

**Fondos Estructurales y de Inversión Europeos**  
**Guía para los Estados miembros, las Autoridades del Programa y los**  
**Beneficiarios**

---

**Guía de Desarrollo Local Participativo para Actores  
Locales<sup>1</sup>**

**Abril 2014**

---

---

<sup>1</sup> Este documento de orientación se modificará para tener en cuenta la versión final del Reglamento del FEMP. Actualmente la guía está basada en la versión final consolidada (COD 2011/0380 de 10 de febrero de 2014) de la propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca.

# Guía de Desarrollo Local Participativo para Actores Locales

Abril 2014

---

## Índice

Introducción .....	8
Capítulo 1. ¿Por qué Desarrollo Local Participativo? .....	10
Capítulo 2. ¿Cómo poner en marcha el DLCL en ocho pasos básicos? .....	14
Capítulo 3. ¿Cómo ayudar a las asociaciones DLCL a responder a los nuevos desafíos? .....	20
Capítulo 4. ¿Cómo y por qué llevar a cabo el DLCL en las ciudades? .....	54
Capítulo 5. ¿Cómo y por qué llevar a cabo el DLCL para la inclusión social? .....	74
Capítulo 6. Coordinación con otros fondos.....	92
Capítulo 7. Métodos para conseguir que el DLCL resulte más seguro, rápido y sencillo para los grupos de acción local.....	109

## Figuras

Figura 1: Diagrama en espiral de la asociación entre el área y la estrategia con el tiempo, trinidad del DLCL .....	15
Figura 2: Fijación de límites.....	26
Figura 3: Unidades de negocio en el centro comercial Rathmor, propiedad de la empresa social Creggan Enterprises Derry/Londonderry UK .....	56
Figura 4: Relaciones entre las políticas sectoriales, las estrategias de desarrollo urbano integrado y el DLCL.....	58
Figura 5: Diagrama utilizado en Monteveglio para expresar los principios de su modelo de economía circular .....	60
Figura 6: Alba Iulia, bloque 2 antes y después (Fuente: Informe de los 50 casos de la UE) .....	62
Figura 7: Espacio social rehabilitado en un parque en Terrassa .....	63
Figura 8: Vista aérea de la zona Silicon Round en Shoreditch, East London.....	64
Figura 9: Parte del “Caldero creativo” en Tallinn, Estonia .....	65
Figura 10: Amersfoot NL Asociación de alimentación sostenible.....	67
Figura 11: Población local trabajando sobre un mapa base para “Planificar lo real” (fuente: communityplanning.net).....	69
Figura 12: El papel de animador de un coordinador de un GAL urbano.....	70
Figura 13: Las 34 zonas de Berlín seleccionadas para la gestión a nivel de barrio .....	72
Figura 14: Configuraciones espaciales del DLCL en el entorno urbano y urbano-rural .....	73
Figura 15: La espiral de innovación de acuerdo con la red “My Generation at Work” .....	75
Figura 16: Punto de empleo en Berlin.....	86
Figura 17: My generation at work, Gráfico ‘Go For It’ .....	87
Figura 18: Presupuesto participativo en Cascais, Portugal .....	90
Figura 19: Coordinación de GAL y GALP .....	94
Figura 20: Pasos para la financiación múltiple o la monofinanciación .....	947
Figura 21: Único organismo contable de coordinación de cuatro Fondos .....	104
Figura 22: Posibles Relaciones entre los consejos de los GAL financiados por distintos Fondos .....	105
Figura 23: GAL y GALP con los mismos límites.....	106
Figura 24: Delimitación territorial.....	106
Figura 25: Límites geográficos compartidos .....	107
Figura 26: GAL y GALP en cooperación sobre temas comunes.....	107
Figura 27: Sistema de ejecución del DLCL.....	109

## Cuadros

Cuadro 1: Ejemplos de respuesta a diferentes retos a través de la aplicación de estrategias de desarrollo local.....	23
Cuadro 2: Artículo 33 Disposiciones Comunes del Reglamento sobre las estrategias de desarrollo local.....	25
Cuadro 3: Ejemplos de la definición de la zona de Portugal y Finlandia.....	27
Cuadro 4: Ejemplo de carácter integrado de una estrategia de “My Generation URBACT” .....	30
Cuadro 5: Cluster de innovación dentro del plan de la estrategia LEADER del West Cork 2007-13.....	31
Cuadro 6: Orientación y supervisión de IRD Duhallow .....	33
Cuadro 7: Ejemplo del proceso participativo para preparar la estrategia de desarrollo local por un grupo LEADER de españoles desde el Valle del Jerte.....	36
Cuadro 8: Ejemplo de un plan de acción que exige el Eje 4 del FEP en Francia. ....	37
Cuadro 9: Ejemplo de un sistema de evaluación por pares por un LG Kasvu en Finlandia: .....	40
Cuadro 10: Las tareas de los grupos de acción local.....	40
Cuadro 11: Desarrollo de capacidades por el GALP North Eastern Lapland.....	41
Cuadro 12: Colaboración en los GAL finlandeses.....	44
Cuadro 13: Selección de proyectos por parte de la asociación LEADER + North Highlands.....	45
Cuadro 14: Selección de operaciones y el pago a cargo de LEADER los GAL en la región española de Aragón.....	47
Cuadro 15: Selección de las operaciones y el pago por el GAL finlandés .....	47
Cuadro 16: ejemplo de apoyo preparatorio de los GAL en Estonia.....	50
Cuadro 17: Reglas para las actividades de cooperación de grupos de acción local en Suecia y Polonia.....	52
Cuadro 18: Monteveglio, un movimiento de transición apoyado por la administración local... 59	
Cuadro 19: Duisburg Marxloh (DE)–un enfoque participativo hacia el desarrollo urbano integrado .....	60
Cuadro 20: Terrassa, Cataluña España .....	62
Cuadro 21: Shoreditch Trust y el barrio creativo de Londres .....	63
Cuadro 22: Alston Cybermoor – una ciudad digital en un entorno rural.....	66
Cuadro 23: Los enfoques de inserción social DLCL en Limerick, Irlanda.....	78
Cuadro 24: Plan de empleo local e integración en Narbonne, Francia.....	79
Cuadro 25: “Casas Primeiro” Lisboa, Portugal .....	80
Cuadro 26: Integración de la comunidad gitana en Cserehát, Hungría .....	81
Cuadro 27: Integración positiva en Riace, Calabria, Italia.....	82
Cuadro 28: El Programa de Empoderamiento South Tyrone lleva a la integración de inmigrantes mediante un enfoque basado en los derechos y el empoderamiento .....	83
Cuadro 29: Coordinación a nivel regional en Polonia .....	96
Cuadro 30: Implicaciones de la monofinanciación y de la financiación múltiple para la coordinación de fondos a nivel local.....	98
Cuadro 31: Coordinación de los Fondos de la UE en el Tirol, Austria .....	99
Cuadro 32: Mapa de planificación de DLCL.....	99
Cuadro 33: Planificación multisectorial en Andalucía y plataforma de financiación múltiple de la región sureste de Cork .....	100
Cuadro 34: Coordinación de los GAL y GALP en Almería Oriental, España.....	103
Cuadro 35: Gestión de los GAL y GALP a través de un único organismo. Pays en Francia y Agencias de Desarrollo Local en Grecia .....	104
Cuadro 36: Comités de coordinación técnica en el Valle del Jerte (España) .....	105
Cuadro 37: Enfoque de delimitación de estrategias complementarias seguidas por los GAL y GALP italianos.....	106

Cuadro 38: Cooperación entre GAL y GALP en Finlandia del Este .....	107
Cuadro 39: Soluciones financieras adaptadas al DLCL en Polonia .....	112
Cuadro 40: Centros ELY (centros para el desarrollo económico, transporte y medio ambiente) en Finlandia: administración eficiente y separación de poderes con los grupos de acción local de pesca (GALP).....	113
Cuadro 41: Ejemplos de esquemas tipo paraguas de Escocia (Reino Unido), Finlandia y Suecia .....	115
Cuadro 42: Los tres tipos de opciones de costes simplificados .....	117
Cuadro 43: Stärken Vor Ort: Empleo de las cantidades fijas únicas para sufragar los gastos de funcionamiento .....	120

## **Acrónimos y abreviaturas principales**

<b>DLCL</b>	Desarrollo Local Participativo, Desarrollo Liderado por Comunidades Locales
<b>CPR</b>	Normativas de Disposiciones Comunes
<b>DG AGRI</b>	Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural
<b>DG EMPL</b>	Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión
<b>DG MARE</b>	Dirección General de Asuntos Marítimos y Pesca
<b>DG REGIO</b>	Dirección General de Política Regional
<b>FEADER</b>	Fondo Europeo de Agricultura y Desarrollo Rural
<b>FEP</b>	Fondo Europeo de Pesca
<b>FEMP</b>	Fondo Europeo Marítimo de Pesca
<b>REDR</b>	Red Europea de Desarrollo Rural
<b>FEDER</b>	Fondo Europeo de Desarrollo Regional
<b>FSE</b>	Fondo Social Europeo
<b>Fondos EIE</b>	Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (FEADER, FEMP, FEDER, FSE y Fondo de Cohesión)
<b>UE</b>	Unión Europea
<b>FARNET</b>	Red Europea de Zonas de Pesca
<b>GALP</b>	Grupos de Acción Local de Pesca
<b>OI</b>	Organismo intermedio
<b>ITIS</b>	inversiones territoriales integradas
<b>GAL</b>	Grupos de acción local
<b>EDL</b>	Estrategia de desarrollo local
<b>LEADER</b>	Liaisons entre Actions de Développement de l'Economie Rurale
<b>AG</b>	Autoridad de gestión
<b>EM</b>	Estado miembro
<b>OCS</b>	Opciones de Costes Simplificados

**Agradecimientos**

*Este documento ha sido elaborado por los expertos de desarrollo local Pablo Soto y Peter Ramsden y editado por la Comisión Europea (DG AGRI, EMPL, MARE y REGIO).*

*Se pretende facilitar la puesta en práctica del desarrollo local participativo y fomentar las buenas prácticas. No es legalmente vinculante para todas las entidades que participan en la aplicación de los Fondos EIE ni de los Estados miembros, pero ofrece directrices y recomendaciones y refleja las mejores prácticas.*

*Estas Directrices se entenderán sin perjuicio de la legislación nacional y deben leerse y puede ser adaptada teniendo en cuenta el marco jurídico nacional.*

*Esta guía es sin perjuicio de la interpretación del Tribunal de Justicia y del Tribunal General o por decisiones de la Comisión.*

# Introducción

## Propósito de la guía

Esta guía para el desarrollo local participativo (DLCL) se ha publicado en el inicio del nuevo período de programación 2014-2020 con el fin de dar a las personas directamente involucradas en los grupos de acción local algunas herramientas prácticas y sugerencias para la implementación de DLCL en una variedad de contextos.

Esta guía es complementaria a la Guía Comunitaria<sup>2</sup> emitida en abril de 2013 por cuatro Direcciones Generales de la Comisión Europea (DG AGRI, EMPL, MARE y REGIO) para ayudar a las autoridades de los Estados miembros a crear las condiciones para la utilización eficaz de local participativo desarrollo en sus acuerdos de asociación y diseñar en sus respectivos programas.

Esta guía también debería ser relevante para proporcionar argumentos a favor de las ciudades y de las organizaciones sociales que el DLCL es una herramienta eficaz para el cumplimiento de algunos de sus desafíos y para ilustrar cómo se puede utilizar el FSE y el FEDER.

Para FARNET (Red Europea de las Zonas de Pesca), las asociaciones LEADER y la guía pretenden ayudar a desarrollar estrategias más focalizadas y de mayor calidad que tienen una orientación a resultados claros y que son sensibles a los cambios en las condiciones externas. La guía se basa en el nuevo marco de resultados para lograr los objetivos de Europa 2020. La guía está dirigida a un público objetivo de actores y profesionales locales y coordinadores y presidentes de los grupos de acción específicamente locales. Sin embargo, también debe ser útil para las autoridades de gestión (AAGG) y otros actores involucrados en la implementación del DLCL que necesitan una mayor comprensión en algunas de las cuestiones clave que encuentran los actores sobre el terreno. Se dirige tanto a nuevas asociaciones en las ciudades como para la inclusión social de las más de 2.600 asociaciones existentes en LEADER y FARNET.

Capítulo 1: analiza por qué vale la pena hacer el DLCL en la situación de constante evolución y enfrentando diversas áreas locales en Europa.

Capítulo 2: lleva al lector a través de ocho pasos necesarios para configurar el DLCL usando una espiral a modo de ilustración para relacionar el trinomio entre la estrategia, la asociación y el área.

Capítulo 3: está dirigido a las asociaciones existentes – en particular las 2.600 asociaciones LEADER y FARNET. Analiza cómo hacer que el DLCL responda a los nuevos desafíos. Se parte del reconocimiento de que las condiciones locales al inicio de este período de programación son dramáticamente diferentes en comparación con los dos períodos de programación anteriores. Debido a la crisis, como hasta ahora no es una opción. Hay una necesidad de una nueva forma de pensar, la exploración de nuevos enfoques sobre todo en torno a cómo utilizar el DLCL para la creación de empleo y el cumplimiento de algunos de los retos a corto plazo y largo plazo planteados por la crisis.

---

<sup>2</sup> Última versión disponible del 29 de abril del 2013:

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/what/future/pdf/preparation/clld\\_guidance\\_2013\\_04\\_29.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/pdf/preparation/clld_guidance_2013_04_29.pdf)

Capítulo 4: examina por qué y cómo llevar a cabo el DLCL en las ciudades en relación con los retos específicos que se enfrentan: en términos de estrategia, la forma de identificar los desafíos clave de la ciudad y utilizar DLCL para desarrollar e implementar una estrategia local para el cambio y para la cooperación, cómo usar DLCL para construir alianzas eficaces en el contexto urbano y para las áreas cómo definir los límites efectivos de la acción dentro de las ciudades.

Capítulo 5: examina por qué y cómo llevar a cabo DLCL para la inclusión social. Sitúa el DLCL en relación con la innovación social. Se examina una serie de diferentes enfoques para el DLCL para la inclusión social y explora la forma de abordar la cuestión de la estrategia, la cooperación y el área dentro de inclusión social. El capítulo explora cómo el DLCL puede promover la inclusión social y muestra cómo se puede hacer esto en la práctica a través de una variedad de desafíos sociales, tales como los grupos marginados, lo inmigrantes, las comunidades emprendedoras y personas sin hogar, así como el envejecimiento activo y la juventud.

Capítulo 6: explora la manera de coordinarse con otros fondos y mejorar los resultados. En el contexto de los presupuestos públicos cada vez más estrictos, es esencial para obtener el máximo provecho de las iniciativas existentes y garantizar que estén alineados con las necesidades locales. Las propuestas de la Comisión relativas a DLCL insisten en que la coordinación entre las iniciativas locales es obligatoria, pero hay muchas formas y niveles en que esto se puede lograr -incluyendo la plena utilización de las propuestas de financiación conjunta-. Más concretamente, el capítulo explora: cómo construir la sinergia en el diseño e implementación de estrategias; cómo las asociaciones pueden unir sus fuerzas, sin diluir sus principales objetivos; cómo definir los límites locales que mejor se adapten a los diversos problemas a ser atacados.

Capítulo 7: analiza cómo hacer el DLCL seguro, más rápido y más fácil. Existe un acuerdo generalizado de que, la carga administrativa se ha vuelto demasiado pesada y esto afecta de manera desproporcionada a las pequeñas asociaciones que operan con presupuestos limitados. Los requisitos pueden dar lugar a retrasos, falta de flexibilidad y con frecuencia desvían personal fuera de su tarea fundamental de favorecer y desarrollar buenos proyectos. El informe del Tribunal de Cuentas<sup>3</sup> sobre LEADER ha hecho hincapié en que las asociaciones locales tienen la responsabilidad de actuar de una manera justa y transparente, y para controlar los riesgos. Este capítulo explora cómo equilibrar la simplicidad con el riesgo a fin de hacer el DLCL fácil, más rápido y más seguro para todos los actores.

---

<sup>3</sup> <http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/7912812.PDF>

## Capítulo 1. ¿Por qué Desarrollo Local Participativo?

Desarrollo Local Participativo<sup>4</sup> es un término utilizado por la Comisión Europea para describir un enfoque “de abajo hacia arriba” que gira entorno a la política de desarrollo en su cabeza. Bajo el DLCL, los actores deben tomar las riendas y formar una asociación que diseñe e implemente una estrategia de desarrollo integrada. La estrategia está diseñada para aprovechar los puntos fuertes sociales, ambientales y económicos de la comunidad o los "activos" en lugar de simplemente compensar sus problemas. Para ello, la cooperación recibe financiación a largo plazo - y ellos deciden cómo se gasta.

No es casual que la aplicación de los principios del DLCL se haya extendido en los últimos veinte años, de un pequeño grupo de 200 proyectos LEADER piloto hasta alrededor de 2.600 asociaciones (tanto LEADER y del Eje 4 del FEP, Fondo Europeo de Pesca) que cubre casi todos los rincones de la Europa rural y una gran parte de la costa. Las inversiones públicas y privadas totales que soportan estas asociaciones también han crecido, alrededor de 8,6 mil millones de euros en el periodo 2007-2013, con el apoyo a una amplia gama de pequeños proyectos, miles de empresas y puestos de trabajo, y mejoras significativas en los servicios locales y el medio ambiente. Fuera de Europa, el Banco Mundial también apoya proyectos usando una metodología muy similar basada en la comunidad (CDD), en 94 países, con una inversión total por valor de casi 30.000 millones de dólares<sup>5</sup>.

Los principios de la DLCL no solamente se han consolidado sino que se han multiplicado más de diez veces durante los cuatro períodos consecutivos de financiación. Esta experiencia ha demostrado cuándo y dónde los enfoques DLCL funcionan bien, y cómo pueden agregar valor a los programas nacionales y regionales. También ha puesto de manifiesto los límites del DLCL y ha revelado las áreas en las que es más difícil lograr resultados. En este contexto, hay una gran oportunidad para ampliar el enfoque DLCL a las ciudades, y usarlo para desarrollar respuestas locales a algunos de los problemas sociales y ambientales más apremiantes que enfrentan los ciudadanos europeos en la actualidad. Además, hay un margen considerable para aumentar el impacto del DLCL en la vida de las personas mediante la coordinación de las cuatro principales fuentes de financiación de la UE.

Ocho razones para usar el DLCL:

1. **El DLCL pone a las personas en la situación de necesidad y reto de ser los conductores.** Las estrategias se diseñan y los proyectos son seleccionados por las entidades locales. Esta es la característica más distintiva del DLCL y su mayor ventaja. En comparación con otros enfoques locales clásicos, las personas que eran los "beneficiarios" pasivos de una política pasan a convertirse en socios activos y conductores de su desarrollo. Involucrar a las personas en la "coproducción" de la política de desarrollo aporta una serie de beneficios importantes:
  - Las personas que fueron vistas como el problema tienen el poder de llegar a ser parte de la solución.

---

<sup>4</sup> Consulte la Guía Comunitaria de las Direcciones Generales Europeas: Agri, Empl, Mare y Regio en Fondos Europeos Estructurales y de Inversión del Desarrollo Local Participativo.

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/what/future/pdf/preparation/clld\\_guidance\\_2013\\_04\\_29.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/pdf/preparation/clld_guidance_2013_04_29.pdf)

<sup>5</sup> Susan Won, ¿Cuáles han sido los impactos de los Programas de Desarrollo Mundial del Banco Comunitario impulsado? El Departamento de Desarrollo Social del Banco Mundial. Red de Desarrollo Sostenible. Mayo de 2012.

- La experiencia directa - en combinación con la visión de otros actores - puede ayudar a mejorar la adaptación de las políticas a las necesidades y oportunidades reales.
- Su participación en el proceso aumenta su capacidad de actuar y tomar iniciativas constructivas.
- A su vez, provoca un sentimiento de identidad y orgullo local, así como un sentimiento de titularidad y responsabilidad en las actividades.
- La participación de igual a igual en la mesa con otros socios construye puentes y confianza entre las personas, empresas privadas, instituciones públicas y grupos de interés sectoriales.

Estos resultados intangibles sociales y humanos, establecen las bases para la realización de otros resultados materiales concretos. En la actualidad, todas las instituciones públicas en Europa tienen la urgente necesidad de encontrar este tipo de formas de construcción de confianza y compromiso de la población local.

**2. Las estrategias del DLCL pueden responder a la creciente diversidad y complejidad.**

Esta diversidad es a menudo descrita como la piedra angular del modelo social europeo, pero el reto es encontrar formas de conservarla y transformarla en un activo y no un pasivo. En ciertas áreas, las diferencias entre países y regiones están creciendo y es cada vez más difícil tratar con ellos a través de las políticas estándar concebidas de lo alto -incluso si se entregan a través de una oficina local-. Para tomar sólo un ejemplo, la tasa de desempleo juvenil ahora varía desde el 7,5% en Alemania al 56% en España y el 62,5% en Grecia<sup>6</sup>. Las diferencias entre los barrios, las 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 en las funciones en que la economía y el mercado laboral operan en cada área. Debido a que las estrategias DLCL están diseñadas, y los proyectos seleccionados por la población local, las soluciones se pueden adaptar a las necesidades locales y las asociaciones pueden ser impulsadas por las energías de los actores locales, incluidos los jóvenes.

**3. Las estrategias DLCL pueden ser más flexibles que otros enfoques.**

Algunas autoridades públicas temen que la delegación de determinadas decisiones a las asociaciones locales pueda hacer la entrega del DLCL demasiado complejo. Sin embargo, la Comisión ha hecho el DLCL más simple y más versátil por lo que permite ser programado bajo un "objetivo temático", mientras que al mismo tiempo que permite ser utilizado para lograr cualquiera o todos los objetivos económicos, sociales y ambientales de la "Estrategia Europa 2020"<sup>7</sup>. Del mismo modo, las actividades apoyadas por DLCL no tienen por qué enlazarse a las medidas estándar descritas en los programas, siempre y cuando sean compatibles con sus objetivos generales. También sostiene que no es necesario establecer estrictas líneas de demarcación entre los Fondos, siempre y cuando haya sistemas establecidos para asegurar que los beneficiarios no tienen la pretensión de reembolso por el mismo gasto de diferentes fuentes de la UE. En otras palabras, las estrategias de DLCL financiadas por un Fondo deben permitir apoyar las acciones que normalmente se contemplan en otros Fondos, siempre y cuando éstos sean también coherentes con las respectivas normas específicas de los Fondos, los objetivos del programa y la estrategia local.

---

<sup>6</sup> Comunicado de Prensa de Eurostat sobre desempleo juvenil. 31 de mayo de 2013. Cifras de abril de 2013

<sup>7</sup> Hay 11 "objetivos temáticos" económicos, sociales y medioambientales en las disposiciones del Reglamento Comunitario que traduce los objetivos generales de la Estrategia Europea 2020 en una serie de objetivos y prioridades específicas para el "Fondo Europeo Estructural y de Inversión"

4. **El alcance del DLCL se ha ampliado** para permitir que las estrategias locales se centren en desafíos como la inclusión social, el cambio climático, la segregación de los gitanos y de otros grupos desfavorecidos, el desempleo juvenil, la pobreza urbana, los vínculos urbano-rurales y así sucesivamente. El alcance del DLCL se ha ampliado para permitir que las estrategias locales se centren en desafíos como la inclusión social, el cambio climático, la segregación de la población gitana y otros grupos desfavorecidos, el desempleo juvenil, la pobreza urbana, los vínculos urbano-rurales y así sucesivamente. Aunque el enfoque DLCL se desarrolló originalmente en las zonas rurales mediante el apoyo del FEADER (Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural), y luego se aplicó en la pesca y las zonas costeras, con la financiación del FEP, ahora existe la oportunidad de extenderlo a campos que normalmente tratados por el FSE (Fondo Social Europeo) y del FEDER (Fondo Europeo de Desarrollo Regional). La Comisión reconoce, sin embargo, que esto significará adaptaciones en la forma en que las estrategias, las alianzas y las áreas se están diseñando. Estos se tratan en los capítulos 3 y 4 de esta guía.
  
5. **EL DLCL se basa en los vínculos entre sectores y actores en las formas que tienen efectos multiplicadores en el desarrollo local y en los programas principales.** Las estrategias del DLCL no deben ser vistas como islas separadas de otros programas. Por el contrario, son herramientas para la mejora de los resultados de los programas nacionales y regionales de desarrollo rural y las estrategias de desarrollo urbano sostenible financiadas bajo el artículo 7 del FEDER. Como tales, pueden formar parte o trabajar junto a otras herramientas, incluyendo las inversiones territoriales integradas (SIIT).

Sin embargo, las estrategias de DLCL menudo emanan de cuestiones específicas o problemas de interés para una comunidad local -como el declive de las industrias tradicionales, como la pesca y la agricultura, jóvenes descontentos, el cambio climático, o la precariedad de la vivienda y los servicios-. La ventaja del DLCL es que permite tener en cuenta una o varias cuestiones a la vez y abordarlas en su contexto local, así como movilizar todas las políticas y los actores relevantes. Esto puede romper varios tipos de límite o barrera para el desarrollo local entre ellos:

- Entre los diferentes departamentos locales, municipios y administraciones públicas;
  - Entre las organizaciones públicas, privadas y de la sociedad civil local;
  - Entre las instituciones locales y un nivel superior, como los gobiernos y las universidades regionales y nacionales;
  - Entre las áreas problemáticas y áreas de oportunidad. Aunque el DLCL pone a las personas que se enfrentan al reto como conductores, no se espera que resuelvan todo por sí mismos. Les ayuda a construir puentes y negociar con los que tienen más capacidad para hacerlo.
6. **El DLCL trata sobre la innovación y el logro de resultados que dan lugar a un cambio duradero.** El primer paso implica generalmente construir la capacidad y los recursos de las comunidades locales para que tomen la iniciativa. El DLCL también puede ser utilizado para cubrir parte de las inversiones a pequeña escala en infraestructura, que son condiciones previas para la innovación y el desarrollo. Pero estos por lo general son un medio para un fin. El enfoque participativo, multisectorial del DLCL conduce a una "demanda" o una diferente manera "dirigida por las necesidades" de mirar a los

retos, que conecta la experiencia de los usuarios al conocimiento más especializado de los diferentes tipos de proveedores. El DLCL puede ir más allá de los "sospechosos habituales" para generar nuevas ideas y financiar pequeñas "semillas" y los proyectos piloto necesarios para poner estas ideas en práctica. Cuando tiene éxito, estos proyectos también pueden apoyarse en diferentes fondos privados y públicos.

7. **La participación en el DLCL abre el acceso a una larga y creciente red europea con experiencia.** Durante los últimos 20 años, las asociaciones existentes en LEADER y FARNET, y muchas redes de la UE, nacionales y regionales, han desarrollado un importante número de métodos, guías, herramientas y casos estudio, que puede ser de gran ayuda para las nuevas asociaciones. Como se ha mencionado, las organizaciones internacionales como el Banco Mundial también tienen una larga experiencia y han desarrollado numerosos manuales metodológicos de utilidad. Se proporcionarán enlaces a muchas de estas herramientas y recursos, lo que representa un "vivo" conjunto de conocimientos, a través de esta guía. Las nuevas asociaciones en nuevos campos y áreas aportarán también nuevas ideas, y es por ello que la Comisión Europea recomienda reforzar y racionalizar las medidas importantes para apoyar la cooperación y la difusión de conocimiento entre los profesionales del DLCL.
  
8. **El DLCL es una herramienta financiera atractiva para llevar a cabo el desarrollo local.** La Comisión reconoce que el desarrollo local es un proceso a largo plazo, que normalmente dura varios períodos de financiación, y se recomienda un compromiso financiero igual de largo para fortalecer la capacidad y los bienes de la comunidad. Las asociaciones locales, por lo tanto, no son proyectos aislados que simplemente se disuelven al final de un periodo de financiación, sino que forman parte de un proceso para poner a las comunidades en el camino más sostenible. Del mismo modo, la Comisión considera que los presupuestos locales para el DLCL necesitan tener una cierta "masa crítica" para hacer una diferencia, con presupuestos por lo general de no menos de 3 millones de euros por siete años en materia de compromiso de financiación pública para cualquier período de financiación. Sin embargo, esto puede y tiene que ser mayor en las zonas con mayor densidad de población urbanas y otras.

También vale la pena señalar que, en lo que respecta al FEDER, el FSE y el FEMP, si los Estados miembros dedican todo un eje prioritario al DLCL dentro de sus programas, la tasa de cofinanciación de la UE puede aumentar. Esto significa que los Estados miembros tienen que aportar menos financiación nacional en comparación con un apoyo estándar.

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

El modelo actual de DLCL se practica desde hace más de 20 años por LEADER en las zonas rurales y de 3-5 años por el Eje 4 del FEP en las zonas costeras y de pesca. Los programas que contienen elementos del DLCL también tienen una larga historia en ciudades financiadas por el FEDER (a través de iniciativas comunitarias como URBAN y URBACT) y en el tratamiento de la inclusión social a través del Fondo Social Europeo (EQUAL, Iniciativas Locales de Empleo y los pactos territoriales por el empleo). Como resultado, una serie de guías y manuales han sido producidos para ayudar a las asociaciones locales a través de los primeros pasos críticos del inicio del proceso del DLCL. Entre ellos destacamos el kit de herramientas *on line* LEADER<sup>8</sup>, la Guía *Start-up* FARNET<sup>9</sup> y también la URBACT Herramienta de Grupo de Apoyo Local<sup>10</sup>. Las referencias a estos se harán en todo el texto, evitando al mismo tiempo la repetición de su contenido, que se encuentra en su propio derecho.

El tiempo y los recursos necesarios para poner en marcha la estrategia del DLCL y la asociación dependen en gran medida del contexto local y la experiencia y capacidad de los actores y organizaciones locales. Pero incluso en las comunidades con experiencia, todo el ciclo generalmente tarda entre seis meses a un año para hacerlo correctamente. El proceso es complejo, pero esto se debe principalmente a las propias comunidades locales son muy diferentes y complejas en lugar de porque el enfoque es más complicado que otros. La fase preparatoria puede descubrir muchas ideas ocultas, recursos y oportunidades y es fundamental para el éxito futuro. En este contexto, el apoyo ofrecido en el nuevo reglamento para la fase preparatoria puede desempeñar un papel importante para garantizar el éxito de las etapas posteriores.

El lanzamiento de un proceso de DLCL puede ser dividido en una serie de pasos iterativos o ciclos para el diseño y la configuración de tres componentes básicos -la estrategia, la asociación y el área-. A veces son nombradas como la "trinidad" del DLCL y la forma en que se analizan y se relacionan con los conceptos base del "cambio de paradigma" a través del *bottom up* que es el fundamento del DLCL. Estos pasos básicos<sup>11</sup> pueden ser descritos como una espiral, tal y como muestra la Figura 1: Diagrama en espiral de la asociación entre el área y la estrategia con el tiempo, trinidad de DLCL.

---

<sup>8</sup> La barra de herramientas LEADER: [http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/en/index\\_en.cfm](http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/en/index_en.cfm)

<sup>9</sup> FARNET Guía 1. Desarrollo Basado en el Área de las zonas de pesca de la UE. Una guía de puesta en marcha de los Grupos de Acción Local de Pesca y Pasos para el Éxito.

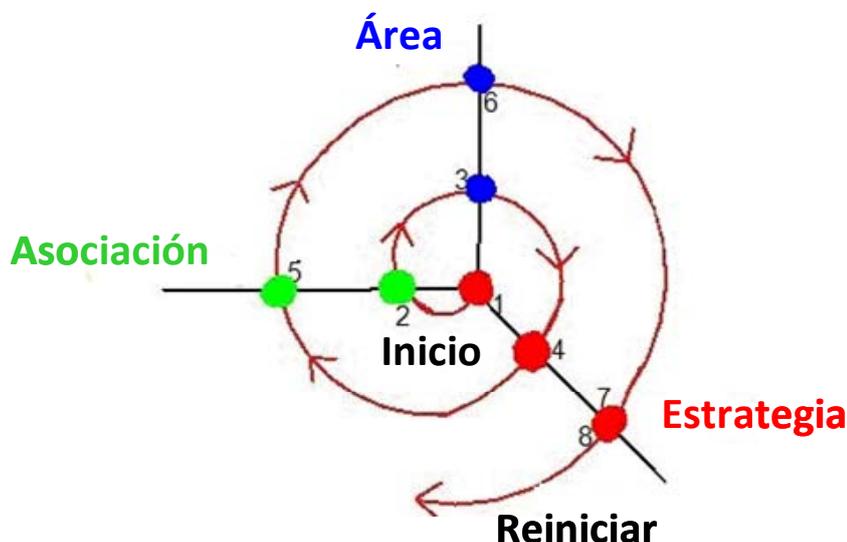
<https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20EN.pdf>

<sup>10</sup> URBACT Barra de herramientas del Grupo de Apoyo Local. Junio 2013.

[http://urbact.eu/fileadmin/general\\_library/URBACT\\_Toolkit\\_online\\_4.pdf](http://urbact.eu/fileadmin/general_library/URBACT_Toolkit_online_4.pdf)

<sup>11</sup> Estas medidas pueden, por supuesto, dividirse y agruparse de diferentes maneras de adaptación a diferentes situaciones

Figura 1: Diagrama en espiral de la asociación entre el área y la estrategia con el tiempo, trinidad del DLCL.



### 1. Decida qué quiere cambiar (estrategia)

El DLCL convierte el enfoque convencional del desarrollo de arriba hacia abajo en su meta, empezando por el punto de vista de los actores locales, dónde les gustaría estar en el futuro y qué piensan que deben cambiar para llegar allí. Responder a las necesidades locales es lo primero y la financiación es el medio para un fin.

Construir un acuerdo claro sobre "lo que se quiere cambiar" es el primer y más importante paso en el diseño de la estrategia y no debe ser precipitado. Hay una amplia gama de técnicas participativas que pueden ayudar a lograr esto (ver secciones sobre la estrategia en los capítulos 3, 4, 5 y 6).

Por el contrario, el desarrollo local convencional a menudo se ha basado la financiación directa. Los actores locales, solicitan esta financiación basándose en la desviación de la media nacional medida en términos de indicadores determinados. En este escenario, las agencias locales funcionan exclusivamente como el último eslabón en la cadena, distribuyendo los fondos y servicios.

### 2. Crear confianza y alianzas con las personas que pueden ayudar a hacer el cambio (asociación)

Normalmente este paso se realiza de forma paralela a la toma de decisiones respecto a los cambios que la comunidad quiere llevar a cabo. Se requiere un contacto cara a cara con los interesados, además del tiempo suficiente para identificar las principales preocupaciones, agendas ocultas y los resentimientos históricos que subyacen en gran parte de las comunidades. Para ello pueden ser útiles herramientas formales como el "análisis de los interesados" a través de la cual, se señalan las diferentes partes interesadas de acuerdo con una serie de características, como pueden ser su nivel de interés y su capacidad de influir en

los resultados<sup>12</sup> Tanto los debates individuales como los de grupo, pueden ayudar a aclarar los objetivos comunes a largo plazo, así como las actividades a corto plazo que pueden llevar a construir apoyos y lograr soluciones rápidas. Además, estas herramientas pueden ayudar a aclarar quién es válido para cada cosa, y qué nivel de compromiso es necesario para crear una asociación formal. Antes de precipitarse a crear esta estructura de asociación formal, se considera útil crear confianza y llevar a cabo la experiencia de trabajar juntos en un grupo de trabajo informal, que además podría supervisar las siguientes etapas (ver secciones relativas a la cooperación en capítulos 3, 4, 5 y 6).

### **3. Definir los límites de las zonas de acción (área)**

Aquí, una vez más, el DLCL difiere de los enfoques tradicionales de arriba hacia abajo, en el sentido de que las zonas seleccionadas no tienen por qué seguir los límites administrativos predefinidos. Sin embargo, las autoridades nacionales o regionales deben indicar los tipos de áreas que serán o no serán elegibles, y proporcionar asimismo criterios claros para su selección. Dentro de estos marcos tan amplios, los actores locales han de decidir sobre los límites más adecuados para el logro de sus objetivos.

Esto significa garantizar en primer lugar, que el área es lo suficientemente grande y tiene suficiente "masa crítica" como para lograr sus objetivos y, en segundo lugar, que a la vez no es demasiado grande como para arriesgarse a que la comunidad pierda el control. Por último, debe ser "coherente" en términos físicos, sociales y / o económicos, así como en términos de los objetivos de la estrategia.

Sin embargo, los límites físicos creados por las costas, las capas freáticas o las cordilleras, no necesariamente coinciden con las ubicaciones de los polos económicos de actividad, tales como la pesca o la agricultura, o las áreas funcionales basadas en los trayectos de viajes al trabajo o el uso de los servicios básicos. Del mismo modo, los límites históricos entre municipios en las zonas urbanas densamente pobladas o en la periferia urbana puede ser una barrera para la adopción de medidas eficaces. Muchas zonas se enfrentan a problemas que trascienden las fronteras administrativas locales, regionales o nacionales.

Esta es la razón por la cual diferentes proyectos locales a menudo operan sobre territorios ligeramente diferentes. Es básicamente decisión de los actores locales el tener en cuenta estos factores y el crear un compromiso realista entre los límites de la zona de intervención, lo que ofrece las mejores oportunidades para el logro de los objetivos de su estrategia (ver secciones sobre áreas en los capítulos 3, 4, 5 y 6).

### **4. Preparar una estrategia local para el cambio basado en la participación de la población local y las necesidades (estrategia)**

Una vez que se haya logrado un amplio acuerdo sobre lo que la comunidad desea cambiar, se conozca quienes puede ayudar a lograr este objetivo, y se halle definida el área de intervención, es posible entonces profundizar en los detalles de cómo puede lograrse todo esto mediante la preparación de la estrategia local. Para ello se requieren pruebas objetivas y hechos sobre las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas a las que se enfrenta la zona, así como la plena participación de la comunidad objetivo, de manera que para ella quede

---

<sup>12</sup> URBACT Local Support Group Toolkit. [http://urbact.eu/fileadmin/general\\_library/URBACT\\_Toolkit\\_online\\_4.pdf](http://urbact.eu/fileadmin/general_library/URBACT_Toolkit_online_4.pdf)

claro cómo estos factores afectan a sus principales necesidades y la forma en la que se pueden abordar.

La estrategia de desarrollo local se convierte así en la hoja de ruta de la aplicación del DLCL, y normalmente las asociaciones seleccionan y apoyan diferentes proyectos en función de la contribución que estos hacen a la consecución de los objetivos de esta estrategia. Con el fin de apoyar la preparación de estrategias de alta calidad, la Comisión ha incluido una lista de los componentes clave que deben contener las estrategias y ha señalado una serie de principios clave del DLCL. Estos se describen y se explican con ejemplos en el capítulo 5 de esta guía (ver también las secciones sobre estrategias en los capítulos 3, 4, 5 y 6).

## **5. Acordar una estructura de colaboración y precisar quién hace qué (asociación)**

Las comunidades locales tienen diferentes niveles de capacidad, historias de trabajos en común y/o conflictos, además de muy variadas culturas institucionales. Por todo esto, la experiencia ha demostrado que es vital el diseño del partenariado para ajustarse a las realidades del contexto local. Sin embargo, existen dos modelos generales. En el primero de ellos, se crea una nueva entidad legal que agrupa a los socios locales. Esto puede tomar varias formas, dependiendo del contexto (aunque en la mayoría de los casos se trata de asociaciones sin ánimo de lucro). Cualquiera que sea la forma jurídica adoptada, la entidad ha de representar ampliamente a las partes locales involucradas en la estrategia, además de ser un órgano abierto, transparente y responsable, tanto para la población local como para sus organismos de financiación. El equilibrio exacto de los socios implicados y su poder en la toma de decisiones depende de las circunstancias locales, pero como se ha mencionado previamente, una característica clave del DLCL es que las alianzas no deben ser dominadas por ningún grupo de interés público o privado individual.

Se puede utilizar un segundo modelo cuando no existe ninguna necesidad o deseo de crear una estructura adicional y/o cuando es claramente ventajoso para aprovechar la capacidad administrativa de un socio con experiencia. En este caso, el socio con experiencia puede convertirse en el "organismo responsable" para los efectos legales y administrativos, mientras que los demás socios forman una especie de grupo para la toma de decisiones o comité de selección de proyectos. Sin embargo, deben aplicarse los mismos principios de representatividad, transparencia, rendición de cuentas y transparencia, que se aplican en el primer modelo.

Con el fin de asegurar que las estrategias aplicadas son de alta calidad, y su implementación se está llevando a cabo por asociaciones participativas y eficientes, la Comisión ha facilitado una lista de las principales tareas que deben realizarse. Estas tareas también se explicarán con detalle y ejemplos en el capítulo 5 de esta guía. Cada asociación debe considerar si posee las habilidades y la experiencia dentro de la zona para llevar a cabo estas funciones o si, por el contrario, es necesario contar con ayuda externa para ello.

Los modelos descritos anteriormente, pueden usarse para coordinar más de una corriente de financiación. Este tema se explicará en el capítulo 6 de esta guía (ver también secciones sobre las asociaciones en los capítulos 3, 4, 5 y 6).

## 6. Ajustar los límites (área)

En el proceso de elaboración de la estrategia de desarrollo local y durante la creación de la asociación quedará claro que algunas cuestiones podrán abordarse mejor mediante la inclusión de otras partes del territorio. Por ejemplo, una zona rural puede necesitar tener en cuenta un mercado local de ciudad, o un barrio urbano deprimido puede necesitar tener en cuenta los vínculos con áreas que proporcionan puestos de trabajo y servicios locales a la zona. Del mismo modo, un aliado potencialmente útil para la asociación podría encontrarse fuera de los límites originales. Además, puede ser posible mejorar la sinergia entre las iniciativas locales financiadas por los diferentes fondos de la UE mediante la alineación de sus fronteras. Por último, los criterios nacionales o regionales para la selección de las áreas del DLCL pueden requerir algún ajuste en la definición del área.

Por todas estas razones, los límites exactos del área de intervención deben verse como algo flexible que puede ser adaptado para satisfacer las diferentes circunstancias en cada momento. De hecho, el DLCL ofrece a las asociaciones locales una gama de alternativas para hacer frente a los problemas a diferentes escalas. Por ejemplo, las asociaciones locales adyacentes pueden centrarse individualmente en cada una de las acciones financiadas por un Fondo en particular, pero a la vez, pueden utilizar las medidas de cooperación o participar conjuntamente en otro Fondo para resolver mejor los problemas a nivel transfronterizo. El DLCL ofrece alternativas flexibles para asegurar que los límites coinciden con la evolución de las necesidades locales en lugar de mantenerse fijos en el tiempo.

