de enfoques basados en la comunidad para la integración de los migrantes y la cohesión de la comunidad podemos citar:

- El pueblo de Riace, en Calabria, que se ha redinamizado al convertirse en una «población de acogida» de migrantes (véase el Recuadro 27);
- El Programa «Escolhas», que aborda los problemas de las comunidades de migrantes en Portugal, centrado principalmente en las mujeres, los jóvenes y los niños. Este programa aplica un enfoque ascendente para ganarse la confianza de los beneficiarios implicándolos en la definición y la ejecución de las acciones locales. Aborda cuestiones como el abandono escolar, el desempleo juvenil, la educación no formal, la exclusión digital y la delincuencia juvenil. Más de un centenar de municipios han elaborado planes locales con este programa.
- El South Tyrone Empowerment Programme (STEP), de empoderamiento de South Tyrone (véase el Recuadro 28), que sigue un enfoque de la integración de migrantes basado en los derechos y el empoderamiento y utiliza métodos de desarrollo comunitario para generalizar a partir de casos individuales.

Recuadro 28: Integración de los migrantes mediante el enfoque del South Tyrone Empowerment Programme, basado en el empoderamiento y los derechos

El South Tyrone Empowerment Programme (STEP) funciona en Dungannon, una pequeña población de 10 000 habitantes de Irlanda del Norte. Empezó, en la década de los noventa,

⁷⁰ http://mashariazgitonga.blogspot.fr/2013/10/the-tiny-italian-village-that-opened_13.html

centrándose en una amplia gama de cuestiones comunitarias que afectaban a barrios desfavorecidos. A principios de la década de 2000, tras el Acuerdo de Viernes Santo y la reducción de la violencia, empezaron a llegar a Dungannon migrantes de la UE para trabajar en la industria cárnica y otras industrias locales. Los grupos más numerosos acudían desde Polonia, Lituania y Portugal, aunque también había algunos procedentes de Timor Oriental. Los problemas a los que se enfrentaron los migrantes para acceder a la vivienda, el empleo y la sanidad supusieron una gran presión para los servicios locales, que no estaban preparados para ayudar a los recién llegados. STEP respondió a esta necesidad y trabajó con un enfoque basado en los derechos humanos con el que se cambiaron las políticas de vivienda de función, se garantizaron los derechos de empleo y se mejoró el acceso a la vivienda. El programa se ocupa también de los conflictos entre vecinos y de la resolución de conflictos en los barrios.

STEP es en la actualidad una de las mayores ONG que prestan servicios relacionados con los derechos de los migrantes en Irlanda del Norte. Ha conseguido crear un servicio de asesoramiento jurídico al que acuden migrantes de toda la provincia. Su enfoque se distingue por el empoderamiento de los usuarios y por su predisposición a tratar cuestiones colectivas con los empleadores, los propietarios y los proveedores de servicios. STEP financia su modelo gestionando diversas empresas sociales que incluyen un servicio de interpretación a gran escala de doscientos intérpretes que proporciona a los organismos públicos servicios por contrato en una amplia variedad de idiomas. También es propietario de un espacio de trabajo local y lo gestiona, y se está diversificando en otros servicios, como los de guardería, en respuesta a la demanda local

Las comunidades emprendedoras: las empresas sociales y la creación de empresas

Para un número considerable de desempleados, la creación de una empresa representa una posibilidad de escapar a la exclusión. Además, cada vez hay más personas interesadas en las empresas sociales y el emprendimiento social para abordar las necesidades sociales.

Para los desempleados actuales, la divisa «crear un empleo, no aceptar un empleo» se está convirtiendo en un mantra. Pero, en la mayoría de los casos, los servicios de apoyo no están bien diseñados para la mujer o los jóvenes emprendedores. Existe un potencial enorme de creación de empresas por mujeres, personas con discapacidad, jóvenes, personas mayores, antiguos delincuentes y otros grupos escasamente representados en las empresas. A título de ejemplo, en la mayoría de los Estados miembros de la UE, el índice de creación de empresas por hombres dobla al de creación de empresas por mujeres. Los enfoques de DLCL pueden respaldar a las comunidades emprendedoras a nivel local para responder a este potencial proporcionando modelos inclusivos de apoyo a las empresas mejor vinculados e integrados.

- La Community of Practice on Inclusive Entrepreneurship (COPIE) ha trabajado en este reto durante los últimos seis años como red de aprendizaje del FSE. Su serie de herramientas⁷¹ incluye un instrumento de diagnóstico capaz de evaluar si los servicios de una empresa local son o no inclusivos.
- Andalucía ha promovido el emprendimiento mediante su enfoque de desarrollo local ATIFE, que comprende medidas de inclusión activa y la promoción del empleo por cuenta propia con subvenciones. En 2009 las subvenciones se ampliaron para consolidar las microempresas de menos de cinco empleados en sectores económicos sostenibles, como los servicios de atención a las personas dependientes, las

⁷¹ Vínculo a la serie de herramientas de COPIE <http://www.cop-ie.eu/copie-tools>

actividades de promoción del medio ambiente y las energías renovables y la restauración de edificios públicos. También se concedieron préstamos directos de hasta 11 000 euros.

- Basta Arbetskooperativ es una empresa social dirigida por sus usuarios y ubicada al sur de Estocolmo. Basta brinda a los toxicómanos la posibilidad de empezar de nuevo mediante la creación de oportunidades de trabajo locales. Los usuarios pueden trabajar en diversas empresas durante un máximo de cuatro años.
- La Fundación Barka, que tiene su sede en Polonia pero opera también en el Reino Unido y los Países Bajos, ha creado diversas empresas sociales locales de base comunitaria que tienen por objetivo reintegrar a la sociedad a personas sin hogar que se enfrentan a los problemas propios de esta situación, incluidos las toxicomanías y los problemas de salud mental. Barka ha conseguido que se modifique la legislación nacional polaca sobre empresas sociales.
- El proyecto EVU, financiado por EQUAL, proporcionaba apoyo empresarial a los comerciantes y restaurantes étnicos de Copenhague mediante un modelo de contacto de base comunitaria para ayudar a las empresas a ser sostenibles y mejorar sus servicios.⁷² EVU colaboraba con la asociación de asesores de empresas basadas en la comunidad trabajando en el emprendimiento en las comunidades de refugiados y migrantes del norte de Londres, formando a consultores empresariales procedentes de las asociaciones locales.

La inclusión financiera y el microcrédito

Los pobres y las personas socialmente excluidas no tienen acceso a servicios financieros de alta calidad a un precio justo. Lo mismo les sucede a los empresarios autónomos y a las personas que solicitan un préstamo para cubrir necesidades personales. La actividad de las microfinancieras y los prestamistas a domicilio, que ofrecen préstamos abusivos sobre el salario aprovechándose de las personas con ingresos bajos y dificultades para llegar a fin de mes, ha sido una de las que más rápidamente han crecido durante la crisis. En los países donde no hay leyes contra la usura, los tipos de interés anuales de estos préstamos pueden alcanzar un 5 000 %.

Las instituciones financieras comunitarias intentan contrarrestar esta tendencia y ayudar a los pobres y excluidos mediante el fomento del ahorro y otras formas de creación de activos personales. Por ejemplo, el microahorro puede ayudar a promover la capacidad de recuperación financiera de las familias pobres. En Govan (Glasgow, Reino Unido), se ha hecho un intento local concertado para expulsar a los prestamistas mediante el fomento de la apertura de cuentas de ahorro de residentes en cooperativas de crédito. En 2013, una cuarta parte de los residentes tenían alguna de esas cuentas de ahorro.⁷³

Los productos financieros inclusivos son variados: ahorro, préstamos para uso personal, préstamos para la creación de empresas, garantías y seguros, además de servicios de asesoramiento financiero y orientaciones para la mejora de la educación y la competencia financieras. Estos productos se ofrecen en una amplia gama de establecimientos financieros de

⁷² Manual práctico de contacto de EVU de Copenhague.

http://www.wikipreneurship.eu/images/5/52/EVU_Method_Catalogue_for_Outreach.pdf?PHPSESSID=de07f3721c1c77d58a10dbc f53d783f5

⁷³ <http://www.theguardian.com/money/2013/sep/22/glasgow-credit-unions-payday-lenders>

desarrollo comunitario, establecimientos de microfinanzas y centros de asesoramiento financiero local. Todos estos establecimientos son muy próximos a la comunidad.

- PerMicro, en Turín, se ha especializado en préstamos a trabajadores por cuenta propia para la creación y el desarrollo de empresas. Casi la mitad de sus clientes son migrantes y ya está funcionando en una docena de ciudades italianas. Su modelo de préstamo se aplica a las asociaciones locales, para la concesión de una garantía de confianza.
- En Suecia, NEEM está concediendo préstamos a tipos de conversión bajos a mujeres migrantes que aspiran a crear una empresa. Ofrecen apoyo envolvente para ayudar a las mujeres a dar los primeros pasos. Les ofrecen apoyo global para ayudarles a dar los primeros pasos.
- En Londres, Fair Finance ofrece préstamos personales y asesoramiento financiero en un intento de eliminar el mercado de las microfinancieras. Actualmente gestiona nueve oficinas del este de Londres y colabora estrechamente con las asociaciones locales que les aportan clientes.

Progress, el instrumento de microfinanciación de la UE, que empezó a funcionar en 2009, ofrece financiación mayorista a establecimientos de microfinanzas y bancos que prestan a grupos destinatarios clave, como los desempleados de larga duración, las mujeres y los migrantes.

Muchos instrumentos financieros, como los fondos de microcrédito, podrían operar en un nivel espacial superior al de una asociación de DLCL típica. Sin embargo, existen oportunidades de emplear las asociaciones de DLCL como vínculo con estos mecanismos y prestar apoyo complementario, como los servicios de asesoramiento y las derivaciones. Las asociaciones de DLCL tienen más probabilidad de llegar a trabajar con operadores financieros regionales o de la comunidad local, lo que puede incluir las cooperativas de crédito, así como prestamistas de microcréditos y préstamos personales. La mayoría de las cooperativas de crédito está arraigada en la localidad por un vínculo geográfico común.⁷⁴

Las monedas alternativas también pueden tener un efecto inclusivo profundo a nivel local. Los bancos de tiempo permiten comerciar con horas dedicadas a capacidades adquiridas. De esta manera se puede construir capital social y avanzar hacia el mercado de trabajo. Los sistemas de cambio local (LETS) se han convertido en una parte esencial del enfoque «Ciudades en transición» para reducir las emisiones de carbono. Municipios como Totnes (Reino Unido) utilizan monedas locales para fomentar la compra local, mientras que Riace (Reggio Calabria, Italia) ha utilizado una moneda local para ayudar a la integración de los refugiados, que se enfrentan a prolongados retrasos en el cobro de las prestaciones sociales (véase el Recuadro 27).

Las iniciativas relativas a la juventud

A menudo, el debate público demoniza a los jóvenes y los trata como un grupo aparte. Las imágenes de los disturbios de Londres, Estocolmo, Atenas y Madrid muestran jóvenes europeos en rebelión abierta e ilustran niveles de alienación crecientes. Hay 14 millones de

⁷⁴ Algunas cooperativas de crédito no se basan en un vínculo geográfico, sino en uno laboral.

jóvenes que ni estudian ni trabajan ni se forman, y en varios Estados miembros se han alcanzado niveles de desempleo juvenil superiores al 50 %.

El DLCL de enfoque juvenil puede intentar responder a este reto vinculando a las generaciones de una comunidad y desarrollando nuevos itinerarios hacia el trabajo. Un reciente informe de Eurofound⁷⁵ insistía en la necesidad de innovar en el contacto de proximidad y reunir a todas las partes interesadas buscando sobre todo una vinculación especial con los empleadores y evitando los enfoques dirigidos por los proveedores.

Figura 16: Job Point de Berlín



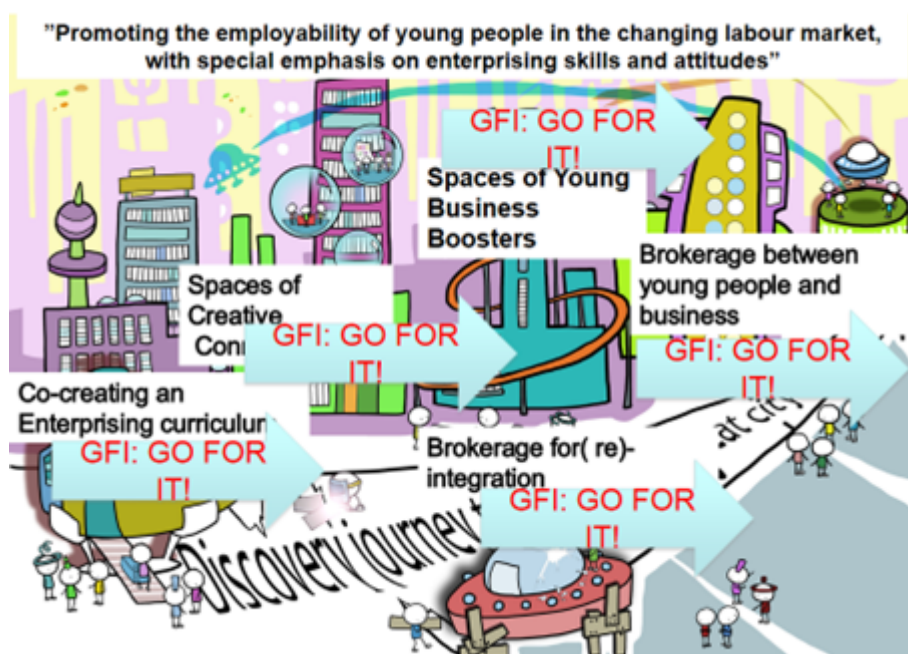
En Berlín, los jóvenes constituyen uno de los principales focos de interés de los pactos territoriales. Estos pactos funcionan a través de grupos locales de partes interesadas y practican una toma de decisiones participativa con el fin de identificar los proyectos adecuados para subsanar las deficiencias de las políticas. Un ejemplo de las nuevas iniciativas de los pactos viene dado por los Job Points (Puntos de empleo)⁷⁶, atractivos talleres de trabajo situados en dos barrios desfavorecidos, Neukölln y Mitte, que se dedican a buscar trabajo para los desempleados. Funcionan paralelamente a los centros oficiales de búsqueda de empleo, pero con la ventaja de que les resulta más fácil ganarse la confianza de los desempleados, pues no emiten sanciones ni juicios sobre las personas. Los Job Points son más informales y se han diseñado tras un amplio proceso de consulta con los jóvenes sobre la necesidad de este servicio.

