



Bruselas, 29-5-2006

DESARROLLO SOSTENIBLE DE LAS ZONAS PESQUERAS: GUÍA PARA LA APLICACIÓN DEL EJE 4 DEL FEP¹

Capítulo 1. Introducción

PARTE A CÓMO PRESENTAR EL EJE 4 EN LOS PROGRAMAS OPERATIVOS

Capítulo 2. Explicación del contexto del Eje 4. Retos necesidades y brechas en la política.

Capítulo 3. Diseño del contenido del Eje 4: Visión, propósitos y objetivos

Capítulo 4. Diseño del contenido del Eje 4: Planificación y recursos

Capítulo 5. Diseño del contenido del Eje 4: La selección de grupos y circuitos administrativos y financieros

PARTE B EJE 4 A NIVEL LOCAL (listas de verificación de preguntas)

Capítulo 6. Definición de la zona

Capítulo 7. Diseño de estrategias eficaces de desarrollo local

Capítulo 8. Organización del partenariado

Capítulo 9. Garantizar la gestión eficaz de la estrategia de desarrollo local

Capítulo 10. Intercambio buenas prácticas y trabajo en red

ANEXOS

Anexo 1. Ejemplos de buenas prácticas en otros programas

Anexo 2. Esquema de los principales tipos de evaluación de procesos

¹ Este documento de trabajo se elaboró en cooperación con Paul Soto, Yves Champetier y Jean-Charles Lollier como contribución a la conferencia sobre «el desarrollo sostenible de las zonas pesqueras - cómo desarrollar el Eje 4 dentro de los programas operativos», que se celebrará los días 26-27 de junio de 2006 en Oporto, Portugal.

Capítulo 1. Introducción.

¿Por qué un eje nuevo sobre el desarrollo sostenible en las zonas pesqueras?

Las zonas costeras reflejan muchos de los retos principales a los que se enfrenta la Unión Europea (UE). En conjunto cubren el 10% del territorio de la UE y albergan el 16% de su población. Algunos de los centros de crecimiento económico más competitivos de Europa, así como importantes legados medioambientales, también se encuentran localizados en zonas costeras. Paralelamente, muchas zonas costeras son los sitios preferidos para la ubicación de nuevas residencias y el desempeño de nuevas actividades de ocio, cuya popularidad puede ejercer una presión enorme sobre las actividades tradicionales, como la pesca, y los recursos naturales.

En el otro extremo, las zonas costeras más remotas y las zonas pesqueras (que incluyen lagos, estanques y estuarios de río), altamente dependientes de la pesca, se enfrentan a una serie de problemas nuevos al entrar en el siglo XXI. Entre otras cosas, tienen que hacer frente a los «cambios en los sectores de la pesca y acuicultura, a la evolución de los mercados mundiales, a la reducción de los recursos pesqueros y a la necesidad de explotar los recursos naturales y el medioambiente de una forma sostenible, prestando una atención particular a la calidad de los recursos de pesca y acuicultura»¹

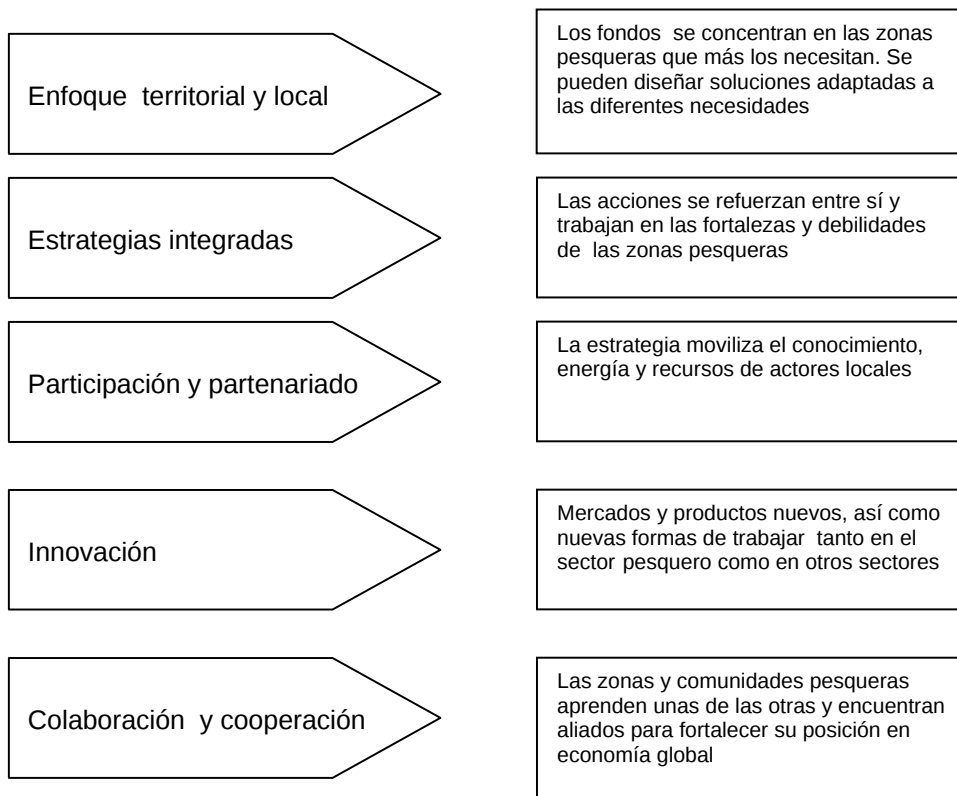
La Comisión comprende que el enfoque complejo y en constante evolución que afecta a las zonas y comunidades pesqueras no se puede tratar solamente con las políticas y herramientas tradicionales. Por ello, argumenta que la UE «tiene que poder proporcionar medidas adicionales complementarias a la conversión de las zonas afectadas por la reestructuración del sector pesquero». Esto explica que el reglamento del Fondo Europeo de Pesca (FEP) incluya para el periodo 2007-2013 un nuevo «Eje Prioritario 4 para el desarrollo sostenible de las zonas pesqueras».