Sin embargo, en todos los casos, la ampliación del área debe ser tratada con cuidado. La mayoría de las presiones conducirán a áreas de mayor tamaño, pero estas ampliaciones no deben llevarse a cabo a expensas de la pérdida de un sentido de identidad local y la participación comunitaria real (véanse las secciones sobre las áreas en los capítulos 3, 4, 5 y 6).

## 7. Preparar un plan de actuación y de solicitud de fondos (estrategia)

Una vez que la sociedad ha llegado a un acuerdo sobre aquello que quiere cambiar y ha establecido una "intervención lógica" que muestra cómo puede medirse el cambio a llevar a cabo y qué tipo de acción podría llevar al éxito, es necesario traducir estas grandes intenciones en un plan de acción realista y aplicar la financiación. En este sentido, existen muchas guías detalladas sobre cómo completar esta etapa<sup>13</sup>.

En esta etapa, todos los solicitantes se enfrentan al reto de proporcionar a su plan de acción suficiente detalle para que sea creíble, a la vez que se mantiene la flexibilidad necesaria para responder a circunstancias imprevistas. Los Estados miembros, las regiones y las asociaciones locales encaran este problema de diferentes maneras. Sin embargo, es importante señalar que el cronograma y los recursos humanos y financieros dedicados a los principales tipos de actividad, han de corresponderse con las necesidades identificadas anteriormente y ha de existir además una posibilidad razonable de lograr el cambio deseado. Del mismo modo, la asociación debe demostrar que cuenta con los conocimientos, sistemas y procedimientos

---

<sup>13</sup> Ver por ejemplo: LEADER [http://enrd.ec.europa.eu/leader/en/leader\\_en.cfm](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](http://urbact.eu/fileadmin/general_library/URBACT_Toolkit_online_4.pdf)

establecidos para asegurar que el plan se puede implementar de manera efectiva y transparente (véanse las secciones sobre la estrategia en los capítulos 3, 4, 5 y 6).

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

Desde que en 2007 comenzó la preparación de la última ronda de las estrategias locales de desarrollo, la situación que enfrentan las asociaciones locales en muchos países se ha visto gravemente afectada por la crisis económica. Pero incluso en tiempos de relativa estabilidad, las asociaciones necesitan mecanismos para medir el grado en que se están logrando los resultados esperados y aprender de los errores y los éxitos del pasado. En su revisión de LEADER, el Tribunal de Cuentas Europeo sostuvo que el control, la autoevaluación y la evaluación externa de las estrategias de desarrollo local deben ser mejorados e incorporados a las actividades regulares como parte de un ciclo de aprendizaje mediante la práctica.

Mientras que esta es un área que aún requiere de mayor desarrollo, existen una serie de guías y herramientas útiles sobre cómo se puede lograr esta mejora sin ahogarse en la masa de enlaces sobre datos irrelevantes (ver secciones sobre la estrategia en los capítulos 3, 4, 5 y 6).

Se necesita tiempo y esfuerzo para desempeñar correctamente estos ocho pasos. Sin embargo, la Comisión ha reforzado el apoyo preparatorio para cubrir este desarrollo (véase el capítulo 5.3 Sección de apoyo preparatorio). Y aun cuando estos pasos ya se han realizado previamente, la población local en general aprecia y disfruta el proceso de construcción de una hoja de ruta común para el futuro.

## **Capítulo 3. ¿Cómo ayudar a las asociaciones DLCL a responder a los nuevos desafíos?**

### **3.1. Introducción.**

Este capítulo está dirigido principalmente a las asociaciones existentes en el medio rural y pesquero para ayudarlas a usar las nuevas regulaciones para hacer frente a algunos de los retos emergentes que se enfrentan. Sin embargo, los puntos que contiene son también relevantes para nuevas asociaciones en ciudades y aquellas relacionadas con la inclusión social.

En muchos estados miembros la situación que enfrentan las comunidades locales en el inicio del periodo de programación para 2014-2020 es diferente a la de los dos periodos de programación anteriores. Ante la gravedad de la crisis económica, muchas asociaciones locales existentes están bajo presión para encontrar fuentes adicionales de fondos para continuar con lo que están haciendo o para sobrevivir. Pero en el contexto de los desafíos de la escala social, medioambiental y económica, los negocios como se han visto hasta ahora no es simplemente una opción viable a largo plazo para muchas comunidades locales. Además, después de varios ciclos de programación, hay un riesgo de desilusión y agotamiento en ciertas áreas.

Junto a los cambios en el contexto externo, la Comisión Europea ha tenido en cuenta muchas de las enseñanzas pasadas del LEADER y el eje 4 del FEP con el fin de introducir ciertos cambios en las nuevas regulaciones. Por ejemplo, como respuesta al informe al Tribunal de Cuentas sobre LEADER, la Comisión ha propuesto reforzar algunas de las características específicas del DLCL. Si se aplica correctamente, estas modificaciones mejorarán la capacidad de las asociaciones locales para hacer frente a los nuevos retos a los que se enfrentan. Sin embargo la experiencia nos muestra que la redacción concisa de los reglamentos de la UE puede ser objeto de diferentes interpretaciones erróneas a nivel nacional, regional y local. En este capítulo, trataremos de hacer dos cosas.

- En primer lugar, sin entrar en detalles, se trazarán algunos de los cambios claves en las condiciones externas que se enfrentan las asociaciones locales, así como algunas de las respuestas emergentes que necesitan para considerar el apoyo;
- En Segundo lugar, se tratará de ofrecer una explicación mas completa de lo que la Comisión entiende por algunas de las disposiciones clave en la regulación, así como dar ejemplos de cómo podrían ser utilizados en el ámbito local para hacer frente a algunos de los cambios identificados en la primera sección.

### **3.2. Los nuevos retos de las asociaciones locales**

En la actualidad existe un acuerdo generalizado de que Europa se enfrenta a una serie de retos globales a largo plazo, que incluyen la disminución de la competitividad frente a las economías emergentes, el calentamiento global y el agotamiento de los recursos, los salarios reales estancados o en descenso y los niveles de vida para un alto porcentaje de la población, la creciente desigualdad y la polarización social y las amenazas a los sistemas de seguridad social y salud creados en parte por el envejecimiento y el cambio demográfico. La estrategia Europea para 2020 fue desarrollada para ayudar a abordar algunos de estos grandes temas, y las once temáticas objetivas del Reglamento General se han diseñado para garantizar que los fondos estructurales europeos y de inversión se centren en las cuestiones más importantes.

Sin embargo, desde el inicio de la crisis financiera en 2007, muchas asociaciones locales también se enfrentan a un conjunto adicional de problemas, los cuales están agravando los desafíos globales subyacentes mencionados anteriormente. Hay una gran divergencia en el impacto de estos problemas en toda Europa, lo cual hace muy difícil llegar a soluciones comunes a nivel de la UE y proporciona aún más la justificación de enfoques adaptados localmente.

Las implicaciones geográficas de estos cambios dentro de los países son también complejas y diversas. Por ejemplo, algunos sostienen que habrá una mayor concentración de actividad económica en los centros metropolitanos; ese crecimiento se ralentizará y puede incluso claudicar en atractivas y turísticas zonas residenciales y esas zonas que son altamente dependientes de los sectores industriales tradicionales, construcción y/o transferencias públicas continuaran sufriendo importantes disminuciones<sup>14</sup>. Todo esto está afectando al papel y la relación entre los diferentes tipos de áreas – entre áreas peri – urbanas y servicios de centros regionales y provinciales entre zonas costeras y de interior, entre densas y mas remotas, zonas escasamente pobladas, y entre degradados vecindarios urbanos y las zonas más prósperas de nuestras ciudades.

Los impulsores de la mayor parte de los desarrollos recientes a largo plazo, son globales y/o nacionales, por lo que el margen de maniobra para la cooperación a nivel local se ve obligado a limitarse. Sin embargo, el contexto local y las necesidades de la gente están experimentando un cambio profundo. Como resultado, la sociedad está ya respondiendo a una serie de formas - por ejemplo para nuevas formas social y territorialmente arraigadas de la iniciativa empresarial, a través de varias formas de autoayuda y formas colectivas de movilización de activos comunitarios, mediante la mejora de los circuitos cortos y la observación de las respuestas locales y de base comunitaria para el cambio climático.

La próxima ronda de estrategias de desarrollo local debe mantener el ritmo de los principales cambios en las necesidades de los ciudadanos y, en lo posible, encontrar formas de apoyar a muchas de las respuestas que han surgido.

A pesar de las diferencias entre los países, la mayoría de las estrategias de desarrollo local deberá tener en cuenta alguno de los siguientes cambios en los contextos locales y responder a las siguientes preguntas:

- Como promedio, **el desempleo** ha aumentado en más del 47% en la Unión Europa entre el 2007 y el 2012, con consecuencias especialmente graves para los jóvenes<sup>15</sup>. Uno de cada dos jóvenes en España y Grecia están desempleados, aunque la variación entre países y áreas locales es enorme. Los riesgos de no sólo perder una generación altamente cualificada, sino también la creación de un grupo extenso de jóvenes descontentos es enorme. ¿Que medidas a corto y largo plazo pueden ser puestas en marcha para crear y apoyar a los jóvenes en el ámbito local?
- **El consumo interno** se ha colapsado o está estancado en muchos países con el resultado de que **los mercados** para nuevas y ya existentes empresas a menudo se contraen. En este contexto, es difícil crear nuevos puestos de trabajo y la primera prioridad suele ser salvar los ya existentes. Sin embargo, algunas industrias de materia prima tradicionales como la agricultura, la pesca y la alimentación están soportando relativamente bien y es muy

---

<sup>14</sup> Laurent Davezies. 2012 La Crise que viene. La nueva fracturación territorial.

<sup>15</sup> La tasa de desempleo aumentó del 7,2% en 2007 al 10,5% en 2012. El desempleo juvenil aumentó del 15,7% al 22,9% durante el mismo período. Eurostat

posible la necesidad de reconsiderar su papel en la economía local. *¿Qué medidas pueden ser adoptadas para que los sectores y las empresas existentes sean más competitivas? ¿Qué tipo de apoyo es necesario para los nuevos empresarios en el contexto de mercados estancados o en disminución?*

- **La financiación privada** se ha agotado en muchos países, lo que agrava el apartado anterior, y hace muy difícil a los promotores encontrar la financiación complementaria necesaria para las subvenciones de la Unión Europea. *¿Cómo pueden las áreas locales tener acceso o crear fuentes de financiación alternativas?*
- **La inversión pública** se ha reducido en la mayoría de los países, por lo que es más difícil encontrar co-financiación pública para proyectos. En muchos de los nuevos Estados miembros, la inadecuada infraestructura sigue siendo un obstáculo importante para el desarrollo local. Al mismo tiempo, *el mantenimiento de la infraestructura existente se está convirtiendo en un problema para otros países. ¿Es posible desarrollar nuevos usos (compartidos) y formas de mantener el stock de bienes de dominio público?*
- **El gasto de los ingresos públicos** se ha reducido drásticamente en muchos países, provocando recortes en la educación, salud, servicios sociales y prestaciones sociales. Esto significa menos puestos de trabajo y ejerce presión sobre las autoridades locales para utilizar fondos de la UE para encontrar nuevas formas de diseñar y prestar servicios básicos. *¿Pueden las asociaciones DLCL convertirse en plataformas locales de innovación social que exploren nuevas formas de mejorar los estándares sociales, mientras hacen palanca en los recursos del sector privado y la sociedad civil?*
- **La pobreza y la exclusión social** ha aumentado en la mayoría de los países. Sin embargo, las implicaciones geográficas de este hecho son complejas. En algunos casos, puede haber un retorno a las zonas rurales o a ciertos barrios urbanos dado que allí el coste de la vida es menor y existe un mayor número tanto de redes familiares como de autoayuda. *¿Cómo puede aprovecharse esta proximidad para aumentar la responsabilidad social y la solidaridad entre las zonas ricas y pobres, y entre grupos y sectores?*
- **El cambio climático** y la necesidad de una transición a una sociedad que disminuya sus emisiones de carbono, ha ocupado un lugar central en la política de la UE y es ahora una prioridad horizontal en todos los ámbitos políticos de la Unión. La urgente necesidad de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y establecer un nuevo paradigma de desarrollo económico basado en el concepto de crecimiento verde y el uso sostenible de los recursos es un reto importante para el próximo período de programación. *¿Es posible que las asociaciones puedan desarrollar y a su vez apoyar las respuestas locales a este desafío?*

Además, las asociaciones que formen parte del DLCL también se enfrentan a un *contexto de gobierno completamente diferente* de aquel que desarrollaron en sus inicios. Muchas de ellas han pasado de desarrollar un pequeño proyecto piloto a partir de una iniciativa relativamente libre, a ser dirigidos por una comunidad en la que se integran las zonas rurales y gran parte de la zona costera. Esto ha traído consigo una gran responsabilidad adicional y una elevada carga en términos de procedimientos administrativos y de auditoría. Al mismo tiempo, también están siendo cuestionados los modelos actuales de prestación de servicios “de arriba abajo”, y cada vez hay más interés en buscar nuevas formas para satisfacer las necesidades sociales que se acerquen al enfoque DLCL. *¿Qué papel pueden desempeñar las asociaciones DLCL para dar forma a este nuevo modelo de gobierno?*

En el cuadro 1, a continuación, se presentan algunos ejemplos de las formas en que las estrategias de desarrollo local podrían ser adaptadas para tener en cuenta estos desafíos.

**Cuadro 1: Ejemplos de respuesta a diferentes retos a través de la aplicación de estrategias de desarrollo local**

<b>Desafíos</b>	<b>Posibles respuestas para la aplicación de estrategias de desarrollo local</b>
<b>Disminución del desempleo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Centrarse más en las inversiones que mejoren el empleo (a menudo ampliaciones de empresas existentes y/o mejora de operaciones de mano de obra intensiva);</li> <li>• Apoyar nuevas actividades ligadas a la renovación de la vivienda local, la producción de energía local, la conservación de energía, los nuevos usos para los edificios existentes, el reciclaje, etc.;</li> <li>• Apoyar nuevas formas de empresa, incluyendo la economía social y las empresas sociales;</li> <li>• Centrarse en la población joven - en su participación y en la transición de los estudios al trabajo;</li> <li>• Apoyar las becas, prácticas, trabajo temporal, la tutoría;</li> <li>• Sistemas de apoyo del mercado de trabajo intermedios y protegidos;</li> <li>• Formación complementaria de apoyo a las políticas activas del mercado laboral;</li> <li>• Apoyar los Sistemas Locales de Intercambio Comercial (LETS en inglés), bancos de tiempo, el trabajo voluntario y otros sistemas que movilicen los recursos no utilizados de los desempleados para satisfacer las necesidades locales.</li> </ul>
<b>Caída de los mercados</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyar a las empresas existentes para que puedan entrar en nuevos mercados: promoción, comercialización, control de calidad, apoyo a las exportaciones, transferencia de tecnología, formación...;</li> <li>• Explorar nuevos mercados relacionados con el cambio climático, el ahorro de energía y la producción, la prevención, la salud, la cultura y la economía digital;</li> <li>• Asegurar un buen apoyo en el seguimiento para las nuevas empresas (estudios profesionales de mercado y viabilidad, formación profesional, etc.);</li> <li>• Hacer uso de la contratación pública (incluso a través de la inclusión de cláusulas sociales) y promover campañas locales;</li> <li>• Apoyar el uso de sistemas locales de intercambio comercial (LETS) y bancos de tiempo, necesarios para encontrar salidas útiles para las personas desempleadas o subempleadas, a la vez que se satisfacen las necesidades locales;</li> <li>• Movilizar a la población local para apoyar los comercios locales, los servicios y las empresas (por ejemplo, <i>Cashmob</i>);</li> <li>• Reforzar el circuito corto y las cadenas de suministro (por ejemplo, mercados de agricultores), los sistemas locales de alimentos (por ejemplo, "<i>Incredibly edible</i>"<sup>16</sup> y el proyecto PROVE en Portugal<sup>17</sup>)</li> <li>• Mejorar la formación y la entrada a los sectores más estables o en crecimiento.</li> </ul>
<b>Falta de financiación privada</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hacer uso de nuevos instrumentos financieros (garantías y planes de microcrédito);</li> <li>• Desarrollar condiciones con los bancos;</li> </ul>

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

<sup>17</sup> [http://enrd.ec.europa.eu/policy-in-action/rdp\\_view/en/view\\_projects\\_en.cfm?action=detail&backfuse=jsview&postcard\\_id=1184](http://enrd.ec.europa.eu/policy-in-action/rdp_view/en/view_projects_en.cfm?action=detail&backfuse=jsview&postcard_id=1184)

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Explorar el potencial del micromecenazgo (crowd funding) y otras ideas emergentes;</li> <li>• Reconocer el pago en especie, el trabajo voluntario y los planes de auto-ayuda;</li> <li>• Movilizar el ahorro local para apoyar los proyectos locales, por ejemplo a través de cooperativas o inversiones comunitarias (Vallée de l'Aspe Francia);</li> <li>• Aumentar considerablemente la velocidad y la capacidad de adaptación de las subvenciones de la UE (pequeñas donaciones, modelos de empresas paraguas ...);</li> <li>• Reducir la burocracia asociada a los proyectos, por ejemplo, mediante el uso de cantidades a tanto alzado, costes simplificados, etc.</li> </ul>
<b>Recortes en la inversión pública</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Solicitar avances en la financiación de la UE;</li> <li>• Desarrollar una financiación pública segura en los mismos términos que los fondos de la UE;</li> <li>• Desarrollar usos alternativos para los edificios públicos, terrenos, etc.;</li> <li>• Desarrollar el uso de esquemas colectivos para utilizar, compartir y mantener la infraestructura pública existente (guarderías, escuelas, centros culturales, residencias de ancianos, centros de salud, centros deportivos, espacios públicos en general...).</li> </ul>
<b>Reducción del gasto de los ingresos públicos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecer vínculos con los trabajadores del sector público local - profesores, trabajadores sociales, trabajadores de la salud, planificadores y personal de control del medio ambiente, para el desarrollo de servicios complementarios y de extensión;</li> <li>• Apoyar proyectos socialmente innovadores, que mejoren los servicios y/o mantengan puestos de trabajo, así como las asociaciones de carácter social, tanto públicas como privadas;</li> <li>• Dar prioridad a la prevención, el intercambio, la auto-ayuda...</li> </ul>
<b>Pobreza y exclusion social</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyar, a través de profesionales y partes interesadas, los planes locales para la inclusión social impulsado por personas que luchan contra la pobreza;</li> <li>• Apoyar a los grupos de organizaciones comunitarias y de autoayuda;</li> <li>• Apoyar los sistemas de distribución, las nuevas formas de transporte como el coche compartido y los jardines y parcelas colectivas.</li> <li>• Dar apoyo a iniciativas de vivienda social, sostenible y de cooperación.</li> </ul>
<b>Cambio climático y transición a sociedades con bajas emisiones de carbono</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ampliar las asociaciones existentes para incluir a nuevos socios con conocimientos y experiencia en la lucha contra el cambio climático y la sostenibilidad en el ámbito local;</li> <li>• Apoyar las iniciativas locales y de base comunitaria que se centren en la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y/o faciliten la transición hacia una sociedad con bajas emisiones de carbono;</li> <li>• Incluir la "sostenibilidad" como un objetivo horizontal en las estrategias locales y establecer un sistema que permita medir el progreso hacia los objetivos definidos.</li> </ul>

Estas son sólo algunas de las respuestas que las asociaciones DLCL deben considerar para asegurarse de que las estrategias locales cumplen con los nuevos desafíos a los que se enfrentan en cada una de sus áreas. A continuación se comenta la nueva regulación y cómo ésta puede aplicarse.

### 3.3 Nuevos elementos o elementos de refuerzo en los reglamentos

En parte como respuesta al informe del Tribunal de Cuentas sobre el LEADER, la Comisión ha propuesto reforzar algunas de las características específicas en el reglamento del LEADER. Éstos incluyen: disposiciones para especificar el mínimo contexto de las estrategias y mejorar su calidad; disposiciones para aclarar las áreas mínimas de los grupos y para salvaguardar su autonomía; una mayor atención a la animación y la creación de capacidades mediante mayor apoyo preparatorio y un mayor porcentaje de asignación de los gastos de funcionamiento; reforzando el papel de la sociedad civil y el sector privado; y la racionalización de la cooperación transnacional (a través de los fondos de regulaciones específicas del FEADER y FEMP). Estas y otras disposiciones pueden ayudar a fortalecer la capacidad de los grupos para responder a algunos de los retos nombrados anteriormente. En las páginas siguientes se explicará lo que significan para la Comisión estas disposiciones y se aportarán ejemplos de cómo pueden ser utilizados.

#### 3.3.1. Nuevos elementos o elementos de refuerzo en la estrategia

En el Artículo 33(1) de las Disposiciones Comunes del Reglamento (CPR)<sup>18</sup> se describe el contenido mínimo de las estrategias para el DLCL, (Ver cuadro 2).

#### Cuadro 2: Artículo 33 de las Disposiciones Comunes del Reglamento sobre las estrategias de desarrollo local

1. Una estrategia DLCL deberá contener al menos los siguientes elementos:
  - a) La definición de la superficie y la población que abarca la estrategia;
  - b) **un análisis de las necesidades de desarrollo y potencial de la zona, incluyendo un análisis de las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas;**
  - c) Una descripción de la estrategia y sus objetivos, una descripción del carácter integrador e innovador de la estrategia y una **jerarquía de objetivos, incluyendo objetivos cuantificables para las salidas o resultados**. Para obtener resultados, los objetivos se pueden expresar en términos cuantitativos o cualitativos. La estrategia deberá ser coherente con los programas pertinentes de todos los Fondos EIE interesados que estén involucrados;
  - d) una descripción del proceso de participación comunitaria en el desarrollo de la estrategia;
  - e) **un plan de acción que demuestre cómo los objetivos se traducen en acciones;**
  - f) una descripción de los sistemas de gestión y seguimiento de la estrategia, lo que demuestra la capacidad del grupo de acción local para implementar la estrategia y una descripción de las disposiciones específicas para la evaluación;
  - g) el plan financiero de la estrategia, incluida la asignación prevista de cada uno de los Fondos EIE que se trate.

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

<sup>18</sup> Reglamento (UE) no 1303/2013 <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:L:2013:347:SOM:EN:HTML>

- **¿Que abarca la estrategia?** (artículo 33(1) a CPR) (pasos 3 y 6 del capítulo 2).

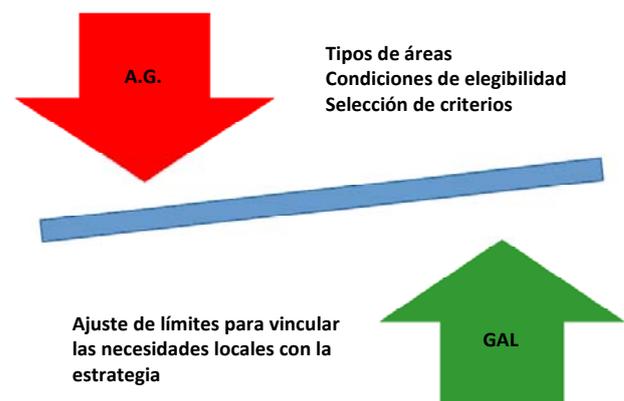
El punto clave aquí es que, la definición de la zona y la población debe ser coherente y justificada por la estrategia que la comunidad tiene intención de implementar. La población de las zonas de destino debe ser igual o superior a 10.000 habitantes, con el fin de tener la masa crítica necesaria para llevar a cabo la estrategia. Debería no ser superior a 150.000 habitantes, de modo que exista un sentido de identidad, y gente local que pueda participar directamente en la toma de decisiones. Sin embargo, las excepciones pueden también estar justificadas (por ejemplo, para islas o zonas densamente pobladas y barrios) cuando estas se ajustan a la estrategia.

Uno de los riesgos en la actualidad, es que la presión para reducir costes y combinar fondos dará lugar a zonas cada vez más grandes de un tipo de planificación económica, las cuales carecen de un verdadero sentido de identidad y ofrecen a las personas locales pocas posibilidades de participación.

Dentro de las condiciones generales de la UE, se pretende que los Estados miembros dispongan de un marco para la selección de las zonas en sus programas, lo que corresponde a sus prioridades nacionales para diferentes tipos de zonas.

Se puede hacer esto mediante la fijación de determinadas condiciones de admisibilidad y/o el establecimiento de criterios que se utilizarán para escoger entre distintas áreas. Por ejemplo, las condiciones de elegibilidad para las zonas de pesca podrían incluir los puertos por debajo de un cierto tamaño, ciertas partes de la costa, distancia del mar o de agua, zonas que son continuas y así sucesivamente. Ejemplos de criterios de selección podrían incluir la importancia absoluta y / o relativa del empleo en la pesca, las tendencias en los desembarques, la importancia de la pesca costera artesanal, el cambio demográfico...

**Figura 2: Fijación de límites**



Sin embargo, el objetivo de la Comisión es que las asociaciones locales decidan sobre los límites precisos de sus áreas de forma ascendente, basados en los que están tratando de lograr.

Esto puede ser justificado en referencia a:

- ✓ La coherencia física o geográfica de la zona (islas, estuarios, cadenas montañosas, áreas urbanas construidas).
- ✓ La identidad cultural de la zona y los problemas sociales comunes (concentraciones de gitanos, los inmigrantes, el desempleo...);
- ✓ Concentraciones de actividades económicas (tipos de agricultura, pesca, disminución o crecimiento de determinados sectores...).

Estos puntos pueden ser evaluados y tenidos en cuenta en la selección final de las asociaciones.

En el pasado, algunas zonas de los Estados miembros fueron preseleccionadas de una manera de arriba hacia abajo, mientras que otros permitieron convocatorias abiertas en todo el territorio. Ambos extremos conllevan riesgos. La primera opción, puede crear zonas rígidas y artificiales, lo que no construye orgánicamente vínculos locales. La segunda, puede dar lugar a un gran número de aplicaciones y presiones políticas buscando una escasa extensión del presupuesto. La Comisión, por tanto, propone un equilibrio entre la parte de arriba y abajo y con enfoques de abajo hacia arriba.

### Cuadro 3: Ejemplos de la definición de la zona de Portugal y Finlandia

Basándose en los criterios establecidos en el Reglamento del FEP, Portugal designó 45 municipios como elegibles para la financiación del Eje 4 –39 a lo largo de la costa continental de Portugal y 6 en las Azores-. Los indicadores optaron por incluir una disminución de las actividades de pesca, medida en términos de la disminución de los desembarques de 1999-2005, y la dependencia de las actividades pesqueras, que se define como el 3% o más de la población activa empleada en el sector; esto también incluye los que trabajan en la industria de la sal del mar de Portugal, un componente importante de sus actividades en ciertas áreas.

Las asociaciones locales fueron entonces libres para proponer sus áreas específicas dentro de los límites propuestos en el ámbito nacional. También se mostró una cierta flexibilidad en los indicadores para excepciones justificadas. Por ejemplo, la Autoridad gestora del oeste permitió el indicador para incluir 3 barrios del municipio de Lourinhã, en el extremo sur de su territorio, inicialmente excluidos de las áreas asignadas debido a la proximidad de una gran ciudad (Lisboa). Esto fue justificado por la presencia de una serie de buques pesqueros a pequeña escala que operan desde Lourinhã pero que desembarcaron pescado en el territorio señalado como el lugar de amarre más cercano. La integración de estas comunidades pesqueras más aisladas con el programa GALP de desarrollo se consideró importante. Finlandia ofrece otro ejemplo que permite la flexibilidad suficiente para responder a las necesidades examinadas cuidadosamente. A pesar de que el Reglamento del Fondo Europeo de Pesca recomienda que las áreas sean mas pequeñas que NUTS 3 (nomenclatura de unidades territoriales estadísticas), en el caso de Finlandia, dada la baja densidad de población en algunas zonas, la Dirección General de Asuntos Marítimos y Pesca (DG MARE) aprobó áreas GALP mas grandes que las normales con el fin de incluir una masa crítica de trabajadores del sector de la pesca. Por otra parte, un proceso para reflexionar sobre los resultados y mejorarlos en el futuro ha llevado al GALP proponer pequeños ajustes en sus límites para el próximo periodo de programación.

Para mayor material de consulta ver mas abajo<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Material de apoyo adicional: FARNET Start-Up Guía 1 Capítulo 2. Definición del área  
<https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20EN.pdf>

- **¿Qué entiende la Comisión por “un análisis de las necesidades de desarrollo y potencial de la zona”? (Artículo 33(1)b CPR) (pasos 1 y 4 del capítulo 2)**

El reglamento dice que este análisis debería “incluir un análisis de las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas”. Durante algún tiempo los análisis DAFO se han convertido en una práctica habitual en los programas nacionales, regionales y locales con la ayuda de la Comisión Europea. Sin embargo, en realidad, muchos son muy generales y podrían aplicarse casi a cualquier zona similar en la UE. Además, mientras las necesidades de desarrollo y el potencial deberían estar basados en el análisis DAFO, esto generalmente requiere un segundo escenario de análisis. Algunas estrategias simplemente presentan una lista de necesidades sin justificar cómo se relaciona con el análisis DAFO. La Comisión quiere mejorar esta situación y asegurarse de que el “análisis de las necesidades de desarrollo y potencial” se convierte en una valiosa herramienta para la construcción de una fuerte intervención sólida y asegurar una mayor orientación a los resultados.

#### Análisis DAFO

	<b>Fortalezas</b>	<b>Debilidades</b>
<b>Oportunidades</b>	<b>Reforzar</b> para aprovechar las oportunidades	<b>Disminuir</b> Para utilizar las oportunidades
<b>Amenazas</b>	<b>Asegurar</b> Contra las futuras amenazas	<b>Evitar</b> Para escapar de las trampas.

Para hacer esto, las asociaciones locales deberían tener en cuenta lo siguiente:

- ✓ La cuestiones que se plantean en el análisis DAFO deben estar claramente basadas en los resultados obtenidos del los diagnósticos de la zona.
- ✓ Deben centrarse en los rasgos característicos de la zona y por qué es diferente, en lugar de simplemente enumerar muchas de las características comunes de los sectores de mayor importancia como los de agricultura o la pesca o de los grupos beneficiarios como los de jóvenes o mujeres. Desafortunadamente, algunos análisis DAFO son tan generales que podrían aplicarse en cualquier sitio.
- ✓ Se debe prestar más atención a la cartografía de las oportunidades y los “activos” en cuanto a la descripción de las debilidades y amenazas. La estrategia debería mirar hacia delante y no ser puramente defensiva.
- ✓ No hay un propósito indiferenciado en la prestación de una lista de deseos de todas las necesidades. Incluso en esta etapa, es importante comenzar la clasificación o priorizar necesidades y potencialidades.
- ✓ La priorización o clasificación debe estar basada en la evidencia y debería tener en cuenta las opiniones razonadas de los interesados locales, como se explica a continuación.
- ✓ Las asociaciones locales deben distinguir entre lo que les gustaría lograr y lo que pueden lograr con los recursos y programas disponibles.

Los ejemplos de las estrategias de desarrollo rural en las zonas de pesca de Francia, España, Finlandia y Escocia y otro material, pueden consultarse mas abajo<sup>20</sup>.

- **¿Que entiende la Comisión por “*descripción de las características integradas de la estrategia*”?** (Artículo 33(1)c y 32 (2) c CPR) (paso 4 y 7 capítulo 2).

El reglamento establece que el DLCL debería ser “llevado a cabo a través de la regulación integrada en el (artículo 33(1)c) y las estrategias de desarrollo local basadas en las zonas multi-sectoriales” (artículo 32(2)c). Sin embargo, el significado de integrado y multisectorial ha evolucionado con el tiempo y debe adaptarse al tipo de problema y zona que está siendo tratada. El término fue originalmente usado por el primer programa LEADER en zonas rurales, las cuales eran necesarias para distinguirlas de las políticas agrícolas del sector tradicional de arriba hacia abajo. Las siglas del LEADER provienen del francés “vínculos entre las actividades económicas en las zonas rurales”. Las asociaciones fueron vistas como catalizadores que explotan todos los multiplicadores locales entre sectores como la agricultura, alimentación, artesanía, turismo rural, servicios sociales y el medio ambiente.

Para hacer esto, deberían diseñar secuencias integradas de medidas de apoyo (tales como la formación, las subvenciones de capital, el apoyo promocional, el apoyo a las empresas), todas ellas en la misma dirección estratégica. Como la mayoría de los programas LEADER tuvieron lugar en zonas rurales con baja densidad fueron capaces de adoptar un enfoque bastante integral en términos de la integración del la mayoría de los motores del desarrollo local.

Sin embargo, incluso en estos casos se hizo evidente que había algunas cosas que podrían ser influenciadas por un programa endógeno como el LEADER, mientras que otras estaban fuera de su alcance. En Finlandia, se desarrolló una distinción útil entre “las políticas cortas de desarrollo rural”, por lo general en el ámbito de la agricultura y el desarrollo rural, y “las políticas generales del desarrollo rural”, las cuales se refieren a todas las políticas, como el transporte, la educación y la salud, que tuvieron una influencia significativa en la forma de desarrollo rural, pero eran difíciles de influir a nivel local.

Esto quiere decir que, incluso en las zonas de integración rural no significa que las estrategias deban tratar de hacer frente a todo de una vez o dar a todas las cosas el mismo peso. Como ya se mencionó anteriormente, las comunidades necesitan tomar decisiones y concentrarse en los objetivos y acciones que tienen las mayores posibilidades de lograr los cambios que quieren conseguir.

---

<sup>20</sup> Algunos materiales de consulta:

- Ejemplos de las estrategias de las zonas pesqueras integradas de toda Europa. Resúmenes y ejemplos completos <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/tools/implementing-axis-4/strategies>
- Kit de herramientas de Líder estrategias de proyecto. Subsección A. sobre el contenido de la LDS con videos. [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](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)
- FARNET Start-Up Guía 1. Sección 4b Estrategias de desarrollo eficaces: <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20EN.pdf>
- Power point from the LEADER group on the Greek Island of Lesbos on the way in which they involved local stakeholders in identifying local needs. [http://enrd.ec.europa.eu/app\\_templates/filedownload.cfm?id=0837032D-9B8F-B26F-0383-CE1E273841DC](http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=0837032D-9B8F-B26F-0383-CE1E273841DC)

Este punto es aún más relevante en las ciudades y en el trato con los problemas sociales complejos en zonas densamente pobladas. En este punto, puede haber unos antecedentes de las iniciativas anteriores y una serie de organizaciones que trabajan en el mismo campo. Así que las asociaciones locales necesitan posicionar sus estrategias en un camino que añada valor a lo que ya existe y movilizar el máximo apoyo a su alrededor.

Esta interpretación amplía el ámbito de aplicación de DLCL a los tipos de objetivos temáticos y las prioridades de inversión que son particularmente relevantes para los fondos sociales y regionales -, siempre y cuando las estrategias estén diseñadas y realizadas de una manera que pongan en juego el valor total de los vínculos de los territorios locales.

Integración puede significar:

- ✓ Partiendo de uno o más asuntos, temas, problemas o grupos objetivos que movilizan a la comunidad, pero colocándolos dentro de un contexto más amplio y la construcción de vínculos hacia otros sectores y actores que pueden influir en la situación.
- ✓ Construcción de vínculos verticales dentro de los sectores y las cadenas de suministro, así como los vínculos horizontales entre sectores.
- ✓ Conexión de zonas desfavorecidas con zonas de oportunidad (por ejemplo, las zonas rurales con las ciudades de mercado, y barrios desfavorecidos con centros de crecimiento de empleo).
- ✓ Establecer vínculos entre los niveles locales, regionales y nacionales de gobierno. Esto es particularmente importante cuando se trata de sectores “ancla” e instituciones como escuelas, hospitales y universidades;
- ✓ Asegurar que las diferentes medidas de apoyo locales están secuenciadas y trabajan conjuntamente para lograr los mismos objetivos estratégicos. La integración en términos de lo que se hace, quién lo hace y cómo se hace.

#### Cuadro 4: Ejemplo de carácter integrado de una estrategia de “My Generation URBACT”

Aunque las 12 ciudades asociadas en el proyecto URBACT My Generation se enfrentaban a diferentes retos, llegaron a la conclusión de que los jóvenes deben convertirse en verdaderos co-creadores de las soluciones que se aplican, por lo que emplean una serie de técnicas de participación diseñadas para poner gente joven en el centro de las estrategias locales.

Argumentaron que, en Europa, las políticas destinadas a apoyar a los jóvenes están demasiado fragmentadas y son de corta duración, y también sufren de ser dirigidas unilateralmente hacia un objetivo único, cuando la diversidad de los retos exige medidas integradas. En otras palabras, aunque se centraron en los problemas específicos de los jóvenes que trataban de establecer vínculos locales entre los principales ámbitos de las políticas que les afectan. En más de dos años y medio, las ciudades participantes se dedicaron a identificar las políticas locales eficaces en tres ámbitos interrelacionados: dar a los jóvenes desfavorecidos un mayor acceso a los servicios sociales ya existentes en las ciudades; la creación de puentes entre la formación, la educación y el mundo empresarial; y la mejora de la coordinación entre los distintos actores incluyendo a 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 (1) c CPR) (etapa 4 y 7 del capítulo 2)

En el contexto del DLCL, la innovación no tiene por qué significar la investigación y el desarrollo o la nueva tecnología de alto nivel (aunque, por supuesto, estos no están excluidos). La justificación del carácter innovador de la estrategia está, de hecho, estrechamente vinculada a la pregunta “¿Qué quiere cambiar la comunidad?”; las estrategias de DLCL son por definición a escala local y bastante pequeñas. Los actores no tienen el poder de transformar las condiciones de vida para todos a la vez. Así que, tienen que concentrarse en aquellas acciones que tengan un efecto multiplicador o de bola de nieve en el desarrollo local. En lugar de utilizar todos los recursos limitados disponibles para satisfacer las necesidades básicas, la idea es aportar una visión fresca a los problemas y las oportunidades y explorar nuevas respuestas que puedan llevar a soluciones más sostenibles a largo plazo.

En este contexto, la Comisión ha dejado abierta, la definición de la innovación en el DLCL, en lugar de tratar de definirlo “por adelantado”, que, por definición, limita las posibilidades de la creatividad local. La innovación puede implicar nuevos servicios, nuevos productos y nuevas formas de hacer las cosas en el contexto local (artículo 32 (2) d). Por supuesto, no todo en la estrategia tiene que ser innovador, como ejemplo, las asociaciones tendrán a menudo que construir la confianza al demostrar que también pueden satisfacer ciertas necesidades básicas a corto plazo.

Sin embargo, al reunir a todos los diferentes grupos de interés en un área y al crear un diálogo con las instituciones externas como universidades, centros de investigación y los niveles más altos de la administración, el DLCL, tiene un enorme potencial para usar los recursos existentes en nuevas y creativas formas. En su mejor caso, las asociaciones pueden convertirse en plataformas para “innovaciones sociales” y pueden posteriormente hacer palanca para la ampliación de estos recursos. Las ideas con éxito pueden ser analizadas, documentadas y transferidas por los distintos actores de la UE, las redes sociales y regionales de DLCL.

La innovación en el DLCL:

- ✓ Pueden involucrarse nuevos productos, servicios o formas de hacer las cosas en un contexto local;
- ✓ A menudo tiene un efecto multiplicador o efecto de arrastre sobre los cambios que la comunidad quiere lograr;
- ✓ Se pueden implicar una o más acciones y prototipos a pequeña escala o un proyecto emblemático a escala mayor que movilice a la comunidad;
- ✓ Encuentra nuevos caminos de movilización y utilización de los recursos y activos de la comunidad que ya existen;
- ✓ Genera la colaboración entre los diferentes agentes y sectores;
- ✓ Puede, pero no implica necesariamente universidades o la investigación y el desarrollo sofisticado;
- ✓ Puede ser una plataforma para las innovaciones sociales que pueden ser ampliadas y aplicadas más ampliamente a través del intercambio, cooperación y las redes.

#### Cuadro 5: Cluster de innovación dentro del plan de la estrategia LEADER del West Cork 2007-13

El Plan Integral West Cork para la estrategia LEADER 2007-2013 es su Cluster de innovación. El Cluster se basa en iniciativas anteriores, como la Marca fucsia West Cork, y se centra en el

apoyo a los sectores económicos clave con potencial de diversificación (los alimentos, el turismo, la artesanía, etc.), así como los tipos de actividades de desarrollo y procesos de (marketing, formación y educación, agencias de desarrollo, redes y asociaciones, etc.). Lanzado por primera vez al mercado en 1998, el Cluster es una red de negocios de 160 calidades acreditadas (de marca) de empresas de alimentos, turismo, artesanía y otros sectores (agricultura, marino, venta al por menor). También trabaja en colaboración en determinados programas con la universidad de Cork.

Los tipos de actividades apoyadas por el Cluster en el periodo de programación 2007-2013 incluyen: El desarrollo de un nuevo programa “finca de energía”, incluye los biocombustibles, la energía eólica, solar, hidráulica y térmica; pilotaje y evaluación de las nuevas actividades de marketing y evaluaciones de nuevas actividades de marketing y promoción de la marca Fuchsia; apoyo al desarrollo de proyectos de diversificación entre los participantes Marca Fuchsia en el turismo gastronómico, artesanía y ocio; y asesoramiento y formación para las empresas dedicadas a las artes creativas y la producción de medios digitales.

Este es un modelo que se basa en el éxito, creando una cultura de apoyo a la innovación y la construcción de una masa crítica de actividades con el tiempo. En 2005, Fuchsia Brand y sus actividades asociadas generan 106 millones de euros, de los cuales 69 millones de euros se mantuvieron en la región, apoyando a 1.131 puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo a nivel local.

Vea el material de consulta mas abajo<sup>21</sup>.

- **¿Qué entiende la Comisión por “objetivos jerárquicos, incluyendo objetivos medibles para la salida de resultados”?** (artículo 33(1) c CPR) (paso 4 y 7 capítulo 2).