Las ciudades de la red Urbact «My Generation at Work» están trabajando en soluciones radicales al problema de la transición entre educación y trabajo. Estas soluciones incluyen el experimento de innovación social «Go For It» (GFI) (Inténtalo), coproducido e implementado por las ciudades con la colaboración de los jóvenes. Estos GFI se centran en tres aspectos: currículo, intermediación y espacios. Como ejemplos de GFI podemos citar «Day in company», «Job café», «Dynamic duos», «Cooperatives in education», «On career track» o «Entrepreneurs in school». Se probarán prototipos de todos ellos en una ciudad participante, y los que tengan éxito se ampliarán (véase la figura 17 a continuación).

⁷⁵ <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2012/541/en/1/EF12541EN.pdf>

⁷⁶ <http://jobpoint-berlin.de/>

Figura 17: «My generation at work», gráfico de «Go For It»



El envejecimiento activo

La sociedad envejece, pero el número de años adicionales de vida sana no aumenta al mismo ritmo que la esperanza de vida de la población. Además, las personas mayores inactivas suponen una carga creciente para los sistemas de pensiones y los servicios locales. Parte de la solución consiste en animar a las personas mayores a permanecer activas más tiempo, ya sea trabajando a tiempo parcial, ya mediante el voluntariado u otras formas de acción cívica. Los bancos de tiempo, que permiten a la población local compartir e intercambiar conocimientos y tiempo, han demostrado que pueden movilizar a todas las generaciones. También cabe la posibilidad de mejorar considerablemente el bienestar de estos grupos alentando la cohesión comunitaria mediante pequeños proyectos comunitarios a escala que crean solidaridad entre generaciones.

Beacon Hill⁷⁷, en Boston, EE.UU., nos ofrece un ejemplo de enfoque adoptado por el DLCL ante el envejecimiento. Beacon Hill forma parte de una iniciativa en auge, «Village Movement», que ayuda a las personas mayores a envejecer con dignidad proporcionándoles mejores servicios y conexiones sociales de apoyo sin tener que abandonar su hogar. En lugar de guetos de jubilados, la idea consiste en grupos de personas que viven en un barrio o incluso en toda una ciudad, conectados a través de una red.

En Europa, las estrategias finlandesas de envejecimiento activo son las que llevan la delantera. En Helsinki, el laboratorio viviente ha trabajado con las personas mayores para ayudar a desarrollar nuevos servicios sanitarios. Finalsput ilustra un nuevo modelo de apoyo al alojamiento diseñado en colaboración con los usuarios. La ciudad de Espoo ha sido pionera en la creación del canal de televisión para personas mayores CaringTV. En toda Europa se están desarrollando numerosos servicios digitales que vinculan a las personas mayores con sus redes

⁷⁷ http://www.beaconhillvillage.org/content.aspx?page_id=22&club_id=332658&module_id=75811

sociales locales, para ayudarlas a luchar contra la soledad y el aislamiento. En España, el Citilab de Cornellà está trabajando en nuevas soluciones de aprendizaje, mientras que en el Reino Unido, la Universidad de la Tercera Edad imparte clases locales. Todos estos enfoques con arraigo local muestran que el DLCL para el envejecimiento activo podría representar una fuerza importante.

5.3 Asociaciones para la inclusión social

Las asociaciones locales son fundamentales para el enfoque del DLCL en favor de la inclusión social. Estas asociaciones reúnen a todas las partes interesadas en la definición y la resolución del problema. El DLCL crea un potencial de implicación directa de los usuarios y las organizaciones de la sociedad civil. El Reglamento no permite que ningún sector domine la asociación, lo que, en la práctica, significa que tanto la representación del sector público como la de la sociedad civil y la del sector privado deben ser inferiores al 50 % de los miembros con derecho a voto.

Las asociaciones han de ser dinámicas y activas, y deben aplicar enfoques participativos para que todos los presentes puedan contribuir. La experiencia ha demostrado que los grupos de más de veinte miembros resultan difíciles de manejar. En este sentido, se podrían organizar subgrupos, a fin de que las principales reuniones sean más gobernables. Se han de aplicar técnicas activas de facilitación y moderación para mantener el dinamismo y el compromiso de todos los socios.

Igualdad entre hombres y mujeres y no discriminación

Al dar prioridad a la integración de la igualdad de género y la no discriminación en las políticas de desarrollo local se reconoce que las mujeres y los hombres, los migrantes y las minorías étnicas, las personas mayores, los jóvenes y las personas con discapacidad tienen un acceso desigual a los recursos y las oportunidades de la sociedad. Por otra parte, en muchos casos las necesidades de algunos grupos tienden a diferir de las de los usuarios generales del servicio.

El enfoque del DLCL puede avanzar en la integración de la igualdad de género y la no discriminación mediante la adopción de medidas prácticas. Los grupos de acción local podrían ser un importante motor del cambio, al dar voz y visibilidad a grupos que de otro modo permanecerían ocultos y pasarían desapercibidos. Por ejemplo, en Zaragoza las asociaciones comunitarias locales consultan a los grupos de migrantes recién llegados acerca del Plan de Integración de la Migración. El DLCL reconoce que, muchas veces, los expertos en la condición de las personas son las propias personas. Sin embargo, esto no significa que sepan todas las respuestas: los expertos y los profesionales pueden ayudar a explorar opciones y los ejemplos de implementación satisfactoria en otros lugares pueden ser muy útiles para ayudar a los grupos a conocer otras realidades.

Innovaciones en la asociación y en la toma de decisiones sobre el proyecto

La implicación de las ONG y asociaciones locales en la ejecución de los proyectos ha dado lugar a importantes innovaciones en las cadenas de ejecución de los proyectos financiados por la UE. Estas innovaciones incluyen las maneras de implementar los microproyectos, el uso de la contabilidad de costes simplificados, promovido por el FSE, y la adopción de enfoques orientados a la elaboración participativa de los presupuestos. Los costes simplificados, los proyectos paraguas y los microproyectos se tratan con más detalle en el capítulo 7.

En algunas ciudades europeas, la elaboración participativa de los presupuestos ha permitido profundizar y ampliar la cooperación e implicar a un amplio conjunto de ciudadanos. El concepto de elaboración participativa de los presupuestos se desarrolló en un principio en Porto Alegre, Brasil, donde lleva veinte años aplicándose. En su punto álgido, hasta el 10 % del presupuesto municipal se asignó de esta manera. Numerosas organizaciones de todo el mundo han copiado y desarrollado el enfoque, que actualmente cuenta con el respaldo del Banco Mundial. El principio básico es mantener convocatorias abiertas para presentar una gama de opciones de proyectos. Normalmente, estos proyectos se estudian para ver cuáles son viables. Posteriormente, en la tercera etapa, los ciudadanos votan qué proyectos se han de apoyar y desarrollar en su zona. En su forma original, los ciudadanos votan directamente los proyectos, pero en algunas ciudades europeas, las decisiones se delegan en una junta vecinal elegida localmente (por ejemplo, *Quartiersmanagement* en Berlín).

En Cascais (Portugal), la ONG *In Loco* ha desarrollado una técnica de elaboración participativa del presupuesto que el municipio utiliza ahora para decidir las prioridades presupuestarias a escala local. Durante el primer año, más de 6 000 personas votaron 30 proyectos. El segundo año, más de 30 000 personas votaron 32 proyectos, lo que supone, con diferencia, el mayor nivel de participación que el municipio ha logrado jamás.

Los proyectos se proponen en nueve sesiones públicas celebradas en las localidades, en las que se debaten las ideas de proyecto. Las propuestas contienen detalles sobre el presupuesto,



la metodología, el equipo, el uso de herramientas de participación, las instituciones involucradas y la difusión de los resultados. Tras este proceso, se seleccionan los proyectos que pasarán a la fase del análisis técnico. En esta etapa, los departamentos internos del municipio utilizan un formulario estándar para revisar la subvencionabilidad del proyecto y analizar su viabilidad. A continuación, los proyectos subvencionables pasan a la última fase, que es la votación pública.

Figura 18: Elaboración participativa de los presupuestos en Cascais, Portugal

5.4 Definición de las zonas del DLCL para la inclusión social

El Reglamento exige que la zona tenga una población mínima de 10 000 habitantes y máxima de 150 000, si bien, en casos debidamente justificados, se pueden admitir excepciones. Estas cifras no se refieren al tamaño de los grupos destinatarios, sino al total de la población de la zona.

Para determinar las zonas de DLCL para la inclusión social se han utilizado diversos métodos:

- Algunas zonas, como las urbanizaciones, tienen un límite natural, si bien pocas de ellas suelen superar los 10 000 habitantes.
- A veces, por conveniencia, se utilizan los límites administrativos, pero existe el riesgo de que, sobre el terreno, estas zonas no se correspondan con ninguna realidad de mercado laboral local. Sin embargo, los traslados a las zonas de trabajo (también llamadas zonas urbanas funcionales) pueden abarcar áreas demasiado grandes para un enfoque basado en la comunidad.

- En muchos casos, las zonas se han definido a partir de una serie de indicadores de carencias. Estas dimensiones suelen centrarse en el desempleo, los ingresos, el acceso a los servicios, la vivienda y el medio ambiente. Este fue el método utilizado para identificar las treinta y ocho zonas de itinerarios de Merseyside, aunque los límites exactos se modificaron considerablemente con arreglo a las condiciones locales. Berlín utiliza una serie de doce indicadores estáticos y dinámicos para seleccionar y gestionar sus treinta y cuatro zonas Quartiersmanagement. Sus pactos de empleo se centran en los límites administrativos de los 12 distritos.
- A veces, la definición de las zonas obedece a la preponderancia de un grupo determinado. Las zonas con una elevada proporción de población gitana se han definido siguiendo este criterio.

La definición de las zonas es una actividad delicada. Cada vez que se traza una línea en un mapa, se incluye a unas personas y se excluye a otras. Existe un riesgo de «lotería de códigos postales» con el cual el acceso a la formación u otros recursos del proyecto quedaría determinado por el lugar de residencia, y no por la persona en sí. Por definición, los enfoques del DLCL para la inclusión social tienen una orientación geográfica; sin embargo, estas definiciones se han de interpretar de manera flexible.

Capítulo 6. Cómo coordinarse con otros fondos

6.1 Introducción: el porqué de la coordinación entre fondos de la UE

La coordinación entre fondos de la UE no es un fin en sí misma, sino un medio para llegar a un fin. En todos los niveles debe estar claro qué se pretende conseguir con la coordinación y los métodos se han de adaptar debidamente. Una mejor coordinación puede presentar las siguientes ventajas:

En primer lugar, un proceso de balance colectivo a escala comunitaria de los usos que se están dando al mosaico existente de fondos e iniciativas puede ayudar a garantizar que las estrategias de desarrollo local se sitúen mejor para responder a los nuevos retos y se centren en las cuestiones que realmente interesan a la comunidad y puedan cambiar a nivel local.

En segundo lugar, puede garantizar que iniciativas distintas avancen en la misma dirección y se refuercen entre sí, en lugar de competir por proyectos, lo que da lugar a duplicidades e incluso a contradicciones. Este tipo de coherencia política es importante para mejorar los resultados generales de diferentes iniciativas locales y para reforzar la contribución del desarrollo local a los programas regionales y nacionales.

Por último, una mejor coordinación puede ayudar a racionalizar el uso de los recursos materiales y humanos existentes. Se pueden compartir edificios y capacidad administrativa, se pueden reducir gastos de transporte y se pueden eliminar duplicaciones. De esta forma, se puede obtener una reducción global de los costes, y los recursos se pueden reasignar a cuestiones locales más prioritarias.

Por otra parte, una integración de los fondos mal planificada puede incrementar la complejidad y apartar a los grupos de acción local (GAL) de sus principales objetivos a la hora de abordar las necesidades y oportunidades locales. Por lo tanto, las partes interesadas deberían, por su propio bien, evitar establecer mecanismos de coordinación complejos, salvo que estos conlleven ventajas claras de cara a la obtención de resultados sobre el terreno.

6.2. ¿A qué nivel se deben coordinar los fondos?

Para que todo funcione bien, es necesario que los fondos se coordinen a todos los niveles: europeo, nacional, regional y local. Sin embargo, se puede admitir que un nivel compense la falta de coordinación a otros niveles. Por ejemplo, a menudo las agencias locales intentan operar como ventanillas únicas para los beneficiarios internalizando la compleja gestión de diferentes programas nacionales y fuentes de financiación. Sin embargo, a no ser que la coordinación mejore en sentido ascendente, se corre el riesgo de que el nivel local se ahogue en procedimientos administrativos. De hecho, las condiciones y oportunidades de coordinación de fondos a nivel local se establecen a nivel de la UE, nacional y regional.