La diferencia crucial entre el Eje 4 y las otras medidas tanto del FEP como de otros periodos de programación financiera no es tanto en lo que se refiere a contenidos como a acciones. De hecho, como veremos más tarde, muchas de las acciones llevadas a cabo en el Eje 4 probablemente sean similares a las implantadas por los programas anteriores como PESCA, INTERREG y EQUAL. El principal valor añadido del Eje 4 reside en *la forma en cómo se ponen en práctica y se entrelazan estas acciones, en y por medio de las comunidades pesqueras.*

La Comisión argumenta que, debido a «la diversidad de las situaciones y de las zonas en toda la UE y conforme al principio de subsidiaridad, la ayuda del FEP para el desarrollo de las zonas pesqueras tendrá que formar parte de un *enfoque local integrado, centrado en una estrategia territorial relevante y adaptado a la situación local. El diseño y la puesta en práctica estarán tan descentralizados como sea posible y se le dará preferencia a la participación de actores privados tanto sobre el terreno como en el enfoque ascendente.*»

Por lo tanto, el objetivo del Eje 4 no es sólo abordar los efectos a corto plazo de la Política Pesquera Común y de los impactos económicos, sociales y medioambientales de la extinción de recursos. Sino que se propone ayudar a las comunidades y zonas pesqueras a que creen nuevas fuentes de ingresos *sostenibles* y de calidad de vida. Y para ello, proporciona a aquellos que mejor comprenden los problemas y deseos de las comunidades pesqueras las herramientas para adaptar las soluciones a las necesidades reales.

Características y ventajas clave del Eje 4:



No obstante, para obtener la mayoría de estas ventajas se deben superar algunas dificultades referentes al diseño y a la gestión del programa, tanto a nivel nacional como local. Uno de los inconvenientes más importantes del Eje 4 es que, al tener recursos limitados, no puede funcionar por sí mismo. Para que sea realmente eficaz tiene que funcionar perfectamente dentro de otras acciones del FEP y de otros instrumentos comunitarios. A lo largo de esta guía proporcionaremos una serie de sugerencias o pautas sobre cómo asegurar que las comunidades pesqueras obtengan realmente el mayor rendimiento del Eje 4.

Objetivos y estructura de la guía

Esta guía tiene dos objetivos principales:

- Ayudar a los Estados Miembros a diseñar el Eje 4 en sus programas operativos y empezar a preparar la selección de áreas y grupos (Parte A). Esta sección se desarrolla a continuación con más detalle.
- Ayudar a los grupos locales a preparar y presentar los planes de desarrollo local (Parte B). Para ello, se ha preparado una lista de verificación de preguntas. El contenido se desarrollará más extensamente en otoño de 2006.

PARTE A

CÓMO PRESENTAR EL EJE 4 EN LOS PROGRAMAS OPERATIVOS

Capítulo 2. Explicación del contexto del Eje 4. Retos, necesidades y brechas en la política.

Uno de los factores más importantes para el éxito del Eje 4 es una identificación correcta de los retos más importantes y de las necesidades reales de las comunidades pesqueras, seguido del análisis de los problemas que ya están siendo abordados por las políticas existentes y que aún necesitan más ayuda. En esta sección proporcionamos una breve lista de verificación de preguntas y algunos ejemplos útiles que los Estados Miembros tienen que considerar para hacer una buena propuesta del Eje 4 en sus Programas Operativos.

Para definir el **contexto** del Eje 4 sugerimos que los Estados Miembros consideren cuatro preguntas principales:

1. **¿Cuáles son los principales retos y necesidades de las zonas pesqueras y cuáles son particularmente relevantes para el Eje 4 dadas la reducción de recursos y las tendencias actuales de la Política Pesquera Común?**

Una respuesta detallada a esta pregunta sólo la proporcionará el análisis DAFO realizado en cada una de las zonas elegidas por el Eje 4. No obstante, antes de esto los Estados Miembros tienen que proporcionar al menos el contexto general.

Por ejemplo, uno puede imaginarse una serie de retos clave que pueden provenir de cambios en el sector pesquero o de cambios en otros sectores y en la naturaleza de la zona pesquera.