El informe del Tribunal de Cuentas sobre el LEADER mencionado anteriormente sostuvo que “las estrategias locales deberían estar en el centro del enfoque LEADER, dando a las asociaciones su razón de ser y la promesa de un valor añadido a través de soluciones locales adaptadas a la consecución de los objetivos locales de desarrollo rural”. Desafortunadamente, este no es el caso algunas veces. El Tribunal de Cuentas informó que muchas estrategias “sirven como poco más que una solicitud de fondos a la autoridad de gestión” y que sus objetivos no eran “específicos, medibles y alcanzables dentro de un marco de tiempo establecido”.

En el pasado, muchas estrategias han confiado excesivamente en objetivos generales como “la mejora de la calidad de vida” o el logro de un “desarrollo sostenible”. Esto es en parte debido a que los diseñadores de la estrategia se enfrentan a menudo a un alto grado de incertidumbre y quieren conservar la flexibilidad necesaria para responder a los cambios y acontecimientos imprevistos. Sin embargo, se verá más adelante que hay otras formas de lograr esta flexibilidad, y la consecuencia de fijar objetivos demasiado genéricos puede dejar a la estrategia casi sin sentido, sujeta a la influencia de grupos de interés locales e imposibles de controlar.

---

<sup>21</sup> Some resource material:

- ‘Focus Group 2- Extended Report: Preserving the Innovative Character of Leader, November 2010’ [http://enrd.ec.europa.eu/app\\_templates/enrd\\_assets/pdf/leader-tool-kit/1\\_focus-group2\\_extended-report\\_final.pdf](http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/enrd_assets/pdf/leader-tool-kit/1_focus-group2_extended-report_final.pdf)
- EU Rural Review 2: Creativity and Innovation in EU Rural Development. 2009. [http://enrd.ec.europa.eu/app\\_templates/filedownload.cfm?id=B99849C0-00E8-A7DC-1D6A-775E2ED9F89A](http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=B99849C0-00E8-A7DC-1D6A-775E2ED9F89A)

Con el fin de mejorar la calidad de las estrategias, la Comisión considera que deben estar basadas en una clara "lógica de intervención", acordada por la comunidad local, y en base a preguntas como: "¿Qué queremos cambiar?", "¿Qué queremos lograr para el año X? ", "¿Cómo se lograría el éxito?", "¿Qué tipo de pruebas demostrarían que hemos tenido éxito?".

En el período de programación 2014-2020, la base de pruebas debería adoptar claramente la forma de objetivos cuantificables para "productos", como el número de personas que reciben capacitación, y de "resultados", como por ejemplo el número de personas que han obtenido un empleo como consecuencia de la formación.

Para la obtención de resultados, "los objetivos se pueden expresar en términos cuantitativos o cualitativos" (artículo 33 (1) c) y la Comisión recomienda expresarlos en términos "SMART".

#### Objetivos SMART

1. **Específicos** – Indicando claramente de lo que se ocupará la estrategia y de que forma.
2. **Medibles** – Conteniendo una base para la medición y un objetivo medible, si se expresa en términos cuantitativos o cualitativos.
3. **Alcanzables** – Técnicamente alcanzables en el marco de la estrategia propuesta.
4. **Realistas** – Dan los recursos proporcionados, el tiempo permitido, el tamaño de los grupos destinatarios, etc.
5. **Tiempo limitado** – Incorporando una línea de tiempo y una fecha en la que debe alcanzarse el objetivo.

A cambio de fijar unos objetivos más concretos para los resultados, la Comisión recomienda que las asociaciones locales y las autoridades de gestión acuerden los métodos para permitir a las estrategias adaptarse a las circunstancias cambiantes y tener en cuenta las lecciones de experiencias pasadas. La manera más obvia de hacerlo es mediante el uso de las propuestas de evaluación mencionadas en el artículo 33 (1) f (véase más adelante).

El reglamento también se refiere a una "jerarquía de objetivos", dejando claro que no todo puede lograrse a la vez y que las comunidades necesita decidir colectivamente sobre sus objetivos más importantes y seleccionar las acciones que mejor contribuyan a la consecución de los mismos. En este contexto, las estrategias claramente se pueden utilizar 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.

#### Cuadro 6: Orientación y supervisión de DRI Duhallow

DRI (Desarrollo Rural Integrado) Duhallow ha desarrollado un interesante sistema para mejorar los vínculos entre los objetivos generales de sus estrategias de desarrollo local y los proyectos actuales realizados de una manera que garantice la propiedad comunitaria y la mejora de la orientación y el seguimiento. Básicamente, los objetivos generales de la estrategia se desarrollan después de un largo proceso de consultas con la comunidad en torno a cuatro áreas principales: mejorando la calidad de vida, fomentando la creatividad, el crecimiento económico, y un entorno de vida. Una evaluación de las necesidades de recursos sociales, económicos y ambientales de las regiones se lleva a cabo utilizando el enfoque de desarrollo basado en la comunidad de Activos, centrado en los activos de las áreas y de los activos potenciales (y no sólo en sus brechas y debilidades). Esta continuación,

establece el marco estratégico, que se puede adaptar a situaciones particulares.

Estos objetivos generales se dividen en objetivos medibles más pequeños, que están animados y supervisados por, grupos de trabajo locales basadas en la comunidad. Por ejemplo, el Grupo de Trabajo de Educación de Jóvenes tiene 20 miembros que constan de escuelas locales, organizaciones juveniles, responsables políticos y los propios jóvenes. Los 27 objetivos establecidos que son medibles: diez nuevos clubes juveniles, cuatro cafés para público joven, 20 líderes juveniles capacitados, etc.

Los resultados definidos de los indicadores observaron tres clubes de jóvenes, no hay cafeterías y 30 líderes juveniles capacitados alcanzado en junio de 2011. El grupo de trabajo se reúne ocho o nueve veces al año, donde analiza los logros y establece los pasos para la mejora. Sus acciones están sujetas a la aprobación de la junta directiva del GAL.

Ver la hoja informativa de REDR Fact sobre el enfoque Duhallow Asociaciones para la definición de indicadores, que se centra en el valor añadido del LEADER:  
[http://enrd.ec.europa.eu/app\\_templates/enrd\\_assets/pdf/leader-tool-kit/infosheet/04\\_infosheet.pdf](http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/enrd_assets/pdf/leader-tool-kit/infosheet/04_infosheet.pdf)

Vea el material de consulta mas abajo <sup>22</sup>

- **¿Qué entiende la Comisión por "la estrategia será coherente con los programas pertinentes de todas las estructuras europeas y los Fondos de Inversión en cuestión que están implicados"?** (artículo 33 (1) c CPR) (etapa 4 y 7 del capítulo 2)

Las estrategias de DLCL no deberían ser vistas como islas. Son herramientas flexibles para satisfacer las necesidades específicas de las distintas áreas locales de manera que aporten resultados y beneficios concretos para los programas en cuestión (véase el ejemplo de la utilización de LEADER como instrumento de planificación territorial integrado en Andalucía, España en el capítulo 6<sup>23</sup>)

Sin embargo, en el documento guía sobre DLCL producido para las autoridades de gestión, la Comisión explicó que su objetivo es permitir a las comunidades locales una flexibilidad considerable en cuanto al ámbito de aplicación de su estrategia, y la elegibilidad de las acciones financiadas, siempre y cuando esta coherencia con el programa en cuestión sea respetado y exista un total cumplimiento con el marco regulatorio y el riesgo de doble financiación esté debidamente mitigado. Una vez más, esto permite a las comunidades locales

---

<sup>22</sup> Materia de recursos para el artículo 33(1)c CPR:

- ENRD guidance on the content of the LDS with videos. [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](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)
- *Strategy Design - How to prioritize between different objectives?* on the LEADER Toolkit: [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](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)
- FARNET Start-Up Guide 1 Section 4b <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20EN.pdf>

<sup>23</sup> El uso de LEADER como instrumento de planificación territorial integrado en Andalucía, España:  
[http://enrd.ec.europa.eu/app\\_templates/enrd\\_assets/pdf/leader-tool-kit/infosheet/10\\_infosheet.pdf](http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/enrd_assets/pdf/leader-tool-kit/infosheet/10_infosheet.pdf)

ser creativas y adaptar las estrategias locales a los nuevos desafíos identificados en la primera parte de este capítulo.

Esta combinación de flexibilidad local con una clara contribución de objetivo de alto nivel se puede lograr de las siguientes maneras:

- ✓ Para facilitar la programación, el DLCL debería programarse bajo una prioridad de inversión/zona de enfoque o unión prioritariamente específica<sup>24</sup>. Sin embargo, el apoyo previsto en el desarrollo local puede contribuir a los 11 objetivos temáticos del Reglamento general.
- ✓ Las estrategias de DLCL deberán describir cómo su participación en el enfoque territorial es coherente y contribuye con los objetivos del programa(s) de funcionamiento de dicho fondo(s).
- ✓ Al mismo tiempo, si el DLCL es utilizado totalmente para presentar algunos de los objetivos del programa, entonces el sistema de suministro debería adaptarse para permitir todos los beneficios de este enfoque en la satisfacción de las necesidades locales específicas objeto de la estrategia.
- ✓ Cuando una estrategia de desarrollo local es financiada por un único fondo, ese Fondo debería ofrecer su apoyo elegible, incluidas las acciones que podrían, potencialmente, ser cubiertas por otros fondos, con el fin de otorgar la máxima flexibilidad a los agentes locales para responder a sus necesidades.
- ✓ No hay necesidad de fijar líneas rígidas de demarcación entre los Fondos, siempre y cuando haya procedimientos sólidos para asegurar que no exista doble financiación.
- ✓ En las ciudades, las estrategias de DLCL pueden ser utilizadas como una herramienta para contribuir de diversas maneras al desarrollo urbano sostenible de estrategias financiadas en virtud del artículo 7 del FEDER. Pueden formar parte de y/o contribuir a las inversiones territoriales integradas (artículo 36 de la CPR), a los ejes urbanos o a los programas urbanos específicos.

Por ejemplo, si un GAL rural quiere presentar un proyecto de formación para su financiación LEADER, a pesar de que su estrategia sólo se admite a través del FEADER, el GAL debe 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 con la legislación pertinente.

Si se cumplen estas condiciones, la autoridad de gestión del FEADER no debe rechazar el proyecto para el apoyo del FEADER, a sabiendas de que el proyecto también forma parte de la subvencionabilidad del FSE.

*Es importante asegurarse de que dicha flexibilidad en la definición de la elegibilidad se refleja en el texto de los programas y de los reglamentos nacionales y regionales, por lo que esto también queda claro para las autoridades de gestión, auditores y/o los organismos pagadores. Por ejemplo, una cláusula expresada en los siguientes términos podría ayudar a evitar confusiones más adelante: "El alcance del apoyo y la elegibilidad de las acciones financiadas por el presente Fondo en DLCL puede incluir acciones que también pueden acogerse a los otros Fondos EIE, siempre que sean compatibles con las normas específicas respectivas de los Fondos, así como los objetivos del presente programa y la estrategias de desarrollo local".*

---

<sup>24</sup> Prioridad de inversión 9d en el FEDER y el FSE, el Área de enfoque 6b en el FEADER y Unión Prioridad 4 en el FEMP

- **¿Qué entiende la Comisión por “una descripción del proceso de participación comunitaria en el desarrollo de la estrategia”?** (artículo 33 (1) d CPR) (paso 4 y 7 del capítulo 2)

La participación ha sido utilizada para describir los procesos que varían de una pura manipulación, desde las campañas de información simples y ejercicio de consulta formal, a la colaboración y el control ciudadano de pleno derecho<sup>25</sup>. El Banco Mundial describe cómo sus programas impulsados por la comunidad de desarrollo han evolucionado desde un modelo basado en la consulta a la comunidad a uno basado en la participación comunitaria, y, por último, el actual modelo basado en la potenciación de la comunidad<sup>26</sup>. Desde el principio, la Comisión Europea ha optado por utilizar el desarrollo local participativo y es evidente que aquí nos estamos refiriendo a los niveles más altos de participación comunitaria y no simplemente a una información unilateral o consulta. Las partes interesadas locales deben participar desde el día 1 que se diseña la estrategia hasta el final del proceso de implementación.

La estrategia y los proyectos que de ella se derivan, tienen el propósito de proceder de la comunidad. Se deduce entonces que la participación no debe ser simplemente un complemento, llevado a cabo en el inicio de la estrategia para justificar la financiación. Consultores, universidades y otros expertos externos pueden ayudar a proporcionar una visión más amplia y colaborar en el análisis de los datos y la redacción de la estrategia, pero debería haber evidencia de un verdadero diálogo con y entre los ciudadanos locales en cada una de las etapas clave del diseño de la estrategia:

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

Hay un gran número de técnicas de participación como los análisis de las partes interesadas, el uso de "árboles de problemas" y la construcción de escenarios, que pueden ayudar a las asociaciones a identificar las cuestiones que realmente importan a la gente sobre el terreno y movilizar las ideas y la energía de iniciativas base. El documento estratégico debe proporcionar pruebas de que es el resultado de este tipo de proceso.

**Cuadro 7: Ejemplo del proceso participativo para preparar la estrategia de desarrollo local por un grupo LEADER de españoles desde el Valle del Jerte.**

Un grupo LEADER de españoles desde el Valle del Jerte inició un proceso participativo para preparar la estrategia de desarrollo local para el próximo periodo justo después del verano de 2013 -antes de que los reglamentos o programas de la UE hubiesen finalizado-. La asociación creó un amplio "equipo de desarrollo" para coordinar el trabajo temático de los siete grupos de trabajo que involucran las siguientes partes: los jóvenes y las organizaciones comunitarias; las mujeres y la igualdad; cultura y educación; la agricultura y el medio ambiente; la iniciativa empresarial, el empleo y la formación; el turismo sostenible; y el cuidado y los servicios sociales. Cada grupo de trabajo envió un cuestionario simple donde se discuten cuatro cuestiones principales: ¿Qué hemos logrado? ¿Qué queda por hacer?

<sup>25</sup> Ver Sherry R Arnstein "Una escalera de participación ciudadana". 1969

<sup>26</sup> Gestión del Desarrollo Local y Comunitario. Banco Mundial. 2010

¿Cuáles son las prioridades para el futuro? ¿Que nuevas ideas están allí para ponerlas en práctica? También organizaron un concurso para obtener ideas de todas las escuelas del pueblo y varios eventos para personas mayores. Los resultados fueron discutidos en un amplio conjunto del valle.

Este trabajo sirvió de base para el análisis DAFO, análisis de necesidades y la identificación de las prioridades para la estrategia local. Sin embargo, una vez que se conozcan los detalles de los reglamentos, los programas y el presupuesto, la comunidad volverá a participar en la adaptación de la estrategia, la preparación del plan de acción y decidir sobre los fondos para asignar a las diferentes prioridades. Por ejemplo, en los períodos de programación anteriores, los grupos de trabajo desarrollaron escenarios para los tipos de proyectos que debían ser financiados con los presupuestos indicativos. Las partes interesadas de los diferentes grupos de trabajo negociaron y llegaron a un acuerdo sobre la distribución global de los fondos y las prioridades de la estrategia de desarrollo local.

Véase mas adelante para más información de los materiales utilizados<sup>27</sup>.

- **¿Qué entiende la Comisión por “un plan de acción que demuestra cómo los objetivos se traducen en acciones” y “el plan financiero... incluyendo la asignación prevista de cada uno de los Fondos de EIE en cuestión”?** (Artículos 33 (1) CPR) (etapa 4 y 7 del capítulo 2).

Una de las mejores maneras de comprobar si los objetivos de la estrategia son realistas es analizar las acciones que se requieren para alcanzarlos. Sin embargo, un plan de acción no significa exclusivamente preseleccionar proyectos.

El plan de acción debe tener en cuenta al menos los siguientes cuatro puntos.

- ✓ **¿Qué** tipo de acciones se han de llevar a cabo y cuántas?
- ✓ **¿Quién** será el responsable de su ejecución?
- ✓ **¿Cuándo** necesitan llevarse a cabo y en qué orden? (por ejemplo, formación antes que la puesta en marcha)
- ✓ **¿Cuánto** va a costar en términos aproximados?

#### Cuadro 8: Ejemplo de un plan de acción que exige el Eje 4 del FEP en Francia.

El plan de acción a largo plazo se ha interpretado de formas ligeramente diferentes en toda Europa. Por ejemplo, en Francia, las asociaciones que solicitan el Eje 4 del FEP tuvieron que presentar un "plan de desarrollo" compuesto de "paquetes de trabajo" para cada tipo de acción prevista y un cuadro financiero. El paquete de trabajo en general, tomó la forma de una

<sup>27</sup> Más información:

- *El Diseño de Estrategia* - ¿Cómo construir una estrategia de desarrollo local participativo? en el Kit de herramientas de LEADER. Incluye videos y recomendaciones que cubren muchas de las conclusiones del grupo de enfoque sobre la manera de producir 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](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)
- Hoja de datos de la REDR. El uso de metodologías participativas para diseñar estrategias de calidad. Basado en el trabajo italiano: [http://enrd.ec.europa.eu/app\\_templates/enrd\\_assets/pdf/leader-tool-kit/infosheet/12\\_infosheet.pdf](http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/enrd_assets/pdf/leader-tool-kit/infosheet/12_infosheet.pdf)
- FARNET Guia de iniciación 1 Sección 3 y 4 <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20EN.pdf>

ficha: los objetivos prioritarios en los que la acción se produjo y la contribución que hizo a la consecución de los objetivos, los resultados previstos para el área, los beneficiarios, los gastos subvencionables, la intensidad de la ayuda, la financiación prevista de la UE, otras fuentes de financiación anticipada, vigilancia e indicadores de evaluación y el calendario de ejecución. Consulte la sección " Elementos de los términos de referencia de la convocatoria de propuestas dentro del eje 4 del FEP Ejemplo de Francia". (P.11 )

[https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/annex3\\_france\\_en.pdf](https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/annex3_france_en.pdf)

Por otra parte, los grupos LEADER escoceses tienden a referirse al "plan de negocios", como todos los procedimientos y sistemas administrativos y financieros para la implementación de la estrategia, incluyendo un plan de actividades de los GAL. Esto último suele incluir un calendario detallado para la ejecución de cada acción explicando quién será el responsable. Vea las secciones 6-7 de " 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](https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/UKsc_LEADER-Business_Plan_Moray.pdf)

El plan financiero debe proporcionar estimaciones indicativas de cuánto dinero se dedicará a los diferentes tipos de acciones. En el caso de una estrategia con apoyo de varios fondos, el plan financiero debe indicar qué partes de la estrategia serán cubiertos por cada Fondo y la cofinanciación pública nacional para cada año del programa. Se debe distinguir entre el gasto en la aplicación de la estrategia en sí misma, la cooperación y costes de funcionamiento y actividad. Sin embargo, el grado de detalle y las categorías de los gastos puede variar entre los Estados miembros. Las Autoridades de gestión pueden por ejemplo requerir información de los gastos previstos en determinadas categorías de acción predefinidas a nivel nacional o regional. Alternativamente, la Autoridad de gestión correspondiente simplemente podría preguntar a las asociaciones para ofrecer estimaciones de gasto en los objetivos específicos y/o categorías principales de acción definidas en la estrategia de desarrollo local.

El tamaño del presupuesto, obviamente, depende de las necesidades de la zona, la naturaleza de la estrategia y la existencia de otros programas de apoyo. Sin embargo, la experiencia de ambos LEADER y AXIS4 del FEP ha demostrado que el tamaño mínimo de presupuesto para una estrategia de desarrollo local es de alrededor de 3 millones de euros en fondos públicos para todo el período. Por debajo de este nivel, se hace difícil ir más allá a muy pequeña escala y las inversiones se hacen "blandas" para cubrir la actividad necesaria de la zona. Estas cantidades serán probablemente mucho mayores en las zonas urbanas edificadas y en el caso de los multifondos de DLCL.

Una vez más, esta guía no pretende ser un corsé rígido, sino una herramienta para garantizar que las inversiones se corresponden con los objetivos establecidos por la comunidad en la estrategia y que éstas realmente pueden lograrse con los recursos disponibles. También debe haber mecanismos para asegurar que las asociaciones pueden ajustar el plan para la evolución de las circunstancias, en consulta con las autoridades de gestión. Las nuevas disposiciones de seguimiento y evaluación (véase abajo) pueden ayudar a proporcionar una justificación para cualquier cambio.

Véase más abajo para información adicional<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Más información:

- **¿Qué entiende la Comisión por, “una descripción de los sistemas de gestión y seguimiento de la estrategia, lo que demuestra la capacidad del grupo de acción local para implementar la estrategia y una descripción de las medidas específicas para la evaluación”?** (artículo 33(1) f CPR). (paso 8 capítulo 2)

Las asociaciones locales tienen que demostrar que cuentan con procedimientos claros y personales que sean lo suficientemente experimentados y cualificados, para garantizar la gestión eficaz de la estrategia. Esto incluye, obviamente, cuestiones administrativas y financieras. Sin embargo, si la estrategia implica trabajar con grupos no organizados o de difícil acceso, también se está refiriendo a las personas expertas en la divulgación, la facilitación, la comunidad y el desarrollo de proyectos.

Las asociaciones también deben demostrar que cuentan con procedimientos transparentes y responsables para la toma de decisiones y selección de proyectos. Por ejemplo, el voto en todas las decisiones debe ser documentado y debería haber procedimientos para evitar conflictos de intereses. Esto se tratará más adelante en el apartado de la asociación.

Sin embargo, un nuevo aspecto en la regulación es el requisito de explicar "los mecanismos de seguimiento... y las medidas específicas para la evaluación". Ambas modalidades de control y de evaluación son necesarias para responder a las necesidades de la autoridad de gestión. Estos no deben ser vistos simplemente como un requisito formal para justificar los gastos y deben ser diseñados de tal manera que proporcionen información útil para la gestión de la asociación local. Mediante la incorporación de procedimientos periódicos de seguimiento y evaluación periódica de la estrategia, la asociación adquiere una herramienta para aprender acerca de lo que funciona y lo que no funciona, y para ajustar la estrategia para adaptarse a las circunstancias cambiantes. La combinación de "objetivos claros y mensurables de los productos y resultados" y "acuerdos específicos para la evaluación" permite a las asociaciones locales desarrollar estrategias mucho más concretas y realistas, que son a la vez más robustas y flexibles.

Los GAL deben proporcionar información sobre:

- ✓ Los sistemas y mecanismos que se proponen para la recolección y procesamiento de los datos financieros y de desempeño pertinentes relacionados con los indicadores y metas establecidos. Estos deben estar claramente alineados con los objetivos de la estrategia.
- ✓ ¿Cómo tienen la intención de evaluar su propio desempeño en la ejecución de las especificidades del DLCL?
- ✓ Sus propuestas para la difusión y utilización de los resultados dentro de la zona - por ejemplo, para la modificación de la estrategia de desarrollo local y de su entrega-.
- ✓ ¿Cómo van a contribuir los mecanismos de seguimiento y evaluaciones de DLCL y el programa a nivel regional y nacional?

- 
- REDR Toolkit. Sección de Diseño e Implementación de Estrategia. Recomendaciones y videos. [http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-design/minimum-content/en/description-of-the-strategy-and-its-objectives\\_en.cfm](http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-design/minimum-content/en/description-of-the-strategy-and-its-objectives_en.cfm)
  - FARNET Guía de iniciación: 1 Sección 4C Preparación del Plan de Implementación <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20EN.pdf>
  - Ejemplos de estrategias integradas de áreas pesqueras de Europa. Resúmenes y ejemplos completos: <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/tools/implementing-axis-4/strategies>

#### Cuadro 9: Ejemplo de un sistema de evaluación por pares por un LG Kasvu en Finlandia

El GAL Kasvu, en Finlandia, estableció un sistema de evaluación por pares con un GAL vecino, por el que cada GAL encuestó y entrevistó a una serie de proyectos en el territorio del otro. El feed-back de un compañero con problemas similares, pero sin ningún tipo de participación directa en la implementación de la estrategia, proporcionó información valiosa para los participantes.

[http://enrd.ec.europa.eu/app\\_templates/filedownload.cfm?id=7DE31F71-C820-630C-F49F-4C0E4D343CBB](http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=7DE31F71-C820-630C-F49F-4C0E4D343CBB)

La Red Rural Nacional Alemana propone tres modelos diferentes de intensidad que se puede utilizar: “Comprobación de señal”, “multi cheque” y “comprobación del enfoque”<sup>29</sup>.

Para información adicional, véase más adelante<sup>30</sup>

### 3.3.2 Nuevos elementos o elementos de refuerzo en las tareas de las asociaciones (artículo 34 (3) CPR)

En el artículo 34(3) del Reglamento de Régimen Común se describen las tareas de las asociaciones locales como se indica en el cuadro 10 a continuación:

#### Cuadro 10: Las tareas de los grupos de acción local

En virtud del artículo 34 de la sección 3 CPR las tareas de los grupos de acción local deberán incluir lo siguiente:

- a) fortalecer la capacidad de los actores locales para desarrollar e implementar las operaciones, incluido el fomento de sus capacidades de gestión de proyectos;
- b) la elaboración de un procedimiento de selección no discriminatorio y transparente y criterios objetivos para la selección de las operaciones que eviten conflictos de interés y se aseguren de que al menos el 50 % de los votos en las decisiones de selección son emitidos por los socios que no sean autoridades públicas, y permitir la selección por procedimiento escrito;
- c) garantizar la coherencia con la estrategia del DLCL a la hora de seleccionar las operaciones, dando prioridad a aquellas operaciones en función de su contribución al logro de los objetivos y metas de esa estrategia;
- d) la preparación y publicación de convocatorias de propuestas o el establecimiento de un procedimiento de presentación de los proyectos en curso, incluyendo la

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

<sup>30</sup> Más información:

- Kit de herramientas LEADER secciones sobre cómo llevar a cabo una autoevaluación y que podría llevar a cabo una evaluación externa: [http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-implementation/en/how-to-carry-out-a-self-evaluation\\_en.cfm](http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-implementation/en/how-to-carry-out-a-self-evaluation_en.cfm)
- Libro de autoevaluación final para los grupos de acción local: [http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/pdf/library/evaluations/Selfevaluation\\_workbook\\_for\\_LAGs.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/pdf/library/evaluations/Selfevaluation_workbook_for_LAGs.pdf)
- FARNET Guía de iniciación 1 Sección 4C sobre seguimiento y evaluación. <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20EN.pdf>
- FARNET Guía 4 Secciones 1.5, 1.6 y 1.7 <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/farnet-guide-4-steps-success>

- definición de los criterios de selección;
- e) recibir y evaluar las solicitudes de apoyo;
  - f) selección de las operaciones y la fijación de la cuantía de la ayuda y, en su caso, la presentación de las propuestas al órgano responsable de la verificación final de elegibilidad antes de su aprobación;
  - g) el seguimiento de la aplicación de la estrategia DLCL y las operaciones subvencionadas, y llevar a cabo las actividades de evaluación específicos relacionadas con esa estrategia.

La autoridad de gestión es responsable de seleccionar los grupos de acción local que garanticen un procedimiento de selección no discriminatoria y transparente.

Al igual que en la sección anterior, a continuación se ofrece una breve explicación de lo que la Comisión entiende por algunos de los términos clave (en negrita), junto con ejemplos.

- **¿Qué entiende la Comisión por “fortalecer la capacidad de los actores locales para desarrollar e implementar las operaciones, incluido el fomento de sus capacidades de gestión de proyectos”?** ( artículo 34 ( 3 ) de un CPR ) ( pasos 3 y 5 , en el capítulo 2 )

Uno de los mensajes que se extraen de pasadas experiencias es que las asociaciones de DLCL no deben ser vistas como el último enlace local de una larga cadena para la entrega de políticas que han sido decididas en otros lugares. No son una ventanilla única para la realización de llamadas locales y recibir las solicitudes de programas de becas o de formación estándar. El valor real de la asociación se debe a su papel en la población local en conjunto para estimular las ideas y proyectos, para co-producir lo que no habría sucedido -o habría sido mucho más difícil de desarrollar- si no hubiera estado allí.

Sin embargo, las comunidades locales difieren en su experiencia, nivel de organización, su "capital humano y social", y en cuanto al nivel de apoyo que ya reciben de otras agencias. Una de las primeras y más importantes tareas de las asociaciones locales, por lo tanto, consiste en evaluar las necesidades de creación de capacidad de la comunidad para integrarlo en la estrategia. La creación de las capacidades puede tomar la forma de:

- ✓ reuniones de información y la labor de divulgación en la comunidad;
- ✓ Soporte para reunir a las personas y la organización comunitaria;
- ✓ asesoramiento colectivo uno a uno y apoyo para el desarrollo de proyectos;
- ✓ formación.

Es absolutamente esencial que la asociación cuente con personal local que esté suficientemente cualificado para llevar a cabo estas funciones, o que pueda comprometerlos externamente. El soporte preparatorio se puede utilizar para financiar este tipo de desarrollo de la capacidad durante la presentación de los programas. Si los recursos financieros y humanos no están disponibles para la creación de capacidades hay una alta probabilidad de que la estrategia sea "secuestrada" por los actores más fuertes y más poderosos de la comunidad, en detrimento de otros interesados y de la comunidad en general.

#### Cuadro 11: Desarrollo de capacidades por elGALP North Eastern Lapland

Apoyo a los pescadores profesionales para diversificarse en nuevas actividades es una de las prioridades para el GALP North Eastern Lapland: Los pescadores de Sodankylä identifican el turismo como la actividad con mayor potencial para complementar sus ingresos, pero

carecen de los conocimientos y las licencias para participar en este nuevo mercado. Junto con el departamento de turismo del municipio local, el GALP ayuda a los pescadores en la identificación de los objetivos y las necesidades de apoyo antes de llevar las ideas a la práctica.

Las discusiones llevaron al desarrollo de un paquete integral de capacitación para los pescadores locales, hecho a medida para dotarlos de las licencias y las habilidades necesarias para desarrollar y ofrecer productos turísticos viables. El primer paquete de cursos se llevó a cabo hace más de un año y cubre temas de seguridad, desarrollo de productos y marketing.

Estos se complementan con excursiones a espectáculos, prácticas en empresas que operan en las empresas turísticas establecidas y la orientación de desarrollo de productos de uno contra otro, que dieron lugar a que 14 pescadores obtuviesen los permisos necesarios y el desarrollo de 7 productos comercializables. El fomento de la capacidad es un proceso a largo plazo, una segunda ronda de cursos se organizó al año siguiente para trabajar sobre las habilidades básicas desarrolladas en el primer año. Los cursos se centran en mejorar la calidad de la experiencia turística por ejemplo, las clases de servicio al cliente, la legislación sobre seguridad de los consumidores, el idioma Inglés... Al final de estas dos rondas de fomento de la capacidad, los pescadores habían desarrollado 11 productos turísticos que hoy en día están en funcionamiento y reconocidos por las empresas turísticas de la zona.

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

- **¿Qué entiende la Comisión por “la elaboración de un procedimiento de selección no discriminatoria y transparente y criterios objetivos para la selección de las operaciones que eviten conflictos de intereses”?** ( artículo 34 ( 3 ) b CPR)

Este artículo se introdujo en parte como resultado del informe del Tribunal de Cuentas sobre LEADER, que encontró que en algunos casos, se asocia con un interés directo en los proyectos habían tomado parte en las decisiones sobre su aprobación. El control del proceso de toma de decisiones por parte de las élites locales existentes o sectores o intereses dominantes es un riesgo real para todos los proyectos de base local. Sin embargo, al mismo tiempo, esto plantea un dilema para las asociaciones locales, como los miembros más activos y dinámicos de la comunidad también son a menudo los que tienen el mayor número de ideas y recursos para los proyectos y su exclusión pueden privar a la sociedad de su energía y liderazgo.

La regla general es, pues, que todos los socios deben declarar su interés por los proyectos y no deben participar en las decisiones que les conciernen directamente.

Los GAL deben describir los procedimientos para evitar conflictos de interés de una manera que sea consistente con el Reglamento financiero<sup>31</sup>. Los procedimientos de selección de proyectos deben ser no discriminatorios, transparentes y deben establecer el proceso y los criterios de toma de decisiones que han de emplearse. Se deben indicar claramente la secuencia de eventos, las personas involucradas en cada etapa, y debe garantizar una adecuada separación de responsabilidades entre los diferentes elementos del proceso. También debe incluir procedimientos claros y sencillos para la apelación. El uso de un diagrama de flujo es una forma útil de representar esto claramente.

---

<sup>31</sup> Artículo 57 del Reglamento 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo.

También debe prepararse un registro de intereses de los miembros de los GAL, que documente la naturaleza de los posibles vínculos entre los miembros de la comisión de selección y de todo proyecto o solicitante.

A los GAL se les permite financiar proyectos propios, donde la propia sociedad es el promotor del proyecto, pero debe haber un procedimiento claro y transparente que demuestre que estos proyectos contribuirán a la estrategia de desarrollo local y contarán con el apoyo general de la comunidad.

Utilizando principios como estos, las asociaciones pueden garantizar la rendición de cuentas de doble manera: externamente a los auditores, las autoridades de gestión y organismos pagadores, e internamente a la comunidad local.

- **¿Qué entiende la Comisión por “garantizar que al menos el 50% de los votos en las decisiones de selección son emitidos por los socios que no sean poderes públicos”?** (artículo 34 (3) b CPR) (pasos 3 y 5, en el capítulo 2)

Esto está diseñado para reforzar el artículo 32 (2) b, que establece que, “en el nivel de toma de decisiones, ni el sector público, tal como se define de conformidad con las normas nacionales, ni ningún grupo de interés concreto represente más del 49% de los derechos de voto”. La regla del 49% ha sido un principio fundamental de la metodología LEADER durante algún tiempo y está encaminada a garantizar que las alianzas son lo que dicen ser -una verdadera cooperación, donde cada miembro tiene la oportunidad de influir en las decisiones-, en lugar de los apéndices de las estructuras existentes y organizaciones.

En el pasado, algunos municipios y autoridades públicas han tenido dudas sobre el LEADER, en razón de que esta norma podría socavar el papel del sector público y de los funcionarios electos. Sin embargo, en la realidad, la situación ha sido todo lo contrario. El sector público tiende a ganar legitimidad cuando demuestra que puede trabajar en asociación real con la población local y los procedimientos para el DLCL contienen una serie de controles y equilibrios que, cuando se aplican correctamente, garantizan la responsabilidad pública.

La Comisión considera que el sector público en su conjunto, y de los municipios, en particular, son componentes centrales del enfoque de DLCL. Sin embargo, existe el riesgo de que las instituciones públicas puedan quedar seriamente diluidas e incluso puedan llegar a socavar los principios de abajo hacia arriba del DLCL en los siguientes casos:

- ✓ Si las autoridades de gestión o los organismos pagadores emplean una verificación de elegibilidad para evaluar la oportunidad o la calidad de los proyectos, en lugar de valorar su legalidad y elegibilidad;
- ✓ Si los cofinanciadores públicos (a menudo responsables de una pequeña minoría de la financiación de proyectos) usan su influencia para tomar las decisiones finales sobre los proyectos;
- ✓ Si ciertas funciones administrativas y financieras se delegan en un cuerpo de cuentas públicas locales (reconocido formalmente o no como un organismo intermediario), que luego utiliza estas funciones para ejercer una influencia indebida en la selección de los proyectos por parte del resto de la sociedad.
- ✓ Si los partidos políticos dominantes utilizan su presencia en otras organizaciones de la comunidad para formar una mayoría de bloqueo con el sector público.

La Comisión Europea quiere ayudar a las asociaciones locales para evitar todas estas trampas. La regla del 50% es sólo un paso en esta dirección. Si no se respeta este quórum, la decisión no será válida.

#### Cuadro 11: Colaboración en los GAL finlandeses

En Finlandia, las autoridades locales tienen un papel muy importante en la prestación de servicios locales e incluso los más pequeños pueden tener poderes para la recaudación de impuestos y emplean a cientos de empleados. Con el fin de evitar que los GAL simplemente se conviertan en un apéndice de los municipios, la autoridad de gestión ha establecido un conjunto muy fuerte de condiciones para los GAL. Deben ser organizaciones independientes sin fines de lucro y todos los actores locales deben tener la oportunidad de convertirse en miembros. El número promedio de miembros es de alrededor de un centenar. Los miembros eligen directamente al consejo de administración, que debe constar de tres partes de igual tamaño: el sector público, el sector privado y representantes de la sociedad civil (conocida como la regla de un tercio). Los miembros del Consejo pueden servir un máximo de seis años, y deben firmar una declaración de sus intereses.

[http://enrd.ec.europa.eu/app\\_templates/filedownload.cfm?id=7DE337D2-A34C-38D9-2F31-43335FF82AA2](http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=7DE337D2-A34C-38D9-2F31-43335FF82AA2)

Para obtener más información véase más adelante<sup>32</sup>

- **¿Qué entiende la Comisión por “la preparación y publicación de convocatorias de propuestas o de un procedimiento de selección en curso, incluyendo la definición de los criterios de selección” (artículo 34 (3) d CPR) y “asegurar la coherencia con la estrategia de desarrollo local participativo al seleccionar las operaciones, dando prioridad a las operaciones en función de su contribución al logro de los objetivos y metas de esa estrategia”?** (artículo 34 (3)c CPR)

Una vez más, estos artículos están destinados a reforzar los principios de abajo hacia arriba del DLCL y la autonomía de las asociaciones. La Comisión reconoce que, en la práctica, el margen de maniobra que las asociaciones locales tienen para satisfacer las necesidades locales puede ser muy fuertemente limitado por la rigidez de las propuestas, los procedimientos de selección, y los criterios de selección determinados a nivel nacional o regional. En estas situaciones, existe el riesgo de que las asociaciones se conviertan en meras correas transportadoras para proyectos que se ajusten a los criterios predeterminados. Por otra parte, si el plazo para la presentación y ejecución de proyectos es demasiado corto o mal planificado (por ejemplo, durante un período en que ciertos promotores de proyectos suelen estar muy ocupados), o las condiciones son demasiado rígidas, esto puede obligar a los empresarios a tomar decisiones arriesgadas.

Con el fin de evitar estos problemas, la Comisión reconoce que las autoridades de gestión pueden definir algunos elementos comunes de las convocatorias, procedimientos y criterios. Sin embargo, dentro de estos límites, las asociaciones locales deben ser capaces de decidir:

---

<sup>32</sup> Más información:

- FARNET Guía de iniciación 1. Sección 3 Construcción de Asociaciones Locales: <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20EN.pdf>
- LEADER Toolkit. ¿Cómo es la estructura de un GAL? [http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-local-action-group/en/what-is-the-lag-s-structure\\_en.cfm](http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-local-action-group/en/what-is-the-lag-s-structure_en.cfm)

- ✓ Las características específicas de las convocatorias, así como su calendario, ya sean para ciertos tipos de proyectos (proyectos colectivos por ejemplo, proyectos de sectores o grupos destinatarios, etc.) o para convocatorias abiertas.
- ✓ criterios de selección específicos adicionales, que reflejen el grado en que los proyectos contribuyen a la estrategia de desarrollo local y el territorio (por ejemplo, el multiplicador local en términos de la utilización de materiales locales, la mano de obra, la prestación de servicios, la imagen del territorio, etc.)
- ✓ Que los procedimientos sean claros y transparentes, y que normalmente incluyan un elemento de juicio cualitativo y empleen el conocimiento de asociaciones de primera mano de la zona (por ejemplo, puntuación individual de los miembros del panel de la toma de decisiones, basada en preguntas de ajuste que luego se discuten y se agrupan).
- ✓ Que los procedimientos sean transparentes para proyectos emblemáticos o colectivos que son dirigidos por la propia asociación.

Una de las principales ventajas de los grupos de acción local, en comparación con las oficinas locales de los programas nacionales o regionales estándar, es que los grupos de acción local no sólo diseñan la estrategia, sino que también organizan el proceso de selección de proyectos y criterios para "dirigir" una cartera de proyectos en una dirección estratégica acordada. Ellos son capaces de complementar estas tareas con actividades activas de promoción de proyectos, como el desarrollo de la capacidad, la organización comunitaria y el desarrollo directo del proyecto.

#### Cuadro 12: Selección de proyectos por parte de la asociación LEADER + North Highlands

El LEADER + asociación North Highlands desarrolló un sencillo resumen del proyecto de dos páginas y una hoja de resultados para facilitar la toma de decisiones transparente. En la primera sección se resumen las características principales del proyecto, incluyendo los costos, la financiación solicitada, los resultados del proyecto y el respeto a la igualdad de oportunidades. La siguiente sección contiene 12 criterios de evaluación en los que se tratan aspectos tales como el ajuste a la estrategia, el grado de participación comunitaria, una evaluación de la viabilidad y la sostenibilidad, la innovación, los vínculos con otros proyectos, los efectos beneficiosos para el medio ambiente y/o el patrimonio cultural y se aprovecha el efecto sobre la inversión del sector privado. Además, hay un conjunto de instrucciones simples para anotar en la misma hoja.

Muchos países y asociaciones locales han desarrollado sistemas muy detallados de evaluación de proyectos y de puntuación que también ponderan los diferentes criterios de manera que se intenta tener en cuenta las circunstancias locales. Sin embargo, es importante asegurarse de que los procedimientos y criterios utilizados son proporcionales al tamaño de los proyectos, y que funcionan como una ayuda para hacer más que un ejercicio mecánico de decisiones locales.

Para ver información adicional véase mas adelante<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> Más información:

- FARNET Guía 4 Pasos para el éxito, sección 2 sobre la participación y sección 3 sobre el sector privado en el desarrollo de proyectos y la selección activa. <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/farnet-guide-4-steps-success>
- LEADER toolkit, Estrategia de ejecución - ¿Cómo definir los criterios de selección de proyectos? [http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-implementation/en/how-to-define-the-project-selection-criteria\\_en.cfm](http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-implementation/en/how-to-define-the-project-selection-criteria_en.cfm)

- **¿Qué entiende la Comisión por “seleccionar las operaciones y fijar de la cuantía de la ayuda”?** (artículo 34 (3) f CPR)

Como el anterior, este artículo tiene por objeto aclarar el papel de la asociación en relación con otros niveles de la administración y fortalecer los principios del DLCL. La forma más sencilla de explicar el artículo es decir que la asociación local debe tener la responsabilidad de decidir sobre la "oportunidad" de los proyectos.