Mejora del marco de coordinación de la UE

La Comisión facilitó la coordinación al proponer un único reglamento unificado que cubría las iniciativas de DLCL financiadas por los fondos rural, de pesca, social y regional para el periodo 2014-2020 (artículos 32 a 35 del RDC).

El artículo 32, apartado 4, del RDC establece la posibilidad de que una misma estrategia de desarrollo local se financie con cargo a más de un fondo (multifinanciación) o a uno solo

(monofinanciación). Ambas opciones presentan ventajas e inconvenientes, que se explican en la primera Guía común sobre desarrollo local a cargo de las comunidades locales en los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, elaborada por la Comisión para las AG.

Si los Estados miembros optan por la multifinanciación de algunas o todas las estrategias de desarrollo local, también pueden señalar un «fondo principal» (normalmente, el mayor) en el marco de una estrategia seleccionada, que pueda cubrir todos los costes de explotación y animación del grupo de acción local (GAL). Esto puede simplificar la cuestión, al evitar la necesidad de justificar la asignar los costes de explotación y animación en función de los proyectos financiados por cada fondo.

Sin embargo, aunque un Estado miembro opte por la monofinanciación, deberá garantizar la coordinación de varias maneras: *«La ayuda de los Fondos EIE de que se trate al desarrollo local a cargo de las comunidades locales deberá ser coherente y estar coordinada entre dichos Fondos. Esto se conseguirá, entre otras cosas, coordinando la generación de capacidades y la selección, aprobación y financiación de las estrategias de desarrollo local a cargo de las comunidades locales y de los grupos de acción locales»* (artículo 32, apartado 3, del RDC).

El Reglamento no indica cómo hacerlo. Los procedimientos detallados que crean las condiciones de coordinación a nivel local dependen del contexto institucional de cada Estado miembro y se establecen a nivel nacional o regional.

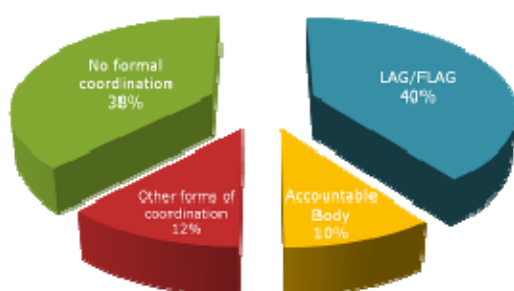
Oportunidades de coordinación a nivel nacional y regional

En sus acuerdos de asociación, los Estados miembros han de indicar qué fondos utilizarán para el DLCL, por qué van a utilizar esos fondos, en qué tipos de zonas los aplicarán y *cómo funcionarán conjuntamente*.

Como mínimo, el 5 % del FEADER se debe destinar al DLCL en zonas rurales (Leader). Es probable que esto dé lugar a un funcionamiento continuado de una proporción considerable de los 2 300 GAL de Leader existentes (aunque posiblemente con cambios en las asociaciones y en los límites). Algunos de los GAL (principalmente los de las antiguas regiones de convergencia) pueden ver reducida la financiación que reciben del FEADER y, por consiguiente, es probable que estén interesados en acceder a otros fondos.

En los otros tres fondos, el uso del DLCL es completamente voluntario. Sin embargo, las aproximadamente 300 asociaciones (grupos de acción local de pesca, o FLAG) existentes en las zonas pesqueras financiadas por el FEP entre 2007 y 2013 han alcanzado un elevado nivel de aceptación y se espera que al menos dos tercios de los Estados miembros apoyen su continuidad.

Figura 19: Coordinación de GAL y FLAG



La figura 19 a la izquierda (basada en un estudio preliminar de los FLAG realizado por FARNET) muestra que casi el 40 % de los FLAG y los GAL formaban parte de la misma asociación y que otro 10 % compartía un organismo responsable local. Asimismo, otro 10 % de los FLAG aplicaba otras formas de coordinación con los GAL de Leader.

Además de la posibilidad de multifinanciación y otras formas de coordinación entre los GAL en las zonas rurales y entre los FLAG en las zonas pesqueras, en los casos siguientes existe un gran potencial de mejora de la coordinación entre los fondos implicados en el DLCL:

- ✓ Uso del FEDER y el FSE para completar las estrategias de desarrollo rural. Esto puede ser a nivel de un único GAL o conjuntamente en las zonas de varios GAL, cuando resulte más conveniente para afrontar los retos abordados por el FEDER y el FSE (por ejemplo, para estrategias centradas en los problemas que afronta un gran mercado laboral o cuenca de empleo que cubre las zonas de varios GAL).
- ✓ Coordinación del FEDER, FSE y Feader para las asociaciones urbanorrurales. Podrían cubrir pequeñas poblaciones comerciales, áreas metropolitanas, espacios periurbanos o asociaciones urbanorrurales centradas en temas concretos (alimentos, agua, energía, transporte, etc.).
- ✓ Uso del FEDER y el FSE para completar estrategias financiadas por el FEMP en las zonas pesqueras. Esto podría resultar especialmente pertinente en los grandes puertos o en los lugares donde los FLAG decidan asumir funciones relacionadas con un mayor desarrollo costero o con el crecimiento azul.
- ✓ Coordinación entre el FEDER y el FSE para abordar los complejos problemas de los barrios urbanos desfavorecidos y otros retos económicos, sociales o medioambientales a los que se enfrentan las ciudades.

Algunos Estados miembros regionalizados pueden dejar relativamente abiertas en sus acuerdos de asociación las opciones de coordinación de los fondos relacionados con el DLCL, a fin de que las regiones y ciudades cuenten con más flexibilidad a la hora de diseñar sus programas y procedimientos de la manera que más adecue a sus necesidades. Sin embargo, existen dos amplios modelos:

En la **opción de multifinanciación** se precisa un elevado nivel de coordinación entre los diferentes ministerios y AG en todos los ámbitos mencionados en los reglamentos, incluidos el desarrollo de las capacidades, la selección y aprobación de estrategias y zonas, la financiación, los sistemas de gestión y control y la supervisión y evaluación. Varios Estados miembros están investigando formas interesantes de conseguirlo, incluida la creación de organismos intermedios conjuntos, AG únicas para determinados fondos (FEDER y FSE), comités de supervisión y de selección conjuntos, criterios comunes y convocatorias conjuntas o sincronizadas. Un método consiste en que los fondos lleguen a un acuerdo sobre el reconocimiento de las asociaciones, que podrán así acceder a los diferentes fondos, ya sea en un paquete común, ya en fases.

Sin embargo, como ya se ha mencionado, si los mecanismos de coordinación indicados más arriba no se ponen en marcha y funcionan de manera efectiva, se corre el riesgo de que al obligar a las asociaciones a utilizar la multifinanciación se pueda «multiplicar» la complejidad y orientar a las asociaciones locales en direcciones distintas, con lo que se desviarán de su propósito inicial.

En la **opción de la monofinanciación**, el marco nacional o regional para la coordinación de fondos será más débil y *ad hoc*. No obstante, el RDC especifica que los Estados miembros deben mejorar la coordinación en los mismos ámbitos que en la opción de financiación múltiple: el desarrollo de las capacidades (por ejemplo, coordinando la ayuda preparatoria y el apoyo técnico), la selección y aprobación de estrategias y zonas (proporcionando, al menos, información clara y, en la medida de lo posible, unificando calendarios, procedimientos de

convocatorias y criterios de selección) y los sistemas de gestión y control. No obstante, es probable que el grado y el alcance de la coordinación sean mucho más variables.

En el cuadro 3 se ofrece un resumen de las principales medidas necesarias para garantizar la coordinación de los fondos con la opción de multifinanciación y con la de monofinanciación.

Cuadro 3: Medidas de coordinación en las opciones de multifinanciación y monofinanciación

	Coordinación con multifinanciación	Coordinación con monofinanciación
Ámbito de intervención	• Acuerdo entre fondos sobre los tipos de zonas y de proyectos • Acuerdo sobre los criterios del fondo principal, si se va a usar esta opción	• Desde el inicio de los programas, garantía de la difusión de la información sobre la financiación disponible: para qué, dónde y cuándo
Desarrollo de capacidades, selección y aprobación de estrategias y zonas	• Convocatorias comunes de ayuda preparatoria • Desarrollo conjunto de las capacidades • Convocatorias comunes de estrategias y zonas • Criterios de selección acordados • Procedimientos de selección comunes • Comités de selección conjuntos	• Autorización de uso de la ayuda preparatoria para la elaboración de estrategias que también cubran el ámbito de ayuda de otros fondos • Máxima unificación posible de las convocatorias y presentación de un calendario como mínimo • Grupos de trabajo para coordinar los criterios y procedimientos de selección • Coordinación de los flujos de información entre comités de selección
Gestión y control de la financiación	• Acuerdo sobre los criterios de subvencionabilidad para la selección de proyectos. Funciones comunes de los GAL en la selección de proyectos • Funciones comunes de las AG en la ejecución • AG conjunta para algunos fondos • Organismos intermedios comunes • Comités o subcomités de control conjuntos • Procedimientos de verificación de gestión comunes	• Garantía de que en los documentos pertinentes se recogen amplios criterios de subvencionabilidad para cada uno de los fondos • Grupos de trabajo de DLCL entre fondos para la unificación y aclaración de la complementariedad, la subvencionabilidad y el papel de los GAL • Plataformas, grupos técnicos de trabajo y redes conjuntos para la puesta en común de buenas prácticas entre fondos (redes nacionales conjuntas o coordinadas) • Procedimientos de verificación de la gestión

Seguimiento y evaluación	Planes sincronizados que distingan entre fondos	Como para la multifinanciación
--------------------------	---	--

Recuadro 29: Coordinación a escala regional en Polonia

En Polonia, la coordinación del DLCL corresponde a las autoridades regionales (voivodatos), que tienen una doble función: funcionan como AG de los programas regionales financiados por el FSE y el FEDER y asumen ciertas funciones de los organismos intermedios delegadas por la AG responsable del FEDER y el FEMP. Sin embargo, para garantizar un enfoque común, se establecen a escala nacional las normas que rigen los procesos de selección, incluidos los criterios de selección, que son comunes a todas las regiones. Las autoridades regionales podrán coordinar la ayuda preparatoria y, posiblemente, un proceso de selección conjunto con un comité de selección a nivel regional. Tras la selección, este comité también coordinará la implementación del DLCL en la región.

Varias regiones han decidido decantarse por esta opción. En particular, el voivodato de Kuyavia-Pomerania ha establecido en su programa operativo regional dos ejes prioritarios para el DLCL: uno que abarca la prioridad de inversión 9d del FEDER y otro que cubre el artículo 3, apartado 1, letra b), inciso vi) del FSE. Si se aprueba esta propuesta, los GAL podrán integrar cualquiera de estos dos fondos en el Feader y el FEMP, indicando en sus estrategias qué actividades se financiarán con cada fondo.

6.3 Dos posibilidades de coordinación de fondos a escala local

Hay cuatro cuestiones que las asociaciones locales tienen que aclarar antes de poder decidir cómo mejorar la coordinación entre fondos a nivel local.

En la figura 20 se muestra que, en primer lugar, han de saber cuál de los cuatro fondos posibles financiará el DLCL y en qué tipo de zonas. En segundo lugar, han de saber si estas zonas podrán solaparse o si deberán ser completamente independientes.

1. ¿Qué fondos y zonas?

2. ¿Zonas independientes o zonas superpuestas?

3. ¿Multifinanciación o monofinanciación?

4. ¿Fondo principal?

Figura 20: Multifinanciación o monofinanciación

En tercer lugar, han de saber si se contempla la posibilidad de multifinanciación y, en caso contrario, cuáles son los procedimientos mejorados de coordinación de los fondos. Por último, tienen que averiguar si se permite la opción de fondo principal.

Si solo hay un fondo que apoye el DLCL o si los fondos relacionados con el DLCL operan en zonas distintas, no habrá posibilidad de coordinación de fondos a escala local (únicamente podrá haber cooperación entre las diferentes zonas). Pero si se utilizan dos o más fondos para prestar apoyo al DLCL y las zonas en las que operan se superponen, existirá margen de mejora de los fondos a escala local, incluso *en caso de monofinanciación*.

El recuadro 30 muestra que, en caso de **multifinanciación**, las asociaciones locales podrán diseñar una estrategia de desarrollo amplia que cubra el ámbito de aplicación de todos los fondos desde el principio. El proceso queda simplificado por el hecho de que, tanto en el caso de la ayuda preparatoria como en el de las principales estrategias, la convocatoria debería ser única, con los mismos criterios y procedimientos, con un mismo comité de selección y con AG u organismos intermedios conjuntos. También debería haber criterios unificados de selección de proyectos, y el papel que desempeña cada fondo debería estar claramente definido. Sin embargo, la estrategia, el plan de acción y el plan financiero deben indicar qué partes financia cada fondo, y la supervisión y la presentación de informes deben seguir siendo independientes. Por lo general, el proceso será más sencillo a nivel local, siempre y cuando estos mecanismos de coordinación se hayan implementado adecuadamente a nivel nacional o regional. Si no es así, podría resultar más complejo.