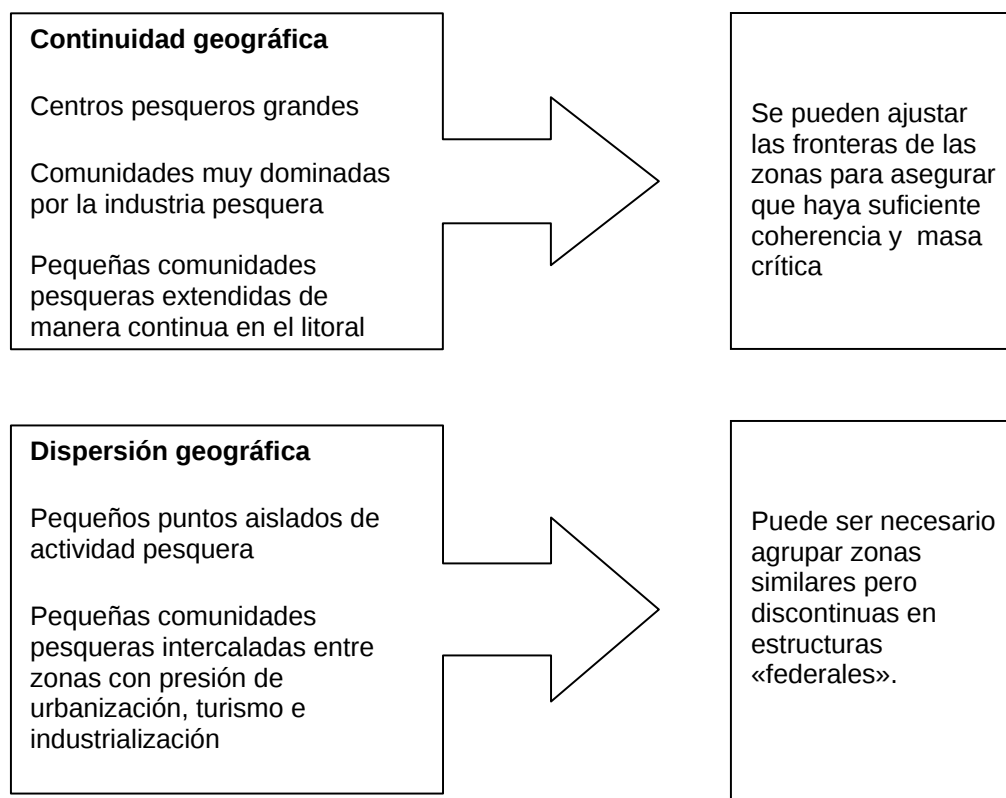
Retos que surgen dentro del sector pesquero	Reestructuración de la flota para adaptarse a las existencias de los recursos.
	Falta de competitividad del sector pesquero en los mercados globales.
	Falta de integración en los mercados finales de transformación y comercialización.
	Necesidad básica de modernizar y crear las condiciones adecuadas para la viabilidad del sector en determinados Estados Miembros.
Retos que surgen fuera del sector pesquero	Falta de empleo alternativo para los pescadores, sus familias y otros miembros de las comunidades pesqueras.
	Lejanía, escaso acceso, emigración y despoblación, falta de servicios básicos
	Presión de la urbanización
	Presión del turismo, segundas viviendas y otras actividades de ocio relacionadas con el mar.
	Degradación medioambiental. Presión social para conservar el medioambiente.

Los Estados Miembros deben proporcionar los factores claves que seleccionarán para justificar la escala y severidad de cada reto que identifican. *Por ejemplo, hay 40.000 empleos en el*

sector pesquero en Galicia. La racionalización de la flota es probable que implique la pérdida de un número de empleos y hay que considerar que se creará menor número de puestos de trabajo en la transformación, comercialización y control de calidad de la pesca. Algunos de estos trabajos pueden ser de jornada completa pero muchos pescadores quizás tengan que complementar sus ingresos de la pesca con otras actividades. El reto es crear un número de empleos (que represente aproximadamente la diferencia entre los dos números anteriores) en otros sectores como el turismo, la protección del medioambiente y los servicios.

2. ¿Cómo se han planificado estos retos y problemas en cada país?

El segundo paso es analizar la distribución geográfica de estos retos, que pueden variar enormemente entre los países, y que una vez más es fundamental para decidir tanto el número como la naturaleza de los territorios a elegir por el Eje 4 y la naturaleza de los partenariados. Sin pretender ser exhaustivo, se pueden identificar varias situaciones.



La forma del litoral también puede tener un efecto importante sobre la estrategia como, por ejemplo, los estuarios de las «Rías» en Galicia y los «Abers» en Bretaña.

Una vez que se hayan identificado y planificado los retos principales de las comunidades pesqueras en el territorio, los Estados Miembros pueden resumir esta información en una tabla como la que usó la Comisión para hacer un análisis preliminar de la situación en Finlandia.