Entre las funciones de la asociación local en relación con la selección de proyectos se incluyen:

- ✓ Analizar el grado en que el proyecto contribuye a la estrategia local;
- ✓ La aplicación de los criterios estándar (por ejemplo, la creación de empleo, el empleo de las mujeres o de grupos vulnerables, el uso de los recursos locales, los efectos multiplicadores, etc.) establecidos a nivel nacional o regional;
- ✓ Desarrollar y aplicar los criterios locales (por ejemplo, prioridad a las regiones o grupos con necesidades especiales o en sectores y temas que son particularmente relevantes a nivel local);
- ✓ Garantizar la coherencia con otras estrategias;
- ✓ Asegurar la viabilidad del proyecto (los mercados, la tecnología, la viabilidad operativa y financiera);
- ✓ Comprobación de cuestiones tales como el peso muerto y la adicionalidad del proyecto (¿saldría adelante el proyecto si se llevara a cabo de la misma manera pero sin apoyo?). y el desplazamiento (¿el apoyo a uno de los conductores de negocios crea problemas a otro?)
- ✓ Verificar que los promotores del proyecto tienen la capacidad de llevar a cabo el proyecto;
- ✓ Asegurar que el proyecto tiene o puede obtener todos los permisos y licencias necesarias;
- ✓ Revisión preliminar de elegibilidad antes de pasar el archivo a la autoridad de gestión.

El reglamento también dice que las alianzas deben ser capaces de "fijar el importe de las ayudas públicas". Una vez más, esto tiene que ajustarse a los límites establecidos por el Reglamento, el programa operativo y las ordenanzas nacionales. *Sin embargo, esto permite que la asociación evalúe proyectos individuales y proporcione mayor apoyo a los que hacen una contribución especial a la estrategia local, son más innovadores o prestan ayuda a los grupos más desfavorecidos. También permite que los grupos tengan la flexibilidad necesaria para debatir los presupuestos presentados por promotores de los proyectos, para decidir si financiar la totalidad o parte de un proyecto y o para dividir el proyecto en fases o partes.*

Las autoridades de gestión tienen que llevar a cabo bajo el FEDER, el FSE y el FEMP una serie de tareas en relación con los GAL, según lo establecido en el artículo 125 (3) del Reglamento general. Por ejemplo, la autoridad de gestión adopta todas las decisiones finales sobre la elegibilidad del proyecto en el sentido de su ajuste a la normativa, el programa, las normas sobre ayudas estatales, así como cualquier ordenanza o reglamentos nacionales o regionales adicionales. También debe confirmar que los controles sobre la capacidad de los promotores del proyecto llevados a cabo por grupos de acción local son adecuados. A menos que se

infrinjan estas condiciones estipuladas en el artículo 125, la autoridad de gestión no debe interferir con la selección realizada por la asociación local<sup>34</sup>.

Después de este punto, hay modelos alternativos abiertos al DLCL:

- En virtud de un "modelo descentralizado" las autoridades de gestión delegan las funciones de la aprobación formal del proyecto (la firma del acuerdo de subvención) y/o el pago a la asociación local. En los casos de delegación de la aprobación formal del proyecto a los GAL bajo el FEMP, el FEDER y el FSE (pero no el FEADER), el GAL debe convertirse en un organismo intermedio con todas las implicaciones que esto tiene para la auditoría y el control. Según la normativa de la UE, el GAL financiado por estos tres fondos (FSE, FEDER, FEMP) puede hacer los pagos a los beneficiarios sin llegar a ser un cuerpo intermedio, siempre que los procedimientos sean los adecuados. En el caso de los proyectos financiados por el FEADER, la responsabilidad legal de hacer pagos tiene que permanecer en el organismo pagador.

#### Cuadro 13: Selección de operaciones y pago a cargo de los GAL en la región española de Aragón

En la región de Aragón, España, los grupos de acción local LEADER 20 aprueban directamente proyectos locales (firman el acuerdo de subvención) y pagan la subvención a los promotores de proyectos. La autoridad regional gerente adelanta el 9% del presupuesto público del grupo de acción local en el inicio del período a condición de que el grupo ofrezca una garantía bancaria. Inicialmente la asociación enviaba en cuatro certificaciones los proyectos aprobados y pagados por ellos cada año, y era reembolsado por el Gobierno regional en dos o tres meses. Esto aseguró que no hubiese problemas de liquidez. Sin embargo, debido al impacto de la crisis económica, el número de certificaciones se ha reducido a dos y el tiempo necesario para que los grupos reciban el reembolso ha aumentado, lo que lleva a una mayor presión sobre el flujo de caja.

Las asociaciones locales insisten en que este sistema mejora enormemente su estatus a los ojos de los actores locales y les permite responder a las necesidades de los promotores del proyecto con mucha más flexibilidad y velocidad. De hecho, han pedido expresamente continuar con el mismo método en el período futuro.

- En el marco del "modelo centralizado", la autoridad de gestión es responsable de la aprobación formal del proyecto y el pago. Esto tiene la ventaja de que una gran cantidad de trabajo administrativo se mantiene alejado de la asociación local pero sólo funciona si la autoridad de gestión es capaz de poner en su lugar la aprobación flexible y rápida y los sistemas de pago.

#### Cuadro 14: Selección de las operaciones y el pago por el GAL finlandés

El sistema de entrega del Eje 4 del FEP Finlandés ofrece un ejemplo de un modelo centralizado. Los GAL promueven y seleccionan los proyectos, pero la aprobación final y los

<sup>34</sup> De acuerdo con el art. 65 (4) FEADER Reg. (Reg. 1305/2013), los Estados miembro definirán claramente las funciones de la autoridad de gestión, el organismo pagador y los grupos de acción local del LEADER en lo que respecta a la aplicación de los criterios de elegibilidad y selección y el procedimiento de selección de proyectos. Además, de acuerdo con el art. 42 (1) del FEADER Reg. (Reg. 1305/2013), los grupos de acción local también pueden realizar tareas adicionales que les sean delegadas por la autoridad de gestión y/o el organismo pagador.

pagos se realizan a través de las oficinas regionales del organismo intermedio (centros ELY) en los que se han delegado responsabilidades para la administración del programa. Estos centros reciben solicitudes de financiación para los proyectos seleccionados por los GALP de su región y comprueban la elegibilidad antes de la aprobación formal de los proyectos. Una vez que un centro ELY aprueba un proyecto, controlará la ejecución y hará los pagos directamente al beneficiario. Ellos también son responsables de informar a la autoridad de gestión sobre los proyectos aprobados, los pagos realizados y la evaluación.

Los GAL en Finlandia utilizan las organizaciones existentes, en algunos casos, los grupos LEADER, como su entidad jurídica. Se concentran en las siguientes tareas: elaboración de una estrategia de desarrollo, la promoción y el desarrollo de proyectos de apoyo local; verificación informal de los formularios de solicitud; la selección de proyectos y la presentación de informes sobre las actividades de los GALP. Gracias a la proximidad y la confianza entre los centros ELY y los GALP, los proyectos pueden ser aprobados en las seis semanas siguientes a la presentación por un GALP, a veces incluso menos.

Aplicación del Eje 4 del FEP en Finlandia:

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

También hay opciones intermedias, donde las autoridades de gestión delegan las funciones de control y comprobación de que las inversiones se han realizado por parte de las asociaciones locales. De nuevo, esto puede acelerar la entrega, siempre y cuando la autoridad de gestión disponga de un sistema adecuado de controles sobre el terreno en el lugar y no duplique los controles.

En todos los casos, la autoridad de gestión sigue siendo en última instancia responsable de cualquier error o mal uso de los fondos, por lo que la decisión sobre el nivel de delegación a los GAL sólo debe tomarse después de haber sopesado las ventajas obtenidas en términos de velocidad y flexibilidad para satisfacer las necesidades locales frente al riesgo de los gastos elegibles o inapropiados.

Cualquiera que sea el nivel de delegación elegido, los riesgos pueden reducirse considerablemente mediante la adopción de las siguientes medidas:

- ✓ Especificar claramente las responsabilidades de las tareas de gestión y control en el convenio firmado entre la autoridad de gestión y el GAL (véase: Artículo 33 (5) CPR)
- ✓ Especificar claramente las funciones de los GAL en relación a todos los actores de la cadena de suministro en el Sistema de Control de Gestión;
- ✓ Especificar claramente en el programa las funciones de los grupos de acción local y las autoridades responsables de la aplicación del correspondiente programa, para todas las tareas relacionadas con la estrategia de desarrollo local (véase: Artículo 34 (1) CPR);
- ✓ Asegurar que los sistemas proporcionados sean adecuados para garantizar que los procedimientos estén siendo seguidos por el GAL, a lo largo de la cadena de suministro que afecta al DLCL (muestreo, controles sobre el terreno, etc.);
- ✓ Eliminar la duplicación y las demoras innecesarias en cada nivel, mediante el control de la velocidad, el coste y la eficacia del sistema de entrega.

Aunque estos pasos son responsabilidad de las autoridades de gestión, las propias asociaciones locales tienen que comprobar que se cumplen y asegurarse de ser tenidas en cuenta en sus operaciones diarias.

Para información adicional, véase mas abajo<sup>35</sup>.

### 3.4 Herramientas de apoyo a la implementación del DLCL

La Comisión ha propuesto una serie de herramientas en las disposiciones comunes del Reglamento que pueden hacer que el apoyo humano y financiero prestado por las asociaciones a la comunidad local sea más eficaz y adaptable.

- **¿Qué entiende la Comisión por “apoyo preparatorio”?** (artículo 35 (1) a)

La experiencia ha demostrado que la fase preparatoria de diseño de la estrategia, la creación de la asociación y la definición de los límites más adecuados para el DLCL, constituye la base fundamental para el éxito. Sin embargo, se necesita tiempo (las estimaciones varían entre 6 y 12 meses) y recursos para garantizar que la estrategia se basa en pruebas sólidas y para facilitar la participación plena de la comunidad. Con el fin de mejorar la calidad de las estrategias y alianzas, la Comisión recomienda que las comunidades locales interesadas deberían poder solicitar la "ayuda preparatoria" sobre la base de una expresión simplificada de interés.

El apoyo preparatorio puede incluir acciones tales como:

- ✓ Capacitación para los actores locales;
- ✓ Estudios de la zona en cuestión;
- ✓ Los costes relacionados con la elaboración de la estrategia de desarrollo local, incluidos los gastos y costes de las acciones relacionadas con la celebración de consultas con las partes interesadas;
- ✓ Los gastos administrativos (gastos de funcionamiento y de personal) de la organización que está solicitando el apoyo de preparación, durante la fase preparatoria;
- ✓ Apoyo a los proyectos piloto pequeños.

El apoyo preparatorio es elegible desde el 1 de enero de 2014, independientemente de si la estrategia de desarrollo local, finalmente recibe fondos para su implementación. La intensidad de la ayuda para la ayuda preparatoria puede ser de hasta el 100%.

Para la selección de proyectos y para el apoyo preparatorio las autoridades de gestión necesitan organizar una simple llamada de manifestaciones de interés tan pronto como sea posible (ver ejemplo).

Las asociaciones rurales y pesqueras existentes tienen derecho a recibir este apoyo, siempre y cuando no hayan dispuesto una partida para apoyo preparatorio en su presupuesto para el período actual.

Sin embargo, también es posible financiar determinadas actividades preparatorias colectivas (como acciones y difusión de información sobre DLCL, de creación de fortalecimiento de

---

<sup>35</sup> Más información:

- Aplicación del enfoque de abajo hacia arriba en el LEADER. REDR Informe del Grupo Objetivo 1: [http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/focus-groups/en/focus-group-1\\_en.cfm](http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/focus-groups/en/focus-group-1_en.cfm)
- FARNET Buenas Prácticas de Gobernabilidad y Gerencia. Eje 4 modelos de entrega en Dinamarca y Finlandia: <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/governance-management-0>

capacidades a través de sesiones de entrenamiento, sitios web, documentos de orientación, seminarios, etc.) utilizando el presupuesto de asistencia técnica de la programación 2007-2013 y los períodos de programación 2014-2020.

#### Cuadro 15: Ejemplo de apoyo preparatorio de los GAL en Estonia

En Estonia, la creación y selección de los Grupos de Acción Local de Pesca cuenta con el apoyo de un programa de formación de un año para las nuevas asociaciones y una serie de conferencias. Esto fue organizado por el Ministerio de Agricultura, en colaboración con la Unidad de Apoyo a la Red Nacional, Pärnu, el Colegio Universidad de Tartu y el Centro de Formación de Toru.

El plan de capacitación fue diseñado en torno a tres grupos de destinatarios distintos (pescadores y empresas relacionadas con la pesca, representantes de los gobiernos locales, y asociaciones sin ánimo de lucro) y tenía cuatro objetivos principales: apoyar la creación de los 8 GAL; dar formación a los líderes de los GALP que podrían poner en marcha los trabajos de estos grupos; desarrollar la cooperación entre los miembros de los GALP y la capacidad de los GAL para funcionar como organizaciones de formación; y transmitir a los miembros de los GALP el know-how para el desarrollo de estrategias en sus áreas. El programa incluyó seminarios sobre el marco jurídico del Eje 4, así como formación sobre cómo formar una asociación GAL y cómo desarrollar una estrategia de desarrollo local y un plan de acción. También incluyó la creación de capacidades en la gestión de proyectos, la comunicación y la contratación pública, y fue apoyado por un manual completo.

El programa costó poco menos de 100.000 euros, con cargo al presupuesto nacional y la asistencia técnica de la FEP. Los grupos de acción local fueron preseleccionados mediante una convocatoria simple de manifestaciones de interés y se otorgaron alrededor de 70.000 euros para apoyar un proceso local de construcción de asociaciones y desarrollar la estrategia de la zona que se prolongó de forma paralela al desarrollo de la capacidad nacional. El estudio abarcó los costes de, por ejemplo, estudios, difusión de información, reuniones y asistencia de expertos. Como resultado de este enfoque hacia la capacitación, Estonia fue uno de los primeros países en Europa que hizo visible (a principios de 2010) que los GAL operacionales son capaces de apoyar los proyectos locales.

- **¿Qué entiende la Comisión por el apoyo a la “ejecución de las acciones previstas en la estrategia de desarrollo local participativo”?** (Artículo 35(1) b CPR).

El apoyo a la "ejecución de las operaciones" abarca todas las acciones restantes de la estrategia de apoyo a excepción de la preparación, los costes de funcionamiento, la promoción y la cooperación. Vale la pena señalar que no hay sub-medidas o tipos de acciones predefinidas para la implementación. En principio, por tanto, los GAL son libres de definir los tipos de acción en sus estrategias de desarrollo local y estas pueden ser diferentes para los grupos de acción local en un mismo país o región.

Además, la Comisión ha introducido una serie de disposiciones destinadas a mejorar la eficacia y la capacidad de respuesta de las estrategias de desarrollo local a las necesidades locales.

El primer tipo de disposición se refiere a todos aquellos artículos destinados a mejorar la calidad de las estrategias de desarrollo local, que se han mencionado anteriormente, entre ellos:

- ✓ Un enfoque claro sobre lo que la comunidad quiere cambiar;
- ✓ Objetivos mensurables para los productos y resultados;
- ✓ Planes de acción y planes financieros concretos;
- ✓ Sistemas eficaces de gestión, seguimiento y evaluación.

El segundo tipo de disposición tiene por objeto garantizar que la aplicación de estrategias de desarrollo local sea lo suficientemente flexible para responder a las diversas necesidades y cambios de las diferentes zonas de Europa. Esto se ha hecho a través de:

- ✓ Ampliar el alcance potencial de las estrategias de desarrollo local, lo que les permite apoyar las medidas y acciones que no están contempladas en el programa e incluso pueden caer dentro de la competencia normal de otros fondos de la UE, siempre y cuando sean compatibles con los objetivos del programa.
- ✓ Fomentar que las autoridades de gestión adopten un enfoque más flexible para la elegibilidad al indicar lo que no es elegible, en lugar de tratar de definir todo lo que es elegible<sup>36</sup>.

El tercer tipo de disposiciones se refiere a métodos para la simplificación de las formas en las que se proporcionan becas y otras formas de apoyo financiero (por ejemplo, mediante el uso de opciones de costes simplificados). Estos serán tratados en el capítulo 7.

- **¿Qué entiende la Comisión por “apoyo a la preparación y ejecución de las actividades de cooperación del grupo de acción local”?** (artículo 35(1)c CPR)

La cooperación entre las asociaciones de DLCL a nivel tanto nacional como europeo ha demostrado ser un canal vital para el intercambio y la transferencia de buenas prácticas, y para ayudar a "ampliar" las ideas de éxito del proyecto. Sin embargo, la cooperación transnacional se ha ralentizado considerablemente por la existencia de incompatibilidades entre los procedimientos de selección, de programación y de elegibilidad condiciones de los diferentes países.

En el sistema de gestión compartida a través del cual se implementan los programas de los Fondos EIE, la Comisión no puede ejecutar un mismo procedimiento de selección central. A falta de esto, se proponen tres medidas para racionalizar la cooperación entre asociaciones y procedimientos de DLCL:

- ✓ El primer enfoque recomendado por la Comisión para las actividades de cooperación integradas en la estrategia de desarrollo local, es que las asociaciones tengan exactamente la misma autonomía para seleccionar quiénes cooperan y cómo lo hacen, al igual que para cualquier otra acción.
- ✓ Como alternativa, el Estado miembros puede establecer un procedimiento de selección abierto y establecer un plazo para la selección (4 meses en el caso del FEADER y el FEMP)<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> Incluyendo los artículos mencionados en el artículo 69 (3) CPR: a) los intereses de la deuda de los beneficiarios, aunque se permite el costo financiero de la asociación; b) la compra del terreno por encima del 10% del gasto total subvencionable, salvo excepciones; c) el IVA, excepto cuando sea no recuperable por la legislación nacional del IVA.

<sup>37</sup> Véase: Proyecto de "Directrices para la incorporación de las actividades de cooperación LEADER en los programas de desarrollo rural 2014-2020", publicado por la DG AGRI en octubre de 2013.

- ✓ Por último, si el Estado miembro decide organizar convocatorias de proyectos de cooperación no deben ser menos de 3 o 4 por año para aumentar la probabilidad de que coincidan con las convocatorias en otros Estados miembros.

El procedimiento propuesto debe garantizar el respeto del principio de separación de funciones, mitigar el riesgo de posibles conflictos de interés y en última instancia, asegurar el cumplimiento del marco legal aplicable.

Dentro del FEADER y el FEMP, también se establecerá un sistema de intercambio de información, en el que se exige a los Estados miembros comunicar los proyectos que han aprobado y coordinar los procedimientos.

#### Cuadro 16: Reglas para las actividades de cooperación de grupos de acción local en Suecia y Polonia

En Suecia, el presupuesto de cooperación se distribuye entre los 63 grupos de acción local y los grupos de acción local pueden seleccionar los proyectos de cooperación de acuerdo con el mismo procedimiento seguido en otros proyectos dentro de su estrategia. Hasta un 25% del presupuesto de la cooperación puede ser utilizado para las medidas preparatorias para la cooperación. [www.reseaurural.fr / files / sweden.ppt](http://www.reseaurural.fr/files/sweden.ppt).

En Polonia, los GAL presentan su solicitud al Organismo intermedio regional, en virtud de una convocatoria en curso (abierta hasta el 30 de junio de 2013 en las actividades preparatorias y hasta el 31 de diciembre de 2013 para los proyectos completos) y el organismo intermedio debe aprobarlas dentro de aproximadamente 2 meses desde su presentación. La autoridad de gestión ha publicado un manual en Inglés para explicar las reglas y procedimientos de cooperación, disponible en su 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 “apoyo a los gastos de funcionamiento relacionados con la gestión de la aplicación de la estrategia DLCL” (artículo 35 (1) d CPR) y “promoción de la estrategia de desarrollo local participativo”?** (artículo 35 (1) e CPR)

La Comisión y el Tribunal de Cuentas Europeo reconocen que uno de los principales valores del DLCL es la capacidad de las asociaciones para llegar a la comunidad y alentar y apoyar a los individuos y grupos a que presenten proyectos que contribuyan a la estrategia. Esta actividad de alcance comunitario se denomina generalmente "promoción". Sin embargo, a veces se pasa por alto. Si las asociaciones locales no lo hacen existe un gran riesgo de que los fondos sean simplemente absorbidos por los actores locales más fuertes, que pueden así acceder a otras fuentes de financiación. Al final, la asociación local puede convertirse simplemente en una oficina local de una administración de alto nivel y un eslabón más en una cadena excesivamente larga.

Con el fin de evitar esto y para garantizar que las asociaciones locales tengan los recursos para "salir a la calle" para fomentar los proyectos innovadores, proyectos colectivos y proyectos de más difíciles de alcanzar, la Comisión ha aumentado los recursos que las asociaciones pueden dedicar a "costes y promoción". En el período anterior, los grupos LEADER podían gastar un máximo del 20% en los gastos de funcionamiento, mientras que los Grupos de Acción Local de

Pesca (GALP) podían gastar un máximo de 10% en este tipo de gastos. Aunque esto no se ha especificado, los costes de promoción se incluyeron a menudo en esta cantidad.

Ahora a los grupos se les permite gastar hasta un 25% en los gastos de funcionamiento y de promoción, con la intensidad de la ayuda hasta el 100%.

*Los gastos de funcionamiento pueden incluir:*

- ✓ Los gastos de personal y gastos de funcionamiento de las asociaciones seleccionadas;
- ✓ Formación para el personal de la asociación (no promotores del proyecto);
- ✓ Los costes vinculados con las relaciones públicas (incluyendo los costes de redes, tales como la participación en reuniones nacionales y europeas de la red);
- ✓ Costes financieros;
- ✓ Los costes de supervisión y evaluación;

*Los costes de promoción pueden implicar:*

- ✓ Las campañas de información –los eventos, reuniones, folletos, sitios web, redes sociales, prensa-.
- ✓ Intercambios con grupos de interés, grupos comunitarios y potenciales promotores de proyectos para generar ideas y crear confianza y seguridad;
- ✓ El apoyo a las organizaciones comunitarias y la creación o el fortalecimiento de las estructuras comunitarias.
- ✓ Promoción y apoyo a la preparación de proyectos y aplicaciones;
- ✓ Post-puesta en marcha de apoyo al proyecto.

Estas funciones de promoción pueden ser llevadas a cabo directamente por el personal empleado en la sociedad o por contratos con personal externo. La experiencia ha demostrado que la mayoría de las asociaciones requieren al menos dos miembros para llevar a cabo estas funciones -un gestor cualificado y una persona para hacer frente a la administración-. Sin embargo, esto depende del nivel actual de la organización territorial y de si las asociaciones de DLCL pueden asociarse con otros organismos y asociaciones. En los países donde existen muchas áreas rurales y organizaciones, los grupos LEADER tienen que prestar más atención a la promoción y a la creación de capacidad, por lo que a menudo requieren equipos de 4 o 5 personas con experiencia.

El equilibrio entre los gastos de funcionamiento y la promoción no se especifica en la regulación y dependerá del número de tareas administrativas que se delegan a la asociación local. En general, la asociación debería asignar tantos recursos como sea posible para la actividad y para la movilización de la iniciativa comunitaria.

## Capítulo 4. ¿Cómo y por qué llevar a cabo el DLCL en las ciudades?

### 4.1 Introducción al DLCL urbano

El DLCL urbano abre un enorme potencial para hacer frente a retos específicos en las ciudades y para sacar partido al potencial no explotado de los ciudadanos, las empresas y la sociedad civil en su contribución al desarrollo. En el pasado, muchos enfoques ascendentes en las zonas urbanas se centraron sobre todo en el desarrollo económico y la inclusión social. Se trata de un enfoque relevante que es probable que continúe, pero a la vez, es probable que emerjan además los nuevos enfoques de la gestión comunitaria de los espacios abiertos, la vivienda, la alimentación y la producción y distribución sostenible de energía a nivel local. Estos nuevos enfoques se ven por ejemplo, en la rápida propagación del movimiento en toda Europa de las bajas emisiones de carbono "Ciudades en transición"<sup>38</sup>.

Enfoques del tipo DLCL ya han sido desarrollados en una serie de contextos urbanos. En la década de 1990 la atención se centró en los barrios desfavorecidos de los centros urbanos. En el período 2014-2020 se espera que el DLCL urbano, llegue a tomar una mayor variedad de formas que aborden diferentes áreas urbanas ya sean las zonas industriales y artesanales, los distritos culturales y creativos, el propio barrio o incluso la ciudad entera.

#### El DLCL urbano forma parte de un movimiento mundial

El DLCL urbano tiene sus orígenes en las diversas formas de organización de la comunidad. Estas van desde el enfoque del desarrollo comunitario a la utilización de la economía social. Existen muchas filosofías diferentes procedentes de distintas tradiciones nacionales e internacionales que sustentan el DLCL urbano:

- El movimiento de los asentamientos universitarios del siglo XIX a través del cual los estudiantes universitarios intervinieron en los barrios pobres (EE.UU. y Reino Unido).
- Los inicios del desarrollo de las comunidades<sup>39</sup> incluyendo a los más afectados por el problema en la solución; la construcción de una visión comunitaria del problema; la identificación y movilización de recursos de la comunidad y la adopción de un enfoque inclusivo para la representación.
- Los modelos de economía social (por ejemplo, las cooperativas sociales en Italia) que se extendieron al transporte de la comunidad, las cooperativas de vivienda, y todos los aspectos de la vida social -ofrecer oportunidades de trabajo para grupos de destinatarios específicos-.
- Las asociaciones vecinales basadas en el enfoque que Saúl Alinsky desarrolló en Chicago (practicado por los ciudadanos de Londres en su "campaña por un salario digno").
- El desarrollo basado en activos –la creación de instituciones tales como las compañías locales de desarrollo y fideicomisos de desarrollo que tienen un balance sólido y proporcionan nichos de trabajo, las incubadoras de empresas y otros servicios (por

---

<sup>38</sup> <http://www.transitionnetwork.org/> Link a la web de Transition towns

<sup>39</sup> Ver por ejemplo la descripción de las cinco etapas del Nuevo Modelo de Oregon <http://sogpubs.unc.edu/electronicversions/pg/pgspsm04/article2.pdf>

ejemplo, el Laboratorio de Impacto Social Berlín<sup>40</sup> y Empresas Creggan en Derry/Londonderry. Ver Figura 3: a continuación).

Además de fomentar un mayor intercambio entre ciudades de Europa y aquellas de otras partes del mundo, las ciudades europeas aún tienen mucho que aprender en lo que se refiere a la proporción de vivienda asequible, la mejora de la salud pública y la lucha contra la violencia callejera. A continuación se nombran algunas experiencias:

- El alcalde de Seúl está apoyando los edificios comunitarios en los barrios urbanos vinculados a su política de "Sharing Economy"<sup>41</sup>, en la que, a través del parque de innovación social de Seúl, se promueve un modelo alternativo de desarrollo económico basado en el intercambio de recursos.
- Japón ha desarrollado un modelo de negocio de comunidad a nivel de barrio con un fuerte enfoque en las cuestiones ambientales<sup>42</sup>.
- En los países en desarrollo, como Tailandia y la India, el Desarrollo Local Participativo ha sido a menudo la única política favorable a los pobres en áreas urbanas. En Bangkok, los complejos problemas de propiedad de la tierra en los asentamientos informales se han resuelto a través del concepto de "espacio compartido", esto es, contratos de arrendamiento a largo plazo compartidos por toda la comunidad<sup>43</sup>, que han permitido reubicaciones exitosas de zonas chabolistas.
- Medellín, en Colombia<sup>44</sup>, ganó el premio a la "Ciudad del Año" en 2013 y ha desarrollado los enfoques participativos para hacer frente a los problemas sociales en torno a la violencia, el transporte urbano, la prestación de servicios y las condiciones de vida en las favelas.
- El Banco Mundial ha unificado todos sus enfoques para el Desarrollo Local y Comunitario<sup>45</sup> poniendo particular énfasis en ampliar la oferta de alternativas.

---

<sup>40</sup> <http://socialimpactlab.eu/>

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

<sup>42</sup> [http://ishes.org/en/aboutus/biography/writings/2007/writings\\_id000823.html](http://ishes.org/en/aboutus/biography/writings/2007/writings_id000823.html)

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

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

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

[http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/1W3P/IB/2010/03/05/000333037\\_20100305000306/Rendered/PDF/533000PUB0comm1B1Official0Use0Only1.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/1W3P/IB/2010/03/05/000333037_20100305000306/Rendered/PDF/533000PUB0comm1B1Official0Use0Only1.pdf)

Figura 3: Unidades de negocio en el centro comercial Rathmor, propiedad de la empresa social Creggan Enterprises Derry/Londonderry<sup>46</sup> UK



#### Anteriores iniciativas locales de desarrollo urbano en la UE

Desde sus comienzos, ha habido muchas iniciativas comunitarias, acciones e innovaciones en los programas de desarrollo que contenían elementos del DLCL urbano. Así, desde 1989, el desarrollo local ha venido reflejado en el Reglamento del FEDER mediante las siguientes acciones:

- Los proyectos piloto de áreas urbanas (1989-2006), que apoyaron las acciones experimentales a pequeña escala y en su mayoría se centraron en los barrios desfavorecidos.
- Los Programas de Iniciativa Comunitaria URBAN (1994-1999, 2000-2006), que promovieron los enfoques colaborativos entre los grupos de interés dirigidos por las autoridades de la ciudad. La financiación fue aproximadamente de 10 millones de euros por parte de la UE, de los cuales la mayor parte se asignaron a paquetes de proyectos. Los programas se centraron en los barrios desfavorecidos de alrededor de 10.000 habitantes con una sociedad civil débil, además de a la participación empresarial<sup>47</sup>. Algunos programas, como Arhus, Le Havre y Halifax tuvieron un enfoque más proactivo para la construcción de capacidades en las organizaciones basadas en la comunidad para que estas pudieran gestionar los proyectos de manera eficaz: de hecho, en Halifax, parte del programa fue desarrollado por estos órganos en virtud de los acuerdos de puesta en servicio locales.
- La incorporación de la dimensión urbana en el período de programación 2007-2013, durante el cual el FEDER se utilizó para el desarrollo urbano integrado en aproximadamente la mitad de las regiones<sup>48</sup>. En algunas ciudades se produjo una considerable experimentación con las cadenas de suministro.
- El programa URBACT también ha reunido a las partes interesadas a través de una variedad de temas en sus 500 grupos de apoyo locales. Sin embargo, hay que señalar

<sup>46</sup> Ver 'Urban development in the EU: 50 projects supported by ERDF during the 2007-2013 period' – case study [Derry Londonderry](#).

<sup>47</sup> Evaluación final del Urban 2 - Ecotec 2006 (now 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) (now Ecorys) for DG Regio

<sup>48</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/guides/urban/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/urban/index_en.htm)

que el programa URBACT está mucho más dirigido hacia las ciudades propiamente dichas que el DLCL<sup>49</sup>. Cada grupo de apoyo, trabaja con el método URBACT<sup>50</sup> - esencialmente un enfoque multisectorial participativo para producir planes de acción local-. Una alta proporción de estos planes de acción local se dirigieron a abordar los desafíos en las áreas locales, lo que los convierte en ejemplos útiles de a lo que podría asemejarse el DLCL<sup>51</sup> urbano, para una variedad de temas en diferentes contextos.

Sobre la base de las anteriores afirmaciones, la descripción del DLCL se presenta en el Reglamento general para el periodo 2014-2020. En cuanto al FEDER, el DLCL debe programarse en los programas operativos a través de la línea específica de inversión prioritaria 9d, que se establece bajo el marco del objetivo temático 9 para “luchar contra la pobreza y la inclusión social”. Sin embargo, el alcance de la actividad puede cubrir la gama completa de los objetivos temáticos, apuntando hacia un crecimiento inteligente, sostenible e integrador.

#### **4.2 Estrategias a seguir en el DLCL urbano**

En cualquier área puede existir una combinación de políticas sectoriales, políticas territoriales y estrategias llevadas a cabo por las comunidades. La figura 4 que se muestra a continuación, ilustra esta relación en forma de diagrama.

El DLCL podría ser utilizado como una herramienta para las acciones de abajo hacia arriba que contribuyen a un desarrollo urbano integrado, en línea con el art. 7 (1) del Reglamento FEDER: “...a través de estrategias que establezcan medidas integradas para hacer frente a los retos económicos, ambientales, climáticos, demográficos y sociales que afectan a las zonas urbanas, teniendo en cuenta al mismo tiempo la necesidad de promover los vínculos entre el ámbito urbano y el rural”. Estas estrategias de desarrollo urbano integrado se necesitan para llegar al menos al 5% de la dotación FEDER de cada Estado miembros, y en este sentido, son las autoridades urbanas de desarrollo de estas estrategias las responsables de al menos la selección de proyectos. Estas pueden ser programadas como un eje prioritario temático multiespecífico para el desarrollo urbano, como Inversión Territorial Integrada (ITI) o como un programa de desarrollo urbano propio.

El DLCL urbano, puede complementar cualquiera de estos enfoques integrales de desarrollo urbano, por ejemplo, a través del trabajo a nivel de barrio como parte de una estrategia urbana más amplia y puede también mejorar el alcance de los diferentes enfoques sectoriales.

Además, el DLCL puede ser utilizado para reunir las acciones financiadas en el marco del FEDER y del FSE de una manera más integrada, por ejemplo mediante el apoyo a la regeneración de barrios urbanos a través de inversiones en infraestructuras, combinados con medidas de educación y de empleo, o la infraestructura de cuidado infantil y el acceso a la formación y trabajo para los jóvenes en un barrio determinado.

---

<sup>49</sup> Un grupo de apoyo local URBACT es un grupo multisectorial encabezado por el ayuntamiento encargado de desarrollar un plan de acción local. Sin embargo, el grupo no tiene ninguna garantía de recursos para el plan de acción y los proyectos han de buscar financiación en fuentes nacionales y de la UE.

<sup>50</sup> Enlace a la versión 2 de la barra de herramientas de URBACT <http://urbact.eu/en/news-and-events/view-one/news/?entryid=5288>

<sup>51</sup> P.Soto with M. Houk and P. Ramsden, 2012 - *Implementing CLLD in cities: lessons from URBACT* [http://www.ville.gouv.fr/IMG/pdf/implementing\\_clld\\_lessons\\_from\\_urbact.pdf](http://www.ville.gouv.fr/IMG/pdf/implementing_clld_lessons_from_urbact.pdf)

Figura 4: Relaciones entre las políticas sectoriales, las estrategias de desarrollo urbano integrado y el DLCL.



#### La elección de un enfoque estratégico para el DLCL urbano

En el período 2014-2020 se espera que el DLCL urbano tenga aplicación en una amplia gama de objetivos temáticos. Se puede utilizar para reducir el CO<sub>2</sub> en los barrios, para generar energía, para desarrollar una economía más circular y con mayor intercambio, para integrar a los inmigrantes y llevar a una cohesión social mayor, para crear puestos de trabajo locales, para hacer frente a la falta de vivienda, para enfrentar el narcotráfico y el crimen en las calles, para mejorar la salud y el bienestar, para crear y administrar parques y huertos, y para cultivar alimentos. Estos son sólo algunos de los posibles enfoques estratégicos que los grupos locales pueden tomar. Lo normal será que, después de comenzar centrándose en un aspecto, el grupo local amplíe sus objetivos y asuma nuevos retos.

#### *Comunidades de baja emisión de carbono*

El DLCL urbano puede desempeñar un papel importante en lo que se refiere a ayudar a las comunidades a reducir sus emisiones de carbono y contribuir así a los objetivos de Europa 2020. Muchos de los enfoques más eficaces están basados en las formas locales de cooperación. Esto puede incluir por ejemplo nuevas formas de compartir coches, pasando de los esfuerzos individuales para mejorar la conservación de la energía a los niveles superiores de calle o barrio a través de enfoques de adaptación o incluso generación de energía renovable en la comunidad (viento, agua, biomasa). El ejemplo de Monteveglio en la zona de Bolonia ilustra todo lo que se puede llevar a cabo (véase el recuadro 18 a continuación).

## Cuadro 17: Monteveglio, un movimiento de transición apoyado por la administración local

Monteveglio es un pequeño pueblo a 20 km de Bolonia que tiene la intención de llevar a cabo la transición de carbono. De esta manera, el municipio firmó un acuerdo de colaboración con un grupo de acción local en 2009 y juntos están trabajando en una amplia gama de estrategias innovadoras. Esta pequeña ciudad y su territorio se ha convertido en un laboratorio de experimentación sobre la base de la fuerte asociación entre el grupo de acción local y la municipalidad. Desde el año 2009 se firmó un acuerdo estratégico entre las dos entidades que llevan ya 4 años de trabajo en multitud de temas diferentes, incluyendo la energía, la agricultura, la educación y la innovación social. La figura 5 muestra en un diagrama circular los principios de su enfoque.

**Energía:** Desarrollo de grupos de compras de placas fotovoltaicas basados en que la energía verde y la reducción de emisiones se basan en la concienciación y no en incentivos económicos puros. La ciudad llevó un proyecto, EII ENESCOM, con la participación de otros seis municipios y 12 socios internacionales. Los municipios locales se unieron a la Conferencia de Alcaldes y probaron una serie de nuevas herramientas de sensibilización de los ciudadanos, los funcionarios y los políticos. El enfoque se ha difundido a través de Emilia Romagna.

**Agricultura:** Desarrollo del proyecto "Streccapogn", una asociación y compañía de agricultura biológica que produce trigo y cereales de variedades antiguas, verduras y frutas provenientes de cultivos locales. Además, están en contacto con otros agricultores locales, proporciona trabajo social, y forma parte de un programa más amplio llamado "Sustainable Food" (*Alimentación sostenible*).

**Educación:** Desarrollo de un Programa Educativo Experimental de Energía para apoyar a los maestros y expertos en educación ambiental frente a un nuevo enfoque de las cuestiones energéticas. Se proporcionaron nuevos conceptos a los educadores, junto con una estrategia de enseñanza para transferir todos estos conceptos a los estudiantes.

Desarrollo de un "Decálogo de Alimentos Sostenibles"<sup>52</sup> para informar a los ciudadanos acerca de la producción de alimentos, su impacto en las emisiones de gases de efecto invernadero y, de manera más general la economía y la ecología, y la relación entre la alimentación y la salud.

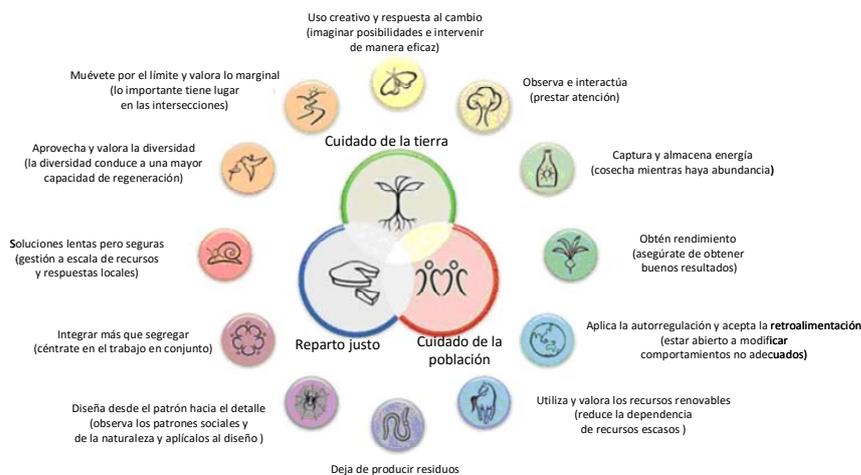
**Innovación social:** cinco municipios, incluyendo Monteveglio, utilizaron una técnica llamada Examen de Iniciativa Ciudadana<sup>53</sup> que es un estudio previo a la votación sobre las medidas, para ayudar a los ciudadanos a alcanzar una mejor comprensión de las medidas antes de emitir su voto .

---

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

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

**Figura 5: Diagrama utilizado en Montevoglio para expresar los principios de su modelo de economía circular**



### *DLCL para la regeneración urbana*

La regeneración urbana ha sido parte del FEDER desde los primeros proyectos piloto urbanos en 1989, que se complementaron con los dos programas de iniciativa comunitaria URBAN.

El objetivo más común de la regeneración urbana ha sido las zonas más antiguas de las ciudades, a menudo con poblaciones de inmigrantes significativas. También las zonas de urbanizaciones estatales periféricas han sido objetivo de esta regeneración urbana, incluyendo por ejemplo las viviendas construidas por el estado en Europa del Este. Una amplia gama de intervenciones son posibles, desde intervenciones físicas y mejoras ambientales de las zonas comunes hasta las medidas más suaves que se centran en la formación, actividades culturales, cuidado de niños, etc. Los mejores programas de regeneración han sido aquellos que han tenido éxito al combinar las medidas más drásticas con aquellas más blandas, como ha ocurrido en Duisburg, ilustrado por el cuadro 19 a continuación.

### **Cuadro 18: Duisburg Marxloh (DE) – un enfoque participativo hacia el desarrollo urbano integrado**

Duisburg- Marxloh en Renania del Norte - Westfalia, es un ejemplo de un enfoque participativo e integrado de la renovación urbana a nivel de barrio que combina elementos de desarrollo urbano con enfoques de “arriba hacia abajo” iniciados por la administración de la ciudad, con la participación ascendente de “abajo hacia arriba” de los barrios y de los propios ciudadanos. Los trabajos comenzaron a mediados de los años 1980, cuando se unieron los diferentes programas de financiación para seguir una estrategia común.

El enfoque consiste en la realización de inversiones para mejorar las condiciones materiales de vida y del medio ambiente mediante la creación de un cinturón verde. Este enfoque se plasmó en una estrategia basada en la participación, la creación de redes y la creación de capacidades entre los residentes y los actores involucrados. La intervención física fue acompañada de un proceso de diálogo intenso y continuo sobre el futuro de todo el vecindario.

El conjunto de Marxloh se ha beneficiado de las actividades de regeneración, que han llevado a una mejor calidad ambiental y un sistema de espacios abiertos más conectados. Para los residentes del área de intervención, que se vieron afectados por la demolición y el desplazamiento, se desarrollaron soluciones a medida, con el fin de minimizar el impacto negativo que pudieran sufrir. Las redes vecinales activas (por ejemplo, las mesas redondas y las asociaciones empresariales locales) están estrechamente involucradas en el debate a largo plazo sobre la estabilización de la zona, y además se involucraron cada vez más como socios en la co-producción de estrategias sostenibles. Actores económicos locales como son los nuevos emprendedores inmigrantes y otras pequeñas empresas también se beneficiaron de la mejora de la imagen del barrio.