En el caso de la **monofinanciación**, las asociaciones locales pueden seguir accediendo a varios fondos para financiar sus estrategias de desarrollo local, aunque la carga que conlleva la coordinación de varios paquetes de financiación será mayor a nivel local. Las asociaciones locales siempre han buscado maneras de completar su financiación principal asumiendo funciones adicionales financiadas por otros fondos. Por ejemplo, las asociaciones irlandesas de desarrollo rural gestionan programas considerables de inclusión social, que reciben financiación del FSE, y muchas asociaciones españolas han gestionado o asociaciones EQUAL o han formado parte de ellas a la vez que gestionaban proyectos Interreg. En torno al 40 % de los grupos de acción local de pesca empezaron siendo también grupos Leader y actualmente gestionan tanto Leader como el Eje 4 del FEP.

Pero las oportunidades de hacerlo dependen en gran medida de estar en el sitio adecuado en el momento adecuado. En esta situación, las asociaciones locales han de velar por que uno de los fondos les proporcione su financiación básica e intentar añadir otras fuentes de financiación cuando surja la oportunidad.

Dado que las asociaciones locales no siempre pueden acceder a otros fondos, la Comisión sugiere cierta flexibilidad en el marco legal entre fondos, de manera que las estrategias de desarrollo local puedan financiar operaciones que también sean competencia de otros Fondos EIE, siempre y cuando sean coherentes con la normativa específica de cada fondo y con los objetivos de la estrategia de desarrollo local y el programa correspondiente. Si la mayoría de las operaciones ya se pueden financiar con un fondo, la motivación para acceder a otros es una cuestión más bien de recursos adicionales (lo que puede ser de gran importancia en tiempos de austeridad).

En el recuadro 30 se resumen las implicaciones de las dos posibilidades principales de la coordinación de fondos de la UE para las asociaciones locales.

Recuadro 30: Implicaciones de la multifinanciación y de la monofinanciación en la coordinación de fondos a nivel local

	Implicaciones locales de la multifinanciación	Implicaciones locales de la monofinanciación
Ámbito de intervención	Las estrategias locales pueden cubrir todo el ámbito de aplicación de los fondos relacionados con el DLCL	Las estrategias locales se centran en un fondo concreto e intentan añadir otros fondos o coordinarse con asociaciones que tratan con otros fondos.

		Existe también la alternativa de desarrollar una estrategia amplia e intentar atraer financiación de distintas fuentes
Desarrollo de capacidades, selección y aprobación de estrategias y zonas	• Ayuda preparatoria conjunta para todos los fondos • Desarrollo conjunto de las capacidades • Convocatorias únicas que abarcan todos los fondos • Criterios de selección comunes • Procedimientos de selección comunes • Comités de selección conjuntos • La estrategia, el plan de acción y el plan financiero deben indicar qué partes están financiadas por cada fondo	• Convocatorias, criterios de selección y comités de selección independientes • Diferentes partes de la estrategia pueden ser financiadas por diferentes fondos <i>ad hoc</i> • O diferentes asociaciones y subzonas pueden coexistir en un mismo territorio • Existen muchas alternativas de coordinación local (véase más abajo)
Financiación, gestión y control	• Un conjunto de criterios de subvencionabilidad para la selección de proyectos • Criterios y procedimientos claros para decidir qué proyectos se financian con cada fondo • Funciones comunes del GAL para todos los fondos • Disposiciones comunes para las verificaciones de la gestión	• Criterios de subvencionabilidad y procedimientos diferentes para la selección de proyectos • Lo ideal es que las condiciones de subvencionabilidad de cada fondo se definan en términos amplios y flexibles • Procedimientos de verificación de la gestión para cada fondo
Seguimiento y evaluación	• Planes sincronizados que distingan entre fondos	• Existencia de procedimientos de comunicación, control y evaluación para cada fondo

Recuadro 31: Coordinación de fondos de la UE en el Tirol, Austria

En el periodo 2007-13, los ocho grupos de acción local Leader de la región austriaca del Tirol ya aplicaban un modelo integrado de coordinación de fondos de la UE que combinaba rasgos descendentes y ascendentes. Se esperaba que las zonas locales diseñasen y ejecutasen estrategias coherentes con los objetivos regionales y al mismo tiempo respetaran ciertos principios comunes (juventud, integración del género, interés en los proyectos relacionados con la energía, TIC, etc.) y utilizaran el mismo sistema de gestión de la calidad. A su vez, los GAL podían aplicar todos los principios de Leader para promover iniciativas locales innovadoras.

En marzo de 2013, el gobierno tirolés aprobó las propuestas de gestión regional para 2020, basadas en experiencias anteriores. El objetivo es financiar las asociaciones de DLCL de tres programas independientes: el 5 % del Feader, el 16 % del programa regional del FEDER y hasta el 15 % del Programa de Cooperación Territorial Europea (transfronteriza) entre Austria e Italia (también del FEDER). En el caso del programa regional del FEDER, las

prioridades serán las poblaciones pequeñas y los centros locales, las PYME y la innovación, el cambio climático y la inclusión social.

El gobierno regional es la AG tanto de Leader como del FEDER y una unidad actuará como una ventanilla única encargada de la coordinación a nivel estratégico y de proyecto entre los diferentes departamentos de la administración. Habrá un sistema de seguimiento común para todos los proyectos de los GAL y se hará un mayor esfuerzo por simplificar el sistema de aplicación y control a través de normas y listas de verificación comunes.

6.4. Medidas locales para la mejora de la coordinación entre fondos

Aunque, inevitablemente, las estrategias de desarrollo local y asociaciones quedan configuradas por la arquitectura de las oportunidades de financiación de la UE, el mensaje clave para los agentes locales es que las estrategias deben ser impulsadas por las necesidades locales. Las estrategias no deberían degenerar en listas de deseos de proyectos que se pueden financiar con arreglo a las disposiciones financieras imperantes. Se deben basar en «aquello que la comunidad local desea cambiar» y en «el lugar donde la comunidad querría encontrarse en el año X». Más que modularse simplemente para adaptarse a fórmulas descendentes, las asociaciones locales deben desarrollar formas de coordinación que se adecuen mejor a las circunstancias y a los objetivos de sus estrategias.

La coordinación entre fondos a nivel local puede tener lugar en el contexto del desarrollo de la estrategia, la organización de la asociación, la definición de zona y las verificaciones de la gestión.

Recuadro 32: Mapa de planificación de un DLCL

En Hungría, la Red Rural Nacional ha elaborado un mapa de planificación de DLCL que incluye una plantilla para ayudar a las asociaciones locales a abordar temas tan diversos como el cambio climático y la pobreza en una misma estrategia de desarrollo local. La plantilla se encuentra disponible para ayudar a que las asociaciones locales hagan un mejor uso del DLCL y del enfoque de multifinanciación.

http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=7DE332A5-E5D8-DAE8-40CB-16AB62C0D672

Cómo usar la coordinación entre fondos para reforzar las asociaciones de desarrollo local

La coordinación entre fondos permite que las estrategias de desarrollo local adopten un enfoque holístico y más integrado y que amplíen su ámbito de aplicación para enfrentarse a diferentes tipos de problemas. Aunque todos los fondos ofrezcan una gran flexibilidad para el DLCL, es muy probable que las principales partes interesadas que participan en el fondo lo empujen en una dirección determinada. Por ejemplo, es poco plausible que las partes interesadas del ámbito rural quieran que la ciudad absorba el grueso de la financiación del Feader en una asociación urbanorural, y que las organizaciones de pesca deseen que una gran parte de la financiación del FEMP se gaste en infraestructuras de desarrollo general. Por consiguiente, en términos generales, acceder a diferentes fondos (individualmente o por medio de la multifinanciación) no solo permite a las asociaciones locales ampliar su alcance, sino también prestar más atención a ciertos ámbitos o cuestiones que en caso contrario serían difíciles de cubrir.

Además, cuando las asociaciones locales se responsabilizan de acciones que normalmente se financian con distintos fondos, estas tienen una mayor capacidad de garantizar la coherencia entre las principales medidas que afectan al desarrollo local. Por ejemplo, pueden garantizar que las decisiones sobre infraestructuras de pequeña escala (financiadas, por ejemplo, por el FEDER) estén en consonancia con los esfuerzos realizados para crear empleo en el sector alimentario (financiados, por ejemplo, por el Feader).

Teniendo en cuenta este punto, existen dos enfoques principales de la cooperación entre fondos en el desarrollo de estrategias:

1. Empezar a lo grande e ir reduciendo

El primer enfoque consiste en adoptar un planteamiento holístico de las necesidades y los retos más importantes de una zona concreta y a continuación centrarse en los en los que tienen más posibilidades de conseguir los resultados a nivel local con los distintos fondos disponibles.

La ventaja de este enfoque es que proporciona una visión sistémica y más integrada de todas las cuestiones y de los vínculos entre ellas, que a continuación se pueden priorizar en la estrategia de desarrollo local. Estas prioridades se pueden orientar al desarrollo de paquetes de financiación compatibles con los diferentes fondos de la UE, pero aún encajan en un marco general coherente. Si no existe multifinanciación, las asociaciones pueden seguir aplicando la misma estrategia paraguas para solicitar diferentes fondos cuando surja la oportunidad.

Recuadro 33: Planificación multisectorial en Andalucía y plataforma de multifinanciación del sudeste de Cork

En Andalucía, la AG del Eje 4 del Feader (Leader) ha puesto en marcha una práctica de planificación territorial amplia para velar por la coherencia de las políticas y mejorar el mecanismo de diseño y control de estrategias multisectoriales globales de desarrollo local implementadas mediante diferentes fondos. Muchas asociaciones locales andaluzas tienen acceso a diversos fondos de la UE, nacionales y regionales, así como al Feader. La AG apoya el análisis multisectorial (AMS) de cada territorio Leader y, basándose en él, prepara también un Plan de Acción Global (PAG) donde se especifican todas las posibles intervenciones que se pueden financiar por medio de Leader. Con el análisis multisectorial y el PAG, las asociaciones locales preparan amplias estrategias de desarrollo local que reflejan las grandes necesidades de la zona e identifican las diversas fuentes de financiación. http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/enrd_assets/pdf/leader-tool-kit/infosheet/10_infosheet.pdf

Plataforma de multifinanciación SECAD (Sudeste de Cork)

La asociación local South East Cork Area Development (SECAD), que opera en el sudeste de Irlanda, recurre a diversas fuentes de financiación para implementar los diferentes aspectos de su estrategia de desarrollo local. La estrategia se articula en torno a cuatro pilares básicos: el desarrollo rural, financiado por el Feader con cofinanciación nacional; la inclusión social, financiada por el FSE y una iniciativa nacional; el transporte, financiado por la UE (programa IEE) y por fuentes nacionales; y la activación del mercado laboral, financiada con fuentes nacionales. Algunas de las acciones de la estrategia, como una iniciativa juvenil de rodaje de películas, se basan en una combinación de estas fuentes de financiación para cubrir diferentes aspectos, como el transporte y la adquisición de equipos, y para garantizar

la gestión global.

http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=7DE324DD-9F8F-AA72-C975-2373D5D36F76

Pero se ha de ir con cuidado para evitar ciertos riesgos. El primero es la presión de aumentar la escala geográfica de la intervención para cubrir adecuadamente todos los problemas. Ante el impacto que los problemas económicos, sociales y medioambientales tienen a diferentes niveles, la tendencia es aumentar el tamaño de la zona para abarcar lo máximo posible. El segundo es el riesgo de diluir en el panorama general las inquietudes de las partes interesadas más débiles.

Una manera de evitarlo es incluir en la estrategia ciertos temas, grupos objetivo o ejes sectoriales, impulsados por las partes locales afectadas. Estas agrupaciones de actividades pueden evolucionar hacia «comunidades de interés», que llevan la iniciativa en ciertas partes de la estrategia y preparan los proyectos. También puede ser útil para crear comités específicos de selección o «subasociaciones» centradas en diferentes partes de la estrategia, a fin de que se escuche a determinados grupos. Como ejemplos de este tipo de enfoques podemos citar las asociaciones existentes que se ocupan tanto del desarrollo rural como del pesquero, y las estrategias integradas de las asociaciones Leader irlandesas (véase el ejemplo anterior y el de IRD Duhallow, presentado en el capítulo 5). El grupo Leader galés Menter Môn fundó también una comunidad de múltiples partes interesadas en aprovechar la oportunidad identificada en su estrategia de desarrollo local de «convertir el senderismo en una industria».

2. Integración ascendente

El enfoque alternativo consiste en empezar por los puntos focales de energía y actividades existentes en la comunidad y construir una amplia estrategia ascendente. Por ejemplo, una comunidad puede estar especialmente preocupada por el empleo juvenil e implicarse activamente en este tema. La estrategia empezaría coordinando a los jóvenes con las escuelas, los servicios de orientación profesional, las oficinas de empleo, los clubs deportivos y sociales, los servicios sociales, los empresarios, las agencias de desarrollo, etc. Los proyectos podrían cubrir diferentes ámbitos de intervención, como iniciativas empresariales, formación, infraestructuras sociales y culturales, vivienda y otras. De esta forma, la población local activa en cuestiones juveniles se pondría en contacto con la interesada en otros temas relacionados, lo que a su vez se podría convertir en otros núcleos de actividad y proyectos de la comunidad [véanse, por ejemplo, el proyecto Urbact «My Generation on Youth» mencionado en el capítulo 5 y los proyectos locales sobre la integración de la población gitana mencionados en el capítulo 3 (Alba Iulia, Rumanía, red Nodus de Urbact; y Údine, Italia, red Roma-Net de Urbact)].

En 2007-13, una manifestación de este tipo de enfoque fue la solicitud de financiación presentada al FEP por grupos Leader de zonas rurales para cubrir las actividades destinadas a las comunidades costeras y pesqueras de sus zonas o de zonas adyacentes a ellas (véase el ejemplo siguiente, del GAL de Leader de Almería Oriental, que desarrolló la estrategia y gestionó con éxito el Eje 4 del FEP).