En Finlandia las zonas relevantes para el Eje 4 están dispersas por todo el país y tienen un carácter muy diverso que va desde el mar hasta aguas interiores, desde zonas rurales con escasa población hasta grandes ciudades costeras. A continuación describimos dos de las categorías de comunidades principales se han descrito de la forma siguiente:

Región	Tipo de zonas pesqueras	Retos principales	Información cuantitativa (si es posible)
Finlandia	Zonas escasamente pobladas	Falta de inversión, empleo y posibilidades de comercialización del producto.	La media de densidad de población en Finlandia es de 17,3 personas/km ² . El norte es la zona más escasamente poblada donde la densidad de población cuenta sólo con 2,8 personas/km ² . La tasa de desempleo es del 16,1 %. El este es la principal zona de lagos y el 17,5 % de la zona está cubierta de agua. La densidad de población es aproximadamente 8 personas/km ² y la tasa de desempleo del 15%.
Finlandia	Aglomeraciones de ciudades costeras	Competencia entre los intereses de los distintos actores relacionados con el agua y la costa: pescadores recreativos y profesionales, acuicultura, turismo, propietarios de residencias de vacaciones, de tierra, industrias, etc.	La línea costera de Finlandia tiene 314.000 Km. de longitud (inclusive costas y aguas interiores). La mayoría de las ciudades están ubicadas cerca de las zonas marítimas (cinco de las seis ciudades más grandes de la costa). Aproximadamente 1,9 millones de Finlandeses pasa sus vacaciones en 400.000 residencias en zonas costeras durante una media de 80-110 días al año. Se calcula que 1,2 millones de pescadores recreativos pescan el 80% de las capturas totales en Finlandia.

Fuente: CE - DG PESCA

Esta tabla también se puede ampliar añadiendo otra columna con los objetivos específicos del Eje 4 para cada tipo de zona pesquera y reto. En la siguiente sección de la guía se proporciona un ejemplo de Lituania.

3. ¿Cuáles son las oportunidades de la política existente para ayudar al desarrollo sostenible en estos territorios y dónde están las brechas respectivas?

Los recursos del Eje 4 son relativamente limitados por lo que solos no pueden ayudar a resolver todos los problemas de las comunidades pesqueras. Si el Eje 4 duplica o simplemente funciona en paralelo con otro programa o con partes del programa, se perderán muchas de sus ventajas. Acercamientos parecidos como la iniciativa comunitaria LEADER han mostrado que las subvenciones pueden influenciar considerablemente sobre otros programas nacionales y comunitarios y sobre la inversión privada.

Por ejemplo, el Grupo de Acción Local ADICES en Portugal tiene un presupuesto total de unos 10 millones de euros para el periodo 2000-2006. Sólo el 45% de estos está formado por los fondos LEADER. Este Grupo Local también gestiona un proyecto EQUAL y participa en distintos programas nacionales y comunitarios para el desarrollo local. La evaluación final del LEADER II en el ámbito de la UE también mostró que los Grupos de Acción Local LEADER habían conseguido una inversión privada más considerable que la que se esperaba al principio.

Por lo tanto, para maximizar la sinergia y la influencia del Eje 4, los Estados Miembros deberían describir cómo solventar los problemas relacionados con la puesta en práctica del Eje 4 y cómo éste complementaría a los programas comunitarios y nacionales existentes, contribuyendo de esta forma al desarrollo sostenible de las zonas pesqueras. En particular, tienen que explicar cómo el Eje 4 añade valor a:

- Los otros ejes prioritarios del FEP teniendo en cuenta que el Eje 4 se puede utilizar para complementar todos los demás.
- Las acciones previstas por FEADER particularmente en el Eje 3 referente a la Diversificación de las Zonas Rurales y la Calidad de Vida y en el Eje 4 LEADER.
- Las acciones previstas por los Fondos Regionales y Sociales.
- Instrumentos de política regional, por ejemplo Interreg.

4. ¿Cuáles son los instrumentos y estructuras locales que existen para ayudar al desarrollo sostenible de estos territorios?

El ejemplo portugués anterior muestra como, a lo largo del tiempo, un partenariado desarrollado dentro de un programa / iniciativa comunitaria puede convertirse en un punto focal para integrar y coordinar diferentes políticas e iniciativas en un territorio concreto. No obstante, también puede ocurrir lo contrario. Hay muchos ejemplos de «partenariados» donde las asociaciones y organizaciones locales vinculadas a distintos departamentos y programas compiten con los demás proyectos y beneficiarios.

Esta es una de razones principales por las que el FEP establece que «Los grupos se basarán, en la medida de lo posible, en las organizaciones existentes que tengan más experiencia en este ámbito.» Los Estados Miembros deben, por lo tanto, explicar qué partenariados locales existen y cómo su organización y sus límites se relacionan con los propósitos del Eje 4. Por ejemplo, es particularmente importante examinar la relación con las siguientes organizaciones:

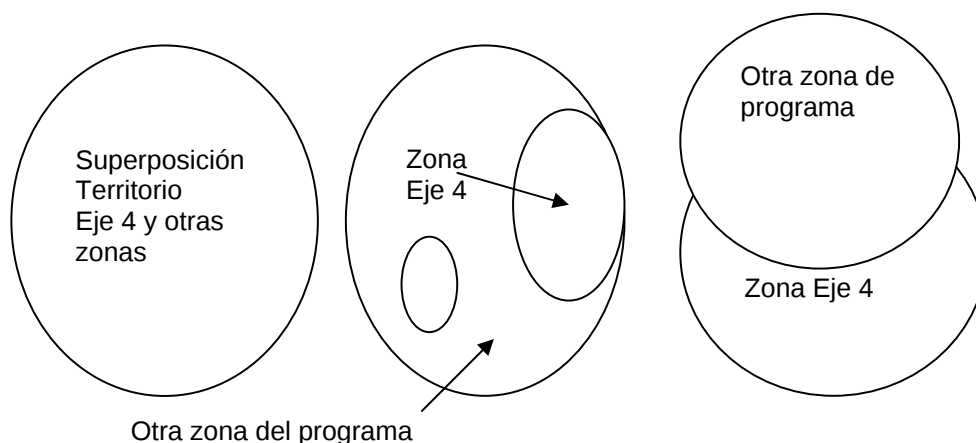
- Grupos de Acción Local LEADER existentes en todos los países.
- Asociaciones de Desarrollo Rural apoyadas por otros programas como PRODER en España y POMO en Finlandia.
- Asociaciones para la ayuda al empleo local como EQUAL y si aún existen Convenios del Desarrollo Territorial.
- Asociaciones URBAN.
- Asociaciones locales establecidas en ciertos Estados Miembros para coordinar determinados aspectos del desarrollo local como Parques Regionales, «Pagas», «communautés d'agglomérations» en Francia, Gestión de la Zona en Irlanda y Partenariados Estratégicos Locales en el Reino Unido.

Al diseñar la forma en cómo se pueden utilizar estas organizaciones en el Eje 4, es importante considerar la relación entre sus territorios y programas existentes y los del Eje 4. Por ejemplo, muchas zonas costeras son excluidas explícitamente de las zonas de grupos LEADER porque el tamaño de la población y los niveles de urbanización y de vida son más altos que en el resto del país.

Hay al menos 4 posibilidades:

- Los territorios elegidos por el Eje 4 se superponen a los de los grupos existentes.

- Las zonas del Eje 4 forman parte de las zonas cubiertas por grupos y partenariados existentes. En estos casos, las medidas adicionales previstas por el Eje 4 sólo se implementarán en las zonas pequeñas.
- Las zonas del Eje 4 sólo se superponen parcialmente con las zonas de los programas y partenariados existentes. En estos casos más complicados es importante que haya coherencia entre los dos territorios y que la zona total no sea demasiado grande.



- Las zonas elegidas por el Eje 4 son parte de dos o más territorios²

² Por ejemplo, la cuenca del Thau puede ser la única zona del Languedoc-Roussillon que se beneficie del Eje 4, tanto la pesca tradicional en el puerto de Sète como la importante producción de ostras en los lagos. Diez ayuntamientos participan en el programa, 5 de los cuales pertenecen a la zona urbana de Sète y otros 5 a la de Meze. La federación de puertos pesqueros péquelos a lo largo de la costa de Finlandia también se ubica dentro de las zonas financiadas por LEADER.

Capítulo 3. Diseño del contenido del Eje 4: Visión, propósitos y objetivos

1. ¿Cuál es la visión general a nivel nacional y cuáles son las prioridades para el desarrollo sostenible de las zonas pesqueras en su país?

Proporcionar una visión general del desarrollo sostenible en las zonas pesqueras es sin lugar a duda uno de los pasos más importantes en el diseño de una estrategia. Sin embargo, es también una de las fases más complejas y políticamente sensibles y, como consecuencia de ello, a menudo se evita.

Para trabajar, la visión tiene que reunir a las partes clave interesadas en el programa y por lo tanto, es muy recomendable negociar el programa con ellas. Esto generalmente implica encontrar un equilibrio entre esas partes interesadas que no admiten (públicamente) ningún cambio en el status quo y las que comprenden que es imprescindible empezar por encontrar alternativas antes de que sea demasiado tarde.

Una de las lecciones más importantes de estas negociaciones extraídas de otros programas es que es imprescindible adaptar la visión de futuro a las realidades de la zona y a los retos a los que se enfrenta, como se describió en el capítulo introductorio. Un camino seguro para crear conflictos innecesarios es intentar presionar a los distintos países y comunidades pesqueras hacia un modelo que no les conviene. Una de las mayores ventajas del Eje 4 es precisamente que proporciona a los Estados Miembros la flexibilidad para hacer esto.

Por lo tanto, la visión debe establecer algunos principios generales sobre el papel que las comunidades pesqueras puedan jugar en la sociedad en los próximos 10-20 años. Esto debe tratar alguno de los temas principales como el mantenimiento del empleo en un sector de pescadores mundialmente competitivo y sostenible, el equilibrio entre la pesca y otras actividades en esas zonas presionadas por el turismo y la urbanización, el papel de las comunidades pesqueras en la protección del medioambiente y la provisión de servicios nuevos para sus propios miembros y para turistas, el uso de nuevas tecnologías para superar algunas de las barreras del aislamiento, etc.

2. ¿Cuál será el papel principal del Eje 4 para conseguir la visión de un desarrollo sostenible de las zonas pesqueras?