El barrio estaba ligado verticalmente con la ciudad y con el gobierno de Renania del Norte Westfalia a través de una cadena de gobierno que co-financió el FEDER. Como parte del programa Soziale Stadt<sup>54</sup>, se contó también con las experiencias de políticas llevadas a cabo en otros 80 barrios en las ciudades de toda la región que se encuentran en un proceso similar. Duisburg ha compartido su experiencia con otras ciudades de la UE a través de la red URBACT REGGOV<sup>55</sup> y es uno de los 50 estudios de caso Urban de la UE<sup>56</sup>.

### *Trabajar con las comunidades marginales*

El DLCL urbano, ofrece una verdadera oportunidad de trabajar con comunidades marginadas, pero para ello es necesario garantizar que los grupos de acción local, posean una capacidad de gestión suficiente.

Como parte de una red URBACT NODUS, Alba Iulia desarrolló una estrategia local mediante amplios enfoques que buscaban la participación de la comunidad gitana en la planificación del desarrollo en los bloques de viviendas privadas en un barrio de la ciudad. Se utilizaron facilitadores externos, debido a la falta de confianza entre las comunidades gitanas y no gitanas. Además, se llevaron a cabo mejoras significativas a escala micro incluyendo la transformación de un patio abandonado en un parque infantil (ver Figura 6 a continuación).

El proyecto URBACT ROMANET, tenía un enfoque específico y fue desarrollado por grupos de acción local y planes de acción local de nueve ciudades asociadas. El Alcalde de Udine, Furio Honsell, escribió a este respecto:

"Tenemos ahora una estrategia integrada para abordar las necesidades de los más gravemente desfavorecidos ciudadanos en Udine que son los miembros de la comunidad gitana. Romanet ha hecho "visible lo vulnerable" y lo ha hecho posible para llevar mejor a cabo nuestras estrategias de salud y promoción de estilos de vida saludables. .... Todavía tenemos que recuperar situaciones de ilegalidad, sobre todo en cuanto a los asentamientos, pero ahora contamos con una estrategia integrada. Por fin somos conscientes de la diversidad de

---

<sup>54</sup> El programa federal de Alemania Soziale Stadt (ciudad social), opera en todo el territorio de Alemania y es administrado y financiado conjuntamente por los gobiernos de los Länder, así como por el FEDER y el FSE. Apoya las iniciativas de regeneración del barrio con una metodología ascendente. [http://www.soziale-stadt.nrw.de/downloads/en/1009\\_socially\\_integrative\\_city\\_klein.pdf](http://www.soziale-stadt.nrw.de/downloads/en/1009_socially_integrative_city_klein.pdf)

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

<sup>56</sup> DG Regio and Urban policy llevaron a cabo un estudio acerca de las prácticas urbanas financiadas en la UE a través del FEDER: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/projects/practices/details.cfm?sto=2656&pay=ALL&region=ALL&obj=ALL&lan=7&defl=EN&the=](http://ec.europa.eu/regional_policy/projects/practices/details.cfm?sto=2656&pay=ALL&region=ALL&obj=ALL&lan=7&defl=EN&the=)

situaciones y poseemos acciones afirmativas para promover mejores modelos a seguir para la juventud gitana”.

**Figura 6: Alba Iulia, bloque 2 antes y despues (Fuente: Informe de los 50 casos de la UE)**



ROMANET ha producido una serie de guías<sup>57</sup> sobre cómo trabajar con la comunidad gitana en un contexto urbano en ámbitos políticos específicos aprovechando la experiencia de las ciudades asociadas.

#### **Cuadro 19: Terrassa, Cataluña España**

En Cataluña los recursos para la inversión en los barrios desfavorecidos son coordinados a través de la Junta de Cataluña a nivel regional, pero la planificación y la ejecución se lleva a cabo a nivel local.

El plan para el Distrito 2 de Terrassa ha impulsado la inclusión social en un barrio local, que se enfrentó a un alto riesgo de conflicto y desorden civil debido a la rápida afluencia de inmigrantes que había experimentado la zona. El plan, apoyado por el programa regional de la regeneración urbana, integra la acción social y la renovación urbana en un solo proceso de transformación, lo que reduce la segregación del distrito desde el resto de la ciudad y la mejora de su reputación de tensión y conflicto. El plan se llevó a cabo con un alto nivel de participación ciudadana y adoptó un enfoque transversal entre los diferentes servicios municipales. Incluía la transformación de espacios urbanos compartidos, tales como plazas y parques (ver Figura 7).

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



Figura 7: Espacio social rehabilitado en un parque en Terrassa

### *Clusters creativos*

Muchas ciudades poseen barrios culturales y creativos que han crecido con el apoyo desigual que se ha dado a los distintos proyectos en los últimos años. El DLCL urbano, muestra una oportunidad para trabajar de una manera más coherente con una amplia gama de partes interesadas y, en particular, con los propios emprendedores creativos. Estos barrios necesitan una planificación cuidadosa y un compromiso para protegerlos frente al rápido aburguesamiento y desarrollo de la propiedad residencial en estas zonas, que pueden llegar a tener un impacto inhibitorio sobre el desarrollo económico. Las estrategias locales pueden asegurar espacios de trabajo, explorar el potencial de los fideicomisos de zonas comunitarias, mejorar el espacio público y colaborar con los centros de conocimiento. Esto implica vínculos con el diseño web, aplicaciones de telefonía móvil, y el aumento de la innovación.

Existen muchos ejemplos de ciudades europeas con áreas en las que este tipo de enfoque podría funcionar. Sin embargo, la mayoría están todavía caracterizadas por una planificación con enfoque de arriba hacia abajo.

### **Cuadro 20: Shoreditch Trust y el barrio creativo de Londres**

El Shoreditch Trust<sup>58</sup> surgió como consecuencia de los diez años del programa “Nuevo Trato para las Comunidades” y fue la organización sucesora de la junta directiva del barrio. Ofrece una amplia gama de servicios y proyectos, incluyendo restaurantes, espacios de trabajo y de creación, así como la organización de fiestas populares y actividades en la calle. La zona alberga una de las mayores agrupaciones creativas de Europa y fue apoyado por el FEDER en los sucesivos períodos de programación del Objetivo 2, 1994-2006.

El área cuenta ahora con una densa mezcla de artistas, diseñadores, videos en la web y nuevos profesionales de los medios. El paisaje urbano se basa en antiguos talleres transformados como es el caso de la fábrica de té, las oficinas de las décadas de los 60 y 70, y las construcciones abiertas, complementado todo ello con clubes, bares y cafeterías. Varios edificios históricos se recuperaron en la década de 1990, incluyendo la galería White Cube y el Circo Espacial. El fondo FEDER también apoyó el nuevo campus de Shoreditch Hackney

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

Community College, que recibe una fuerte atención de los medios. La llamada 'Silicon roundabout' en Old Street, se encuentra en el límite del área, y en ella se ha instalado recientemente una incubadora de empresas financiada con fondos FEADER, a la que el gobierno ha rebautizado con el nombre de Tech City<sup>59</sup>. Todo el barrio se ha convertido en una de las principales zonas en Europa para el emprendimiento de las nuevas empresas de medios de comunicación.



Figura 8: Vista aérea de la zona Silicon Round en Shoreditch, East London

El llamado “Caldero Creativo” en Tallinn, se desarrolló sobre un antiguo emplazamiento de una central eléctrica, cerca del centro de la ciudad. El proyecto fue elaborado por el "Creative Council", una empresa social. Esta empresa reunió a expertos y representantes de una amplia gama de organizaciones y campos, incluidas universidades, varias asociaciones de artistas, la comunidad empresarial y varios arquitectos. El proyecto se está desarrollando en un área de 10.000 metros cuadrados, que se distribuyen en el espacio ocupado por la galería y en el espacio público y abierto; todo ello en un entorno único y con la fuerte implicación artística y de diseño de la comunidad local. Actúa a la vez como un espacio cultural además de ser una incubadora de empresas.

---

<sup>59</sup> <http://www.techcityuk.com/>



Figura 9: Parte del “Caldero creativo” en Tallinn, Estonia

#### *DLCL Urbano Rural*

A menudo existen áreas con problemas en las intersecciones entre los municipios urbanos o, en el caso de las zonas rurales y urbanas en el límite del casco urbano, que combina los municipios urbanos y rurales. Estas zonas periurbanas se pueden llegar a despreciar y es difícil para un solo municipio hacer frente a los problemas debido a los llamados efectos de borde, efectos colaterales o “comportamientos de polizón” ejercidos por los propios ciudadanos o por las instituciones.

Existen tres tipos principales de asociaciones urbano-rurales:

- Los pequeños centros urbanos de servicios rodeados de áreas rurales: Alston Cybermoor (Reino Unido) es un ejemplo de un enfoque creativo en este entorno.
- Las zonas periurbanas en la periferia de las grandes ciudades. Estas áreas son a menudo amenazadas por un desarrollo de mala calidad.
- Asociaciones urbano-rurales que se centran en cuestiones concretas como los residuos, el tratamiento y abastecimiento de agua o el transporte. Estas asociaciones tienden a organizarse a través cooperaciones intermunicipales y tienen menos oportunidades de desarrollar un enfoque del tipo del DLCL.

Las asociaciones urbano-rurales ofrecen oportunidades para desarrollar nuevas formas de asociación en lo que se refiere por ejemplo al suministro de energía renovable utilizando recursos solares, residuos, energía eólica y energía hidráulica. Este tipo de asociaciones urbano-rurales pueden desarrollar oportunidades para nuevos tipos de DLCL. Podrían incluir nuevos proyectos de energía renovable, proyectos de reciclaje de residuos y el desarrollo de nuevos enfoques para la productividad de los recursos y la producción de alimentos (lo que implica circuitos cortos de distribución), y el ocio y el turismo. Las asociaciones entre los

consumidores urbanos y productores rurales son una característica del movimiento sostenible de alimentos como ilustra el caso Monteveglio (ver cuadro 18).

#### Cuadro 21: Alston Cybermoor – una ciudad digital en un entorno rural

Alston Cybermoor<sup>60</sup> se refiere a una serie de proyectos llevados a cabo por la comunidad, que tienen lugar en una ciudad situada en una colina aislada en un entorno de páramo, al norte de Inglaterra. Los socios locales han establecido una comunidad cibernética dinámica para establecer vínculos rurales y urbanos que permitan superar el aislamiento de la ciudad y el páramo circundante. La ciudad ha sido designada como un grupo empresarial social y ha ganado numerosos premios, además de ser presentada como ejemplo en la prensa nacional y europea.

Ante la falta de servicio de banda ancha dado por los principales operadores de telecomunicaciones, la comunidad local respondió creando Alston Cybermoor para proporcionar acceso a banda ancha de alta velocidad. Esta iniciativa ha llevado consigo la creación de muchas otras empresas, algunas de las más recientes centradas en las bicicletas eléctricas, energía hidroeléctrica y el transporte local de la comunidad. Muchas de estas actividades son llevadas a cabo por empresas propiedad de la comunidad, o desarrolladas por empresas sociales.

Alston tiene la penetración de banda ancha más alta que cualquier comunidad en el Reino Unido. Se han suministrado equipos para el 88% de los 670 hogares totales, y se ha proporcionado formación para su uso. El doble de personas de la media nacional (30%) hacen uso de la banca por Internet y el 40% han utilizado ordenadores para el aprendizaje. Su sitio web es el sitio más activo de comunidades en toda Inglaterra<sup>61</sup>.

Las actividades de la asociación comunitaria han alentado a la industria creativa y productiva local y han dejado patente que un pueblo pequeño puede tener futuro en el mundo globalizado si se actúa conjuntamente. La financiación procede de una variedad de fuentes, incluyendo nacionales, regionales y de la UE (tanto LEADER como FSE).

En algunas zonas rurales han surgido problemas con el desarrollo local basado en el enfoque LEADER, ya que este no ha sido capaz de intervenir en los centros de servicios urbanos por encima de un cierto tamaño. El DLCL urbano-rural mediante una combinación de fondos puede abrir la posibilidad de soluciones para este tipo de problemas.

---

<sup>60</sup> <http://www.cybermoor.org/>

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



**Figura 10: Amersfoort, Holanda. Asociación de alimentación sostenible**

Amersfoort es parte de una red URBACT de Alimentación Sostenible<sup>62</sup> liderada por la ciudad de Bruselas. Se centra en la producción, distribución y disfrute de los alimentos. Amersfoort ha desarrollado una serie de iniciativas locales, incluyendo: los mercados de agricultores, la entrega de alimentos en bicicleta, la sensibilización a través de ferias de alimentos y festivales, el cultivo de alimentos y las formas de reducir los residuos. Amersfoort trabaja en asociación con diez ciudades de toda Europa en el proyecto URBACT.

#### *Coordinación de los planteamientos del DLCL a nivel ciudad*

Las intervenciones en los barrios se pueden beneficiar de la coordinación estratégica a nivel regional metropolitano o de la ciudad, en lugar de los niveles que se refieren a espacios de escala menor como el barrio. Esta coordinación de alto nivel, es necesaria para atraer mayor cantidad de recursos y mitigar las externalidades. El enfoque en las pequeñas zonas desfavorecidas que caracterizan los últimos programas URBAN algunas veces mejora las áreas, pero puede que llegue a hacerlo a expensas de las localidades vecinas. Un ejemplo típico en un contexto urbano sería el de los grandes esfuerzos e inversiones de la policía y otras agencias para limpiar las calles en las que se desarrolla el tráfico de drogas y la prostitución. En lugar de resolver el problema de la prostitución y el tráfico de drogas sólo se consigue trasladar el problema a un barrio cercano.

Por lo general, la gobernanza también está fragmentada y es frecuente que sólo a nivel regional de la ciudad se disponga de la estructura necesaria para poder movilizar recursos suficientes para abordar las necesidades de varios barrios a la vez asegurando de esta manera que otros barrios vecinos no sufran deterioro cuando un barrio mejora.

---

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

La red URBACT NODUS ha argumentado que, con el fin de evitar estos problemas, se debe hacer la designación de zonas DLCL en el ámbito de la zona urbana regional o funcional. Esto permite el control y la investigación necesarios para comprobar que las externalidades negativas no son mayores que los beneficios positivos, y que las soluciones se integran tanto en la economía de la ciudad en el sentido más amplio, como en el mercado laboral. Las acciones concretas, pueden en cambio organizarse a nivel local en los distintos barrios.

#### **4.3 Partenariado. ¿Cómo utilizar el DLCL para construir alianzas eficaces en un contexto urbano?**

Las asociaciones de DLCL se pueden adaptar a la gran variedad de asociaciones comunes en las zonas urbanas. De hecho, pueden adaptarse y unirse con otras asociaciones existentes o funcionar de manera complementaria a las mismas.

Es posible que ciertas organizaciones del sector público existentes funcionen como el órgano responsable de las alianzas de DLCL operando como una especie de grupo de trabajo para hacer frente a un conjunto concreto de retos, siempre y cuando se respeten las tareas mínimas del grupo de acción local en relación con, entre otros, el diseño de estrategias y la selección de proyectos. De ahí la importancia de la experiencia de otras redes para ayudar a iniciativas de DLCL urbanas para posicionarse en relación al reto que enfrenten.

La regla del 49% en las asociaciones (artículo 32 ( 2 )b CPR), es decir, que a nivel de toma de decisiones ni las autoridades públicas ni ningún grupo de interés concreto debería representar más del 49 % de los derechos de voto, no debilita el papel de las autoridades locales. Si se utiliza correctamente, puede incluso fortalecerlas. Al mismo tiempo, el DLCL permite que a nivel municipio se movilicen los recursos, las capacidades y la energía de los actores privados y de la sociedad civil.

Las asociaciones de DLCL urbano, pueden desplazar las fronteras de la gobernanza multinivel a través de la participación de los representantes de la sanidad, la educación, el ocio, el deporte y las empresas de servicios públicos.

#### *Mapeo de redes y creación de capacidades en los barrios*

Las ciudades, por su tamaño y densidad de población, son entornos humanos más complejos que otros tipos de áreas. Tienen mayor diversidad de población, así como mayor número de empresas y organizaciones de la sociedad civil. Es importante que los nuevos grupos de acción local desarrollen una imagen de lo que sucede en la zona de intervención. Un punto de partida es que el nuevo grupo de acción local, en su primera etapa de gestación, haga uso de enfoques participativos de mapeo que le permitan identificar organizaciones con base comunitaria activa, llevar a cabo una lista de sus capacidades y recursos (personal, proyectos,...) y documentar sus activos (volumen de negocio, edificios propiedad de la comunidad, espacios de trabajo, etc.). Todo esto, proporciona ayuda para desarrollar una buena imagen y garantizar de esta manera que no se producen duplicidades. Este tipo de trabajo puede ser llevado a cabo por investigadores que trabajan con las organizaciones comunitarias locales.

El Reglamento general especifica que ningún grupo debe tener el control mayoritario de una sociedad de DLCL. En las áreas urbanas, esto significa que las organizaciones de la sociedad civil y del sector privado tendrán que desempeñar un papel más importante en el diseño y la implementación de estrategias locales como ocurre por ejemplo, en los programas imitativos de comunidades urbanas (Urban Community Imitative programmes).

Todos los grupos de acción local de DLCL emplean alguna forma de facilitación, promoción o activación. En la planificación en común, se han desarrollado técnicas de mapeo participativo muy valiosas. Un ejemplo es la planificación de lo real<sup>63</sup> en la que se copia un mapa de base a gran escala del área y se pone sobre la mesa para trabajar sobre él. El mapa puede ser mejorado, ya sea con modelos simples de los edificios más importantes o con fotografías de la localidad. La figura 11 muestra a niños y adultos trabajando en la planificación para el ejercicio real. El mapa se utiliza como una herramienta de discusión para los participantes, lo que les permite explorar distintos temas en el entorno existente y también definir la forma en la que pueden desarrollar y cambiar la zona en el futuro. El valor de la planificación de lo real no está en el mapa en sí, sino en los debates que tienen lugar a su alrededor. La técnica puede ser utilizada como marco para averiguar lo que la gente desea cambiar de la comunidad.

**Figura 11: Población local trabajando sobre un mapa base para “Planificar lo real” (fuente: [communityplanning.net](http://communityplanning.net))**



En la actualidad existen métodos digitales para el mapeo en una comunidad local. Por ejemplo, el proyecto Alston Cybermoor enumera todos los servicios y empresas locales en su sitio web<sup>64</sup>. Además, se están desarrollando aplicaciones sociales para ayudar a las comunidades como fuente de este tipo de información. Los teléfonos inteligentes con cámaras y GPS permiten cargas instantáneas de datos, fotos, entrevistas y otros medios de comunicación para crear un auténtico mapa de la comunidad.

---

<sup>63</sup> [http://www.communityplanning.net/methods/planning\\_for\\_real.php](http://www.communityplanning.net/methods/planning_for_real.php)

<sup>64</sup> <http://www.cybermoor.org/>

### *Creación de capacidades empleando el grupo de acción local como coordinador*

Los coordinadores locales tienen que combinar las habilidades de empatía y diplomacia al tiempo que han de ser organizadores, realistas y entusiastas. Es tal vez el papel más difícil en el desarrollo. En las sociedades más grandes estas tareas pueden ser compartidas entre varias personas de un mismo equipo o llevadas a cabo por miembros voluntarios.

El coordinador debe combinar sus habilidades personales con las de gestión de proyectos. El candidato ideal ha de tener una personalidad atrayente y abierta y al mismo tiempo ha de ser eficiente en conseguir guiar a la gente a través de la lista de tareas a realizar.

#### **Figura 12: El papel de animador de un coordinador de un GAL urbano**

El coordinador de un pequeño equipo en el área Körnerpark de Neukölln en Berlín, ha estado trabajando en la zona durante más de una década. Conoce perfectamente el área de trabajo y ha establecido relaciones con una amplia gama de grupos diferentes. Además lleva un pequeño equipo de cinco trabajadores.

Entre sus tareas se incluye la construcción de relaciones con individuos y grupos locales. También convocar y facilitar las reuniones de la junta de vecinos. Su papel lo coloca entre las administraciones locales y las juntas vecinales, por lo que actúa como una vía de comunicación entre ambas. Los coordinadores ayudan a los vecinos a elaborar su plan de acción y a llevar el proceso de presupuestos del barrio con la ayuda de los cinco fondos locales existentes.



**El coordinador (a la izquierda) del área de Kornerpark en Berlin escuchando la presentación de un proyecto local llevada a cabo por mujeres**

También elaboran boletines y otras comunicaciones dirigidas a la comunidad local para que la gente conozca lo que está siendo financiado y qué eventos están teniendo lugar. Por último, se ocupan de la actividad de la oficina de seguimiento de los proyectos y la presentación de informes a los organismos de financiación.

Los grupos de acción local en los barrios varían desde organizaciones altamente estructuradas, formales e incorporadas, hasta los acuerdos entre asociaciones independientes, más informales.

En el ejemplo de Berlín antes citado, la tarea de gestionar la oficina de barrio se contrata por periodos de tres años a través de empresas privadas o empresas sociales. La organización establece un pequeño equipo de base local y trabaja en estrecha colaboración con la junta vecinal. Esta junta de vecinos no es legal en el sentido estricto de la palabra (no está en los estatutos), aunque la mayoría de los miembros son designados por la comunidad local a través de elecciones. El consejo de barrio puede contar además con otras personas que no vivan en la zona, como pueden ser los directores de escuela y los propietarios o gerentes de las empresas locales. La junta vecinal se reúne normalmente una vez al mes y toma decisiones acerca de la implementación del plan de acción local a través del sistema de fondos disponibles para el barrio.

#### 4.4 El área: ¿Cómo definir los límites efectivos de acción dentro de las ciudades?

El DLCL se puede adaptar de varias maneras con el fin de satisfacer la compleja y cambiante geografía de los problemas urbanos. En general, el tamaño de las áreas debe ser lo suficientemente grande como para soportar una estrategia (más de 10.000 habitantes), pero lo suficientemente pequeño como para permitir la interacción local (menos de 150.000 habitantes), pero si estos límites han sido establecidos según los principios de la comunidad, se respetará esta decisión, aunque posteriormente podrán hacerse variaciones en los límites si la estrategia lo requiere. En casos debidamente justificados, por ejemplo aquellos que han de tener en cuenta las especificidades de las zonas densamente pobladas, y siempre sobre la base de una propuesta del Estado miembros, estos límites de población pueden ser modificados<sup>65</sup>.

El DLCL permite abordar una amplia gama de áreas urbanas. Hasta ahora los enfoques comunitarios se han aplicado principalmente a las áreas problemáticas que presenten riesgo de creación de guetos. El nuevo enfoque abre la posibilidad de desarrollar nuevas formas de vincular las áreas problemáticas con las áreas de crecimiento y crear oportunidades. Esto podría tomar la forma de enfoques amplios de ciudades en las que se unen las distintas zonas, u organizarse a través de vínculos urbano-rurales. En el futuro, las asociaciones urbano-rurales pueden convertirse en zonas de cruce importantes con un gran potencial, ya que están menos limitadas por la escasez de tierras, un problema evidente en las ciudades.

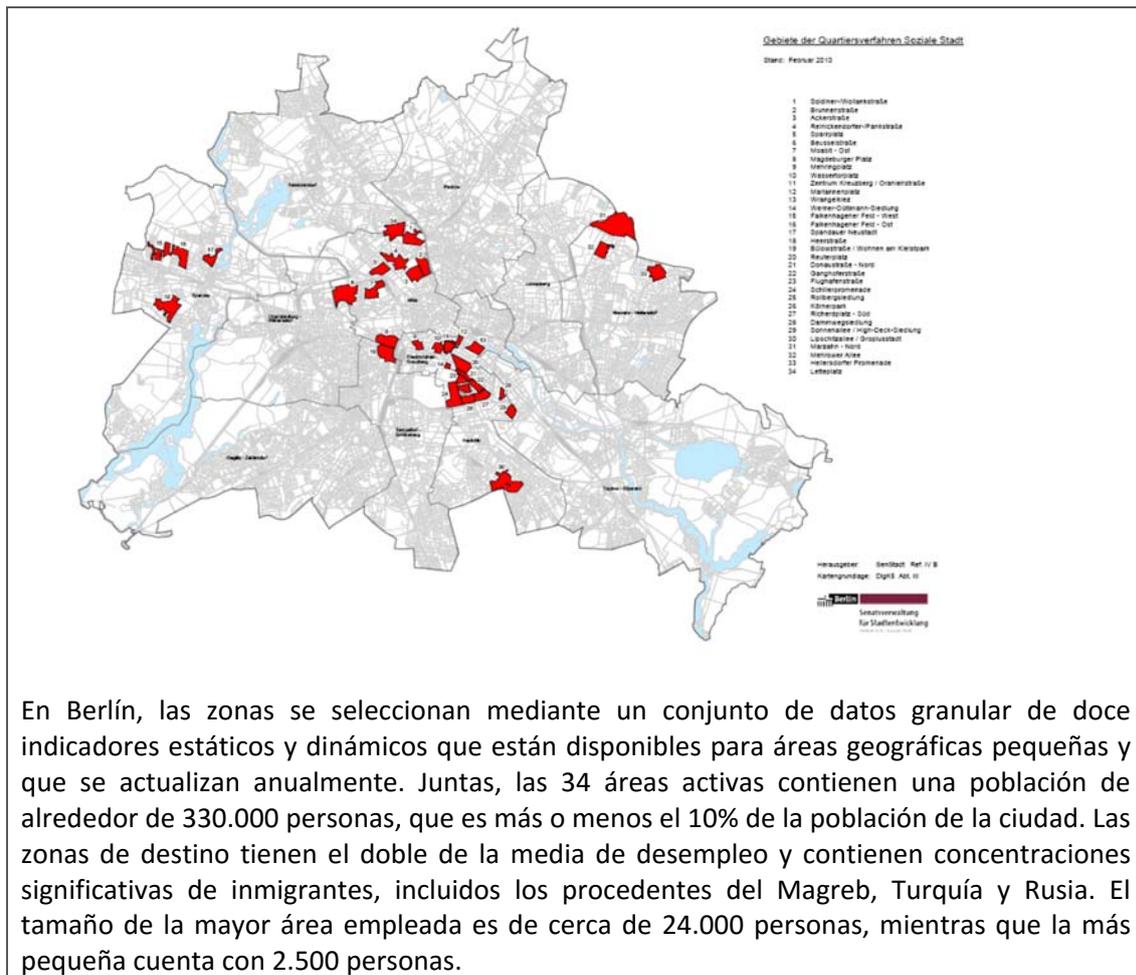
En el pasado, las autoridades tendían a centrarse en los barrios céntricos de las ciudades. El enfoque adecuado, consiste en identificar dónde se encuentran las áreas de necesidad en una ciudad que podrían ser abordadas mediante un enfoque de DLCL.

Definir los límites significativos en las zonas urbanas es a veces más difícil que en las áreas rurales y en otro tipo de áreas. En áreas urbanas, existen menos accidentes naturales para demarcar estos límites. Por otra parte, las identidades locales de los barrios muchas veces no coinciden con las unidades de estadística, de voto y unidades administrativas. Muchas áreas en el pasado han sido designadas utilizando el llamado ranking combinado basado en paquetes de indicadores. Este método tiene la ventaja de ser un método equitativo, sin embargo, puede llegar a trabajar en contra de la creación de vecindarios viables que son reconocidos por sus ciudadanos. Una forma sensata de trabajo, implica comenzar con las estadísticas para identificar el núcleo de las áreas y, a continuación, ser flexible hasta cierto punto en la definición exacta del territorio. La figura 13 muestra el mapa de las áreas identificadas para la intervención en el programa de gestión de Berlín basándose un marco de indicadores.

---

<sup>65</sup> Artículo 33(6) CPR

Figura 13: Las 34 zonas de Berlín seleccionadas para la gestión a nivel de barrio



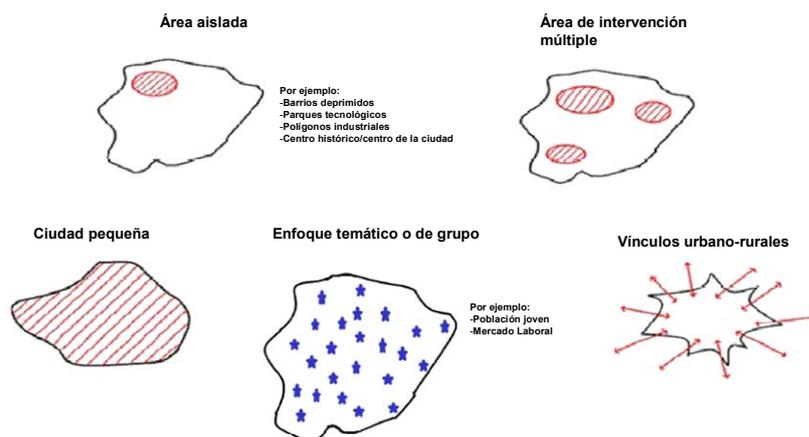
En Berlín, las zonas se seleccionan mediante un conjunto de datos granular de doce indicadores estáticos y dinámicos que están disponibles para áreas geográficas pequeñas y que se actualizan anualmente. Juntas, las 34 áreas activas contienen una población de alrededor de 330.000 personas, que es más o menos el 10% de la población de la ciudad. Las zonas de destino tienen el doble de la media de desempleo y contienen concentraciones significativas de inmigrantes, incluidos los procedentes del Magreb, Turquía y Rusia. El tamaño de la mayor área empleada es de cerca de 24.000 personas, mientras que la más pequeña cuenta con 2.500 personas.

En la figura 14, a continuación, se exponen una serie de formas espaciales que podría tomar el DLCL urbano. En las grandes zonas urbanas es probable que haya muchos candidatos para el DLCL. Las áreas suelen decidirse en función de sus índices de empobrecimiento o escasez, aunque este criterio puede llevar a crear zonas no viables y, por lo general, lo mejor es tomar este criterio como posición inicial y a partir de aquí, permitir a las comunidades locales ajustar estos límites para crear un área que tenga sentido en el terreno.

En las ciudades más pequeñas, por ejemplo las ciudades en contracción<sup>66</sup>, es posible que toda la ciudad pueda ser designada como un área para el DLCL. Del mismo modo, si la atención se centra en un grupo objetivo en particular, como puede ser la juventud o alrededor de la población activa, podría designarse de nuevo toda la ciudad como objetivo, pero manteniendo siempre un techo de 150.000 personas. Las zonas urbano-rurales son propensas a ser complicadas al pasar a través de las fronteras de dos o más municipios.

<sup>66</sup> [http://en.wikipedia.org/wiki/Shrinking\\_cities](http://en.wikipedia.org/wiki/Shrinking_cities)

Figura 14: Configuraciones espaciales del DLCL en el entorno urbano y urbano-rural



### Tamaño del área y designación de los límites

El tamaño de las áreas también es importante. Aquí el concepto clave es la masa crítica. El reglamento especifica que las áreas normalmente deben estar entre los 10.000 y los 150.000 habitantes. Sin embargo, tanto áreas muy grandes como muy pequeñas pueden ser difíciles de manejar. Las áreas pequeñas a menudo contienen sólo una única zona urbanizada con pocos comercios, escasas oportunidades económicas y sin apenas organizaciones de la sociedad civil. Por su parte, las grandes áreas con población de más de 50.000 habitantes, también han resultado difíciles de manejar, ya que a menudo contienen una colección de barrios reconocidos a nivel local con diferentes identidades y asociaciones que pueden ser difíciles de controlar.

La designación del área a menudo tiene que lidiar con la tensión de si se debe comenzar desde las necesidades o desde las oportunidades. Es claro que lo ideal sería que las zonas se definan para responder tanto a las unas como a las otras, pero incluso en zonas con gran potencial rara vez es posible abordar todos los problemas a nivel local. La mayoría de las oportunidades se suelen encontrar en la ciudad en el sentido amplio. Por su parte, las zonas con pocas oportunidades han de buscar estas oportunidades fuera de la zona en sí, y es importante que los proyectos desarrollados vinculen la zona y su población con mayores oportunidades económicas en el distrito más extenso de la ciudad o región. Estos vínculos pueden ser físicos, gracias a la mejora del transporte, o culturales, rompiendo las barreras en la mentalidad de la población que, en general, se muestra reacia a trabajar o desplazarse a otra parte de la ciudad. Las áreas deben ser coherentes y no deben ser vistas como enclaves, sino como partes dinámicas del total de la ciudad. Una de las razones del fracaso de las intervenciones pasadas en barrios desfavorecidos ha sido precisamente el exceso de esfuerzo en la creación de economías autosuficientes<sup>67</sup>.

<sup>67</sup> Ver por ejemplo Jan Vrancken, 2005 "Cambiando las formas de solidaridad: Programas de Desarrollo Urbano en Europa", en Y. KAZEPOV (ed), Cities of Europe. London, Blackwell, p. 255 - 276

## Capítulo 5. ¿Cómo y por qué llevar a cabo el DLCL para la inclusión social?

### 5.1 Introducción

El DLCL para la Inclusión Social y el empleo tiene un enorme potencial para llegar a la gente a la que las políticas de incorporación al mercado de trabajo y las políticas de inclusión en general no pueden llegar. El DLCL para la inclusión social puede centrarse en un grupo específico como objetivo, como pueden ser las personas sin hogar, pero llegar a ese objetivo a través de un enfoque territorial que se centra en su contexto local y social.

En comparación con las zonas rurales (FEADER), donde el DLCL se implementa a través del enfoque LEADER, y las áreas de Pesca (FEMP), donde para el DLCL se da una prioridad específica a las estrategias de la Unión (GALP: Grupos de Acción Local de Pesca), el DLCL para la inclusión social sólo aparece reflejado en un pequeño número de acuerdos de colaboración de los Estados miembros y la Comisión Europea. Sin embargo, la inclusión social también puede jugar un papel importante como un enfoque horizontal integrado en el DLCL rural, costero o urbano. Además puede desempeñar un papel continuo donde las organizaciones y asociaciones en áreas definidas para el DLCL, soliciten directamente financiación del FSE en virtud de los principales programas de este fondo.

Existe un fuerte argumento en el que se asegura que la inclusión social debe ser un objetivo horizontal en todo tipo de áreas DLCL. Las asociaciones DLCL existentes en las zonas rurales y costeras, que en el pasado se han centrado principalmente en las oportunidades, podrían hacer más para abordar la inclusión social en sus áreas. Los Grupos de acción local DLCL son a menudo dirigidos por miembros activos de la comunidad local y pueden a veces hacer caso omiso de las partes menos visibles de la comunidad. La inclusión social en las estrategias locales puede mejorar el equilibrio de estas estrategias y hacer además que estas puedan responder mejor a las necesidades locales.

#### *Fomentar la innovación social a nivel local*

El FSE y las regulaciones del FEDER hacen mención específica a la innovación social como un medio para el rediseño de los servicios locales y hacer frente a los desafíos locales. Las *innovaciones sociales* son innovaciones que han de cumplir el requisito de ser sociales tanto en sus fines como en sus medios. Específicamente, son los nuevos productos, servicios y modelos los que cumplan simultáneamente las necesidades sociales y a la vez creen nuevas relaciones sociales o colaboraciones. Se encuentran estrechamente vinculados al DLCL porque “son innovaciones que no sólo son buenas para la sociedad, sino que también mejoran la capacidad de la sociedad para actuar”. En la reciente guía para la innovación social en la política de cohesión<sup>68</sup>, se resalta una amplia gama de enfoques para la innovación social, con destacados ejemplos de apoyo del FEDER y FSE. La guía también explica cómo los Campamentos de Innovación Social, los Living Labs (Laboratorios vivos) y el pensamiento creativo, pueden mejorar la “hoja de servicios” del cliente. Esto es altamente relevante para el DLCL para la

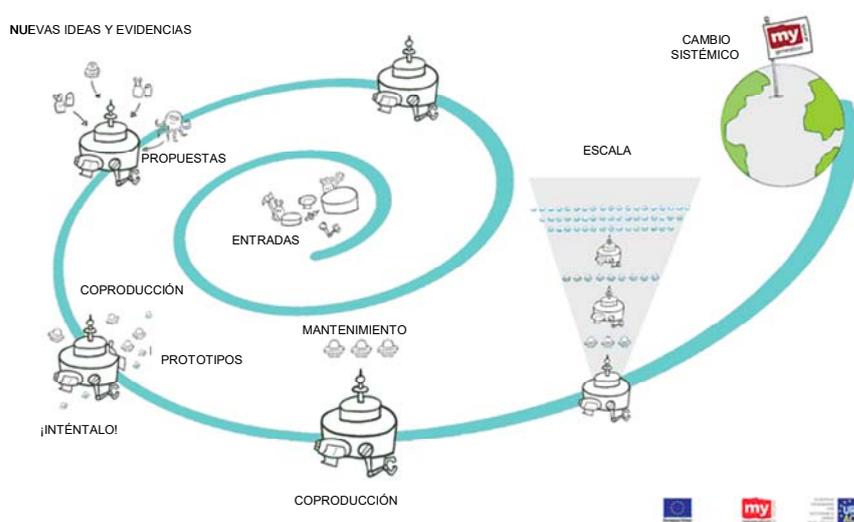
---

<sup>68</sup> Guía para la innovación social en la política de cohesión:  
<http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/documents/10157/47822/Guide%20to%20Social%20Innovation.pdf>

inclusión social, que a menudo ha de lidiar con los fallos y las lagunas en la gestión de las políticas. Los enfoques hacia la innovación social podrían desempeñar un papel clave en la reinención del DLCL para el siglo XXI.

El pensamiento hacia la Innovación Social está ya 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 raíces locales para ayudar a sus socios a mejorar sus sistemas de apoyo a la transición de la educación al empleo. Esta red está liderada por la ciudad de Rotterdam, ex capital de la Juventud. Los socios han utilizado la llamada espiral de innovación para explorar en qué etapa se encuentran y si sus ideas están en el punto de prototipo o en el momento de pasar a la producción a escala (véase la figura 15 a continuación).

**Figura 15: La espiral de innovación de acuerdo con la red “My Generation at Work”**



La espiral muestra cómo las ideas se desarrollan a partir de entradas o avisos. Estos mensajes pueden provenir de una variedad de direcciones, como el diálogo con los grupos de usuarios, o una idea que surja por ejemplo de una conferencia, o de una visita de campo. Los prototipos son co-producidos por el grupo local de apoyo (un grupo de interesados similar a un grupo de acción local) para desarrollar proyectos piloto a pequeña escala, que pueden ser probados con un presupuesto mínimo y en una escala de tiempo corto. Aquellos que tienen éxito pasarán a la siguiente etapa de mantenimiento y de ahí a la ampliación y, en última instancia (rara vez) llegarán a un cambio sistémico. El campo de la innovación social ofrece una serie de metodologías y enfoques que se pueden utilizar a nivel local para rediseñar de principio a fin aquellas políticas que a día de hoy están fallando<sup>69</sup>. Existe un nuevo interés en tomar el diseño

<sup>69</sup> Eddy Adams y Bob Arnkil (2012), Informe sobre innovación social y juventud, URBACT [http://urbact.eu/fileadmin/general\\_library/19765\\_Urbact\\_WS3\\_YOUTH\\_low\\_Final.pdf](http://urbact.eu/fileadmin/general_library/19765_Urbact_WS3_YOUTH_low_Final.pdf)

de servicios como un enfoque integral, tomando prestadas muchas técnicas del diseño de producción, aplicadas a un entorno de servicios.

#### *La Inclusión social en el DLCL en anteriores programas*

Existen muchos ejemplos de implementación de estrategias locales y de iniciativas locales de empleo en los programas anteriores, en las iniciativas comunitarias y en las acciones innovadoras llevadas a cabo hasta la fecha. Algunos ejemplos son los siguientes:

- Pobreza III, que se desarrolló entre 1989 y 1994. El programa incluyó 29 proyectos modelo que se concentraron en zonas desfavorecidas. Muchas organizaciones que se convertirían en elementos básicos de desarrollo local, recibieron su primera financiación de la UE en virtud del programa Pobreza III;
- Las prioridades de los programas de desarrollo económico comunitario 1.994-2.006 en el Reino Unido, en las zonas Objetivo 1 y 2, tenían un fuerte enfoque en las estrategias locales de abajo hacia arriba para la reactivación del mercado laboral. Esto tuvo su mayor exponente en las medidas de los llamados “itinerarios de inserción” en Merseyside del Objetivo 1, y en el programa de Strathclyde del Objetivo 2;
- Las iniciativas comunitarias del FSE (NOW, HORIZON y YOUTHSTART 1994-1999) tuvieron un fuerte componente local, al igual que varias líneas dentro de la iniciativa EQUAL (2000-2006), incluidas las de la economía social y la creación de empresas. El principio de la innovación de EQUAL fomenta un enfoque de innovación social exploratoria con raíces locales a través de toda Europa, y dio lugar en su conferencia final a la consigna “libre circulación de las buenas ideas”;
- El Capital Social Local y los Nuevos Nichos de Empleo, ambos financiados en virtud del artículo 6 relativo a las Acciones Innovadoras, condujeron a las experiencias sobre los vouchers de servicios, los micro-proyectos y los nuevos instrumentos financieros;
- 89 pactos territoriales de empleo que fueron financiados con la asistencia técnica en el marco del FSE, el FEDER y el FEOGA (desarrollo rural) desde finales de los 90. Aunque la mayoría de los pactos versaban sobre políticas en los niveles espaciales más altos, alrededor de un tercio tuvo un enfoque específicamente local (véanse, por ejemplo, los cuatro pactos irlandeses en Limerick, Westmeath, Dundalk y Drogheda y Dublín) y desarrollaron nuevos enfoques para la búsqueda de trabajo local y la demanda de empleo, incluso a través de empresas sociales. Estos pactos continúan en algunas partes de Alemania (por ejemplo, en Berlín) y Austria (cofinanciados por el FSE) y también se incorporaron en los programas del FSE en Hungría, Italia y España;
- El programa Progress (2007-2013) ha financiado planes de acción local para la inclusión social. Algunos de los experimentos sociales han dado lugar a progresos interesantes y resultados relevantes para el desarrollo local.

En el período actual, la ausencia de iniciativas comunitarias en combinación con resultados dispares en la aplicación de EQUAL, ha llevado a una disminución en las pruebas de los enfoques de desarrollo local organizado dentro del FSE. Sin embargo, a nivel local todavía hay una cultura dinámica centrada en las oportunidades que surgen de la financiación y el apoyo del FSE. Muchos de los promotores de proyectos, pueden rastrear los experimentos de desarrollo locales anteriores hasta encontrar su línea de acción.