En 2014-2020, existe la posibilidad de tener en cuenta estas inquietudes desde el inicio y trazar un mapa mucho más sistemático de las políticas y organizaciones existentes que operan a nivel local. Las autoridades francesas, por ejemplo, han trazado el mapa del mosaico de intervenciones de los fondos de la UE en las diferentes zonas. Esto debería permitir a las

organizaciones locales formar alianzas más coherentes y llegar a acuerdos sobre cómo utilizar los diferentes fondos de una forma mucho más efectiva que antes.

Cómo coordinar los fondos para reforzar las asociaciones de desarrollo local

Uno de los principales obstáculos a la mejor coordinación entre fondos obedece a la oposición y el temor de las partes interesadas existentes a perder poder, influencia, recursos y, en última instancia, sus empleos, a resultas de una reorganización. Por eso se muestran reacias a cualquier cambio o interferencia en sus «dominios». Esta defensa de los intereses personales se combina a menudo con la preocupación genuina de que los valores y prioridades básicos de su organización se rebajen con la integración en otros organismos quizás más influyentes. Tales inquietudes aparecen a cualquier nivel: de los organismos de la UE a los nacionales y regionales y, evidentemente, también a nivel local.

Superar la defensa de los intereses personales de las partes interesadas establecidas y sus temores legítimos por el debilitamiento de sus principales objetivos es una tarea muy delicada que se ha de tratar con cuidado para evitar divisiones en la comunidad. Por lo tanto, es importante que se sepa que una mejor coordinación no siempre implica una fusión ni recortes de recursos materiales y humanos. Existe toda una gama de enfoques alternativos que pueden conducir a amplios acuerdos entre organizaciones locales e interesados que beneficien a todas las partes, así como a una división más efectiva de las responsabilidades y tareas. Algunas de las principales posibilidades organizativas de mejora de la coordinación de los fondos son:

- *La integración en una estructura legal común*

Muchas de las asociaciones locales financiadas por Leader o por el Eje 4 del FEP han adoptado la forma de entidades legales independientes. La más común es la asociación sin ánimo de lucro, pero también hay ejemplos de fundaciones y empresas públicas o de otras formas de empresas sin fines lucrativos. Independientemente de la forma legal adoptada, el principio de este enfoque es que una entidad (normalmente, la primera que se establece) asume la responsabilidad de diseñar y aplicar una estrategia financiada por otro fondo.

Como hemos mencionado, en torno al 40 % de las estrategias locales financiadas por el Eje 4 del FEP se han diseñado y están gestionadas por asociaciones que comenzaron como grupos de acción local de Leader. Sin embargo, actualmente también es posible que sean los grupos de acción local de pesca los que lleven la iniciativa en las acciones financiadas por el FSE, el FEDER o el Feader.

Las asociaciones existentes que no son GAL o FLAG y están financiadas por el FSE o el FEDER pueden hacer lo mismo, siempre y cuando cumplan los principios de los grupos de acción local de DLCL. En todos estos casos, la mejor forma de garantizar el respeto de los valores y objetivos básicos de cada fondo es contar con subcomités independientes responsables de las diferentes partes de la estrategia y la selección de proyectos.

Recuadro 34: Coordinación entre GAL y FLAG en Almería Oriental

En 2009, el GAL de Leader de Almería Oriental respondió a la convocatoria andaluza para grupos de acción local de pesca. Reunió a todas las partes interesadas y preparó una estrategia de desarrollo local para las comunidades pesqueras de Carboneras y Garrucha. La Dirección de Pesca y Acuicultura de la Junta de Andalucía aprobó la estrategia y la nueva asociación. Posteriormente, el GAL de Leader se reconoció como «grupo de desarrollo rural

y pesquero». Sigue actuando como entidad legal y su director está a cargo de ambos programas. Sin embargo, el FLAG cuenta con un animador propio, lleva su contabilidad por separado y tiene una junta independiente de partes interesadas para la estrategia del Eje 4 del FEP. La junta del FLAG selecciona los proyectos del Eje 4 del FEP, mientras que el consejo del GAL selecciona los proyectos Leader.

- *La integración en un organismo responsable común*

En algunos países y regiones, el número de organizaciones y agencias que operan a nivel local es enorme. Cuando esto sucede, crear otra entidad legal puede resultar contraproducente y conflictivo. En otros países, las organizaciones de la sociedad civil no cuentan con la experiencia o la capacidad necesarias para gestionar por sí mismas una estrategia de desarrollo local. En estas dos situaciones cabe la posibilidad de utilizar una organización local con experiencia (normalmente, un municipio o una entidad pública) como «organismo responsable». Este organismo asume toda la responsabilidad de la administración, la gestión y el control financiero de la estrategia, si bien delega su diseño y su aplicación (por ejemplo, la selección de proyectos) en una asociación o un comité de selección que cumpla las normas del DLCL.

Figura 21: Un único organismo responsable que coordina cuatro fondos

En ambos casos (integración en una estructura legal común y uso de un organismo contable), lo importante es garantizar que los encargados de dirigir cada uno de los componentes de la estrategia y de seleccionar los proyectos reflejen realmente los intereses de la comunidad local e impidan que esa parte concreta de la estrategia se rebaje. Como ya hemos mencionado, esto se puede hacer igualmente mediante subasociaciones o comités de selección de proyectos independientes.



Cuando se opta por un organismo responsable público, se debe velar por que la administración y la supervisión financieras no conduzcan a una situación de dominio de la estrategia o la asociación por el sector público.

Recuadro 35: Gestión de GAL y FLAG mediante un único organismo - Pays en Francia y Agencias de Desarrollo Local en Grecia

Los *Pays*, en Francia, son organismos intermunicipales que en algunos casos actúan como entidades legales para los GAL y los FLAG. Así sucede con el *Pays* del Pirineo Mediterráneo, que gestiona una asociación de GAL y una asociación de FLAG, cada una con su propio comité de selección de proyectos. Por ejemplo, casi el 50 % de los miembros del comité de selección del FLAG proceden del sector de la pesca que, por lo tanto, desempeña un importante papel en la dirección del trabajo del FLAG. Como entidad legal, el *Pays* garantiza una gestión sólida de los dos programas y se encarga de coordinar sus estrategias. El presidente del *Pays* firma todos los documentos legales en nombre del FLAG y del GAL.

En Grecia, los GAL y los FLAG están gestionados por las Agencias de Desarrollo Local (ADL),

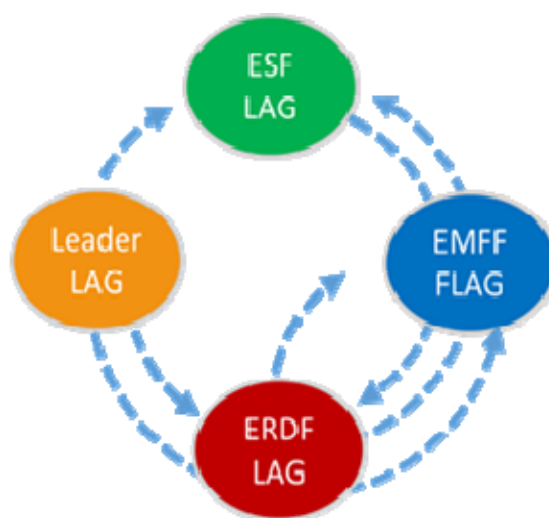
que son empresas privadas formadas por accionistas. Las ADL son legalmente responsables de la administración y la ejecución de las estrategias de desarrollo local. Los accionistas de la ADL y otras partes interesadas constituyen las asambleas generales del GAL y FLAG, cuyas juntas actúan como organismo de toma de decisiones de sus respectivos programas y mantienen informada a la ADL.

- *Otras formas de coordinación organizativa*

La forma más completa y segura de coordinación es la gestión de los diferentes fondos de la UE por una única organización paraguas, ya sea una entidad legal independiente o un organismo responsable común. Sin embargo, existen otras muchas formas de coordinación que no implican este tipo de fusión organizativa. En principio, es posible que distintas organizaciones locales acuerden una estrategia global con diferentes ejes temáticos o específicos de grupos objetivo financiados por fondos diferentes y a continuación deleguen la gestión cotidiana y la toma de decisiones de cada eje en asociaciones independientes. No obstante, aun en este caso, las asociaciones no solo deberían demostrar que no existe duplicación, sino también que los distintos componentes se complementan entre sí. Esto puede lograrse aplicando uno de los métodos siguientes:

Figura 22: Relaciones posibles entre las juntas de los GAL apoyados por distintos fondos

- ✓ Los representantes de cada organización pueden asistir formalmente a las juntas de las otras organizaciones y de los organismos de toma de decisiones.
- ✓ Pueden celebrar reuniones periódicas de coordinación estratégica y técnica.
- ✓ Pueden acordar criterios, procedimientos y sistemas de referencia para los proyectos.
- ✓ Pueden compartir el personal de contacto y el apoyo al proyecto.
- ✓ Pueden compartir personal y sistemas administrativos y financieros.
- ✓ Pueden compartir instalaciones.



Recuadro 36: Comités de coordinación técnica en el Valle del Jerte

El grupo de Leader del Valle del Jerte ha establecido un comité de coordinación técnica que reúne al personal de la asociación y al del resto de los proyectos locales centrados en la integración social, las escuelas, la salud, la protección medioambiental y la planificación territorial. El grupo polaco de Leader del Valle de la Carpa opera en el mismo ámbito que el FLAG, con el que comparte instalaciones y página web. Para garantizar la coordinación, es frecuente que tanto el grupo Leader finlandés como el irlandés asistan a las juntas de los FLAG que se solapan con sus ámbitos de actuación.

Cómo coordinar los fondos para garantizar una mejor definición de las zonas locales

Como ya hemos mencionado, existen dos razones por las que los esfuerzos por mejorar la cooperación entre fondos podrían llevar a la definición de zonas operativas mayores. El

primero es que los procesos económicos, sociales y medioambientales operan a diferentes escalas geográficas y la forma más sencilla de abarcarlos consiste en elegir su máximo común denominador (es decir, una zona que abarque todos los aspectos). Esto puede coincidir con la presión por reducir los costes de ejecución ante presupuestos públicos más ajustados. Sin embargo, existe un grave peligro de que, al abarcar demasiado, se ponga en peligro la ventaja principal del DLCL: el sentido del interés y la identidad comunes y la proximidad necesaria para que la comunidad lidere realmente el proceso.

Así pues, es importante que los agentes locales y las administraciones regionales y nacionales sean conscientes de la amplia gama de alternativas disponibles para definir los límites, que no implican necesariamente una expansión sin fin. Estas alternativas pueden ser utilizadas con las diferentes formas de asociación ya mencionadas.

- *Límites idénticos o similares entre fondos*

Figura 23: GAL y FLAG con el mismo límite

Si los problemas abordados por dos o más fondos se distribuyen por una zona similar, los límites de las estrategias de DLCL pueden ser bastante parecidos. Por ejemplo, en algunos de los grupos de acción local de Leader en Polonia y todos los de Letonia, los límites son idénticos a los de los FLAG.

Esta es, evidentemente, la opción más clara y más simple. Pero conviene tener en cuenta que los límites no tienen por qué ser exactamente iguales. Por ejemplo, no tiene sentido excluir de un fondo una bolsa de pobreza o una zona de actividad económica por la simple razón de mantener la homogeneidad.



El principio siempre debería consistir en velar por que los límites sean adecuados para la ejecución de la estrategia.

- *Demarcación*

Figura 24: Demarcación territorial

Esta es otra opción relativamente sencilla, que se puede aplicar, por ejemplo a los proyectos ejecutados en la costa o cerca de ella y financiados por el FEMP, así como a los de zonas rurales de interior financiados por el Feader. Podrían aplicar la estrategia dos comités de selección de la misma asociación o dos asociaciones que cooperen estrechamente.



Recuadro 37: Enfoque de demarcación de estrategias complementarias aplicado por GAL y FLAG italianos

En el periodo 2007-13, la demarcación de algunas regiones italianas impidió que los municipios cubiertos por un grupo Leader fueran subvencionables en el marco del Eje 4 del FEP. En los Abruzzos, por ejemplo, el FLAG de la Costa dei Trabocchi opera en los municipios

costeros de la provincia de Chieti, mientras que el grupo de acción local de Leader Maiella Verde cubre los municipios vecinos de interior del FLAG. Las dos organizaciones velan por que sus estrategias sean coordinadas y complementarias. Por ejemplo, el GAL se centra en cubrir las partes más alejadas de la zona, así como de los productores artesanales muy pequeños, mientras que el FLAG tiene por objetivo integrar las comunidades pesqueras en un proceso de desarrollo territorial más amplio.

Más información en la página 9 del [FARNET Magazine, Las comunidades pesqueras en el corazón del desarrollo local.](#)

- *Límites o retos geográficos compartidos*

Esta situación se produce cuando varias zonas comparten un límite. Por ejemplo, cuando una serie de zonas rurales comparten una línea costera, estuario, río o cordillera, o cuando rodean un centro urbano.

En estos casos, puede resultar útil separar las estrategias o ejes de cada zona rural financiados, por ejemplo, por el Feader, además de adoptar una estrategia común que cubra el límite compartido financiado por otros fondos (por ejemplo, el FEMP en el caso de la costa o el FEDER y el FSE en el caso de una ciudad).