Como vimos en la introducción de esta guía, el método que propone la Comisión para el Eje 4 ofrece ventajas para las comunidades pesqueras sobre los enfoques descendientes tradicionales. No obstante, iniciativas como LEADER han mostrado que estas ventajas tienen distintos efectos en los distintos tipos de zonas. De hecho, el Eje 4 puede jugar un papel distinto según el contexto nacional y local y el estado de desarrollo de las zonas que abarca.

Merece la pena distinguir entre al menos tres papeles principales que puede jugar el Eje 4 para alcanzar el desarrollo sostenible de las zonas pesqueras: el de estímulo endógeno de *desarrollo local*, el de aumento de la capacidad organizativa de las comunidades pesqueras (*gobernanza*) y el de salida de los círculos viciosos de decadencia fomentando la *innovación*. La importancia que dan los Estados Miembros a estos tres aspectos afecta tanto a la estrategia como a la gestión de el Eje 4.

Eje 4 como una herramienta para el desarrollo local endógeno

Una de las principales ventajas de enfoque ascendente del Eje 4 es que puede movilizar más recursos locales para el proceso de desarrollo. Esto ocurre debido a que los actores locales tienen mejor conocimiento de las oportunidades de los recursos disponibles y un mayor sentido de la propiedad y del compromiso con los proyectos. No obstante, el desarrollo local pasa por una serie de etapas. Por ejemplo, en los años 80 y 90 muchos de los países y regiones más pobres del sur de Europa estaban preocupados por la construcción de infraestructuras y servicios básicos. En muchas de estas zonas fue necesario crear desde el principio un nivel de gobierno municipal. Estas autoridades públicas nacientes eran a menudo los actores principales y únicos en la escena de desarrollo local.

En zonas como estas obviamente hay una necesidad enorme de cubrir el coste de inversiones básicas que fácilmente pueden abarcar un programa como el Eje 4. En este contexto, programas como LEADER han jugado un papel crucial al ayudar a que ciertos proyectos clave no sólo satisfagan las necesidades básicas sino que pongan a la zona a una situación mejor para generar desarrollo sostenible. Las asociaciones locales a menudo necesitan ayuda y comprensión de los gobiernos central y regional para dirigir las inversiones que puedan tener más impacto a medio y largo plazo ante las presiones de gasto de recursos.

Por otro lado, algunos países y regiones ya tienen una gama de herramientas y agencias de desarrollo que están relacionadas con el desarrollo local. En estos casos tiene menos sentido usar el Eje 4 para estos propósitos.

Por lo tanto, el uso del Eje 4 como una herramienta para el desarrollo local endógeno implica *centrarse en las zonas pesqueras más débiles y en las comunidades con mayores necesidades.*

Eje 4 como una herramienta para construir la capacidad organizativa de una zona pesquera

Programas como el Eje 4 también pueden jugar un papel principal en la gobernanza del desarrollo local. Por ejemplo, en determinados países, como España, las asociaciones LEADER han jugado un papel primordial en reunir organizaciones públicas, privadas y civiles que funcionan en un territorio concreto y en crear paulatinamente métodos y hábitos de trabajo colectivo de acuerdo con objetivos comunes.

En regiones como Extremadura, LEADER ha establecido un sentido de identidad local que va *más allá* de las estrechas fronteras de los pueblos. Como consecuencia se han reorganizado las fronteras de muchos servicios de gobiernos locales para adaptarse a los territorios contruidos por partenariados LEADER.

En otros países ya hay organizaciones o partenariados destacados que dirigen el proceso de desarrollo, por lo tanto no tiene sentido crear otras.

Si el objetivo principal del Eje 4 es usarlo como una herramienta para la construcción de capacidad organizativa de las zonas pesqueras *esto tiende a implicar una cobertura bastante mayor de las zonas pesqueras. (Este es el motivo por el que determinados países han cubierto casi todas las zonas rurales con los partenariados LEADER) Esto también significa que se desarrolla confianza, estructuras a largo plazo, experiencia y especialización, lo cual tiene un impacto mayor en los procesos de selección y contratación de grupos de acción local).*

Enfoque	Implicaciones territoriales	Implicaciones para la selección de partenariados
Desarrollo local endógeno	Amplia cobertura territorial. Enfoque en las zonas que más lo necesitan	Priorizar indicadores que demuestren necesidad y la calidad de la estrategia relacionada. Riesgo: más de lo mismo; puede que no rompa las espirales de decadencia.
Gobernanza	Amplia cobertura territorial. Cobertura del mayor número de áreas posible	Priorizar experiencia, calidad de partenariados, representación equilibrada, creación de instituciones. Riesgo: dispersión, dilución de presupuesto, resultados intangibles.
Innovación	Cobertura territorial limitada. Enfoque en zonas con más capacidad para generar soluciones que sean importantes para otras zonas	Priorizar la capacidad de innovación y la capacidad de transferir ideas. Seleccionar la mejor. Riesgo: excluye zonas remotas que son más débiles.

Eje 4 como una herramienta para estimular la innovación

En el marco de las estrategias ascendentes de desarrollo local no se define la innovación en términos de novedades de alta tecnología. Se ve simplemente como el comienzo de «más de la misma rutina» y el descubrimiento de soluciones nuevas para unas necesidades de la zona. En este sentido cada zona, independientemente de su nivel de desarrollo, se puede beneficiar de una estrategia de innovación adaptada a sus problemas más urgentes.