## EL DLCL en los reglamentos

Según el reglamento del FSE 2014-2020, el DLCL para la inclusión social se apoya en el Objetivo Temático 9 para promover la inclusión social y la lucha contra la pobreza. La atención se centra en el apoyo a la preparación, la ejecución y el impulso de estrategias locales; el DLCL apoya las actividades diseñadas y ejecutadas en el marco de la estrategia local de las zonas comprendidas en el ámbito del FSE en los campos del empleo, la educación, la inclusión social y la creación de capacidad institucional. Sin embargo, al igual que ocurre con el FEDER, el DLCL puede apoyar cualquiera de los objetivos temáticos y las prioridades de inversión, a pesar de que esté programado dentro de un único objetivo temático.

El Reglamento del FSE es explícito en el apoyo a la idea de reunir a los actores locales para lograr 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 (Reglamento del FSE, considerando 23)”.*

### 5.2 Estrategias del DLCL para la inclusión social

La inclusión social se puede incorporar en las estrategias de DLCL de diferentes maneras. En el inicio de los programas, el apoyo preparatorio está disponible para las asociaciones de nueva creación. Por su parte, en la fase de puesta en marcha es necesaria la capacitación y divulgación a fin de establecer grupos de acción local relevantes para los retos locales además de capacitar a las organizaciones locales a ejecutar los proyectos y gestionar los fondos.

Debido a que el término “local” es entendido como aquel lugar donde la gente vive y trabaja, es este el sitio donde se deben llevar a cabo las políticas del mercado laboral. El DLCL ofrece la posibilidad de unir todos los hilos de la política que llegan desde los diferentes niveles de gobierno. Inevitablemente, en cualquier sistema de servicio público complejo existen brechas en la provisión, y es aquí donde los grupos de DLCL pueden analizarlas y proponer soluciones (por ejemplo, relativas a la forma de integrar el cuidado de niños para que los padres puedan asistir a cursos de formación). El análisis local también puede destacar los círculos de financiación no virtuosos, que son aquellos en los que las organizaciones que realizan la mayor labor de ayuda a las personas para encontrar trabajo, rara vez son recompensadas en su justa medida.

#### El enfoque de la inclusión social DLCL

El enfoque clásico para el DLCL de inclusión social ha consistido en abordar algún aspecto específico de un problema de empleo local -generalmente en el marco del alto desempleo a largo plazo-. Sin embargo, ha habido ejemplos en el pasado de un enfoque dirigido hacia un objetivo de grupo. Por ejemplo, uno de los proyectos del programa Pobreza III en Irlanda, se centró en la construcción de mejores relaciones entre el viajero y las comunidades asentadas en la ciudad de Dublín.

Para el próximo período de programación es probable que las estrategias locales dispongan de una gama de actuación más amplia que en el pasado. Mientras que algunas estrategias se iniciarán con los grupos objetivo clásicos, es previsible que se actuará dentro de un marco más integrado en toda la zona. Las siguientes secciones cubren una variedad de temas posibles:

- La lucha contra la exclusión social y el desempleo
- Reducir el número de personas sin hogar
- Las comunidades marginadas
- La integración de inmigrantes
- Las Comunidades de Emprendedores: las empresas sociales y la creación de negocio
- La inclusión financiera y el microcrédito
- Las iniciativas Juveniles
- Las comunidades saludables
- El envejecimiento activo

### *La lucha contra la exclusión social y el desempleo*

El desempleo y la exclusión social han sido foco de muchas estrategias de inclusión locales en el pasado. Ambos fueron el enfoque de los itinerarios de inserción de Merseyside y fueron también el foco 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 mostrado una segregación social llevada al extremo (véase el cuadro 23 a continuación).

#### **Cuadro 22: Los enfoques de inserción social DLCL en Limerick, Irlanda.**

La larga historia de Limerick en lo que se refiere a enfoques de desarrollo local se remonta al programa Pobreza III. La asociación Paul se hizo cargo del trabajo en un pacto territorial por el empleo en la década de los 90.

Durante el periodo conocido como “los años del Tigre Celta” la ciudad experimentó un auge que se reflejó también en una creciente división social. Mientras parte de Limerick sacaba provecho de la burbuja inmobiliaria, las viviendas sociales de la ciudad eran cada vez más pobres y sufrían el duro golpe de las drogas y el crimen. Cuando llegó la quiebra, los niveles de desempleo se dispararon. Al otro lado de la ciudad la tasa de desempleo alcanzó el 29% en 2012; la tasa de desempleo juvenil (para jóvenes entre 15 y 19 años) llegó a duplicar esta cifra, alcanzando el 68 %, y se situó en un alarmante 45% para los jóvenes entre 20 y 24 años.

Los barrios desfavorecidos, son viviendas sociales que se encuentran en las zonas más al norte y sur de la ciudad, con cerca de 6.200 habitantes. Estas zonas tienen una tasa de desempleo del 52%, el 80% de los hogares dependen de la asistencia social, y solo el 50% de la población tiene educación básica.

El programa de restructuración original que contaba con 3.000 millones de euros, tuvo que ser desechado debido a los recortes. En su lugar se ha previsto un programa de integración bastante más modesto.

A pesar de los problemas de fondo, ha habido un progreso real: en 2007 se creó en el área de Northside un Centro de Aprendizaje, situado en un edificio donado, y financiado a través de una mezcla de fondos públicos, privados y filantrópicos. Se ampliaron las prestaciones del centro con el fin de reducir el abandono escolar temprano, y para poder ofrecer segundas

oportunidades. En este centro se trabaja a través de métodos alternativos de aprendizaje: un centro de música, un centro de ciencias y un “hub digi” para las tecnologías digitales. En 2012, se registraron 9.700 niños y 1.300 adultos y fueron contabilizadas más de 12.000 horas de trabajo voluntario. Todo esto se logró con un presupuesto de tan solo 228.000 euros.

En Southside, la cooperativa de desarrollo 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. Tiene en funcionamiento una residencia para el cuidado infantil, organiza aislamientos y equipos para la conservación de energía, proporciona servicios de administración de bienes y servicios de la comunidad, trabaja con los jóvenes a través de la divulgación, realiza el mantenimiento de vehículos y desarrolla un espacio y una incubadora de empresas locales. En 2012 tenía 103 empleados y 3.700 usuarios. Han realizado la instalación de aislamiento en 720 viviendas, han llegado a 1.000 miembros en la cooperativa de crédito y han proporcionado clases a 400 personas. Su volumen de negocio fue de 1,5 millones de euros, incluyendo los ingresos por ventas.

El Plan de empleo local e integración de Narbonne opera en un amplio territorio que abarca 38 municipios y financia proyectos para promover la inclusión social y el empleo (véase el cuadro 24 a continuación).

#### **Cuadro 23: Plan de empleo local e integración en Narbonne, Francia**

El plan de empleo local e integración (PLIE) en Narbonne es uno de los 182 planes que operan en Francia, y lleva activo desde 1995. Cubre un área con una población de 122.000 habitantes y 38 municipalidades. La tasa de desempleo de la zona está por encima de la media. El objetivo del plan es ofrecer 800 itinerarios de inserción al año con una tasa de integración positiva del 42% definida como trabajadores empleados un mínimo de seis meses por cuenta ajena, o trabajadores por cuenta propia empleados durante al menos un año. Otro 8% va dirigido a la formación que proporciona un título como diploma.

Entre las muchas medidas posibles dentro de un itinerario de inserción, el “Ateliers et Chantiers d'Inserción” (Talleres de inserción, ACI) proponen actividades similares a situaciones en el trabajo, lo que permite a los participantes adquirir conocimientos, beneficiarse de una formación cualificada y participar en el desarrollo territorial.

El principal punto de acceso para los clientes es proporcionado por la “Maison de l'emploi” (Casa del trabajo), que es un punto de contacto único que reúne a los servicios públicos de empleo con los demás socios. Proporciona apoyo a los desempleados, un observatorio sobre el empleo y la formación en la localidad, y el apoyo a las empresas. En su convocatoria de proyectos 2013, el PLIE de Narbonne guía al solicitante hacia puestos de trabajo con potencial de crecimiento: el sector agrícola/vid, el sector de la construcción, los servicios de atención, los espacios verdes y el turismo.

#### *Reducir el número de personas sin hogar*

La falta de vivienda es un desafío urbano que puede ser una amenaza para la cohesión social en la ciudad. Las personas sin hogar están en el extremo de la exclusión, lo que les impide una participación plena en la sociedad. Sus posibilidades de vida se reducen a menudo de forma permanente a través de la mala salud, y el acceso a los servicios es difícil o imposible. La mayoría de las soluciones tradicionales se centran en el alojamiento temporal en albergues, a

menudo en entornos institucionalizados, que hacen que sea difícil establecer vínculos duraderos con las comunidades locales. Los albergues temporales pueden incluir ayudas y tratamientos contra el abuso de sustancias así como apoyo para solucionar otros conflictos sociales, pero las inestables condiciones de vivienda de los individuos en cuestión, hacen que estos no puedan beneficiarse plenamente de este apoyo y con frecuencia abandonen el tratamiento o regresen a su adicción poco después de terminar el programa de ayuda.

Las personas sin hogar a menudo se resisten a la configuración institucional de un albergue por varias de razones (entorno difícil, concentración de problemas sociales, separación de las familias, inexistencia de vínculos con la comunidad en general, falta de acceso al transporte público, etc.), y suelen regresar a vivir en la calle o quedarse en otras formas de vivienda inseguras. El enfoque “primera vivienda” intenta romper este círculo vicioso, tratando el problema de la vivienda como primera prioridad y buscando las soluciones a la falta de vivienda directamente en la comunidad (dispersión de los sin techo en toda la zona urbana en lugar de concentración en albergues temporales). De este punto en adelante, el acceso a los demás servicios puede organizarse con mayor facilidad. “Primera vivienda” no se queda exclusivamente en albergar a personas sin hogar: por su propia naturaleza, este tipo de viviendas se encuentra en las comunidades, y existe la posibilidad de desarrollar un enfoque DLCL hacia la lucha contra la falta de vivienda donde las comunidades o bien proporcionan formas de vivienda (por ejemplo, los terratenientes privados o las viviendas sociales) o de apoyo (la construcción de redes sociales o la oferta de paquetes de iniciación para las personas que acuden por primera vez a un alojamiento). El ejemplo de Lisboa a continuación ilustra cómo un enfoque de “primera vivienda” puede reintegrar a las personas sin hogar en las comunidades y aportar otros beneficios a largo plazo, tanto para los individuos como para la sociedad.

#### Cuadro 24: “Casas Primeiro” Lisboa, Portugal

Casas Primeiro es un proyecto para realojar a las personas sin hogar con problemas de salud mental y abuso de sustancias que viven en las calles de Lisboa. Hizo uso de un enfoque de “primera vivienda” para abordar la falta de vivienda en las zonas de Lisboa y aunque todavía está en proceso de evaluación, ya ha sido valorado como un éxito en una amplia gama de criterios. Además, ganó el premio al mejor proyecto otorgado por la Fundación Calouste Gulbenkian.

El proyecto ha trasladado los principios esenciales de la Primera Vivienda al contexto de Lisboa:

- Grupos de acción local como conductores: la sociedad civil, organizaciones benéficas religiosas, consejos locales, propietarios privados y los propios residentes.
- Alojamiento integrado y permanente: el programa promueve el acceso a situaciones estables de vivienda que no son de transición. El programa de “Primera vivienda” paga el alquiler y los gastos del hogar, tales como agua y electricidad. Los residentes pagan el 30% de su ingreso mensual para costear sus gastos de vivienda;
- Basado en la Comunidad: El programa no alquila más de una unidad en cualquier edificio de apartamentos o en una misma calle, con el fin de promover la integración de la comunidad, alejándose de un ambiente institucionalizado a favor de ajustes basados en la comunidad;
- Apoyo individualizado: es decisión de los participantes en el programa el compartir su casa con otra persona de su red personal o familiar;
- Dispersión de viviendas: Los apartamentos se alquilan a propietarios privados, por lo

tanto, mediante esta acción se alienta a los miembros de la comunidad local a dejar apartamentos disponibles. Los apartamentos están repartidos en barrios en diferentes zonas de Lisboa para evitar la concentración en calles particulares;

- Separación entre vivienda y programas de tratamiento: el programa proporciona acceso inmediato a una casa o apartamento. Las personas no están obligadas a recibir tratamiento psiquiátrico o a permanecer sobrios como condición para obtener una vivienda; pero a la vez, los servicios de apoyo son flexibles, adaptados a las necesidades de cada individuo y disponibles las 24 horas al día, los 7 días de la semana;
- Relación con la comunidad: los usuarios de programas pueden beneficiarse de otros servicios prestados por los servicios comunitarios y de barrio (grupos de acción local), tales como el Banco de Alimentos, ya que los ingresos de los usuarios son muy bajos y no permiten cubrir todos sus gastos. Existen muchas organizaciones locales que ofrecen actividades culturales, deportivas, de ocio e incluso para ayudar a construir redes sociales que impiden el aislamiento.

Los resultados de la evaluación muestran un gran éxito en la reintegración en la sociedad. Los participantes evaluados tienen una renta regular, un mejor acceso a los servicios y pueden dormir de manera segura.

*"Vivir en la calle me marcó mucho. Cuando yo estaba en la calle, llegué a pensar que era el fin del mundo. Ahora, con la estabilidad de la casa me siento mucho más tranquila" (Participante de "Casas Primeiro")*

### *Comunidades marginadas*

En Europa existen muchas comunidades marginadas. Sin embargo, se estima que los 11 millones de gitanos en Europa son la comunidad más pobre y marginada del continente. Un enfoque territorial con la participación de estas comunidades puede aportar ventajas, a la vez que como individuos no tienen que ser distinguidos étnicamente. Además, la mayoría de los gitanos viven en comunidades mixtas por lo que también puede desarrollarse un enfoque en la mejora de las relaciones con los no gitanos.

La experiencia ha dejado claro que en estas áreas no se dispone de todos los recursos necesarios para trabajar con la comunidad. Hay ventajas en la incorporación de la facilitación externa y en hacer frente a la creación de capacidad y resolución de conflictos. El PNUD ha desarrollado un modelo de empoderamiento con su trabajo en la micro-región de Cserehát en la frontera de Hungría con Eslovaquia (véase el cuadro 26, a continuación).

### **Cuadro 25: Integración de la comunidad gitana en Cserehát, Hungría**

Cserehát es una pequeña región rural en Hungría, en la frontera de Eslovaquia. La zona cuenta con 116 asentamientos y cerca de 100.000 personas. El Modelo Cserehát desarrollado por el PNUD se ha centrado en el empoderamiento de las comunidades locales a través de un modelo de coaching. El modelo funciona a través de los grupos de autoayuda, el Centro de Recursos locales para el Desarrollo Social y las redes locales de desarrollo territorial relacionadas que no están compuestas exclusivamente por población gitana. El resultado es que la cooperación entre las poblaciones gitanas y no gitanas ha mejorado visiblemente, la voz de las comunidades gitanas desfavorecidas de la zona se ha hecho mucho más fuerte, y se han creado condiciones sostenibles para la innovación social en las comunidades locales. El proceso de capacitación se centró en el fortalecimiento de la comunicación entre las

poblaciones mayoritarias y minoritarias a través de la mediación de conflictos, la creación de alianzas entre mayorías y minorías orientadas al desarrollo y la mejora de las capacidades de desarrollo de los gitanos locales y líderes de la mayoría.

El primer programa Cserehát fue financiado principalmente por el PNUD con algún apoyo del LEADER. Durante el período de programación 2007-2013, continuó con el programa nacional del Gobierno húngaro (LHH), financiado por el Fondo Social Europeo y ejecutado por el gobierno húngaro para aliviar la pobreza de base local y la exclusión social. El objetivo de ambos programas es mejorar las condiciones de vida y trabajo de la población predominantemente gitana en las regiones desfavorecidas.

### *Integración de inmigrantes*

La integración de la población inmigrante es un tema prolífico en el enfoque DLCL para la inclusión social. Es particularmente importante en las ciudades, porque es donde vive la mayoría de los inmigrantes de la UE, pero también puede ser relevante en las comunidades más pequeñas como son las zonas rurales (véase el cuadro 27 a continuación). El aumento de la cohesión social entre los inmigrantes y las comunidades de acogida puede mejorar las relaciones de la comunidad y también, a largo plazo, hacer frente a los problemas de pobreza y exclusión social además de aumentar la tasa de empleo en ambas comunidades.

#### **Cuadro 26: Integración positiva en Riace, Calabria, Italia**

Riace, en Calabria, Italia, se ha convertido en una ciudad de acogida para los inmigrantes<sup>70</sup>. En lugar de ser recibidos con hostilidad, los inmigrantes son bienvenidos a la ciudad por el Alcalde, Domenico Luciano. Antes de la llegada de los inmigrantes, el pueblo estaba se estaba reduciendo y muriendo por una creciente falta de servicios básicos. Hoy en día, la ciudad está creciendo y la calidad de vida está mejorando ya que la ciudad vuelve a ser dinámica debido a la inmigración.

Una organización sin ánimo de lucro busca casas vacías y las acondiciona para dar cabida a los refugiados. Mientras los solicitantes de asilo esperan a que les sean otorgados los pagos de asistencia social, que son objeto de largas demoras, los inmigrantes pueden hacer uso de una moneda local establecida en la ciudad, a través de unos cupones que llevan impreso retratos de Gandhi, Martin Luther King o el Che Guevara. Cuando llegan las ayudas, las tiendas envían los vales al consejo local para el canje de los mismos. Los inmigrantes tienen empleos remunerados en los talleres de corte y confección, carpintería y cerámica creados con fondos del gobierno regional.

A lo largo de los años, más de 6.000 inmigrantes han pasado por la ciudad. Algunos han optado por establecerse y contribuir así a la revitalización a largo plazo.

Algunos ejemplos de enfoques basados en la comunidad para la integración de inmigrantes y cohesión de la comunidad pueden ser:

---

<sup>70</sup> [http://mashariazgitonga.blogspot.fr/2013/10/the-tiny-italian-village-that-opened\\_13.html](http://mashariazgitonga.blogspot.fr/2013/10/the-tiny-italian-village-that-opened_13.html)

- Riace, en Calabria, se ha revitalizado a sí misma al convertirse en una “ciudad de acogida” para los inmigrantes (véase el cuadro 27 anterior);
- “Choices” (“Programa Escolhas”), aborda los problemas de las comunidades de inmigrantes en Portugal, sobre todo a través del trabajo con las mujeres, los jóvenes y los niños. Funciona a través de un enfoque de abajo hacia arriba para ganar la confianza de los beneficiarios, mediante su inclusión en la definición y ejecución de las acciones locales. Trabaja en temas como el abandono escolar temprano, 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.
- STEP: El Programa de Empoderamiento South Tyrone (véase el cuadro 28 a continuación) tiene un enfoque basado en los derechos y el empoderamiento de la integración de inmigrantes, y utiliza métodos de desarrollo comunitario para llegar a la generalidad partiendo de casos individuales.

**Cuadro 27: El Programa de Empoderamiento South Tyrone lleva a la integración de inmigrantes mediante un enfoque basado en los derechos y el empoderamiento**

El Programa de Empoderamiento Tyrone Sur (STEP) opera en Dungannon, una pequeña ciudad de 10.000 habitantes en Irlanda del Norte. Comenzó a trabajar en la década de los 90 en una amplia gama de problemas de la comunidad en los barrios desfavorecidos. En la década de 2000 tras el Acuerdo de Viernes Santo y la reducción de la violencia, los inmigrantes de la UE comenzaron a llegar a Dungannon para trabajar en el procesamiento de la carne y otras industrias locales. Los grupos más numerosos vinieron de Polonia, Lituania y Portugal, además de personas cuyos orígenes se encontraban en Timor Oriental. Los problemas a los que se enfrentaron los inmigrantes en el acceso a la vivienda, el empleo y la salud crearon una gran presión sobre los servicios locales que no estaban preparados para ayudar a los recién llegados. STEP respondió a esta necesidad y ha trabajado a través de un enfoque basado en los derechos humanos para cambiar las políticas en materia de vivienda, garantizar los derechos de empleo y mejorar el acceso a la vivienda. También se ocupa de los conflictos entre vecinos y la resolución de conflictos en los barrios.

STEP es ahora una de las mayores organizaciones no gubernamentales que prestan servicios de derechos de los inmigrantes en Irlanda del Norte. Ha sido capaz de crear un servicio de asesoramiento jurídico que es utilizado por los inmigrantes de toda la provincia. Lo que distingue su enfoque de otros, es la capacitación de los usuarios y su disposición a ocuparse de las cuestiones colectivas junto con los empleadores, propietarios y proveedores de servicios. STEP financia su modelo operando a través de empresas sociales, incluyendo un servicio de interpretación a gran escala sobre 200 intérpretes que proporciona servicios a los organismos públicos en una gran variedad de idiomas. También es propietaria y gestiona un espacio de trabajo local y se está diversificando en otros servicios, como es el cuidado de niños en respuesta a la demanda local.

*Las Comunidades de Emprendedores: las empresas sociales y la creación de negocio*

Para una parte importante de los desempleados el emprendimiento es una vía para salir de la exclusión. Además cada vez más personas se están interesando en la empresa social y el emprendimiento social como una forma de abordar la lucha contra las necesidades sociales.

El lema “crear un trabajo, no coger un trabajo” se está convirtiendo en un mantra para los desempleados de hoy. Sin embargo, la mayoría de los servicios de apoyo no están bien

diseñados para la mujer o para los jóvenes emprendedores Existe un enorme potencial para la creación de empresas por mujeres, personas con discapacidad, jóvenes, ancianos, ex delincuentes y otros grupos que están infra representados en la empresa. Para dar un ejemplo, en la mayoría de los Estados miembros de la UE, la tasa de emprendimiento de las mujeres es la mitad de la tasa de emprendimiento de los hombres. Los enfoques DLCL pueden apoyar a las comunidades emprendedoras en el ámbito local para hacer frente a este potencial, proporcionando modelos inclusivos de apoyo a las empresas para que estén mejor vinculadas e integradas:

- La Comunidad de Prácticas sobre Emprendimiento Inclusivo (COPIE) ha estado trabajando en este desafío en los últimos seis años como una red de aprendizaje del FSE. Su kit de herramientas<sup>71</sup> incluye una herramienta de diagnóstico que puede evaluar si los servicios de empresa son inclusivos.
- Andalucía ha promovido la iniciativa empresarial a través de su enfoque de desarrollo local ATIPE que comprende medidas de inclusión activa y la promoción del autoempleo a través de subvenciones. Estas becas se ampliaron en 2009 con la intención de consolidar las microempresas con menos de cinco empleados en sectores económicos sostenibles, como los servicios de atención a las personas dependientes, las actividades para promover el medio ambiente y las energías renovables y la restauración de los edificios públicos. También realizó préstamos directos hasta de 11.000 euros.
- Basta Arbetskooperativ, al sur de Estocolmo, es una empresa social dirigida por los usuarios que proporciona un nuevo comienzo para adictos a las drogas mediante la creación de oportunidades de trabajo locales. Los usuarios trabajan en una variedad de negocios por un máximo de cuatro años.
- La Fundación Barka, con sede en Polonia, pero que también opera en el Reino Unido y los Países Bajos, ha creado una serie de empresas sociales locales de base comunitaria con el objetivo de la reintegración de aquellas personas que se han convertido en sin techo y que sufren otros problemas relacionados, incluyendo el abuso de sustancias y problemas de salud mental. Barka consiguió un cambio de legislación sobre la empresa social en la legislación nacional polaca.
- El proyecto EVU financiado por EQUAL proporciona apoyo empresarial a los comerciantes y restaurantes étnicos en Copenhague, mediante un modelo de promoción de salud comunitaria para ayudar a las empresas a ser sostenibles y mejorar sus servicios<sup>72</sup>. EVU colaboró con la Asociación de Asesores de Negocios basados en la Comunidad, trabajando en el emprendimiento en las comunidades de refugiados e inmigrantes en el norte de Londres, mediante la formación de consultores de empresa dentro de las asociaciones locales.

### *La inclusión financiera y el microcrédito*

Los pobres y los socialmente excluidos no disponen de acceso a los servicios financieros de alta calidad a un precio justo. Esto se aplica también a los empresarios autónomos y a las personas que han solicitado préstamos para cubrir las necesidades personales. Una de las industrias de

---

<sup>71</sup> Enlace a la barra de herramientas de COPIE <http://www.cop-ie.eu/copie-tools>

<sup>72</sup> Manual de divulgación práctica de EVU, Copenhague: [http://www.wikipreneurship.eu/images/5/52/EVU\\_Method\\_Catalogue\\_for\\_Outreach.pdf?PHPSESSID=de07f3721c1c77d58a10dbc-f53d783f5](http://www.wikipreneurship.eu/images/5/52/EVU_Method_Catalogue_for_Outreach.pdf?PHPSESSID=de07f3721c1c77d58a10dbc-f53d783f5)

más rápido crecimiento durante la crisis ha sido la de los préstamos abusivos sobre el salario y los prestamistas a domicilio, que se aprovechan de las personas de ingresos bajos que tienen dificultades para llegar a fin de mes. En los países sin leyes de usura, los tipos de interés de estos préstamos pueden ser hasta de un porcentaje anual del 5.000%.

Algunas instituciones financieras comunitarias tratan de 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 económica para las familias pobres. En Govan, (Glasgow, Reino Unido) se ha llevado a cabo un intento local de concertación para expulsar a los prestamistas mediante el fomento de la apertura de cuentas de ahorro de residentes con cooperativas de crédito. En el año 2013, una cuarta parte de los residentes tenían cuentas de ahorro<sup>73</sup>.

Existen variedad de productos financieros inclusivos: el ahorro, los préstamos para uso personal, los préstamos para la apertura de empresas, garantías y seguros, así como servicios de asesoramiento financiero y enfoques en la mejora de la educación y la competencia financiera. Estos productos son entregados por una amplia gama de instituciones financieras de desarrollo comunitario, instituciones de microfinanzas y centros de asesoramiento financiero local. Todos ellos gozan de fuertes lazos con la comunidad:

- PerMicro, en Turín, se ha especializado en los préstamos para la creación de empresas y el crecimiento de los trabajadores autónomos. Casi la mitad de sus clientes son inmigrantes y ya está funcionando en una docena de ciudades italianas. Su modelo de préstamo trabaja con las asociaciones locales para proporcionar una garantía de confianza.
- NEEM, en Suecia, está dando préstamos a las mujeres inmigrantes que tienen aspiraciones para el emprendimiento, pero una baja tasa de conversión. Ofrecen apoyo envolvente para ayudar a las mujeres a dar los primeros pasos.
- La Feria de Finanzas en Londres, ofrece préstamos personales y asesoramiento financiero en un intento de eliminar el mercado de los prestamistas. Hoy en día operan en nueve oficinas en el este de Londres, y trabajan en estrecha colaboración con las asociaciones locales que les aportan clientes.

Progress, el instrumento de microfinanciación de la UE, se puso en marcha en 2009 y cuenta con la financiación mayorista a las instituciones de microfinanzas y bancos que están prestando a los grupos destinatarios clave, como son los desempleados de larga duración, las mujeres y los inmigrantes.

Muchos instrumentos financieros, como los fondos de microcrédito están pensados para operar en un nivel espacial más alto que el que se refiere a la asociación típica DLCL. Sin embargo, existen oportunidades para empelar la asociación DLCL como vínculo con estos instrumentos y proporcionar apoyo complementario, como pueden ser los servicios de asesoramiento y referencia. Las asociaciones DLCL tienen más probabilidades de llegar a trabajar con los operadores de finanzas comunitarias regionales o locales, que pueden incluir las uniones de crédito, así como los prestamistas de microcréditos y préstamos personales. La mayoría de las cooperativas de crédito tienen sus raíces en el nivel local a través del vínculo común geográfico<sup>74</sup>.

---

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

<sup>74</sup> Algunas cooperativas de crédito se basan en un vínculo de empleo en lugar de basarse en un vínculo geográfico.

Las divisas alternativas también pueden tener un profundo efecto inclusivo a nivel local. Los bancos del tiempo permiten que las personas puedan comerciar con horas de tiempo en habilidades que han adquirido. Esto permite construir capital social y ser un paso hacia el mercado de trabajo. Los Sistemas locales de intercambio comercial (LETS) se han convertido en una parte fundamental del enfoque “Ciudades en transición” para reducir las emisiones de carbono. Ciudades como Totnes (Reino Unido), están utilizando monedas locales para fomentar las compras locales, mientras Riace (Reggio-Calabria, Italia) ha utilizado una moneda local para ayudar a la integración de los refugiados que se enfrentan a retrasos en la recepción de los pagos de sus prestaciones sociales (véase el cuadro 27 anterior).

### *Las iniciativas juveniles*

El debate público tiende en general a demonizar a los jóvenes y, en ocasiones, a tratarlos como un grupo externo al resto de la sociedad. Las imágenes de los disturbios en Londres, Estocolmo, Atenas y Madrid muestran a la juventud europea en abierta rebelión, e ilustran los crecientes niveles de alienación. Existen 14 millones de jóvenes que no están incluidos en el sistema educativo, el empleo o la formación, mientras que varios Estados miembros han llegado a alcanzar niveles de desempleo juvenil superiores al 50%.

El DLCL con un enfoque juvenil puede tratar de responder a este desafío mediante los vínculos entre las generaciones de una comunidad y el desarrollo de nuevas vías en el trabajo. Un reciente informe de Eurofound<sup>75</sup> hizo hincapié en la necesidad de innovación en actividades de divulgación y en reunir a todas las partes interesadas, buscando sobre todo la vinculación con los empleadores y evitando un planteamiento guiado por el proveedor.

**Figura 16: Punto de empleo en Berlín**



Los jóvenes son uno de los principales objetivos de los Pactos Territoriales en Berlín. Los pactos trabajan a través de los grupos de interés locales y utilizan una forma de toma de decisiones participativa para identificar proyectos dirigidos a subsanar las deficiencias en las políticas. Un

---

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



### *Envejecimiento activo*

Nuestras sociedades están envejeciendo, y además, el número de años adicionales de vida sana no aumenta tan rápido como la esperanza de vida de la población. Además, las personas mayores, más inactivas, ponen una carga cada vez mayor sobre los sistemas de pensiones y servicios locales. Parte de la solución reside en ayudar a las personas mayores a permanecer activos, ya sea a través de trabajo a tiempo parcial o a través del voluntariado y otras formas de acción cívica. Los bancos del tiempo en los que la población local comparte e intercambia sus conocimientos y su tiempo, han demostrado que pueden movilizar con éxito a todas las generaciones. También existe un gran potencial para mejorar el bienestar de estos grupos mediante la promoción de la cohesión comunitaria a través de pequeños proyectos comunitarios a escala que construyen solidaridad entre las generaciones.

Un ejemplo de un enfoque DLCL al envejecimiento proviene de Beacon Hill<sup>77</sup>, en Boston, EE.UU. Beacon Hill es parte del creciente “movimiento Village”, que está ayudando a los adultos mayores a envejecer dignamente, facilitando mejores servicios y conexiones sociales de apoyo al tiempo que permite a la gente permanecer en su propia casa. En lugar de crear guetos de jubilación, la idea es que las personas mayores son grupos de individuos que viven en todos los barrios o incluso en ciudades enteras, todos conectados a través de una red.

En Europa, Finlandia ha liderado el camino con estrategias de envejecimiento activo basadas en la comunidad. En Helsinki, el Living Lab ha trabajado con personas mayores para contribuir al desarrollo de nuevos servicios de salud. Finalspurt ilustra un nuevo modelo de vivienda subvencionada codiseñada junto con los usuarios. La ciudad de Espoo ha sido pionera en un canal de televisión para la tercera edad, CaringTV. En toda Europa, se están desarrollando una serie de servicios digitales que vinculan a las personas de edad avanzada con sus redes sociales locales para ayudar a combatir la soledad y el aislamiento. En España, el CityLab de Cornellà está trabajando en nuevas soluciones de aprendizaje; en el Reino Unido, la Universidad de la Tercera Edad da clases locales. Todos estos planteamientos, son enfoques de raíz local que ilustran que el DLCL para el envejecimiento activo podría ser una fuerza significativa.

### **5.3 Asociaciones de inclusión social**

Las asociaciones locales son fundamentales para el enfoque DLCL de inclusión social. Estas asociaciones reúnen a todos los actores involucrados en definir y posteriormente abordar el problema. EL DLCL abre la posibilidad de implicar directamente a los usuarios y organizaciones de la sociedad civil. El reglamento exige que ningún sector domine la sociedad, lo que en la práctica significa que el sector público, la sociedad civil y la representación del sector privado deben de estar cada uno de ellos por debajo del 50% de los miembros con derecho a voto.

Las asociaciones tienen que ser dinámicas y animadas además de fomentar el uso de enfoques participativos a fin de que todos los implicados puedan contribuir. La experiencia ha demostrado que los grupos que son mayores de veinte personas, se hacen difíciles de manejar. En estos casos, podría ser posible organizar subgrupos con el fin de conseguir que las

---

<sup>77</sup> [http://www.beaconhillvillage.org/content.aspx?page\\_id=22&club\\_id=332658&module\\_id=75811](http://www.beaconhillvillage.org/content.aspx?page_id=22&club_id=332658&module_id=75811)

principales reuniones sean más manejables. Se necesita el empleo de técnicas de facilitación y moderación para mantener a todos los socios activos y comprometidos.

### La igualdad de género y la no discriminación

Dar prioridad a la integración de la igualdad de género y la no discriminación en las políticas de desarrollo local es reconocer que las mujeres y los hombres, los inmigrantes y las minorías étnicas, las personas mayores, los jóvenes y las personas con discapacidad, tienen un acceso desigual a los recursos y oportunidades en la sociedad. Por otra parte, las necesidades de algunos grupos a menudo tienden a ser diferentes de las de los usuarios habituales del servicio en sí.

El enfoque 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 para el cambio, al dar voz y visibilidad a los grupos que de otro modo permanecen ocultos y no reconocidos. Por ejemplo, en Zaragoza, asociaciones comunitarias locales consultan a grupos de inmigrantes recién llegados, en el Plan de Integración de Inmigración. El DLCL reconoce que muchas veces las propias personas son los expertos en su propia condición. Sin embargo, esto no quiere decir que por ello tengan todas las respuestas: los expertos y los profesionales pueden ayudar a explorar opciones, mientras que los ejemplos de implementaciones exitosas en otros lugares pueden ser muy útiles para ayudar a los grupos a conocer otras realidades.

### Innovación en las asociaciones y el proceso de toma de decisiones

La participación de las ONG y asociaciones locales en la gestión de proyectos ha dado lugar a importantes innovaciones en las cadenas de suministro para los proyectos financiados por la UE. Estas innovaciones incluyen las prestaciones de los microproyectos, el uso de la contabilidad de costes simplificada que ha sido iniciado por el Fondo Social Europeo, y la creación de enfoques hacia los presupuestos participativos. Los costes simplificados, los proyectos generales y los micro-proyectos se tratan con más detalle en el capítulo 7.

El presupuesto participativo ha sido utilizado en algunas ciudades europeas de profundizar y ampliar la cooperación y participación de los ciudadanos. El concepto de presupuesto participativo fue desarrollado originalmente en Porto Alegre, Brasil, donde ha estado funcionando durante 20 años. En su punto más alto hasta el 10% del presupuesto municipal se destinó mediante esta vía. El enfoque ha sido copiado y desarrollado por una amplia gama de organizaciones de todo el mundo y hoy en día está respaldado por el Banco Mundial. El principio básico es mantener convocatorias abiertas para presentar una gama de opciones de proyectos. Estos proyectos son estudiados para ver cuáles de ellos son factibles. Posteriormente, en la tercera etapa, los ciudadanos votan qué proyectos deben apoyarse y desarrollarse en su área local. En su forma original, los ciudadanos votan directamente a cada uno de los proyectos. Sin embargo, en algunas ciudades europeas, las decisiones son tomadas por una junta de vecinos elegida localmente (por ejemplo, *Quartiersmanagement* en Berlín).

En Cascais (Portugal), la ONG "In Loco" ha desarrollado una técnica de presupuesto participativo que es la que hoy en día se utiliza en el municipio para decidir las prioridades presupuestarias a nivel local. En el primer año, más de 6.000 personas votaron sobre 30 proyectos. En el segundo año más de 30.000 personas votaron sobre 32 proyectos por lo que es, con mucho, el mayor nivel de participación que el municipio había logrado nunca.

Los proyectos se proponen a través de nueve sesiones públicas en las localidades en las que se debaten las ideas de proyecto. Las propuestas contienen detalles del presupuesto, la metodología, el equipo de trabajo, el uso de herramientas de participación, qué instituciones estarán involucradas, y cómo se darán a conocer los resultados finales. A partir de este proceso, se realiza una selección de los proyectos que pasarán a la fase del análisis técnico. En el análisis técnico, los departamentos internos de la municipalidad revisan, mediante un formulario estándar, la elegibilidad del proyecto y analizan su viabilidad. Los proyectos elegibles pasan a la última etapa que es la votación pública.



Figura 18: Presupuesto participativo en Cascais, Portugal

metodología, el equipo de trabajo, el uso de herramientas de participación, qué instituciones estarán involucradas, y cómo se darán a conocer los resultados finales. A partir de este proceso, se realiza una selección de los proyectos que pasarán a la fase del análisis técnico. En el análisis técnico, los departamentos internos de la municipalidad revisan, mediante un formulario estándar, la elegibilidad del proyecto y analizan su viabilidad. Los proyectos elegibles pasan a la última etapa que es la votación pública.

#### 5.4 Definición de las áreas del DLCL para la inclusión social

La regulación requiere que el área elegida debe tener una población mínima de 10.000 habitantes y un máximo de 150.000, aunque si están justificadas adecuadamente, se permiten algunas excepciones. Estas cifras están referidas al total de la población de la zona, y no al tamaño de los grupos destinatarios.

Para determinar las áreas del DLCL para la inclusión social se pueden utilizar varios métodos:

- Algunas áreas, como pueden ser las urbanizaciones, tienen un límite natural, aunque algunas de ellas puedan superar los 10.000 habitantes;
- A veces los límites administrativos se utilizan por conveniencia, pero existe el riesgo de que estas áreas no se correspondan con ninguna realidad del mercado laboral local sobre el plano. Sin embargo, los traslados a las zonas de trabajo (también descritos como áreas urbanas funcionales) pueden abarcar áreas demasiado grandes para que un enfoque basado en la comunidad sea posible;
- A menudo las áreas se han definido mediante un paquete de indicadores de privación. 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 38 áreas en Merseyside, aunque finalmente, los límites exactos se modificaron considerablemente en función de las condiciones locales. Berlín utiliza un paquete de 12 indicadores estáticos y dinámicos para seleccionar y gestionar sus 34 áreas *Quartiersmanagement*. Sus pactos de empleo se centran en los límites administrativos de los 12 distritos;
- A veces, las áreas se han definido según la preponderancia de un grupo particular. Por ejemplo, las áreas con una alta proporción de población gitana, se han definido siguiendo este criterio.

La definición de zonas es una tarea delicada. Cada vez que se dibuja una línea en un mapa, a la vez que se está incluyendo a algunas personas, se excluye a otras. Existe el riesgo de un "sorteo de códigos postales" por el cual el acceso a la formación u otros recursos del proyecto viene determinado por el lugar donde viven los individuos, en lugar de considerar a las personas en sí. Los enfoques del DLCL para la inclusión social son, por definición, geográficamente dirigidos. Sin embargo, estas definiciones deben ser interpretadas de manera flexible.

## Capítulo 6. Coordinación con otros fondos

### 6.1 Introducción. Motivación de la coordinación con otros Fondos de la UE

La coordinación de los Fondos es un medio para alcanzar un objetivo y no un objetivo en sí. Todos los niveles deben tener claro cuáles son los objetivos que pretenden conseguir gracias a la coordinación y adaptar sus métodos debidamente. Una mejor coordinación puede tener las siguientes ventajas:

**En primer lugar**, aunque puede sufrir cambios a nivel local, realizar un balance colectivo a nivel comunitario de las formas en las que se está utilizando el mosaico existente de Fondos e iniciativas puede ser de gran ayuda para garantizar que las estrategias de desarrollo local sean seleccionadas adecuadamente para dar respuesta a los nuevos desafíos y se centren en las cuestiones que le interesan realmente a la comunidad.

**En segundo lugar**, puede ser un instrumento de garantía para que iniciativas distintas estén orientadas en la misma dirección y se complementen entre ellas, en vez de competir por proyectos, lo que da lugar a duplicidades o, incluso, a contradicciones. Esta coherencia de políticas 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. Así, pueden compartirse tanto los edificios como la capacidad administrativa, reducirse los gastos de transporte y eliminar cualquier posibilidad de duplicación. De esta forma, puede conseguirse un ahorro general de gastos y los recursos pueden ser reasignados a aquellas cuestiones locales más prioritarias.

Por el contrario, una integración mal planificada de los Fondos puede aumentar 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 evitar aquellos mecanismos de coordinación complejos, a excepción de que existan claras ventajas en vista a obtener resultados.

### 6.2. Niveles de coordinación de los Fondos

Para que el trabajo se lleve a cabo correctamente, será necesario que la coordinación de los Fondos tenga lugar a todos los niveles: europeo, nacional, regional y local. Sin embargo, es posible que un nivel compense la falta de coordinación a otros niveles. Así, por ejemplo, las agencias locales intentan con frecuencia operar como oficinas de ventanilla única mediante la internalización de la compleja gestión de diferentes programas nacionales y recursos de financiación. Sin embargo, a no ser que la coordinación mejore al subir de nivel, existe 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 regional, nacional y de la UE.

#### Mejora del marco comunitario de coordinación

La Comisión Europea facilitó la coordinación con la elaboración de un único reglamento unificado de aplicación a las iniciativas DLCL que son financiadas por Fondos rurales, de pesca, sociales y regionales (Artículos 32- 35 del Reglamento sobre las disposiciones comunes) para el periodo 2014-2020.

El Reglamento sobre las disposiciones comunes (Artículo 32(4)) establece la posibilidad de financiar una estrategia de desarrollo local con más de un Fondo (financiación múltiple) o mediante uno solo (monofinanciación). Ambas opciones presentan ventajas e inconvenientes, las cuales se explican en el primer documento guía común sobre DLCL, elaborado por la Comisión para las autoridades de gestión.