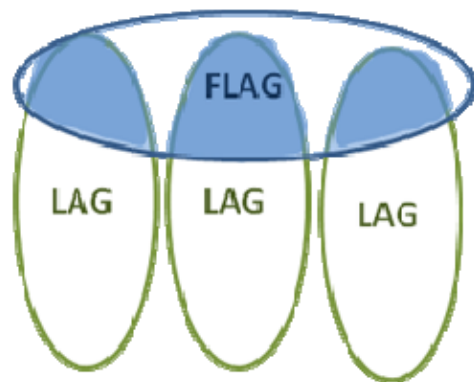


Figura 25: Límites geográficos compartidos

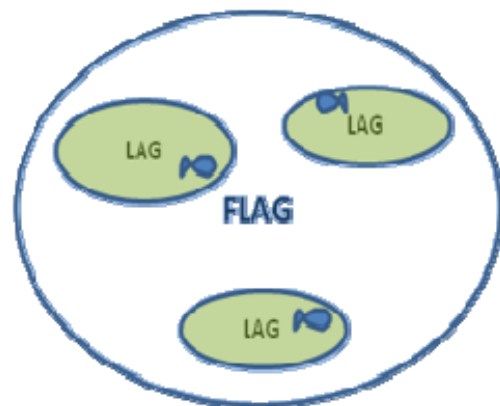
Por ejemplo, cada uno de los seis FLAG irlandeses sigue la costa y pasa por zonas de varios GAL de Leader. Como ya hemos indicado, para garantizar la coordinación, los miembros de la junta del GAL también asisten a la junta del FLAG.

- *Cooperación en cuestiones comunes*

Esta puede ser una forma útil de mantener zonas lo bastante pequeñas como para alentar la implicación de la comunidad a la vez que se permite que las estrategias de DLCL alcancen la escala precisa para abordar temas comunes que afecten a una zona mayor.

El enfoque se desarrolló originalmente en Finlandia para afrontar los problemas que se planteaban a ciertas comunidades pesqueras dispersas distribuidas a lo largo de zonas rurales cubiertas por Leader.

Figura 26: GAL y FLAG que cooperan en cuestiones comunes



Básicamente, uno de los grupos rurales de acción local actúa como líder de una estrategia conjunta para las zonas de pesca, con la participación de las otras zonas. Este tipo de enfoque

se podría aplicar, por ejemplo, en varios grupos rurales o pesqueros financiados por el Feader o el FEMP para desarrollar una estrategia común que abarque una agrupación de actividades económicas o un ámbito del mercado de trabajo financiados por el FEDER o el FSE. También se podría utilizar en varios barrios que afronten determinados problemas urbanos comunes.

Recuadro 38: Coordinación entre GAL y FLAG en el este de Finlandia

El FLAG del este de Finlandia abarca once zonas Leader, en parte porque la identidad de la zona FLAG se basa en el sistema de las aguas de los lagos (zona del Lago Saimaa) establecido en la zona, que se consideró necesario incluir totalmente, y en parte para garantizar que la estrategia cubra una masa crítica de pescadores. Los once GAL de Leader son miembros de la asociación del FLAG y, por lo tanto, siguen el trabajo respaldado por la estrategia pesquera. Uno de los GAL, el GAL de Leader de Rajupusu, también actúa en la entidad legal del FLAG del este de Finlandia.

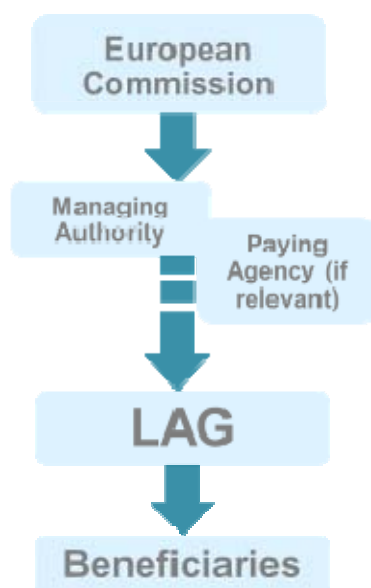
Capítulo 7. Cómo conseguir un DLCL más seguro, rápido y sencillo para los grupos de acción local

7.1 Introducción

Si bien la presente Guía está destinada principalmente a los GAL y otros agentes locales, este capítulo también puede resultar especialmente útil para las AG a la hora de diseñar sistemas de ejecución apropiados para el DLCL.

Dentro de los sistemas de ejecución que se definen en el RDC aplicable a los Fondos EIE, una de las características más distintivas del DLCL es que, además de elaborar la estrategia y desarrollar los proyectos, la comunidad local se involucra realmente en la ejecución, es decir, en el proceso por el cual los proyectos se seleccionan, se aprueban y se financian. En los sistemas de ejecución convencionales, las tareas de evaluar y seleccionar el proyecto y de aprobar su financiación corresponden normalmente a la AG o al organismo pagador. El DLCL es esencialmente diferente. El papel que desempeña el GAL no es meramente asesor. En realidad, los GAL también se encargan de seleccionar las operaciones y de fijar la financiación que se les concede. Pueden incluso tomar decisiones formales sobre las operaciones que se van a financiar.

Figura 27: Sistema de ejecución del DLCL



En el sistema de ejecución del DLCL básico, el proceso es el siguiente: las instituciones europeas establecen objetivos y principios comunes para cada fondo; la AG nacional o regional diseña las normas básicas de implementación del programa; la AG lanza una convocatoria para seleccionar los GAL; el GAL publica una convocatoria de propuestas y recibe, evalúa y selecciona las operaciones que serán financiadas para alcanzar los objetivos de la estrategia local; los beneficiarios ejecutan los proyectos y reciben la financiación.

Cada Fondo EIE tiene su estructura y su cultura propias, así como su forma particular de gestionar los fondos. El RDC establece el marco básico, pero en los Estados miembros se utilizan muchos sistemas diferentes. Las AG pueden ser nacionales o regionales, dependiendo

de la extensión del país, el fondo de que se trate y otros factores, como el nivel de descentralización o de federalismo. La AG se encarga de diseñar el sistema de ejecución y de asignar las tareas. En la sección 3.3.2 se describen las funciones mínimas del GAL previstas en la normativa.

El modo en el que se diseña el sistema de ejecución tiene un fuerte impacto en el funcionamiento del GAL y en los tipos de proyectos que finalmente se financiarán.

Si el sistema de ejecución no está adaptado al enfoque del DLCL, muchos de los beneficios que podría aportar se verán mermados o desaparecerán. Por ejemplo, los beneficios derivados de la rapidez del GAL para tomar decisiones locales, de la aplicación de los conocimientos locales a la hora de seleccionar un proyecto y de la motivación y el compromiso que derivan del sentido de pertenencia y responsabilidad de la asociación local se pueden ver reducidos si la AG o el organismo pagador duplican las funciones de toma de decisiones. No obstante, se deberían establecer medidas adecuadas para mitigar posibles situaciones de conflicto de intereses, así como para asegurar la segregación de las competencias entre los agentes involucrados en el proceso de toma de decisiones locales.

La tarea máspreciada de los GAL es la de animar las iniciativas de la comunidad. Y lo es especialmente en el caso de los proyectos más complejos que involucran a diferentes socios, que suelen ser los proyectos más innovadores y con más potencial para realizar cambios. Por lo tanto, es importante velar por que el GAL no tenga que centrarse principalmente en el trabajo administrativo, pues ello merma su capacidad de animación. La especificidad de la ejecución del DLCL también supone la adaptación de los mecanismos de financiación (incluidos la contribución nacional, los anticipos, etc.) para que los GAL y sus beneficiarios (a menudo, ONG, PYMES u organismos informales) puedan ejecutar sus proyectos.

En las secciones siguientes se muestran diversas maneras de potenciar los beneficios del DLCL y de evitar este tipo de problemas. En este capítulo se tratan:

- Las soluciones financieras adaptadas a las necesidades de los GAL y sus beneficiarios, incluidos los anticipos y pagos intermedios y los mecanismos de cofinanciación (sección 7.2);
- La reducción de la carga administrativa mediante mecanismos tales como planes de pequeños proyectos y planes paraguas (sección 7.3);
- La simplificación de la evaluación y el control de los proyectos (sección 7.4);
- La simplificación de los informes y la reducción del trabajo administrativo mediante opciones de costes simplificados (sección 7.5).

7.2. Mejor acceso a la financiación a nivel local

Los GAL suelen ser organismos privados (asociaciones, empresas sin ánimo de lucro o sin entidad legal) encargados de prestar un servicio público. Los mecanismos de financiación pública pertinentes del DLCL deberían adaptarse teniéndolo en cuenta. También deberían tener en cuenta las características concretas de muchos de los beneficiarios locales cuyos proyectos están financiados por el GAL. Existen varias opciones que facilitan el acceso de los agentes locales a la financiación.

Cofinanciación:

Se trata de **anticipar la cofinanciación pública nacional**: conviene asegurarse de que, en el DLCL, la cofinanciación pública nacional concedida por el ministerio o autoridad regional

competente lleguen al mismo tiempo que la subvención de la UE. Esta solución contribuye a la simplicidad y la transparencia del sistema de ejecución y sitúa a todos los socios del GAL al mismo nivel.

Un principio importante del DLCL es que la asociación debería conocer por adelantado su presupuesto total, incluida la cofinanciación pública nacional, a fin de animar y seleccionar los proyectos de máxima prioridad desde el punto de vista estratégico.

En varios Estados miembros, es la autoridad local o regional la que, en muchos casos proyecto por proyecto, proporciona la cofinanciación pública nacional necesaria para completar la subvención de la UE. Aunque este método puede estar justificado, por ejemplo, cuando se trata de grandes proyectos de infraestructuras o de grandes inversiones empresariales, podría no ser apropiado para el DLCL. En ocasiones surgen más problemas cuando la responsable de la asignación de la cofinanciación pública nacional proyecto a proyecto es una administración local, pues ello supone un impulso adicional en el proceso de toma de decisiones y crea relaciones de poder asimétricas en la asociación del GAL.

Los fondos y flujos de caja de muchos de los beneficiarios son limitados. Es posible que estos beneficiarios tengan que afrontar ciertas dificultades hasta que el proyecto se haya completado y justificado para recibir la subvención. Lo mismo puede suceder a algunos GAL con los costes de explotación y animación. Este tipo de problemas se puede abordar mediante pagos provisionales o anticipos, que deberán estar cubiertos por garantías en caso necesario.

Pagos intermedios:

Pagos intermedios o fraccionados. Los grandes proyectos se pueden dividir en etapas, lo que permite pedir una determinada parte del pago al concluir cada etapa y presentar el informe correspondiente. De este modo, el beneficiario no tiene que esperar al final del proyecto y a que se hayan rendido las cuentas pertinentes para cobrar, lo que ayuda a reducir los problemas de liquidez. Esta solución se ha adoptado en muchos Estados miembros durante el periodo 2007-13.

Mecanismos de prefinanciación:

Mecanismos de prefinanciación tales como los anticipos. Se trata de una forma de que los GAL y otros beneficiarios puedan obtener financiación tan pronto como se apruebe la puesta en marcha del proyecto. En los fondos cubiertos por el RDC, cada programa recibe prefinanciación de la Comisión, seguida de los pagos intermedios basados en las declaraciones de gastos y completada por un pago final. Los Estados miembros pueden hacer uso de la flexibilidad que ofrece esta prefinanciación, por ejemplo efectuando pagos anticipados con fondos nacionales para costes de explotación a los GAL que estén aplicando estrategias de DLCL. En particular, tanto en el Reglamento del Feader⁷⁸ como el del FEMP⁷⁹ se prevén expresamente anticipos de hasta el 50 % de la subvención pública para costes de explotación y animación. Además, el Reglamento del Feader prevé la posibilidad de este tipo de anticipos para beneficiarios de ayudas a la inversión⁸⁰. Para poder solicitar anticipos, los GAL y los beneficiarios han de presentar una forma de garantía adecuada.

⁷⁸ Artículo 42, apartado 2, del Reglamento del Feader.

⁷⁹ Artículo 62, apartado 2, del Reglamento del FEMP.

⁸⁰ Artículo 45, apartado 4, del Reglamento del Feader.

Cuando no haya posibilidad de anticipos, los beneficiarios pueden solicitar a alguna institución financiera una financiación puente que cubra los gastos del proyecto hasta que les sean reembolsados con fondos de la UE. También puede suceder que el beneficiario necesite un préstamo para realizar su propia contribución al proyecto. Por lo tanto, es importante que el GAL forje buenas relaciones con el sector financiero de su zona (por ejemplo, bancos o cooperativas de crédito locales), a fin de facilitar el acceso a préstamos y garantías para los proyectos del DLCL.

Recuadro 39: Soluciones financieras adaptadas al DLCL en Polonia

En Polonia, la cofinanciación nacional llega con la financiación de la UE. Tras superar el proceso de aprobación, es seguro que el proyecto recibirá la financiación de ambas partes (nacional y de la UE) al mismo tiempo. Una de las prioridades clave del presupuesto estatal es asegurar la cofinanciación de la UE, lo cual resulta comprensible, pues Polonia es uno de los mayores beneficiarios de los Fondos de Cohesión y en el periodo 2007-2013 todo su territorio era una región de convergencia.

En las zonas pesqueras polacas que aplican el Eje 4 del FEP, tanto los FLAG como los beneficiarios tienen acceso a anticipos que pueden ascender al 100 % de la cuantía total del proyecto. Estos anticipos se financian a partir del presupuesto nacional.