No obstante, al mismo tiempo no hay duda de que la capacidad y energía para innovar suelen ser mayores en zonas que tienen otras formas de tratar sus necesidades más inmediatas. Estas zonas normalmente desarrollan soluciones que se pueden transferir a otras zonas pesqueras.

Por lo tanto, si el Eje 4 se usa principalmente como una herramienta para estimular la innovación, quizás sea preferible que sea más rigurosa en la selección de criterios y que se centre en proyectos que estimulen resultados transferibles en lugar de estructuras a largo plazo.

3. ¿Cuáles son los objetivos específicos de los Estados Miembros para los distintos tipos de zonas que se deberían beneficiar del Eje 4? ¿Qué metas e indicadores de verificación se usarán para controlar el cambio?

Una vez que los Estados Miembros hayan aclarado la visión que tienen para los distintos tipos de zonas pesqueras en su país, se recomienda la elaboración de un conjunto de objetivos *específicos*. Obviamente tienen que ser más precisos que los objetivos generales establecidos por el Eje 4 en el artículo 40.2 del borrador del Reglamento de Aplicación del FEP.³

En la medida de lo posible, se tienen que establecer metas para cada objetivo principal. Muchos de los beneficios de enfoques ascendentes como el Eje 4 son inmateriales, por lo tanto puede ser difícil proporcionar indicadores cuantificables en todos los casos. No obstante, con el único propósito de aprender y mejorar la experiencia, se debe hacer un esfuerzo al menos para establecer metas e indicadores *que sean verificables*.

Abajo se muestra un ejemplo que la Comisión ha preparado sobre cómo el análisis de los retos principales afrontados por los distintos tipos de zonas pesqueras en Lituania se puede transformar en un conjunto de metas para el Eje 4.

³ a) Mantener la prosperidad económica y social de estas zonas y añadir valor a los productos de pesca y acuicultura; b) mantener y desarrollar trabajos en las zonas pesqueras por medio del apoyo a la diversificación o la reestructuración económica y social de zonas que se enfrentan a dificultades socioeconómicas como resultado de los cambios en el sector pesquero; c) promover la calidad del medioambiente costero; d) promover la cooperación nacional y transnacional entre zonas pesqueras.

Región	Tipo de zonas pesqueras	Retos principales	Evidencia cuantitativa	Objetivos específicos y metas
Lituania (país entero)	La región de Klaipeda, especialmente en el lago Curonian (golfo del mar Báltico, que se considera aguas del interior), y las zonas pesqueras costeras de la región. Varios municipios de esta región concentran pequeñas comunidades pesqueras y tienen la mayor tasa de empleo pesquero del país. La región tiene una alta concentración de recursos. El municipio de Klaipeda tiene el puerto más grande del país, por lo tanto está mejor desarrollado y tiene más potencial e ingresos procedentes de las actividades portuarias. Otras comunidades pesqueras se dispersan a lo largo de la costa.	El lago Curonian es una zona altamente vulnerable en cuestiones de medioambiente, especialmente relativas a infraestructura y a cualquier tipo de desarrollo industrial (está bajo la protección de la UNESCO y Natura 2000): El estado de las existencias está aumentando sensiblemente tanto en la costa Báltica como en el lago Curonian: El factor estacional que limita la actividad de la pesca y turismo; Fomento de iniciativas locales, falta de experiencia en acciones similares; Dificultades para mejorar el interés privado en la participación financiera;		Creación de posibilidades de ingresos alternativos, mediante la diversificación de actividades de pesca y especialmente mediante el uso del potencial del turismo pesquero y ecológico; Crear puntos de venta y mejorar la calidad de productos pesqueros mediante la mejora de las condiciones de las zonas de desembarque; Mejorar la relación entre los distintos actores de la cadena del mercado; Promover la cooperación interregional y transnacional en la región; Fomentar la calidad del medioambiente costero y del patrimonio tradicional;
	Zonas importantes del interior con la concentración más alta de agua (las regiones de Utena, Alytus y probablemente el lago Kaunas)	Selección de zonas importantes, cooperación entre ellas y con diferentes actores interesados (especialmente pesca comercial, acuicultura y pesca recreativa). Bajos ingresos y falta de inversiones; Baja tasa de empleo y pocas alternativas de diversificación de actividades pesqueras, especialmente en zonas rurales; Rendimiento cada vez más bajo del sector pesquero de interior; Los pescadores dependen de las limitaciones estacionales; Algunas zonas están bajo la protección de Natura 2000		Diversificación de actividades de pesca mediante la creación de posibles ingresos alternativos (p. ej. pesca recreativa y turismo rural); Mejora en la cadena de producción (p. ej. instalaciones de procesado y de acuicultura, distribución de productos, colaboración entre pescadores, compradores y comercialización);

Fuente: CE – DG PESCA

Capítulo 4. Diseño del contenido del Eje 4: Planificación y recursos

En paralelo con el proceso de comprender lo que es *necesario* hacer, descrito en el capítulo anterior, los Estados Miembros tienen que decidir lo que se *puede* hacer con los recursos disponibles. Esto significa responder a una serie de preguntas que se presentan abajo. Para proporcionar algunas pautas de cómo han respondido algunos programas similares a estas preguntas, proporcionamos cifras de la evaluación final del programa LEADER II. También hemos tenido en cuenta las lecciones de otros programas similares como URBAN, EQUAL, los Convenios Territoriales e INTERREG.