Si los Estados miembros optan por la financiación múltiple de algunas o todas las estrategias de desarrollo local, también cuentan con la opción de señalar un fondo como “Fondo principal” (normalmente, el de mayor escala) en el marco de la estrategia elegida, que pueda cubrir todos los gastos de funcionamiento y desarrollo del GAL. De esta forma, se simplifica el proceso y se evita la necesidad de justificar la asignación de los gastos de funcionamiento y desarrollo en función de los proyectos financiados por cada Fondo.

Por otra parte, incluso en el caso de que un Estado miembro elija la opción de monofinanciación, deberá garantizar la coordinación de varias formas: *“La ayuda de los Fondos EIE en cuestión al desarrollo local participativo deberá ser coherente y estar coordinada entre ellos. Esto se conseguirá, entre otras cosas, coordinando la generación de capacidades y la selección, aprobación y financiación de las estrategias de desarrollo local participativo y de los grupos de acción local.”* (Artículo 32(3) RDC).

En el reglamento, no obstante, no se indica cómo debería llevarse a cabo. Los procedimientos detallados que estipulan las condiciones de coordinación a nivel local dependen del contexto institucional de cada Estado miembro y *son establecidos a nivel regional o nacional*.

### **Posibilidades de coordinación a nivel nacional y regional**

En el Acuerdo de Asociación, los Estados miembros deben indicar qué Fondos de DLCL utilizarán, por qué van a utilizar estos Fondos, en qué campos se van a aplicar y *de qué forma se van a coordinar*.

Como mínimo un 5% del FEADER debe ser destinado al DLCL de zonas rurales (LEADER). Esto puede implicar el funcionamiento continuado de una proporción significativa de los 2300 grupos de acción local existentes del proyecto LEADER (aunque posiblemente con cambios en las asociaciones y límites). Algunos de los grupos GAL (principalmente, aquellos de las anteriores regiones de convergencia) pueden hacer frente a una reducción de la financiación que reciben del FEADER y pueden estar, por tanto, interesados en acceder a otros Fondos.

Seguir la metodología del DLCL es algo totalmente voluntario en los otros tres fondos. Sin embargo, las 300 asociaciones aproximadamente (grupos de acción local de pesca o GALP) existentes en las zonas de pesca financiadas por el FEP entre 2007 y 2013 han logrado un mayor nivel de aceptación y se espera que al menos dos tercios de los Estados miembros apoyen su continuidad.

Figura 19: Coordinación de GAL y GALP



La Figura 19 de la izquierda (basada en un estudio preliminar anterior de los GALP realizado por FARNET) muestra que casi el 40% de los GAL y GALP formaban parte de la misma asociación y que otro 10% compartía un organismo contable local. Asimismo, otro 10% de los GALP aplicaban otras formas de coordinación con los grupos de acción local LEADER.

Además de la posibilidad de financiación múltiple, así como de otras formas de coordinación entre los GAL de las zonas rurales y los GALP de las zonas de pesca, existe un alto potencial de mejora de la coordinación entre los Fondos implicados en el DLCL en los siguientes casos:

- ✓ Uso del FEDER y el FSE para complementar las estrategias de desarrollo rural. Esto puede tener lugar a nivel de un único GAL o de forma conjunta en varias zonas de los GAL en aquellos casos en que sea más conveniente a la hora de enfrentarse a los retos mediante el FEDER y el FSE (por ejemplo, para estrategias puestas en marcha para afrontar los problemas de un mercado laboral de mayor dimensión o viajar al lugar de trabajo en el que se da cobertura a varias zonas de los GAL).
- ✓ Coordinación del FEDER, FSE y FEADER de las asociaciones urbano-rurales. Estos podrían cubrir ciudades con mercados pequeños, áreas metropolitanas y periurbanas y/o asociaciones urbano-rurales sobre temas específicos (alimentos, agua, energía, transporte, etc.).
- ✓ Uso del FEDER y el FSE para complementar las estrategias financiadas por el FEMP en las zonas de pesca. Esto podría ser de especial importancia en puertos más grandes o en los lugares en los que los GAL decidan asumir funciones relacionadas con un desarrollo costero más amplio o con el crecimiento azul.
- ✓ Coordinación del FEDER y el FSE para abordar los complejos problemas de barrios en crisis así como de otros desafíos económicos, sociales o medioambientales existentes en las ciudades.

Algunos Estados miembros regionalizados pueden dejar abiertas las opciones de coordinación de los Fondos relacionados con el DLCL en sus Acuerdos de Asociación, a fin de que las regiones y ciudades cuenten con más flexibilidad a la hora de diseñar sus programas y procedimientos de manera que se adecuen más a sus necesidades. Existen dos amplias posibilidades:

La **opción de financiación múltiple** requiere un gran nivel de coordinación entre los distintos ministerios y autoridades de gestión en todos los ámbitos mencionados en los reglamentos, entre los que se incluyen: creación de capacidades, selección y aprobación de estrategias y áreas, financiación, sistemas de gestión y control, supervisión y evaluación. Varios Estados miembros están investigando formas interesantes de conseguir estos propósitos, incluida la creación de organismos intermedios gestionados conjuntamente, autoridades de gestión únicas para determinados Fondos (FEDER y FSE), comités de control conjuntos y comités de selección conjuntos, criterios comunes y convocatorias conjuntas o sincronizadas. Un método

consiste en convertir los Fondos en un acuerdo sobre el reconocimiento de las asociaciones que podrán tener acceso a los diferentes Fondos, bien en un paquete común o en fases.

Sin embargo, como se ha mencionado, si no se ponen en marcha o funcionan de forma efectiva los mecanismos de coordinación citados anteriormente, se corre el riesgo de que las asociaciones que deseen participar en la financiación múltiple puedan “multiplicar” la complejidad y arrastrar a las asociaciones locales en direcciones distintas y, como consecuencia, desviarlas de su propósito inicial.

En el caso de la **monofinanciación**, el marco regional o nacional para la coordinación de Fondos será más débil y ad hoc. No obstante, como hemos visto, el Reglamento sobre las disposiciones comunes establece que los Estados miembros deberían mejorar la coordinación en los mismos campos que en la opción de financiación múltiple: creación de capacidades (por ejemplo, coordinación de la ayuda preparatoria y el apoyo técnico), selección y aprobación de estrategias y áreas (proporcionar, al menos, información clara y, en la medida de lo posible, unificar calendarios, procedimientos de convocatorias y criterios de selección) y sistemas de gestión y control. Aun así, es probable que el grado y el alcance de la coordinación sean mucho más variables.

La Tabla 3 que se muestra a continuación ofrece un resumen de las principales medidas que deben adoptarse para garantizar la coordinación de los Fondos, bien sea con la opción de financiación múltiple o con la opción de monofinanciación.

**Tabla: Medidas de coordinación para las opciones de financiación múltiple y cofinanciación**

	<b>Coordinación para la financiación múltiple</b>	<b>Coordinación para la monofinanciación</b>
Ámbito de actuación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acuerdo entre los Fondos sobre los tipos de áreas y los tipos de proyectos</li> <li>• Acuerdo sobre los criterios del Fondo principal, en caso de que se haya elegido esta opción</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desde el inicio de los programas, garantía de la difusión de la información sobre qué financiación se encuentra disponible, para qué, dónde y cuándo</li> </ul>
Creación de capacidades, selección y aprobación de estrategias y áreas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Convocatorias comunes de ayuda preparatoria</li> <li>• Creación conjunta de capacidades</li> <li>• Convocatorias comunes de estrategias y áreas</li> <li>• Criterios de selección acordados</li> <li>• Procedimientos de selección comunes</li> <li>• Comités de selección conjuntos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Autorización de la ayuda preparatoria para la preparación de estrategias que también cubran el ámbito de ayuda de otros Fondos</li> <li>• Máxima unificación posible de convocatorias y provisión de al menos un calendario</li> <li>• Partes implicadas en la coordinación de procedimientos y criterios de selección</li> <li>• Coordinación de los flujos de información entre los comités de selección</li> </ul>
Gestión y control de la financiación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acuerdo sobre los criterios de subvencionabilidad para la selección de proyectos. Funciones comunes de los GAL</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantía de que los amplios criterios de subvencionabilidad de cada uno de los Fondos se reflejan en los documentos correspondientes</li> </ul>

	<p>en la selección de proyectos</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Funciones comunes de las autoridades de gestión de asignaciones</li> <li>• ¿Autoridad de gestión conjunta para algunos Fondos?</li> <li>• Organismos intermedios comunes</li> <li>• Comités o subcomités de control conjuntos</li> <li>• Procedimientos de verificación de gestión comunes</li> </ul>	<p>Grupos de trabajo de DLCL entre Fondos para la unificación y aclaración de la complementariedad, subvencionabilidad y el papel de los GAL</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Plataformas, grupos técnicos de trabajo y redes conjuntos para la puesta en común de buenas prácticas entre los distintos Fondos (redes nacionales conjuntas o coordinadas)</li> <li>• Procedimientos de verificación de la gestión</li> </ul>
Control y evaluación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planes sincronizados que distingan los distintos Fondos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asuntos relacionados con la financiación múltiple</li> </ul>

**Cuadro 29: Coordinación a nivel regional en Polonia**

En Polonia, la coordinación del DLCL es asunto de las autoridades regionales (**voivodatos**), que tienen una doble misión: son la Autoridad de Gestión del Programa Operativo regional financiado por el FEDER y el FSE y en ellas la Autoridad de Gestión responsable del FEDER y el FEMP ha delegado ciertas funciones de Organismos Intermedios. Sin embargo, a fin de garantizar un enfoque común, se establecerán a nivel nacional normas sobre los procesos de selección en las que se incluyan los criterios de selección, que serán 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 tendrá una función de coordinación de la implementación del DLCL en la región.

Varias regiones están planeando elegir esta opción; en particular, el Voivodato de Kujawsko-Pomorskie ha anunciado planes de diseño de un eje prioritario independiente, el Eje DLCL, en su Programa Operativo regional. En caso de que se lleven a cabo estos planes, este Eje integrará financiación del FSE, FEDER, FEADER y FEMP, y los GAL deberán indicar en sus solicitudes qué actividades de su estrategia serán financiadas con qué Fondos.

### 6.3 Dos escenarios de coordinación entre los Fondos a nivel local

Las asociaciones locales deben aclarar cuatro aspectos antes de poder decidir cómo mejorar la coordinación entre los Fondos a nivel local.

La Figura 20 que se incluye a continuación muestra que, en primer lugar, necesitan saber cuál de los cuatro Fondos posibles financiará el DLCL y en qué tipo de áreas. En segundo lugar, deberán saber si estas áreas podrán solaparse o si deberán ser totalmente independientes.

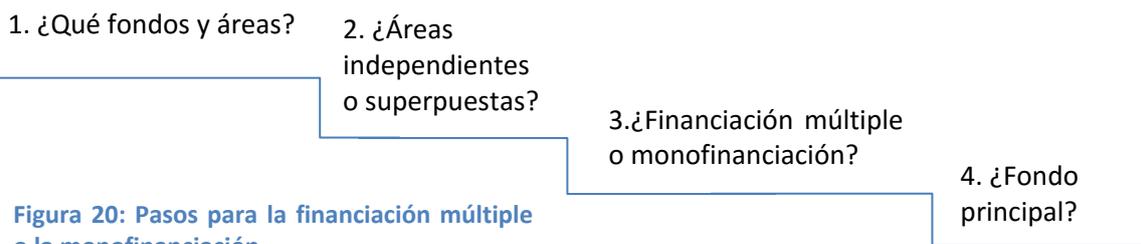


Figura 20: Pasos para la financiación múltiple o la monofinanciación

En tercer lugar, necesitan saber si se considera la opción de financiación múltiple y, en caso contrario, cuáles son los procedimientos mejorados de coordinación entre los Fondos. Y finalmente, deberán conocer si se permite la opción de Fondo principal.

En el supuesto de que un único Fondo apoye el DLCL y/o los Fondos implicados en el DLCL operen en áreas distintas, no habrá lugar para la coordinación entre los Fondos a nivel local (únicamente cooperación entre las distintas áreas). Si, por el contrario, dos o más Fondos se usan para prestar apoyo al DLCL y las áreas en las que operan se superponen, en ese caso será posible mejorar la coordinación de los Fondos a nivel local, *incluso en el caso de la monofinanciación*.

El cuadro 30 que se muestra a continuación indica que, en el caso de la **financiación múltiple**, las asociaciones locales podrán diseñar una amplia estrategia de desarrollo que cubra el ámbito de aplicación de todos los Fondos desde el inicio. El proceso se ve simplificado por el hecho de que debería haber una única convocatoria de ayuda preparatoria y para las principales estrategias, con los mismos criterios y procedimientos, un comité de selección y autoridades de gestión conjunta u organismos intermedios. También debería haber criterios unificados para la selección de proyectos así como claridad en el papel que cumple cada Fondo. Sin embargo, la estrategia, el plan de acción y el plan económico deben indicar qué partes son financiadas por qué Fondo, y la supervisión y comunicación deben seguir siendo independientes. El proceso será, en términos generales, más simple a nivel local y estos mecanismos de coordinación deberán haber sido implementados adecuadamente a nivel regional o nacional. En caso contrario, podría ser más complejo.

En el caso de la **monofinanciación**, las asociaciones locales aún pueden acceder a varios Fondos para financiar sus estrategias de desarrollo local, aunque la carga de coordinar varios paquetes de financiación será mayor a nivel local. Las asociaciones locales siempre han buscado formas de complementar su financiación principal mediante la asunción de funciones adicionales que son financiadas por otros fondos. Así, por ejemplo, las asociaciones de desarrollo rural irlandesas gestionan programas sustanciales de inclusión social, que reciben financiación del FSE y muchas asociaciones españolas gestionaban o formaban parte de asociaciones establecidas en el marco de la iniciativa EQUAL y gestionaban proyectos INTERREG. Aproximadamente el 40% de los GALP también eran originalmente grupos LEADER y actualmente gestionan tanto fondos de financiación LEADER como el Eje 4 del FEP.

Sin embargo, las oportunidades de poder hacer esto dependen en gran medida de estar en el exacto en el momento justo. Ante esta situación, las asociaciones locales deben asegurar su financiación principal de uno de los Fondos e intentar añadir otras fuentes de financiación cuando tengan la oportunidad.

Dado que las asociaciones locales pueden o no acceder a otros Fondos, la Comisión sugiere cierta flexibilidad dentro del marco legal ofrecido entre los Fondos, de manera que se permita

la financiación por parte de las estrategias de desarrollo local de aquellas operaciones que también sean competencia de otros Fondos EIE, siempre que sean coherentes con la normativa específica a cada Fondo y con los objetivos de la estrategia de desarrollo local y el programa correspondiente. Si la mayoría de las operaciones ya pueden ser financiadas por un Fondo, la motivación para acceder a otros Fondos es una cuestión más bien de recursos adicionales (puede ser de gran importancia en tiempos de austeridad).

El Cuadro 30 que se muestra a continuación resume las implicaciones de los dos escenarios principales de la coordinación de Fondos de la UE para las asociaciones locales.

**Cuadro 30: Implicaciones de la monofinanciación y de la financiación múltiple para la coordinación de fondos a nivel local**

	<b>Implicaciones locales de la financiación múltiple</b>	<b>Implicaciones locales de la monofinanciación</b>
Ámbito de actuación	<ul style="list-style-type: none"> <li>Las estrategias locales pueden cubrir todo el ámbito de aplicación de los Fondos implicados en el DLCL.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Las estrategias locales se centran en un Fondo específico e intentan añadir o coordinar asociaciones sobre otros Fondos. Como alternativa, pueden desarrollar una estrategia amplia e intentar atraer financiación de distintas fuentes.</li> </ul>
Creación de capacidades, selección y aprobación de estrategias Y áreas	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ayuda preparatoria conjunta para todos los Fondos</li> <li>Creación de capacidades conjunta</li> <li>Convocatorias únicas para todos los Fondos</li> <li>Criterios de selección comunes</li> <li>Procedimientos de selección comunes</li> <li>Comités de selección conjuntos</li> <li>La estrategia, el plan de acción y el plan económico deben indicar qué partes son financiadas por qué Fondo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Convocatorias, criterios de selección y comités de selección independientes</li> <li>Partes diferentes de la estrategia pueden ser financiadas por distintos Fondos ad hoc.</li> <li>Y/o distintas asociaciones y subáreas pueden coexistir en el mismo territorio.</li> <li>Existen muchas alternativas para la coordinación local (ver más abajo).</li> </ul>
Gestión y control de la financiación	<ul style="list-style-type: none"> <li>Un conjunto de criterios de subvencionabilidad para la selección de proyectos</li> <li>Criterios y procedimientos claros para decidir qué proyectos van a ser financiados con qué Fondos</li> <li>Funciones comunes de los GAL para todos los Fondos</li> <li>Disposiciones comunes para las verificaciones de la gestión</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Criterios y procedimientos de subvencionabilidad diferentes para la selección de proyectos</li> <li>Lo ideal es que las condiciones de subvencionabilidad de cada Fondo se definan en términos amplios y flexibles.</li> <li>Procedimientos de verificación de la gestión para cada Fondo</li> </ul>
Control y evaluación	<ul style="list-style-type: none"> <li>Planes sincronizados que distingan los distintos Fondos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Deben ponerse en marcha para cada Fondo procedimientos de comunicación, control y evaluación.</li> </ul>

#### Cuadro 31: Coordinación de los Fondos de la UE en el Tirol, Austria

Durante el periodo 2007-2013, los ocho grupos de acción local LEADER de la región austriaca del Tirol se han beneficiado de un modelo integrado de coordinación de Fondos de la UE que combinaban rasgos tanto de los modelos orientados a los que deben cumplir las normas como de aquellos destinados a los que las aplican. Se esperaba que las áreas locales diseñar y llevar a cabo estrategias coherentes con los objetivos regionales, que a su vez respetaran ciertos principios comunes (jóvenes, integración de género, incorporación de proyectos de energía, tecnologías de la información y la comunicación, etc.) y usaran el mismo sistema de gestión de calidad. Por su parte, los GAL podían poner en marcha todos los principios LEADER para promover iniciativas locales innovadoras.

En marzo de 2013, el gobierno tirolés aprobó las propuestas de gestión regional para 2020 elaboradas a partir de experiencias anteriores. El objetivo es financiar asociaciones DLCL de tres programas independientes: 5% del FEADER, 16% del programa regional FEDER y hasta el 15% del programa de Cooperación Territorial Europea (transfronteriza) entre Austria e Italia (también FEDER). En el caso del programa regional FEDER, sus prioridades serán las ciudades más pequeñas y los centros locales, pymes e innovación, cambio climático e inclusión social.

El gobierno regional es la Autoridad de Gestión tanto del LEADER como del FEDER y una unidad actuará como una oficina de ventanilla única que garantice la coordinación a nivel estratégico y de proyecto entre los diferentes departamentos de la administración. Habrá un sistema de control común para todos los proyectos de los GAL y un mayor esfuerzo para simplificar el sistema de aplicación y control a través de normas y listas de verificación comunes.

#### 6.4. Pasos que pueden seguirse a nivel local para mejorar la coordinación de los Fondos

Aunque las estrategias de desarrollo local y asociaciones serán inevitablemente configuradas por la arquitectura de las oportunidades de financiación de la UE, el mensaje clave para los actores local es que las estrategias deben ser impulsadas por las necesidades locales. Las estrategias no deberían degenerar simplemente en listas de deseos de proyectos que pueden ser financiados mediante las disposiciones financieras predominantes. Estas deben estar basadas en “lo que la comunidad local quiere cambiar” y “en el lugar en el que podría estar 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 los Fondos a nivel local puede tener lugar en el contexto del desarrollo de estrategias, organización de asociaciones, definición de área y verificaciones de la gestión.

#### Cuadro 32: Mapa de planificación de DLCL

En Hungría, la Red Nacional Rural ha producido un Mapa de planificación de DLCL consistente en una plantilla para ayudar a las asociaciones locales a enfrentarse a temas tan diversos como el cambio climático y la pobreza en una única estrategia de desarrollo local.

La plantilla es una herramienta que se encuentra disponible para ayudar a que las asociaciones locales optimicen el DLCL y el enfoque de financiación múltiple.

[http://enrd.ec.europa.eu/app\\_templates/filedownload.cfm?id=7DE332A5-E5D8-DAE8-40CB-16AB62COD672](http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=7DE332A5-E5D8-DAE8-40CB-16AB62COD672)

### Cómo coordinar los Fondos para reforzar las estrategias de desarrollo local

La coordinación de los Fondos permite que las estrategias de desarrollo local adopten un enfoque holístico más integrado y amplíen su ámbito de aplicación para enfrentarse a distintos tipos de problemas. Incluso aunque exista una gran flexibilidad de DLCL en cada uno de los Fondos, lo más probable es que las principales partes interesadas implicadas en el Fondo lo empujarán en cierta dirección. Por ejemplo, es poco probable que las partes rurales interesadas quieran que la ciudad absorba el grueso de la financiación FEADER en una asociación urbano-rural y es poco probable que organizaciones de pesca quieran que una gran proporción de la financiación FEMP se gaste en infraestructura general de desarrollo. Así que, en términos generales, acceder a distintos Fondos (individualmente o a través de financiación múltiple) no solo permite a las asociaciones locales ampliar su ámbito de aplicación, sino también prestar más atención a ciertos campos o aspectos que serían difíciles de cubrir de otra forma.

Además, cuando las asociaciones locales sean responsables de las acciones que normalmente se financian mediante distintos Fondos, estas tienen una mayor capacidad para garantizar la coherencia entre las principales políticas que afectan al desarrollo local. Pueden garantizar, por ejemplo, que las decisiones sobre pequeñas cuestiones de infraestructura de escala (financiadas, por ejemplo, por el FEDER) estén en consonancia con los esfuerzos realizados para crear empleos en el sector de la alimentación (financiado, por ejemplo, por el FEADER).

Teniendo en cuenta estos puntos, existen dos enfoques principales de cooperación entre los Fondos del desarrollo de la estrategia:

#### *1. Comenzar desde arriba e ir bajando*

El primer enfoque implica adoptar un enfoque holístico para las principales necesidades y desafíos de un área en concreto y, posteriormente, centrarse en aquellos en los que hay una oportunidad mayor de conseguir los resultados a nivel local con los distintos Fondos disponibles.

La ventaja de este enfoque es que proporciona una visión sistémica más integrada de todas las cuestiones y vínculos entre ellas, que pueden ser priorizadas en la estrategia de desarrollo local. Estas prioridades pueden ser enfocadas al desarrollo de paquetes de financiación que son conformes a los diferentes Fondos de la UE, pero aún se encuadran en un marco general coherente. Si no existe financiación múltiple, las asociaciones pueden seguir empleando la misma estrategia global que aplicar a distintos Fondos cuando surja la oportunidad.

### **Cuadro 33: Planificación multisectorial en Andalucía y plataforma de financiación múltiple de la región sureste de Cork**

En Andalucía, España, la autoridad de gestión del Eje 4 del FEADER (LEADER) ha puesto en marcha una práctica de planificación territorial más amplia a fin de garantizar la coherencia de políticas y de mejorar el mecanismo de diseño y control de estrategias de desarrollo local

multisectorial integrales implementadas mediante distintos fondos. Muchas asociaciones locales en Andalucía tienen acceso a muchos fondos a nivel local, regional, nacional y de la UE así como al FEADER. La autoridad de gestión ofrece apoyo para un análisis multisectorial (AMS) de cada territorio LEADER y, en función de esto, también prepara un Plan de Acción Global (PAG), que especifica las posibles intervenciones que pueden ser financiadas mediante la iniciativa LEADER. Con el AMS y el PAG, las asociaciones locales preparan las estrategias de desarrollo local de gran alcance, que reflejan las mayores necesidades del área e identifican las distintas fuentes de financiación.

[http://enrd.ec.europa.eu/app\\_templates/enrd\\_assets/pdf/leader-tool-kit/infosheet/10\\_infosheet.pdf](http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/enrd_assets/pdf/leader-tool-kit/infosheet/10_infosheet.pdf)

#### **Plataforma de financiación múltiple SECAD (Sureste de Cork)**

El Desarrollo del Área del Sureste de Cork (SECAD), una asociación local que opera en el sureste de Irlanda, recurre a muchas fuentes de financiación distintas para implementar diversos aspectos de su estrategia de desarrollo local. La estrategia se apoya en cuatro pilares básicos: desarrollo rural, financiado por el FEADER mediante cofinanciación nacional; inclusión social, financiada por el FSE y una iniciativa nacional; transporte, financiado desde la UE (Programa IEE) y por fuentes nacionales; y activación del mercado laboral, financiado con fuentes nacionales. Algunas de las acciones de la estrategia, como una iniciativa juvenil de producción 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](http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=7DE324DD-9F8F-AA72-C975-2373D5D36F76)

Sin embargo, se debe tener cuidado para evitar ciertos riesgos. El primero es la presión para aumentar la escala geográfica de la intervención a fin de cubrir de forma adecuada todos los problemas. Debido al hecho de que los problemas económicos, sociales y medioambientales afectan a diferentes niveles, la tendencia es aumentar el tamaño del área para abarcar lo máximo posible. El segundo es el riesgo de diluir las inquietudes de las partes interesadas más débiles en este gran panorama.

Una forma de evitarlo es incluyendo ciertos temas, grupos diana o ejes sectoriales dentro de la estrategia, impulsados por las partes locales afectadas por ellas. Estos grupos de actividades pueden evolucionar hasta “comunidades de interés”, que animan a seguir adelante a ciertas partes de la estrategia y de los proyectos preparatorios. También puede ser útil para crear comités específicos de selección o “subasociaciones” para diferentes partes de la estrategia, lo que garantiza que ciertos grupos tengan voz. Un ejemplo de este tipo de enfoques son las asociaciones existentes que tratan tanto con estrategias de desarrollo rural y de pesca como estrategias integradas de las asociaciones LEADER irlandesas (véase el ejemplo anterior y el ejemplo de IRD Duhallow mencionado en el Capítulo 5). El grupo LEADER galés de Menter Môn fundó también una comunidad de múltiples partes interesadas en tener una oportunidad identificada en su estrategia de desarrollo local de “volver el camino hacia la industria”.

#### **2. Integración de abajo arriba**

El enfoque alternativo es comenzar por los puntos focales y actividades de energía existentes dentro de la comunidad y construir una estrategia más amplia desde abajo. Así, por ejemplo, una comunidad puede estar especialmente implicada y mostrarse activa en el empleo juvenil. La estrategia comenzaría vinculando a los jóvenes con las escuelas, servicios de orientación profesional, oficinas de empleo, clubes deportivos y sociales, servicios sociales, empresarios,

agencia de desarrollo, etc. Los proyectos pueden cubrir diferentes campos de intervención, como iniciativas empresariales, formación, infraestructura social y cultural, vivienda, etc. De esta forma, las personas locales activas en temas de jóvenes entrarían en contacto con aquellas implicadas en otros temas relacionados, lo que a su vez se podría convertir en otros focos de la actividad y los proyectos de la comunidad (véase, por ejemplo, el proyecto URBACT sobre juventud “My Generation” mencionado en el Capítulo 5 y los proyectos locales sobre la integración de la población gitana mencionados en el Capítulo 3 (Alba Iulia, Rumanía, de la red URBACT NODUS; y Údine, Italia, de la red ROMA-NET URBACT).

En el periodo de financiación de la UE 2007-2013, una manifestación de este tipo de enfoque es la situación en la que los grupos LEADER existentes en áreas rurales solicitan financiación del FEP para cubrir actividades destinadas a comunidades costeras y de pesca en –o adyacentes a– sus áreas (véase el ejemplo que se muestra a continuación del GAL LEADER de Almería Oriental, en Andalucía, (España), que desarrolló la estrategia y se aplicó de manera satisfactoria para gestionar el Eje 4 del FEP).

En el periodo de financiación 2014-2020, existe la posibilidad de tener en cuenta estas inquietudes desde el inicio de llevar a cabo un plan mucho más sistemático de las políticas existentes y de las organizaciones que operan a nivel local. Las autoridades francesas, por ejemplo, han diseñado el mosaico de las intervenciones de Fondos de la UE en diferentes áreas. Esto debería permitir que las organizaciones locales formasen alianzas más coherentes y que llegasen a acuerdos sobre cómo utilizar los distintos Fondos de una forma más efectiva que antes.

### Cómo coordinar los Fondos para reforzar las asociaciones de desarrollo local

Uno de los mayores obstáculos de la mejor coordinación de los Fondos se debe a que las partes interesadas existentes se oponen y tienen miedo a perder poder, influencia, recursos y, en última instancia, sus trabajos como resultado de una reorganización. Esta es la razón por la que se muestran reticentes a cualquier cambio o interferencia en sus “dominios”. Esta defensa de los intereses personales se mezcla a veces con la preocupación genuina de que los principales valores y prioridades de su organización serán debilitados debido a su integración con otros –y más influyentes– organismos. Estas inquietudes se presentan a cualquier nivel: desde los organismos de la UE hasta los nacionales y regionales y, evidentemente, también a nivel local.

Superar la defensa de los intereses personales de las partes interesadas establecidas así como sus temores legítimos por el debilitamiento de sus principales objetivos es una tarea extremadamente delicada que requiere ser tratada con sensibilidad para evitar dividir la comunidad. Es importante, por tanto, que se reconozca el hecho de que una mejor coordinación no siempre implica la fusión o recortes de recursos materiales y humanos. Existe una gran variedad de enfoques alternativos que pueden conllevar amplios acuerdos entre organizaciones locales y las partes interesadas que beneficien a todas las partes y 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:

- *Integración en una estructura legal común*

Muchas asociaciones locales financiadas por LEADER o el Eje 4 del FEP han adoptado la forma de una entidad legal independiente. La forma más común es la de una asociación sin ánimo de lucro, aunque también existen ejemplos de fundaciones y empresas públicas así como de otras

formas de empresas en las que no se produce reparto de beneficios. Independientemente de cuál sea su forma legal, el principio de este enfoque es que una entidad (normalmente, la primera que en establecerse) asume la responsabilidad de diseñar e implementar una estrategia financiada por otro Fondo.

Como se ha indicado, aproximadamente el 40% de las estrategias locales financiadas por el Eje 4 del FEMP fueron diseñadas y son actualmente gestionadas por asociaciones que comenzaron originalmente como grupos de acción local LEADER. Sin embargo, es igualmente posible que sean los GALP los que lideren las acciones financiadas por el FSE, el FEDER o el FEADER.

Las asociaciones existentes que no sean GAL o GALP y que estén financiadas por el FSE o el FEDER también pueden hacer lo mismo, siempre que cumplan los principios de los grupos de acción local de DLCL. En todos estos casos, la mejor forma de garantizar que se respeten los principales valores y objetivos de cada Fondo es disponer de subcomités independientes que sean responsables de las diferentes partes de la estrategia y de la selección de proyectos.

#### Cuadro 34: Coordinación de los GAL y GALP en Almería Oriental, España

En 2009, el GAL LEADER de Almería Oriental respondió a la convocatoria de Andalucía para grupos de acción local de pesca. Tras reunir a todas las partes interesadas, preparó una estrategia de desarrollo local para las comunidades de pesca de Carboneras y Garrucha. Esta fue aprobada, junto con la asociación formada, por el departamento de pesca y acuicultura de la región. Posteriormente, se reconoció al grupo de acción local LEADER como “grupo de desarrollo rural y de la pesca”, que continúa actuando como entidad legal y cuyo responsable está a cargo de ambos programas. Sin embargo, el GALP cuenta con un promotor dedicado y una contabilidad y un consejo independientes con las partes interesadas correspondientes para su estrategia del Eje 4 del FEP. El consejo del GALP selecciona los proyectos del Eje 4 del FEP y el consejo del GAL, los proyectos LEADER.

- *Integración en un organismo contable común*

Algunos países y regiones ya disponen de un “terreno de juego completo”, con un gran número de organizaciones y agencias que operan a nivel local. En estos casos, la creación de otra entidad legal puede resultar contraproducente y conflictiva. En otros países, las organizaciones de la sociedad civil no cuentan con la experiencia o capacidad para gestionar una estrategia de desarrollo local por ellos mismos. En ambos casos, una solución es utilizar una organización local con experiencia (normalmente, una entidad pública o municipal) como “organismo contable”. El organismo contable asume toda la responsabilidad de administración, gestión y control financiero de la estrategia, aunque delega su diseño e implementación (por ejemplo, la selección de proyectos) a una asociación o comité de selección que cumpla las normas del DLCL.

Figura 21: Único organismo contable de coordinación de cuatro Fondos

En ambos casos de integración en una estructura legal común y de uso de un organismo contable, lo importante es garantizar que las personas encargadas de dirigir cada uno de los componentes de la estrategia y de seleccionar los proyectos reflejen verdaderamente los intereses de la comunidad local e impidan el debilitamiento de esa parte en concreto de la estrategia. Tal y como se ha mencionado, esto se puede hacer igualmente mediante subasociaciones o comités de selección de proyectos independientes.



Cuando se emplea un organismo contable público, debe prestarse atención a fin de poder garantizar que la administración y supervisión económica no lleve a una situación en la que los intereses del sector público dominen la estrategia o la asociación.

Cuadro 35: Gestión de los GAL y GALP a través de un único organismo. Pays en Francia y Agencias de Desarrollo Local en Grecia

El *Pays* en Francia son organismos intermunicipales que, en algunos casos, actúan como entidad legal para los GAL y GALP. Este es el caso del *Pays* del Pirineos Mediterráneo que gestiona una asociación de GAL y una asociación de GALP, cada una con su propio comité de selección de proyectos. Casi el 50% de los miembros del comité de selección de los GALP proceden del sector de la pesca que, por ejemplo, tiene un importante papel en la dirección del trabajo del GALP. Como entidad legal, el *Pays* garantiza una gestión sólida de los dos programas así como la coordinación de sus estrategias. El presidente del *Pays* firma todos los documentos legales en nombre del GAL y el GALP.

En Grecia, los GAL y GALP son gestionados por las Agencias de Desarrollo Locales (ADL), que son compañías privadas formadas por accionistas. Las ADL son legalmente responsables de la administración y ejecución de las estrategias de desarrollo local. Los accionistas de la ADL y otras partes interesadas constituyen las asambleas generales del GAL y GALP, cuyos consejos actúan como el organismo de toma de decisiones sobre sus respectivos programas y comunican la información a la ADL.

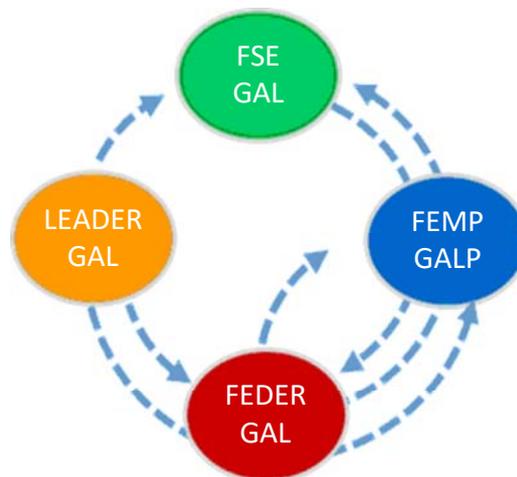
- *Otras formas de coordinación organizativa*

La gestión de los distintos Fondos de la UE por una única organización paraguas, independientemente de que se trate de una entidad legal independiente o de un organismo contable común, es la forma más completa y segura de coordinación. No obstante, existen muchas otras formas de coordinación que no implican este tipo de fusión organizativa. En principio, es posible que distintas organizaciones locales acuerden una estrategia global con distintos ejes temáticos o específicos de grupos concretos, que sean financiados por Fondos

diferentes y que deleguen la gestión y la toma de decisiones del día a día de cada eje a asociaciones independientes. Sin embargo, incluso 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 gracias a uno de los siguientes métodos:

- ✓ Los representantes de cada organización pueden ser miembros formalmente de los consejos del resto de organizaciones y de los organismos de toma de decisiones.
- ✓ Pueden tener reuniones periódicas de coordinación técnica y estratégica
- ✓ Pueden acordar criterios, procedimientos y sistemas de referencia para los proyectos.
- ✓ Pueden compartir el personal de extensión y el servicio de apoyo a los proyectos.
- ✓ Pueden compartir personal y sistemas económicos y administrativos.
- ✓ Pueden compartir las instalaciones.

**Figura 22: Posibles Relaciones entre los consejos de los GAL financiados por distintos Fondos**



**Cuadro 36: Comités de coordinación técnica en el Valle del Jerte (España)**

El grupo español LEADER del Valle del Jerte ha constituido un “comité de coordinación técnica”, que reúne al personal de la asociación y al personal del resto de proyectos locales sobre integración social, escuelas, salud, protección medioambiental y planificación territorial. El grupo polaco LEADER del Valle de la Carpa” opera en la misma área y comparte tanto las instalaciones como la página web con el GALP. Para garantizar la coordinación, es frecuente que tanto el grupo LEADER finlandés como el irlandés formen parte de los consejos de los GALP que se solapan con sus áreas.

### **Cómo coordinar los Fondos para garantizar una mejor definición de áreas locales**

Como hemos mencionado anteriormente, existen dos motivos por los que los esfuerzos por mejorar la cooperación entre los Fondos podría conllevar mayores áreas operativas. El primero es que los procesos económicos, sociales y medioambientales operan sobre escalas geográficas diferentes y la forma más sencilla de abarcarlas es eligiendo el denominador común más alto (es decir, un área que abarque todos los aspectos). Esto puede coincidir con la presión de reducir los costes de implementación ante presupuestos públicos más ajustados. Sin embargo, existe el riesgo grave de que, si se abarca demasiado, se puede poner en peligro la ventaja del DLCL: el sentido de interés e identidad comunes y la proximidad necesaria para que la comunidad realmente lidere el proceso.

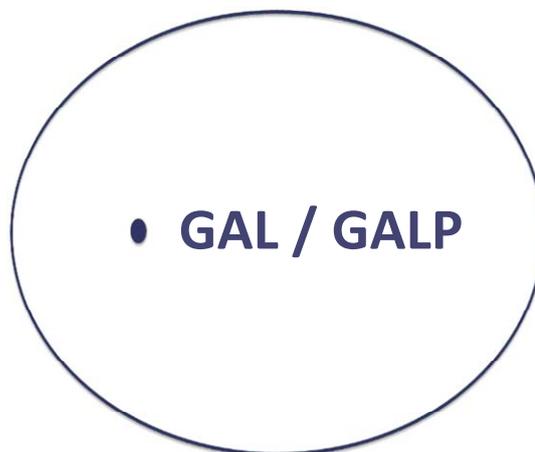
Por lo tanto, es importante que los actores locales y las administraciones regionales nacionales sean conscientes de que existe una serie de alternativas disponibles para definir los límites, que no implican necesariamente una expansión interminable. Estas alternativas pueden ser utilizadas mediante las diferentes formas de asociación mencionadas.

- *Límites idénticos o similares entre los Fondos.*

Cuando los problemas que se abordan con dos o más Fondos se distribuyan por un área similar, los límites de las estrategias de DLCL pueden ser igualmente similares. Por ejemplo, algunos de los grupos de acción local de la iniciativa LEADER de Polonia y todos los de Letonia cuentan con límites idénticos a los de los GALP.

Esta es, evidentemente, la forma más clara y sencilla, pero es importante tener en cuenta que los límites no tienen por qué ser exactamente iguales. Así, no tiene sentido, por ejemplo, excluir aquellos recursos económicos importantes destinados a la marginación social o a la actividad económica de un Fondo simplemente por mantener la homogeneidad.

Figura 23: GAL y GALP con los mismos límites



El principio debería ser siempre garantizar que los límites son adecuados para la implementación de la estrategia.

- *Delimitación.*

Esta es otra opción relativamente sencilla, que puede aplicarse, por ejemplo, cuando los proyectos que se ejecuten sobre la costa o cerca de ella son financiados por el FEMP, mientras que aquellos sobre zonas de interior rurales son financiados por el FEADER. La estrategia podría ser implementada por dos comités de selección de la misma asociación o por dos asociaciones que trabajan en estrecha cooperación.

Figura 24: Delimitación territorial



**Cuadro 37: Enfoque de delimitación de estrategias complementarias seguidas por los GAL y GALP italianos**

En el periodo 2007-2013, la delimitación de ciertas regiones italianas implicó que los municipios cubiertos por un grupo LEADER no fueron elegibles para recibir financiación del Eje 4 del FEP. En Abruzzos, por ejemplo, el GALP de la Costa dei Trabocchi opera en los municipios costeros de la provincia de Chieti, mientras que el grupo de acción local LEADER de Maiella Verde cubre los municipios vecinos de interior del GALP. Las dos organizaciones velan por que sus estrategias sean coordinadas y complementarias. Así, por ejemplo, el GAL se centra en cubrir las partes más lejanas del área así como de productores artesanales muy pequeños, mientras que el GALP tiene como objetivo integrar las comunidades de pesca en un proceso de desarrollo territorial más amplio.

Más información en la página 9 de la *revista FARNET en Las comunidades pesqueras en el corazón del desarrollo local.*

- *Límites o desafíos geográficos compartidos*

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

En estos casos, puede resultar útil separar las estrategias o ejes de cada área rural, que sean financiados, por ejemplo, por el FEADER, además de una estrategia acordada de forma conjunta que cubra los límites compartidos financiados por otro Fondo o Fondos (por ejemplo, el FEMP en el caso de la costa o el FEDER y el FSE en el caso de una ciudad).

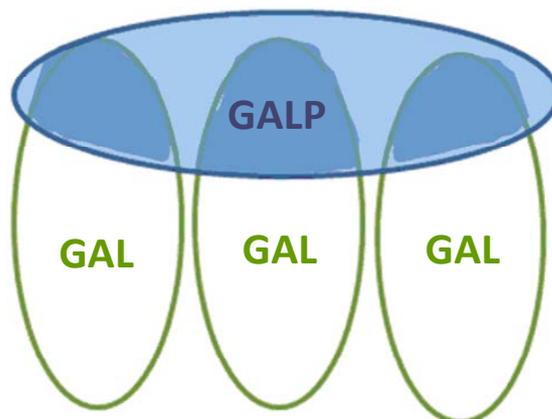


Figura 25: Límites geográficos compartidos

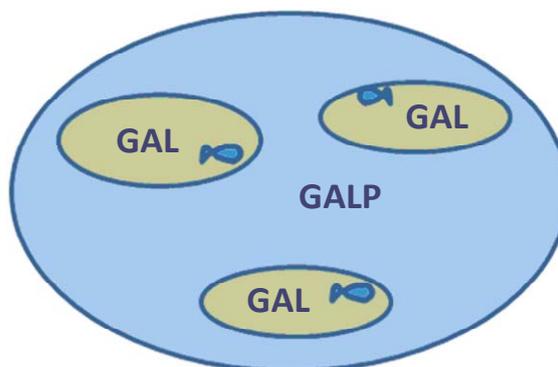
Es el caso, por ejemplo, de cada uno de los seis GALP irlandeses, que sigue la costa y cruza las áreas de varios grupos de acción local LEADER irlandeses. Como se ha señalado, para garantizar la coordinación, los miembros del consejo del GAL también pertenecen al consejo del GALP.