El FLAG polaco de Obra-Warta ha llegado a un acuerdo con el banco cooperativo local para conceder créditos a las ONG que los soliciten para la ejecución de proyectos relacionados con la pesca. Las condiciones del préstamo y el calendario de toma de decisiones están adaptados a las necesidades de los beneficiarios del Eje 4, y el FLAG se ha encargado también de buscar financiación adicional para ayudar a los beneficiarios a reembolsar la mitad de los intereses.

Un **proceso de toma de decisiones rápido** puede ayudar a que los grupos de acción local consigan financiación para sus proyectos de la forma más ágil posible, lo cual resulta de gran importancia de cara a la mejora de la liquidez para el desarrollo local. Las AG que demuestran las mejores prácticas realizan los pagos en el plazo de tres días desde la recepción de las solicitudes, y algunas incluso consiguen efectuarlos el mismo día. En los casos más extremos, los pagos se dilatan más de 12 meses, lo cual puede suponer una tensión considerable en la liquidez de las organizaciones que hayan de abonar cada mes salarios y otros pagos regulares. La mejor solución radica en una buena administración que trabaje rápidamente, combinada con una clara definición de las funciones. El siguiente ejemplo establece el punto de referencia finlandés en tres meses, plazo al que deberían aspirar todos los Estados miembros.

Recuadro 40: Centros finlandeses ELY, administración eficiente y separación de poderes respecto de los grupos de acción local de pesca (FLAG)

La cadena finlandesa de ejecución del DLCL pesquero es muy eficiente. Un proyecto típico se puede aprobar en un plazo de seis semanas desde su presentación. La clave de esta eficiencia radica en dos tipos de organización. Los doce Centros ELY, organismos intermedios del gobierno nacional, se encargan de las cuestiones relacionadas con la subvencionabilidad, las aprobaciones, la contratación y los pagos, mientras que el FLAG selecciona los proyectos subvencionables y se encarga de desarrollar una lista de proyectos para elaborar el plan de acción.

Los proyectos deben presentarse formalmente en el Centro ELY, aunque la mayoría también habrá estado en contacto informal con el coordinador del FLAG. El Centro ELY remite la

solicitud al grupo de trabajo del FLAG. El subcomité del FLAG se reúne dos semanas antes de la junta principal. La decisión se puede adoptar por dos procedimientos: una reunión presencial o un procedimiento escrito, por correo electrónico. La decisión se ratifica en la junta principal del FLAG y se envía de vuelta al Centro ELY. Una vez finalizado el trabajo administrativo, en un plazo de seis semanas desde la recepción de la documentación original en el Centro ELY se envía la carta de oferta al solicitante.

El Centro ELY no suele rechazar los proyectos seleccionados por el FLAG, y no solo porque el personal del grupo compruebe la subvencionabilidad de las ideas del proyecto desde el principio, sino también porque el Centro ELY sabe qué proyectos están preparando los FLAG, por lo que cualquier cuestión de subvencionabilidad se identifica antes de que se invierta un gran esfuerzo en desarrollar un proyecto no subvencionable.

El proyecto puede empezar desde la fecha de envío de la solicitud, pero bajo la responsabilidad del beneficiario. Los pagos se efectúan en los tres meses siguientes a la recepción de la petición.

7. 3. Reducción de la carga administrativa mediante planes de pequeños proyectos y planes paraguas

El RDC deja claro que el encargado de decidir qué proyectos se financiarán y qué financiación recibirán es el GAL (el artículo 34 especifica que el GAL ha de evaluar las solicitudes de ayuda, seleccionar las operaciones y fijar la cuantía). La AG (o el organismo intermedio designado) ha de asegurar una selección transparente de los GAL y verificar que tanto el GAL como el beneficiario cumplan todos los requisitos obligatorios. En virtud de ciertas condiciones descritas en el capítulo 5, en el marco de las disposiciones establecidas por la normativa nacional y de la UE, las AG también pueden delegar en los GAL otras tareas, como la aprobación final de los proyectos, lo cual incluye la firma del acuerdo de subvención o la transferencia de los fondos a los beneficiarios.

Este proceso de aprobación del proyecto en dos etapas no tiene por qué prolongarse: si todos los agentes tienen claras sus tareas y existen procedimientos y herramientas (por ejemplo, listas de verificación) que faciliten la toma de decisiones, el proceso se puede simplificar. No obstante, si se utilizan ciertos mecanismos, como los «planes de pequeños proyectos» y los «planes paraguas», se podrán simplificar aún más.

En los **planes de pequeños proyectos establecidos por las AG**, los proyectos inferiores a un tamaño determinado (por ejemplo, 5 000 €) y en ocasiones con limitaciones en los propósitos financiables, se someten a un sistema de solicitud y aprobación simplificado (los formularios de solicitud son más breves y se requieren menos documentos; por ejemplo, si la cuantía es pequeña no se exige prueba de que los costes son razonables). Esto presenta la ventaja de un acceso más fácil a la financiación para los beneficiarios con menos experiencia (como pequeñas ONG o particulares), a la vez que reduce el riesgo mediante la limitación de la cuantía y el propósito. Este tipo de plan se utilizó en varios Estados miembros en el periodo 2007-2013.

Los **planes paraguas** permiten que el GAL desembolse subvenciones pequeñas (por ejemplo, inferiores a 3 000 euros) en favor de un tipo determinado de beneficiario (pequeñas ONG o empresas o ciertos sectores o empresas). El GAL, que en estos casos actúa como promotor del proyecto, solicita un paquete de financiación determinado y lo distribuye en forma de pequeñas subvenciones entre los beneficiarios de la zona. La diferencia respecto de los planes de pequeños proyectos consiste en que normalmente es el GAL el que desempeña el papel de

solicitante y el que recibe la subvención, siempre y cuando las AG se encarguen de los pagos, la auditoría y el control⁸¹.

Al haber un solicitante/beneficiario, el proyecto paraguas se puede tratar como una sola operación. Este enfoque reduce el número de verificaciones administrativas de las solicitudes de ayuda y de pagos⁸².

Aunque esta propuesta presenta ventajas, es importante prestar atención al diseño. Los proyectos paraguas pueden facilitar a las pequeñas organizaciones, los negocios y los particulares el acceso a los programas, y conseguir que les resulte más simple, rápido y sencillo, mientras que las cadenas de ejecución tradicionales están diseñadas para un pequeño número de proyectos grandes y suelen conllevar una carga administrativa considerable. La presentación de informes es responsabilidad de una organización (normalmente, el GAL) con experiencia en la documentación de gastos públicos. El GAL es el responsable de elaborar una lista detallada de los organismos que reciben asistencia para las pistas de auditoría.

A la hora de diseñar proyectos paraguas, los GAL deben asegurarse de que se lleva a cabo una supervisión estricta de las actividades de los beneficiarios, a fin de evitar el riesgo de gastos no subvencionables. En segundo lugar, para que este tipo de proyectos no acabe por convertirse en una especie de caja negra (es decir, para impedir que consista en una serie de actividades que no estén estrechamente relacionadas en su totalidad con el objetivo general), los proyectos deberían centrarse en actividades muy específicas y de tipos similares, a fin de alcanzar los objetivos estratégicos del DLCL. En el caso de Escocia que se muestra a continuación (véase cuadro 41), se trataba de la acreditación para el turismo.

Recuadro 41: Ejemplos de planes paraguas en Escocia (Reino Unido), Finlandia y Suecia

En Angus, que corresponde al GAL rural escocés de Tayside, se ha aplicado el enfoque del plan paraguas en proyectos turísticos. Uno de los tipos cubre los costes de acreditación de los establecimientos de alojamiento que ofrecen cama y desayuno (*bed and breakfast*) con una serie de entidades turísticas importantes. La subvención de Leader cubre el 40 % de los costes de acreditación, los fondos nacionales procedentes de la autoridad local cubren el 50 %, y el propio establecimiento de *bed and breakfast*, el 10 %. Una acreditación ordinaria cuesta aproximadamente 800 euros y alrededor de treinta se gestionaron con un coste subvencionable total de 23 000 euros.

Un segundo ejemplo escocés en el marco de Leader utilizó un plan paraguas para conceder pequeñas subvenciones de hasta 5 750 euros para la puesta en funcionamiento de empresas sociales. Por el mismo importe, se disponía también de una subvención de desarrollo de seguimiento. El coste total del plan fue de 100 000 euros, y la financiación de la UE se fijó en un 40 %. Los gastos subvencionables cubrieron el asesoramiento y la financiación del desarrollo del negocio (planificación del negocio, herramientas comerciales, fondos, tecnologías de la información, legalidad, productos y desarrollo de servicios), los cursos de formación, la sensibilización, la señalización, la creación de asociaciones y la puesta en común de buenas prácticas.

⁸¹ Los proyectos de los planes paraguas corresponden en la mayoría de los casos a ayudas *de minimis*.

⁸² Los proyectos paraguas no siempre reducen la carga administrativa de las verificaciones sobre el terreno (les corresponde el 5 % del importe pagado con cargo al fondo), pues las verificaciones no siempre pueden detenerse al nivel paraguas y deben llegar al beneficiario último.

En Suecia se utilizan planes paraguas en proyectos dirigidos a la juventud de las zonas rurales. Los beneficiarios son, principalmente, grupos de jóvenes, grupos de comunidades pequeñas y organizaciones culturales. Las acciones subvencionables incluyen estudios de viabilidad, festivales juveniles, visitas de estudios e incluso pequeñas inversiones. Normalmente, el nivel superior de financiación es de unos 3 000 euros.

En Finlandia se utiliza un mecanismo de «proyectos de coordinación» para financiar una amplia gama de proyectos a pequeña escala reuniéndolos en un único proyecto. Estos proyectos de coordinación pueden incluir medidas duras y blandas. La junta del GAL realiza una selección a partir de una convocatoria de propuestas abierta. Por ejemplo, en el GAL de Joutensén Reitti se seleccionaron para ejecución trece solicitudes de un total de veintitrés. Un presupuesto total de 50 000 euros respaldaba los trece microproyectos, uno de los cuales consistía en pintar el ayuntamiento del pueblo. El GAL firmó asignaciones con cada uno de los trece beneficiarios y supervisó sus gastos y los resultados que obtuvieron.

En muchos proyectos locales, la velocidad es el factor determinante para alcanzar los objetivos, de ahí la importancia de los planes de pequeños proyectos y los planes paraguas. No obstante, si se tiene en cuenta el nivel de delegación, la velocidad no es el único factor significativo. Otra cuestión que no se ha de olvidar es que el sistema de ejecución del DLCL debe fomentar la responsabilidad local y promover el sentido de pertenencia y la motivación local.

7.4. Aclarar las cuestiones relacionadas con la subvencionabilidad

En los reglamentos de la UE se especifica que determinados tipos de gastos no se pueden financiar con ciertos fondos, a lo que las AG suelen añadir sus propias restricciones. Su intención es orientar a los GAL y beneficiarios y excluir gastos que, según las AG, no constituyen una prioridad para la ayuda o pueden resultar problemáticos desde el punto de vista de la contabilidad, la auditoría y el control. La experiencia demuestra que, cuando se intentan definir todos los gastos subvencionables de una manera demasiado precisa (por ejemplo, publicando listas detalladas de partidas de gastos aceptables), se plantean inevitablemente cuestiones interminables y surgen problemas a la hora de decidir si un gasto concreto es o no realmente subvencionable. A su vez, esto puede dilatar el proceso de aprobación del proyecto, especialmente si la decisión implica a niveles administrativos por encima del GAL.

Por lo tanto, dentro de los límites indicados en los reglamentos es aconsejable asegurarse de que la definición del concepto de subvencionable quede lo bastante clara como para adaptarse a una variedad de situaciones locales sin desembocar en conflictos innecesarios sobre los gastos individuales. Por otra parte, la AG puede impedir que los GAL financien causas no apropiadas mediante la elaboración de una lista de gastos **no subvencionables**.

Las razones de que un proyecto o parte de él se declaren no subvencionables deben ser **completamente transparentes y difundirse adecuadamente**, de modo que todas las partes interesadas las conozcan con antelación y puedan tenerlas en cuenta al preparar los proyectos. Los GAL deben asegurarse de que conocen estas normas, informar a los promotores de sus proyectos y mantener un contacto regular con el personal de administración del programa encargado de los controles de subvencionabilidad (en caso de que no se hayan delegado en el propio GAL), a fin de garantizar una **comprensión común** de las normas

Las cuestiones de específicas de subvencionabilidad que requieren una especial atención incluyen el IVA, las garantías bancarias y las contribuciones en especie.

IVA: Los problemas relativos a la interpretación de las normas del IVA han provocado en ocasiones retrasos en los pagos, por lo que conviene que los GAL y las AG las aclaren desde fases tempranas. Por ser el IVA una competencia nacional, los distintos Estados miembros interpretan de diferentes maneras qué organizaciones pueden recuperarlo. Cuando la recuperación es posible, el IVA pagado por el GAL o el beneficiario no entra en la solicitud de gastos. En cambio, cuando el GAL o el beneficiario no tienen la posibilidad de recuperar el IVA con arreglo a la legislación nacional, este puede constituir un gasto subvencionable. En este caso, el IVA se ha de incluir en el presupuesto del proyecto y en la solicitud de gastos.

Garantías bancarias: En algunos casos, los anticipos previstos en los reglamentos precisan una garantía bancaria. Esto puede resultar un problema si los GAL o los beneficiarios son ONG o empresas sociales. Por ejemplo, en Polonia, el coste habitual de una garantía es de unos 1 000 euros. Algunos GAL han conseguido soslayar este problema mediante garantías de los municipios. Tanto una aclaración temprana como la búsqueda de soluciones más económicas resultan esenciales.

Contribución en especie: la contribución mediante la realización de trabajos no remunerados o mediante el acceso libre a determinados activos es una característica habitual del DLCL y puede aportar un valor añadido considerable. En muchos casos, esto demuestra el compromiso de los miembros de la asociación del GAL y de otros miembros de la población local con las metas comunes. En periodos anteriores, algunas AG no consideraban que esta contribución fuera un gasto subvencionable (es decir, no permitían reducir el importe de la contribución financiera a un proyecto que un GAL o beneficiario tuviese que aportar), lo que excluía muchas iniciativas y contribuciones valiosas. Las contribuciones en especie se consideran subvencionables siempre que se cumplan los criterios dispuestos en el artículo 69, apartado 1, del RDC y lo permitan las normas específicas del fondo y del programa. Los GAL deben comprobar si esta opción es posible en su caso. Las contribuciones en especie constituyen un importante método para ampliar el número de beneficiarios potenciales y para incrementar la capacidad del GAL de financiar sus propias operaciones.

7.5. Uso de costes simplificados

Antecedentes

En el periodo 2007-2013, las opciones de costes simplificados (OCS) se emplearon principalmente en el marco del FSE, y en 2011 en torno a la mitad de los Estados miembros de la UE había implementado opciones de costes simplificados⁸³. En el marco del FEDER, la aplicación de tipos fijos para costes indirectos ha aumentado desde 2010. Unos cuarenta y cinco programas han establecido tipos fijos.

El Informe Anual del Tribunal de Cuentas Europeo de 2012 indica que en la muestra del FSE no se han encontrado errores relacionados con el empleo de opciones de costes simplificados, lo que apunta a que los proyectos cuyos costes se declaran mediante OCS son menos proclives al

⁸³ Evaluación Metis y Wiiw 2012 de la reacción del FSE ante la crisis económica y financiera.

error. Así pues, un uso más amplio de las OCS tendría normalmente un impacto positivo en el nivel de error⁸⁴.

A partir de la experiencia mencionada, la posibilidad de emplear costes simplificados se ha desarrollado a través de todos los Fondos EIE y se recoge en los artículos 67 y 68 del RDC. En el RDC se prevén tres tipos diferentes de opciones de costes simplificados: el baremo estándar de costes unitarios, el importe a tanto alzado y la financiación a un tipo fijo (véase el recuadro 42).

Tipos de opciones de costes simplificados

En resumen, los costes simplificados constituyen una manera de enfocar los pagos más hacia los resultados que se consiguen mediante la realización de una actividad que a las contribuciones.

Recuadro 42: Tipos de opciones de costes simplificados

Tipos de opciones de costes simplificados	Cómo se definen en el Reglamento	Ejemplos ilustrativos en un contexto de desarrollo local
Baremos estándar de costes unitarios	El gasto subvencionable o una parte de él se calcula a partir de actividades cuantificadas, multiplicando los resultados por un coste unitario definido previamente .	Los baremos estándar de costes unitarios se han empleado, por ejemplo, para fijar el coste de la formación de un aprendiz, o bien el coste de la ejecución de un plan de instrucción, o el coste de un asesor comercial por hora. Los baremos estándar de costes unitarios también podrían cubrir las contribuciones en especie. Por ejemplo, en Austria se asignó un valor de 30 euros/hora para los trabajadores autónomos que contribuyesen a proyectos financiados por el FEDER en el campo de la I+D.
Importes a tanto alzado	El gasto subvencionable o una parte de él se calcula a partir de un importe único establecido previamente (que debe ser inferior a 100 000 euros de contribución pública), con arreglo a lo estipulado en el acuerdo sobre actividades o resultados). Advertencia: los importes a tanto	El importe de la ayuda para una reunión se podría establecer en una suma determinada que cubra los gastos de alquiler de las salas de reuniones, comidas y refrigerios y apoyo audiovisual. Este importe se podría basar en una evaluación de los costes de proyectos similares previos. El pago se efectúa una vez conseguidos los resultados, es decir, cuando se presentan las pruebas de la

⁸⁴ Informe anual del Tribunal de Cuentas Europeo 2012, capítulo 6, apartado 23, Diario Oficial de la UE, 14.11.2013, C 331/175.

	alzado constituyen un sistema binario, es decir, si se ejecutan las actividades o se consiguen los resultados acordados, se abona el importe preestablecido; en caso contrario, no se abona. Este sistema funciona mejor cuando se trata de proyectos con una sola prestación (por ejemplo, la organización de una conferencia).	celebración de la reunión. Ciertos tipos de costes derivados de la función de coordinación de un GAL podrían basarse en cantidades fijas establecidas con arreglo a un conjunto de tareas acordado.
Financiación a un tipo fijo	La categoría específica del coste subvencionable se calcula previamente aplicando un porcentaje a una o varias categorías de costes subvencionables. Este método se puede utilizar para calcular costes indirectos y otros tipos de costes. La forma de financiación a un tipo fijo más utilizada se aplicará al cálculo de los costes indirectos.	La financiación a un tipo fijo suele utilizarse para calcular costes que pueden ser difíciles de justificar y que vienen generados por otras categorías de costes. Un ejemplo de ello sería el de los costes indirectos de funcionamiento de una unidad local de barrio (alquiler, teléfono, material de oficina, calefacción) en una oficina compartida. En Alemania, en el periodo 2007-13, en la mayor parte de los programas del FSE los costes indirectos de los proyectos se fijaron en el 7 % de los costes directos. La financiación a un tipo fijo reduce enormemente la carga administrativa que soportan los beneficiarios, pero el método sigue centrándose más en las aportaciones (los gastos directos se han de documentar) que en el caso del baremo estándar de costes unitarios y en el del importe a tanto alzado.

El porqué de las OCS en el contexto del DLCL

- Reducción de la carga administrativa que soportan los GAL: permitir que el GAL utilice opciones de costes simplificados, por ejemplo, para una parte o la totalidad de sus costes de explotación y animación, podría dar lugar a una disminución considerable de la carga administrativa, al reducirse el número de documentos que se han de archivar.
- Reducción de la carga administrativa que soportan las autoridades: el tiempo destinado a la revisión de facturas se reduce y los controles pueden sustituirse por verificaciones sobre el terreno, lo que permite centrarse más en la calidad de los proyectos financiados que en los gastos.
- Menor riesgo de error: véase la conclusión del informe del Tribunal de Cuentas Europeo de 2012 que se menciona más arriba.

Qué se ha de tener en cuenta al diseñar las OCS para el DLCL

En un contexto de DLCL, se ha de procurar no causar estrés financiero a las organizaciones de pequeño tamaño, al colocarlas en un entorno de financiación más complicado. Por lo tanto, cualquier opción de costes simplificados que se utilice se ha de seleccionar y aplicar con sumo cuidado.

Baremos estándar de costes unitarios

Al diseñar la opción de coste simplificado, se ha de reflexionar detenidamente sobre cómo justificarla. De hecho, si el coste unitario se define como un gasto de formación por hora y aprendiz, este deberá firmar las hojas de asistencia de cada hora. Por otra parte, si el coste unitario se define como el coste de la formación de un aprendiz que está en proceso de obtener el certificado de formación, el coste unitario se justificará con la inscripción y el certificado final del aprendiz.

Importes a tanto alzado

Pueden surgir situaciones en las que los GAL o los proyectos corran el riesgo de perder una subvención por no haber alcanzado plenamente un objetivo (por ejemplo, con el enfoque de los importes a tanto alzado, colocar a nueve aprendices cuando el objetivo era diez). Los importes a tanto alzado siguen una lógica binaria de sí o no: si se consigue el resultado, se realiza el pago; en caso contrario, no se realiza. Este carácter binario de los pagos de importes a tanto alzado puede resultar especialmente peligroso para los beneficiarios, por lo que solo se debe utilizar en circunstancias bien definidas y concretas en las que los resultados se puedan predecir con facilidad (como es el caso de la realización de estudios). En otros casos, se puede aplicar una opción de costes simplificados más flexible o progresiva, como los costes unitarios estándar.

«Staerken vor Ort» fue un programa de empoderamiento del FSE ejecutado en 280 oficinas locales de toda Alemania. Se emplearon importes a tanto alzado para calcular los importes pagados a las oficinas locales por las tareas administrativas (véase el recuadro 43).

Recuadro 43: Staerken Vor Ort. Uso de importes a tanto alzado para sufragar los costes de explotación

Staerken Vor Ort fue un programa alemán de empoderamiento que se ejecutó entre 2009 y 2012 y adoptó un enfoque de grupo objetivo localizado centrado en los jóvenes y las mujeres. El programa, cuyo valor total superaba los 71 millones de euros, fue financiado por el FSE en toda la República Federal y administrado por un organismo intermedio que actuaba en nombre del Ministerio Federal Alemán de la Familia, las Personas Mayores, la Mujer y la Juventud. El programa se ejecutó por medio de 280 administraciones gubernamentales locales. Durante sus tres años de actividad, el programa apoyó 9 000 microproyectos, con un valor de hasta 100 000 euros, y alcanzó a 235 000 jóvenes y mujeres.

Financiación: El programa proporcionaba hasta 100 000 euros para microproyectos desarrollados en un solo barrio o hasta 150 000 euros en distritos de mayor tamaño. Los microproyectos estaban financiados por el FSE al 100 %, pero la autoridad local tenía que aportar un 15 % adicional en gastos de personal de la oficina local de coordinación (definida como un beneficiario intermedio de los fondos federales del FSE).

Importe a tanto alzado: Para simplificar las tareas administrativas y reducir el índice de error, se proporcionó un importe a tanto alzado para gastos operativos no relacionados con el personal de las oficinas locales de coordinación. Estos gastos cubrían las campañas

publicitarias, los costes administrativos, los pequeños equipamientos y el mantenimiento.

Este importe a tanto alzado se calculó a partir de datos históricos y como porcentaje del valor total del FSE, establecido en un 14 % de la subvención total del FSE. Para los que fueran a recibir hasta 100 000 euros, el importe a tanto alzado podía ser de hasta 14 000 euros (barrios) y para los distritos que fueran a recibir hasta 150 000 euros, podía ser de hasta 21 000 euros. Para recibir este importe a tanto alzado, las oficinas de coordinación locales tenían que cumplir diversas condiciones:

- Se tenían que haber creado los comités locales asociados al programa a nivel local;
- Se tenía que haber lanzado, como mínimo, una campaña pública local;
- La oficina local de coordinación tenía que haber participado como mínimo en un grupo o evento de la red federal;
- Se tenía que haber ejecutado un mínimo de microproyectos previstos, con un uso correcto de los fondos destinados a su financiación.

El método de cálculo se basaba en el Reglamento (CE) nº 396/2009 y en el documento de trabajo correspondiente⁸⁵. El programa finalizó a finales de 2011 y se evaluó en 2012. Una alternativa habría sido emplear un sistema de tipo fijo.

(<http://www.staerken-vor-ort.de/>)

La Comisión recomienda que el trabajo sobre las metodologías de cálculo de los costes simplificados se realice con todas las partes interesadas, como los GAL, y con las autoridades responsables de las auditorías, de manera que todos los agentes de los sistemas de gestión y control comprendan el nuevo sistema y lo aprueben.

7.6 Auditoría y controles

Las operaciones de DLCL están sujetas a auditorías y controles que llevan a cabo las autoridades competentes dentro de sus competencias y responsabilidades, tal como requieren las disposiciones normativas de la UE relativas a los sistemas de gestión y control de proyectos cofinanciados con Fondos EIE

Es de la mayor importancia que, desde el principio, se establezcan procedimientos justos y transparentes y se definan con claridad las responsabilidades y la obligación de rendir cuentas de todos los agentes implicados. Desde la etapa más temprana posible del ciclo del proyecto, los beneficiarios deberían ser conscientes de todas las obligaciones que deben cumplir.

En aras de la buena gestión del DLCL, deberían incorporarse a los procesos controles efectivos y eficientes dirigidos a mitigar, entre otras cosas, los riesgos inherentes de posibles conflictos de intereses, la duplicación de funciones y los criterios de elegibilidad dudosos.

Al ejecutar las operaciones del DLCL, se deberían tener en cuenta los riesgos que puedan desembocar en errores, en particular asegurándose de que los gastos en los que se incurran sean razonables y de que se respeten los procedimientos pertinentes de contratación pública.

7.7. Observaciones finales

⁸⁵ Documento COCOF 09/0025/04-ES de 28.1.2010 (en proceso de actualización por la Comisión Europea).

Como ya hemos mencionado, muchas de las recomendaciones anteriores se dirigen en primer lugar a las AG, como responsables de diseñar mecanismos de ejecución eficientes. Sin embargo, los GAL deberían ser conscientes de los posibles beneficios y consecuencias de las diferentes opciones de ejecución e intervenir de manera activa en los debates con las AG, a fin de desarrollar mecanismos de ejecución adecuados para el DLCL. La creación de redes entre GAL, así como el intercambio de experiencias con los GAL que actúan en otras regiones o utilizan otros fondos, puede ser una fuente importante de conocimiento e inspiración y ayudar a los GAL en los debates con las AG sobre la ejecución de los proyectos.

La implementación del DLCL se puede simplificar, acelerar y facilitar para todos los afectados, pero para ello es necesario que las AG lleven a cabo una planificación por adelantado, así como una gran cantidad de trabajo preliminar, que incluirá la formación y la sensibilización de todos los agentes de la cadena de ejecución. Desde el principio del proyecto, se deberá prestar una especial atención al establecimiento de buenos canales de comunicación entre los GAL y las AG.