- *Cooperación en temas comunes*

Esta puede ser una forma útil de mantener áreas lo suficientemente pequeñas para alentar la implicación de la comunidad a la vez que se permite que las estrategias de DLCL logren la escala requerida para abordar temas comunes que afectan a un área mayor.

El enfoque se desarrolló originalmente en Finlandia para afrontar los problemas que tenían ciertas comunidades de pesca dispersas distribuidas a lo largo de áreas rurales cubiertas por el LEADER.

Figura 26: GAL y GALP en cooperación sobre temas comunes



Básicamente, uno de los GAL rural actúa como líder de una estrategia conjunta de áreas de pesca con la participación de las otras áreas. Este tipo de enfoque podría ser utilizado, por ejemplo, por varios grupos rurales o de pesca financiados por el FEADER o el FEMP para desarrollar una estrategia común que abarque un grupo de actividades económicas o un área del mercado laboral financiada por el FEDER o el FSE. También podría ser utilizado por varios barrios que se encuentren con determinados problemas comunes que afectan a la ciudad.

**Cuadro 38: Cooperación entre GAL y GALP en Finlandia del Este**

El GALP de Finlandia del Este cubre 11 áreas LEADER. Esto se debe en parte a que la

identidad del área del GALP se basa en el sistema de agua de los lagos (el área del Lago Saimaa) presente, que se consideró necesario incluir total o parcialmente para garantizar una masa crítica de pescadores cubierta por la estrategia. Los 11 grupos de acción local LEADER son miembros de la asociación del GALP y, por lo tanto, siguen el trabajo financiado por la estrategia de pesca. Uno de los GAL, el GAL LEADER Rajupusu, también actúa en la entidad legal del GALP de Finlandia del Este.

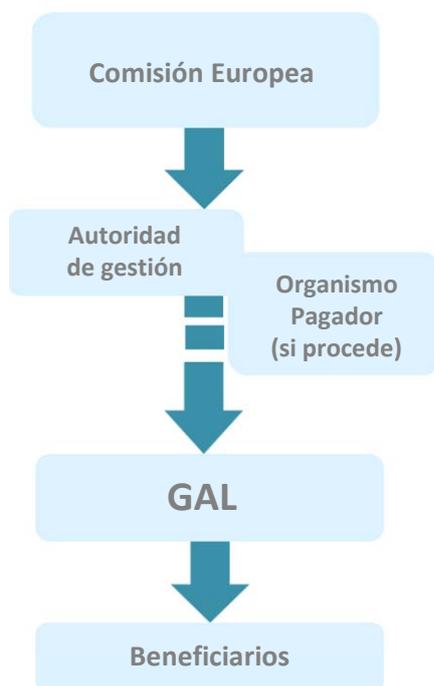
## Capítulo 7. Métodos para conseguir que el DLCL resulte más seguro, rápido y sencillo para los grupos de acción local

### 7.1 Introducción

A pesar de que la presente Guía esté destinada principalmente a los Grupos de Acción Local y a otros actores locales, este capítulo también puede resultar bastante útil para las Autoridades de Gestión <sup>78</sup> en su empeño de diseñar sistemas de ejecución apropiados para el DLCL.

Dentro de los sistemas de ejecución que se definen en el Reglamento sobre las Disposiciones Comunes que se aplican a los Fondos EIE, una de las características más distintivas del DLCL es que, además de encargarse de la elaboración de la estrategia y del desarrollo de los proyectos, la comunidad local se encuentra realmente involucrada en la ejecución, es decir: en el proceso mediante el cual se lleva a cabo la selección, la aprobación y la financiación de los proyectos. En lo que respecta a los sistemas de ejecución convencionales, normalmente son la Autoridad de Gestión o el Organismo Pagador los responsables absolutos tanto de evaluar y seleccionar el proyecto como de aprobar su financiación. En esencia, el DLCL es distinto. El papel que desempeña el GAL no es meramente asesor. En realidad, los GAL también se encargan de seleccionar las operaciones y de fijar el importe de la financiación. Asimismo, pueden incluso tomar decisiones formales sobre las operaciones que van a ser financiadas.

Figura 27: Sistema de ejecución del DLCL



En el sistema de ejecución del DLCL básico, el flujo se gestiona de la siguiente manera: las instituciones europeas establecen objetivos y principios comunes para cada Fondo; la Autoridad de Gestión nacional o regional diseña las normas básicas para la implementación del programa; la Autoridad de Gestión lanza una convocatoria para seleccionar los GAL; el GAL

<sup>78</sup> Véase también “Directivas comunes de las direcciones generales AGRI, EMPL, MARE y REGIO de la Comisión Europea sobre desarrollo local participativo en los fondos estructurales europeos y los fondos de inversión (29 de abril de 2013)”

publica una convocatoria de propuestas y recibe, evalúa y selecciona las operaciones que van a ser financiadas para alcanzar los objetivos de la estrategia local; los beneficiarios implementan los proyectos y reciben la financiación.

Cada uno de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos tiene su propia estructura, cultura y forma de proceder a la hora de gestionar los Fondos. El Reglamento sobre las Disposiciones Comunes establece el marco básico, pero en los Estados miembros se emplean muchos sistemas distintos. Las Autoridades de Gestión pueden actuar tanto a nivel nacional como regional. Esto dependerá de la extensión del país, del Fondo en cuestión y de otros factores como el nivel de descentralización o federalismo. La Autoridad de Gestión se encarga de diseñar el sistema de ejecución, así como de definir la función de cada cual. En la sección 3.3.2 se describen las funciones mínimas que el grupo de acción local tiene que desempeñar según lo establecido en los reglamentos.

El modo en el que se diseña el sistema de ejecución tiene un fuerte impacto tanto en el funcionamiento del GAL como en los tipos de proyectos que van a ser financiados finalmente.

En caso de que el sistema de ejecución no esté adaptado al enfoque del DLCL, muchos de los beneficios que aportaría dicho enfoque podrían verse mermados o, incluso, perderse. Por ejemplo, los beneficios que se obtienen de que el GAL lleve a cabo el proceso de toma de decisiones local de forma veloz, del uso del conocimiento local a la hora de seleccionar un proyecto y de la motivación y el compromiso que surgen del sentido de propiedad y responsabilidad de la asociación local podrían verse reducidos si la Autoridad de Gestión o el Organismo Pagador duplican las funciones de estos procesos de toma de decisiones. No obstante, deberían tomarse las medidas adecuadas con el objetivo de mitigar las posibles situaciones de conflictos de intereses, así como de asegurar el reparto de las funciones entre los actores involucrados en el proceso de toma de decisiones a nivel local.

La función más valiosa que desempeñan los GAL es la promoción de iniciativas de la comunidad. Esto es así, sobre todo, en el caso de proyectos más complejos que involucran a diferentes socios, los cuales a menudo resultan ser los proyectos más innovadores y los que cuentan con el mayor potencial para realizar cambios. Por lo tanto, resulta importante asegurarse de que el GAL no tenga que dedicarse principalmente al trabajo administrativo, ya que, de tal modo, su capacidad para motivar tal promoción se vería mermada. La especificidad de la ejecución del DLCL también conlleva que los mecanismos de financiación tengan que ser adaptados (incluidos la contribución nacional, los anticipos, etc.) para permitir que los GAL y sus beneficiarios (a menudo, ONG, PYMES u organismos informales) puedan implementar sus proyectos.

En la sección siguiente, se exponen varias maneras de mejorar 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 a sus beneficiarios, incluyendo anticipos y pagos provisionales, así como mecanismos de cofinanciación (sección 7.2);
- la reducción de la carga administrativa mediante el empleo de mecanismos tales como esquemas de proyectos de pequeña escala y esquemas 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 disminución del trabajo administrativo mediante opciones de reducción de costes (sección 7.5).

## 7.2. Mejora del acceso a la financiación a nivel local

Los GAL son, frecuentemente, organismos privados (asociaciones, empresas sin ánimo de lucro o entidades sin personalidad jurídica) a los que se les atribuye la responsabilidad de prestar un servicio público. Los mecanismos para la financiación pública relevantes del DLCL deberían adaptarse para tener en cuenta esta cuestión. Asimismo, también deberían tenerse en cuenta las características específicas de muchos de los beneficiarios locales cuyos proyectos están financiados por el GAL. Existen varias opciones que facilitan el acceso de los actores locales a la financiación.

### **Cofinanciación:**

Se trata de proporcionar una **cofinanciación pública nacional** por adelantado: es aconsejable asegurarse de que, en el DLCL, la financiación pública nacional haya sido concedida por el ministerio regional competente, o bien por la autoridad regional, al mismo tiempo que la subvención de la UE. Tal solución contribuye a la sencillez y transparencia del sistema de ejecución y, del mismo modo, coloca 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, incluyendo la cofinanciación pública nacional, con el objetivo de fomentar y seleccionar proyectos de máxima prioridad desde un punto de vista estratégico.

En varios Estados miembros, es la autoridad local o regional la que proporciona la cofinanciación pública nacional que se necesita para complementar la subvención de la UE, con mucha frecuencia, proyecto a proyecto. Pese a que este método puede estar justificado, por ejemplo, en el caso de proyectos de grandes infraestructuras o de inversiones de negocios de gran magnitud, es posible que no resulte apropiado para el DLCL. Existe la posibilidad de que se produzcan más problemas cuando una administración local es responsable de la adjudicación de la cofinanciación pública nacional en una actuación proyecto a proyecto, ya que esto implica un apalancamiento adicional en el proceso de toma de decisiones y crea relaciones de poder asimétricas en la asociación del GAL.

Muchos de los beneficiarios cuentan con fondos y flujos de caja limitados, por lo cual es posible que experimenten ciertas dificultades hasta que el proyecto se haya completado y se hayan rendido cuentas de ello para recibir la subvención. Esto mismo puede sucederles a algunos GAL con respecto a los gastos de funcionamiento y promoción. Este tipo de problemas puede abordarse mediante pagos provisionales o anticipos, los cuales deberían estar cubiertos por garantías en caso necesario.

### **Pagos provisionales:**

Pagos provisionales o fraccionados. Los proyectos de mayor envergadura pueden dividirse en etapas, lo que ofrece la posibilidad de solicitar una determinada parte del pago al concluir y emitir el informe de cada etapa finalizada. De este modo, el beneficiario no necesita esperar a que se haya finalizado el proyecto completo y se hayan rendido cuentas de ello para que se efectúe el pago. Esto resulta útil a la hora de reducir las dificultades de flujo de caja. Esta solución se ha adoptado en muchos Estados miembros durante el periodo entre 2007 y 2013.

### **Mecanismos de prefinanciación:**

**Mecanismos de prefinanciación** tales como los anticipos. Se trata de una forma de permitir que los GAL y otros beneficiarios obtengan la financiación tan pronto como el proyecto haya

sido aprobado para su puesta en marcha. En los Fondos cubiertos por el RDC, cada programa recibe la prefinanciación de la Comisión, seguida de los pagos provisionales basados en las declaraciones de gastos y completada por un pago final. Los Estados miembros pueden escoger la flexibilidad que ofrece esta prefinanciación, por ejemplo para realizar pagos anticipados a los GAL que estén desarrollando las estrategias del DLCL con los fondos nacionales otorgados para cubrir los gastos de funcionamiento. En concreto, los anticipos de hasta el 50% de la subvención pública para los costes de funcionamiento y promoción están previstos expresamente tanto en el Reglamento sobre Desarrollo Rural como en el borrador del Reglamento FEMP<sup>79</sup>. Asimismo, el Reglamento sobre Desarrollo Rural también prevé la posibilidad de este tipo de anticipo para beneficiarios de subvenciones para la inversión<sup>80</sup>. Para solicitar anticipos, los GAL y los beneficiarios deberán proporcionar una forma de garantía adecuada.

En caso de que no exista la posibilidad de efectuar anticipos, los beneficiarios pueden solicitarle a alguna entidad financiera una financiación puente para cubrir los gastos del proyecto hasta que se les reembolse la subvención de la UE. También es posible que el beneficiario necesite acudir a un préstamo para realizar su propia contribución al proyecto<sup>81</sup>. Por lo tanto, es importante que el GAL establezca una buena relación con el sector financiero dentro de su área (por ejemplo, bancos locales o cooperativas de crédito), para facilitar, de este modo, el acceso a préstamos y a garantías para los proyectos del DLCL.

#### Cuadro 39: Soluciones financieras adaptadas al DLCL en Polonia

En Polonia, la cofinanciación nacional viene de la mano de la subvención de la UE. Una vez que el proyecto ha superado el proceso de aprobación, recibirá la financiación de ambas partes –tanto la parte nacional como la procedente de la UE- al mismo tiempo. Una de las prioridades clave del presupuesto nacional es asegurar la cofinanciación para el capital de la UE, lo cual resulta comprensible dado que Polonia es uno de los mayores beneficiarios de los fondos de cohesión y que, en el periodo entre 2007 y 2013, todo su territorio era una región de convergencia.

En las áreas de pesca polacas en las que se aplica el Eje 4 del FEP, tanto los grupos de acción local como los beneficiarios tienen la posibilidad de recibir anticipos que pueden ascender al 100% de la cuantía total del proyecto. Estos anticipos se financian a partir del presupuesto nacional.

Uno de los GALP de Polonia (Obra-Warta) ha establecido un acuerdo con el banco cooperativo local para conceder créditos a las ONG que los soliciten para llevar a cabo proyectos relacionados con la pesca. Las condiciones de estos préstamos, así como las decisiones relativas a los plazos, están adaptadas a las necesidades de los beneficiarios del Eje 4. Asimismo, el GALP también se ha encargado de buscar subvenciones adicionales para ayudar a los beneficiarios con el reembolso de la mitad de los intereses.

Una **toma de decisiones rápida** puede hacer que los grupos de acción local consigan financiación para sus proyectos de la forma más rápida posible, lo cual resulta de gran importancia para el desarrollo local a la hora de mejorar su flujo de caja. Las Autoridades de Gestión que implementan las mejores prácticas son aquellas que realizan los pagos durante los tres días siguientes a la recepción de las solicitudes de pago y algunas, incluso, consiguen

<sup>79</sup> Art. 63(2) del borrador del Reglamento FEMP

<sup>80</sup> Art. 63(2) del borrador del Reglamento FEMP

<sup>81</sup> Art. 45(4) del Reglamento (UE) n.º 1305/2013 (FEADER)

realizarlos durante el mismo día. En los peores casos, los pagos se dilatan hasta alrededor de 12 meses, lo cual puede ejercer una presión considerable sobre el flujo de caja de organizaciones que tengan que efectuar pagos regulares de forma mensual (como los salarios). La mejor solución es una administración sensata y rápida junto con una clara definición de los roles. El ejemplo de Finlandia que se muestra a continuación establece el punto de referencia en 3 meses, cota que debería ser el objetivo de todos los Estados miembros.

**Cuadro 40: Centros ELY (centros para el desarrollo económico, transporte y medio ambiente) en Finlandia: administración eficiente y separación de poderes con los grupos de acción local de pesca (GALP)**

La cadena de ejecución del DLCL para la pesca en Finlandia resulta extraordinariamente eficiente. Un proyecto de carácter habitual puede ser aprobado en un plazo de seis semanas tras su presentación. La clave para conseguir esta eficiencia reside en dos tipos de organización. Los 12 Centros ELY, organismos intermedios del gobierno nacional, se encargan de las cuestiones de elegibilidad, aprobaciones, contratación y pagos; el GALP, por su parte, selecciona los proyectos subvencionables y se encarga de la preparación de un plan de proyectos para elaborar el plan de acción.

Los proyectos deben presentarse formalmente en el Centro ELY, a pesar de que la mayoría también haya pasado por un contacto informal con la persona encargada de la coordinación del GALP. El Centro ELY le remite la solicitud al grupo de trabajo del GALP. Entonces, el subcomité del GALP se reúne dos semanas antes de que se celebre la reunión de la junta principal. Existen dos procedimientos posibles a la hora de tomar la decisión: bien durante una reunión presencial, o bien mediante un procedimiento escrito a través del correo electrónico. Posteriormente, se ratifica la decisión en la junta principal del GALP y se envía al Centro ELY. Una vez finalizado el trabajo administrativo, se le envía la carta de oferta al solicitante en un plazo de seis semanas desde la recepción de la documentación original en el Centro ELY.

Rara vez rechazará el Centro ELY un proyecto seleccionado por el GALP, no solo porque el personal del grupo comprueba la elegibilidad de las ideas de un proyecto desde el principio, sino también porque estos centros tienen conocimiento sobre los proyectos que elaboran los GALP, por lo cual, cualquier cuestión de elegibilidad se identifica normalmente antes de que se haya invertido mucho trabajo en desarrollar un proyecto no subvencionable.

Al beneficiario se le permite comenzar a desarrollar el proyecto desde la misma fecha de envío de la solicitud, pero bajo su propia responsabilidad. Los pagos se efectúan durante los tres meses posteriores a la recepción de la reclamación.

**7.3. Reducción de la carga administrativa a través de proyectos de pequeña envergadura y esquemas paraguas**

El RDC deja claro que es el GAL el encargado de decidir cuáles serán los proyectos financiados y cuál será la cuantía que reciban como subvención (el artículo 34 especifica que el GAL evalúa las solicitudes de subvención, selecciona las operaciones y fija la cuantía). La Autoridad de Gestión (o su Organismo Intermedio designado) es responsable de asegurar una selección transparente de los GAL, así como de verificar que tanto el GAL como el beneficiario cumplen con todos los requisitos obligatorios. En virtud de determinadas condiciones que se describen en el capítulo 5 –dentro de las disposiciones establecidas por la normativa nacional y de la UE–, las Autoridades de Gestión también pueden delegar en los GAL otras tareas, como por ejemplo

la aprobación final de los proyectos, lo cual incluye la firma del acuerdo de concesión o la transferencia de la subvención a los beneficiarios.

Este proceso de aprobación del proyecto, el cual consta de dos etapas, no necesariamente tiene que tratarse de un proceso extenso: si todos los actores implicados tienen claras las funciones que han de desempeñar y si existen procedimientos y herramientas (*checklist*, etc.) que faciliten la toma de decisiones, el proceso puede simplificarse. No obstante, existen métodos para simplificarlo aún más, siempre y cuando se empleen determinados mecanismos como los “esquemas de proyectos de pequeña envergadura” y los “esquemas paraguas”.

En los **esquemas de proyectos de pequeña envergadura establecidos por las AG**, los proyectos que se encuentran por debajo de un tamaño determinado (por ejemplo, 5.000 €) y que, en ocasiones, encuentran limitaciones con respecto a los objetivos que pueden salvarse con la subvención recibida, pasan por unos sistemas de solicitud y aprobación simplificados (formularios de solicitud menos extensos y menor cantidad de documentación requerida). Esto supone una ventaja para beneficiarios con menos experiencia (como pequeñas ONG o particulares), ya que facilita el acceso a las subvenciones y, al mismo tiempo, reduce el riesgo mediante la limitación del importe de la ayuda y del objetivo. Este tipo de esquema se ha utilizado en varios Estados miembros durante el periodo entre 2007 y 2013.

El GAL emplea los esquemas paraguas para desembolsar subvenciones pequeñas (por ejemplo, cuantías inferiores a 3.000 €) en favor de un tipo de beneficiario específico (como ONG o empresas de pequeño tamaño, o bien como un tipo determinado de sector o empresa). En estos casos, el GAL actúa como promotor del proyecto y, como tal, solicita un paquete de financiación determinado y, posteriormente, lo distribuye en forma de pequeñas subvenciones entre los beneficiarios de esta área. Se diferencia de los esquemas de proyectos de pequeña envergadura en que el GAL es, normalmente, el que se encarga tanto de realizar la solicitud como de recibir la subvención, mientras que las Autoridades de Gestión se encargan de las cuestiones relativas a los pagos, la inspección y el control.<sup>82</sup>

Pese a que esta propuesta aporta ventajas, resulta importante prestar atención al diseño. Los proyectos paraguas pueden facilitar el acceso de pequeñas organizaciones, negocios y particulares a los programas, así como hacer 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 significativa. La elaboración de los informes es responsabilidad de una organización (normalmente, el GAL) con experiencia en la documentación de gastos públicos. El GAL es responsable de elaborar una lista detallada de las entidades que reciben asistencia para las pistas de auditoría.

A la hora de diseñar los proyectos paraguas, los GAL deben asegurar que llevan a cabo una supervisión cuidadosa de las actividades que realizan los beneficiarios de este tipo de proyectos para evitar el riesgo de que se produzcan gastos no subvencionables. En segundo lugar, para evitar que este tipo de proyectos se convierta en una especie de caja negra -es decir, que contenga una serie de actividades que no se relacionan estrechamente con el objetivo general-, los proyectos deberían centrarse en actividades muy específicas y similares, para alcanzar así los objetivos estratégicos del DLCL. En el caso de Escocia que se muestra a continuación (véase cuadro 41), esta fue la acreditación que se le concedió al turismo.

---

<sup>82</sup> Los proyectos en los que se utilizan los esquemas paraguas se encuentran amparados por las **ayudas de minimis**.

#### Cuadro 41: Ejemplos de esquemas tipo paraguas de Escocia (Reino Unido), Finlandia y Suecia

En Angus, a cargo del GAL de Tayside Rural en Escocia, se ha empleado este enfoque para implementar los proyectos relacionados con el turismo. Uno de los tipos cubre los gastos de acreditaciones de los establecimientos *bed and breakfast* con un rango de entidades de turismo relevantes. La subvención LEADER cubre el 40% de los gastos de acreditación; las subvenciones nacionales procedentes de las autoridades locales, el 50% y el mismo establecimiento *bed and breakfast*, el 10%. Una acreditación ordinaria cuesta aproximadamente 800 € y alrededor de 30 se gestionaron con un coste total elegible de 23.000 €.

Un segundo ejemplo escocés a cargo de LEADER utilizó un esquema paraguas para conceder pequeñas subvenciones de hasta 5.750 € para la puesta en funcionamiento de empresas de carácter social. Por la misma cuantía, también se dispone de un desarrollo continuado. El coste total del esquema fue de 100.000 €, con un financiación del 40% por parte de la Unión Europea. Los gastos subvencionables cubrieron el asesoramiento y la financiación del desarrollo del negocio (como la planificación del negocio, las herramientas de *marketing*, los fondos, IT, legalidad, productos y desarrollo de servicios), cursos de formación, concienciación, señalización, cooperación, y buenas prácticas.

En Suecia, los esquemas paraguas se emplean en proyectos dirigidos a la juventud de las zonas rurales. Los beneficiarios son, principalmente, grupos de jóvenes, comunidades pequeñas y organizaciones culturales. Las acciones subvencionables incluyen la viabilidad de los estudios, los festivales juveniles, las visitas de estudios e incluso las inversiones de pequeñas cuantías. Normalmente, el nivel de financiación más alto es de unos 3.000 €.

En Finlandia, se emplea el mecanismo de “proyectos de coordinación” para financiar un amplio rango de proyectos de pequeña escala al reunirlos todos en un único proyecto. Estos proyectos de coordinación pueden incluir medidas estrictas y moderadas, las cuales son seleccionadas por la junta del GAL a partir de una convocatoria de propuestas pública. Por ejemplo, en el GAL de Joutenssen Reitti, se seleccionaron 13 de las 23 solicitudes para su implementación. Un presupuesto total de 50.000 € respaldaba estos 13 microproyectos, entre los que se incluía el pintado del ayuntamiento. El GAL firmó encargos con cada uno de los 13 beneficiarios y realizó la supervisión de los gastos y los resultados obtenidos.

Para muchos proyectos locales, la velocidad constituye un factor crucial a la hora de alcanzar los objetivos del proyecto, por lo que tanto los esquemas de proyectos de pequeña envergadura como los esquemas paraguas pueden resultar importantes. No obstante, si se tiene en cuenta el nivel de delegación, la velocidad no es el único factor que debe tenerse en cuenta. Otro asunto que no se debe olvidar es que el sistema de ejecución del DLCL debe fomentar la responsabilidad local, así como promover el sentido de propiedad y la promoción local.

#### 7.4. Aclarar los asuntos relativos a la subvencionabilidad

En los reglamentos de la UE se especifica que existen determinados tipos de gastos que no pueden ser financiados por ciertas subvenciones. Asimismo, muy a menudo, las Autoridades de Gestión añaden sus propias restricciones. Su intención es proporcionar orientación a los GAL y beneficiarios y excluir los gastos que, según las Autoridades de Gestión, no constituyan una prioridad para la subvención, o puedan resultar problemáticos desde el punto de vista de la responsabilidad de rendir cuentas, la inspección y el control. La experiencia demuestra que los intentos de definir todos los gastos subvencionables de un modo demasiado preciso (por

ejemplo, mediante la publicación de listas detalladas de cifras de gastos aceptables) conducen inevitablemente a cuestiones interminables, así como a dificultades para interpretar si un gasto en concreto es realmente subvencionable o no. A su vez, esto puede dilatar el proceso de aprobación del proyecto, en especial si la decisión en cuestión implica a niveles administrativos superiores al GAL.

Dentro de los límites establecidos en los reglamentos, es aconsejable asegurarse de que la definición del concepto subvencionable quede bien clara, de modo que pueda adaptarse a una variedad de situaciones locales sin llevar a disputas innecesarias sobre los gastos individuales. La AG también puede evitar que los GAL financien causas que no son apropiadas mediante la elaboración de una lista de gastos **no subvencionables**.

Los motivos para que un proyecto o parte de él se declare no subvencionable deberían ser **completamente transparentes y anunciarse de manera correcta**, de modo que todas las partes interesadas los conozcan con antelación y puedan tenerlos en cuenta a la hora de preparar los proyectos. Los GAL deberían prestar especial atención a conocer detalles sobre estas normas e informar a sus promotores de proyectos. Asimismo, deberían mantener un contacto regular con el personal de administración del programa encargado de los controles de elegibilidad (en caso de que estos controles no se hayan delegado en el mismo GAL), a fin de asegurar una **mutua comprensión** de las normas.

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

**IVA:** en el pasado, los problemas ocasionados por la interpretación de las normas relativas al IVA han causado retrasos en los pagos. Por lo tanto, resulta importante que tanto los GAL como las AG aclaren las normas en etapas tempranas. Al tratarse el IVA de una cuestión de competencia nacional, la interpretación de qué organizaciones pueden recuperar el IVA varía ampliamente entre los Estados miembros. En los casos en los que es posible recuperar el IVA, el IVA abonado por el GAL o el beneficiario no debe formar parte de la reclamación de gastos. Por el contrario, en los casos en los que ni el GAL ni el beneficiario tienen la posibilidad de recuperar este impuesto de acuerdo con la legislación nacional, este puede constituir un gasto subvencionable.<sup>83</sup> En este último caso, el IVA debe incluirse en el presupuesto del proyecto, así como también en la reclamación de gastos.

**Garantías bancarias:** En algunos casos, los anticipos que se ofrecen en virtud de los reglamentos deben estar asegurados mediante una garantía bancaria. Esto puede resultar un problema para los GAL y los beneficiarios que sean ONG o empresas sociales. Por ejemplo, en Polonia, el coste habitual de la obtención de una garantía es de unos 1.000 €. Algunos GAL han sido capaces de esquivar este problema consiguiendo garantías por parte de los distritos. Tanto una aclaración temprana de las normas como la búsqueda de opciones más económicas resultan esenciales.

**Contribución en especie:** la contribución mediante la realización de trabajos no remunerados o mediante el acceso abierto a determinados activos es una característica habitual del DLCL y puede constituir un valor añadido sustancial. En muchos casos, esto demuestra el compromiso tanto de los miembros de la asociación del GAL como de otras personas locales hacia las metas comunes. Anteriormente, algunas AG no consideraban esta contribución un gasto subvencionable (es decir, no permitían que su inclusión redujese el importe de la contribución

---

<sup>83</sup> Art. 69 (3) del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 (FEADER)

que un GAL o beneficiario tuviese que aportar a la financiación del proyecto) y, por consiguiente, se excluían muchas iniciativas y contribuciones valiosas. Según el artículo 69 (1) del RDC, las contribuciones en especie se consideran subvencionables, siempre que se cumplan los criterios dispuestos en el artículo mencionado anteriormente y lo permitan las normas específicas del Fondo y del programa. Los GAL deberían comprobar si esta opción es posible en su caso. Las contribuciones en especie pueden constituir un importante método que permita ampliar el rango de beneficiarios potenciales y pueda, asimismo, incrementar la capacidad del GAL para financiar sus propias operaciones.

## 7.5. Empleo de costes simplificados

### Antecedentes

Durante el periodo de programación 2007-2013, las opciones de costes simplificados (OCS) se emplearon principalmente en virtud del FSE, y en el año 2011, aproximadamente la mitad de los Estados miembros de la UE habían implementado opciones de costes simplificados.<sup>84</sup> En virtud del FEDER, el uso de tarifas a tanto alzado para los costes indirectos ha aumentado desde 2010. Alrededor de 45 programas disponen de tarifa a tanto alzado.

El Informe Anual de 2012 del Tribunal de Cuentas Europeo establece que no se han encontrado errores relativos al empleo de métodos de costes simplificados en la muestra FSE, lo cual indica que los proyectos cuyos gastos han sido declarados empleando las OCS son menos propensos a experimentar errores. Por consiguiente, un uso más extensivo de las OCS tendría, normalmente, un impacto positivo sobre el nivel de error<sup>85</sup>.

Valiéndose de la experiencia comentada anteriormente, la posibilidad de emplear costes simplificados se ha desarrollado a través de todos los Fondos EIE y se establece en el Reglamento sobre las Disposiciones Comunes (artículos 67 y 68). En el RDC, existen disposiciones para tres tipos diferentes de opción de costes simplificados: baremo estándar de costes unitarios, cantidad fija única y financiación a tanto alzado (véase Cuadro 42 a continuación).

### 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.

**Cuadro 42: Los tres tipos de opciones de costes simplificados**

Tipo de opción de costes simplificados	Definición en el reglamento	Ejemplos ilustrativos en un contexto de desarrollo local
Baremo estándar de costes unitarios	Bien una parte o la totalidad del gasto subvencionable se calcula en función de las actividades cuantificadas, multiplicando los resultados por un coste unitario	El baremo estándar de los costes unitarios se ha empleado, por ejemplo, para fijar el coste de la formación de un aprendiz, o bien el coste de la ejecución de un esquema de instrucción, o bien el

<sup>84</sup> Evaluación Metis y Wiiw 2012 de la reacción del FSE ante la crisis económica y financiera

<sup>85</sup> Informe anual ECA 2012, párrafo 6.23, DOUE, 14/11/2013, C 331/175

	<b>establecido previamente.</b>	<p>coste de un asesor comercial por hora. El baremo estándar de los costes unitarios también podría cubrir las contribuciones en especie.</p> <p>Por ejemplo, en Austria se estableció la tarifa de 30 €/hora para trabajadores autónomos que participasen en proyectos financiados por el FEDER en el campo de I+D.</p>
Cantidades fijas únicas ( <i>Lump sums</i> )	<p>Bien una parte o la totalidad del gasto subvencionable se calcula en función de una <b>cuantía única preestablecida</b> (que debe ser inferior a 100.000 € de contribución pública), de acuerdo con las condiciones del acuerdo sobre actividades y/o resultados definidas previamente).</p> <p>Advertencia: Las cantidades fijas únicas constituyen un sistema binario: si se ejecutan las actividades y/o resultados acordados, se realiza el pago de la cuantía preestablecida. En caso contrario, no se efectúa dicho pago. Este sistema funciona mejor en el caso de proyectos con un solo entregable (por ejemplo, “una conferencia organizada”).</p>	<p>La cuantía subvencionable de una reunión podría establecerse mediante una suma específica que cubra los gastos de alquiler de salas de reuniones, dietas y refrigerios y materiales audiovisuales. Esta cuantía podría estar basada en una evaluación de los costes de proyectos similares llevados a cabo con anterioridad. El pago se efectúa una vez alcanzados los objetivos, es decir: tras presentar pruebas de que se ha llevado a cabo la reunión.</p> <p>Ciertos tipos de gastos producidos por la asignación de funciones de coordinación a un GAL podrían basarse en cantidades fijas únicas establecidas por un conjunto de tareas acordado.</p>
Financiación a tanto alzado	<p>La categoría específica de gasto subvencionable se calcula previamente aplicando un porcentaje a una o varias categorías de gastos subvencionables. Este método puede emplearse tanto para calcular los costes indirectos como para otros tipos de gastos.</p> <p>La forma de financiación a tanto alzado más utilizada se empleará a la hora de calcular los costes indirectos.</p>	<p>A menudo, la financiación a tanto alzado se utiliza para determinar los gastos que pueden resultar difíciles de justificar y que se generan en el marco de categorías de costes de una índole diferente. Por ejemplo, los costes indirectos que surgen de la gestión de una unidad de vecinos local (arrendamiento, telefonía, material de oficina, calefacción) en la que existe una oficina compartida.</p> <p>En Alemania, los costes indirectos de los proyectos se fijaron al 7% de los costes directos para la mayoría de los programas FSE durante el periodo entre 2007 y 2013.</p> <p>La financiación a tanto alzado reduce</p>

		inmensamente la carga administrativa de los beneficiarios, pero el método aún está más enfocado hacia las contribuciones (los gastos directos deben ser documentados), en contraposición a lo que sucede en el baremo estándar de costes unitarios y en las cantidades fijas únicas.
--	--	--

### Razones por las cuales emplear las OCS en el contexto del DLCL

- Reducción de la carga administrativa de los GAL: permitir que el GAL utilice opciones de costes simplificados, por ejemplo, para una parte o la totalidad de sus gastos de funcionamiento y desarrollo, podría resultar en una disminución significativa de la carga administrativa mediante la reducción del número de documentos que necesitan ser archivados.
- Reducción de la carga administrativa de las Autoridades: se reduce el tiempo empleado en la revisión de facturas y los controles pueden sustituirse por inspecciones *in situ*, lo que les permitiría centrarse más en la calidad de los proyectos financiados y no en los gastos incurridos.
- Menor riesgo de error: véase la conclusión de 2012 del Tribunal de Cuentas Europeo (arriba).

### Elementos a los que prestar atención a la hora de diseñar las OCS para el DLCL

En un contexto de DLCL, es necesario ser cuidadoso para evitar el estrés financiero que se les causa a las organizaciones de pequeño tamaño al colocarlas en un ambiente de financiación más complicado. Por este motivo, cualquier opción de costes simplificados empleada debe ser seleccionada y aplicada de manera muy cuidadosa.

#### *Baremo estándar de costes unitarios*

Al diseñar la opción de coste simplificado, se debería reflexionar detenidamente sobre la manera de justificarla. De hecho, si el coste unitario se ha definido como gasto de formación por hora del aprendiz, será necesario que el aprendiz firme partes de asistencia para cada hora. Por otro lado, si el coste unitario se designa como gasto de formación para un aprendiz que se encuentra en proceso de obtención de la certificación formativa, significa que el coste unitario será justificado gracias al registro inicial del aprendiz junto con su certificado final.

#### *Cantidades fijas únicas (Lump sums)*

Es posible que se generen conflictos en los que los GAL o los proyectos puedan encontrarse en peligro de perder una subvención por haber alcanzado la consecución de un objetivo a duras penas (por ejemplo, bajo el enfoque *lump sums*, conseguir puestos de trabajo para nueve aprendices cuando el objetivo era diez). Los pagos de cantidad fija única siguen una lógica binaria, es decir, "sí o no": si se consigue el resultado, se efectúa el pago; en caso contrario, no. Esta naturaleza binaria de los pagos de cantidad fija única puede resultar especialmente peligrosa para los beneficiarios, por lo que se recomienda que se utilice únicamente en circunstancias bien definidas y bien enfocadas en las que los resultados se puedan predecir con facilidad (como es el caso de la terminación de estudios). En otros casos, puede emplearse

una opción de costes simplificados más flexible o progresiva, como por ejemplo, los costes unitarios estándar.

*Stärken vor Ort* fue un programa de fortalecimiento del FSE, que se llevó a cabo a través de 280 oficinas locales de toda Alemania. Las cantidades fijas únicas se emplearon para calcular las cuantías pagadas a las oficinas de administración locales (véase cuadro 43 a continuación).

#### Cuadro 43: Stärken Vor Ort: Empleo de las cantidades fijas únicas para sufragar los gastos de funcionamiento

**Stärken Vor Ort** fue un programa de fortalecimiento que surgió en Alemania, con un enfoque de grupo objetivo localizado que se centraba en jóvenes y mujeres entre 2009 y 2012. El programa cuenta con un valor total de más de 71 millones de euros y fue financiado por el FSE en toda la República Federal, administrado por un organismo intermedio que actúa en representación del Ministerio Federal Alemán de Familias, Tercera Edad, Mujeres y Juventud. El programa fue llevado a cabo por 280 administraciones locales gubernamentales. Durante los tres años en los que se desarrolló su actividad, el programa subvencionó 9.000 microproyectos con un valor de hasta 100.000 € y llegó hasta 235.000 jóvenes y mujeres.

**Financiación:** El programa ofrecía hasta 100.000 € para microproyectos en barrios individuales o hasta 150.000 € en distritos de mayor tamaño. Los microproyectos estaban financiados al 100% por el FSE, pero la autoridad local tenía la obligación de contribuir a los costes con un 15% adicional a través de los gastos de personal de la oficina local de coordinación (definida como un beneficiario intermedio de los fondos del FSE).

**Cantidad fija única:** Con el objetivo de simplificar los procesos administrativos y reducir la tasa de error, se proporcionó una cantidad fija única para los gastos operacionales (excluyendo los gastos de personal) de las oficinas locales de coordinación. Estos gastos cubrían las campañas publicitarias, los gastos administrativos, el equipamiento de pequeño tamaño y el mantenimiento.

Esta cantidad fija única se calculó en función de los datos históricos y como un porcentaje del valor total del FSE, fijado al 14% de la subvención total del FSE. Para aquellos que fueran a recibir hasta 100.000 €, la cantidad fija única máxima podría ser de 14.000 € (barrios) y para aquellos distritos cuya suma máxima ascienda a los 150.000 € de hasta 21.000 €. A cambio de recibir esta cantidad fija única, las oficinas de coordinación locales tendrían que satisfacer ciertas condiciones:

- Establecimiento de los comités locales asociados al programa a nivel local
- Lanzamiento, como mínimo, de una campaña pública a nivel local
- Participación de la oficina local de coordinación en los eventos y grupos de comunicación al menos en una ocasión
- Implementación de un número mínimo de macroproyectos y uso apropiado de los fondos para la financiación de los mismos

La forma de cálculo está basada en el Reglamento (CE) nº 396/2009, así como en el documento de trabajo de la Dirección General de Empleo (DG EMPL) y de la Dirección General de Política Regional (DG REGIO)<sup>86</sup>. El programa finalizó a finales de 2011 y fue evaluado en 2012. Una alternativa habría sido emplear un sistema de tanto alzado.

<sup>86</sup> Documento COCOF 09/0025/04-ES de 28/01/2010 (la Comisión Europea está redactando una actualización de este documento).

La Comisión recomienda realizar el trabajo sobre las metodologías de cálculo de los costes simplificados con todas las partes interesadas, tales como los GAL (incluyendo a las Autoridades de Inspección), con el objetivo de que todos los actores de los Sistemas de Gestión y Control comprendan y estén de acuerdo con el nuevo sistema.

## **7.6. Inspección y control**

Las operaciones del DLCL están sujetas a unos procesos de inspección y control llevados a cabo por las autoridades competentes dentro de sus funciones y responsabilidades, tal y como requieren las disposiciones reglamentarias de la UE relativas a los sistemas de gestión y control de proyectos del fondo EIE.

Resulta sumamente importante<sup>87</sup> que, desde el principio, los procedimientos se establezcan de manera justa y transparente, definiendo con claridad las obligaciones y la responsabilidad de rendir cuentas de todos los actores implicados. Los beneficiarios deberían ser conscientes de las obligaciones que deben cumplir durante las etapas más tempranas del ciclo del proyecto.

Con el objetivo de lograr una gestión sensata del DLCL, deberían incorporarse controles efectivos y eficientes en los procesos dirigidos a mitigar, entre otras cosas, los riesgos inherentes de posibles conflictos de interés, duplicidad de funciones y criterios de elegibilidad dudosos.

A la hora de implementar las operaciones del DLCL, se deberían tener en cuenta los riesgos que pudieran conducir a errores, en particular asegurándose de que los gastos incurridos sean razonables, y que los procedimientos públicos de adquisición sean respetados si fuera pertinente.

## **7.7. Observaciones finales**

Tal y como se ha mencionado anteriormente, muchas de las recomendaciones están dirigidas en primer lugar a las Autoridades de Gestión responsables del diseño de unos mecanismos de ejecución eficientes. No obstante, los GAL deberían ser conscientes de los posibles beneficios y las consecuencias de las múltiples opciones de ejecución, al igual que deberían participar de forma activa en debates con las Autoridades de Gestión, con el objetivo de desarrollar mecanismos de ejecución adecuados al DLCL. La comunicación entre GAL, así como el intercambio de experiencias con los GAL que actúan en otras regiones y/o que emplean otros Fondos, puede resultar una importante fuente de conocimiento e inspiración. Del mismo modo, podría resultar útil para los GAL en los debates que mantengan con las Autoridades de Gestión sobre los asuntos relativos a la ejecución de los proyectos.

Es posible simplificar, acelerar y facilitar la implementación del DLCL para todos los interesados, pero esto requiere una buena planificación anticipada por parte de las Autoridades de Gestión, así como una gran cantidad de trabajo preliminar, incluyendo la formación y la concienciación de todos los actores que participan en la cadena de ejecución. Desde el inicio del proyecto, debería prestarse especial atención a la hora de establecer canales de comunicación apropiados entre los GAL y las Autoridades de Gestión.

---

<sup>87</sup> Tal y como se detalla en las Directivas comunes de las direcciones generales de la Comisión Europea sobre desarrollo local participativo en los fondos estructurales europeos y los fondos de inversión (Abril de 2013) dirigidas principalmente a las Autoridades de Gestión