1. ¿Cuál debería ser el tamaño de los territorios?

El Eje 4 dice que «el territorio cubierto por un grupo debería ser coherente y debe tener la suficiente masa crítica en términos de recursos humanos, financieros y económicos para apoyar una estrategia de desarrollo local viable». LEADER también fijó el límite inferior para estos territorios en los mismos términos flexibles; no obstante, estableció un límite superior a 100.000 habitantes.

De hecho el tamaño medio de población de los grupos LEADER II era de 55.012 habitantes por un territorio de 1.557 kilómetros cuadrados y una densidad de población de 35,3 habitantes por kilómetro cuadrado⁴. No obstante, esto oculta muchas variaciones. El número medio de habitantes era superior a 90.000 en países densamente poblados como Alemania y tan bajo como 10.000 habitantes en zonas con una población más escasa. Igualmente la densidad de población variaba desde 1 habitante por kilómetro cuadrado en el extremo norte de Europa a casi 200 en Holanda.

Por lo tanto se pueden tomar las medias como una directriz básica, pero está claro que el tamaño del territorio se tiene que adaptar a las realidades de cada país. En este sentido, cada Estado Miembro necesita tener en cuenta al menos dos de los factores siguientes:

- Cuanto mayor sea el territorio, mayor es la masa crítica. Hay más probabilidad de que sean economías de escala las que gestionen programas y posiblemente (pero no necesariamente) la zona se puede ajustar más estrechamente a una zona de mercado laboral, funcional y sostenible.
- Cuanto menor sea el territorio, más fácil es conectar con la población local, aumentar su participación y construir capacidad organizativa e identidad local. Por lo tanto, si esos son los objetivos principales del Eje 4, las zonas no tienen que ser demasiado grandes.

Como se menciona arriba, el tamaño de los territorios tiene que corresponder realmente con la forma en que cada Estado Miembro quiera usar el Eje 4 para dirigir los retos que tienen que abordar sus zonas pesqueras.

2. ¿Cuál es el número aproximado de zonas afectadas y cuál es el alcance del presupuesto?

En la tabla que se encuentra más abajo proporcionamos un análisis del presupuesto total, el número de grupos de acción local, la cofinanciación privada y el presupuesto por grupo en LEADER II. De esta experiencia se pueden extraer un número importante de lecciones para el Eje 4.

⁴ El tamaño de las comunidades de URBACT II va desde 10.000 en Amadora, Portugal, hasta 62.000 en Ámsterdam. Los Convenios Territoriales tendían a ser mucho mayores porque realmente eran convenios entre instituciones locales con el objetivo de aumentar su masa crítica y economías de escala. Los 89 Convenios Territoriales, que iban desde 16.000 hasta 3 millones de habitantes, se seguían de estrategias muy diversas en países distintos.

En primer lugar, la media de presupuesto por grupo era de unos 3,6 mio euros para el periodo 1994 –1999 (en realidad un periodo de puesta en práctica de un máximo de 5 años dependiendo del comienzo). Esto significa una inversión total de unos 0,720 mio euros por grupo y año.

No obstante, el presupuesto varía enormemente entre los 8,5 mio euros por grupo en España y los 1,5 mio euros en Bélgica. Entre los países con presupuestos por grupo más altos se encuentran España (8,5 mio euros), Portugal (6,3 mio euros), Grecia (4,6 mio euros) e Irlanda (4,3 mio euros). En todos estos países, LEADER jugó un papel importante en el desarrollo local y la gobernanza

de zonas rurales. El presupuesto total era alto pero generalmente la cofinanciación privada también era considerable. Éste es el motivo por el que estaban usando el programa para dar ayudas a compañías locales (55% de cofinanciación privada del presupuesto total en España, 46% en Portugal, 41% en Irlanda y 39% en Grecia).

Por otra parte, en el otro extremo se encuentran los países más ricos como Francia (con un presupuesto por grupo de 2,2 mio euros y una cofinanciación privada del 21%), Alemania (con un presupuesto por grupo 2,1 mio euros y una cofinanciación privada del 25%); Reino Unido (con un presupuesto por grupo 1,5 mio euros y una cofinanciación privada del 32%). En estos casos LEADER se ha usado con mucha frecuencia para subvencionar las acciones inmateriales y más innovadoras que todavía no están cubiertas por otros programas.

La lección es clara. Si el objetivo es empezar la gobernanza y el desarrollo locales, el presupuesto tiene que ser mayor y se puede alcanzar una mayor inversión del sector privado.

Si el objetivo es ayudar a los proyectos más innovadores (y arriesgados), entonces el presupuesto puede ser más pequeño pero reduce las expectativas de los niveles de participación del sector privado.

Datos básicos de LEADER II

Estado Miembro	Presupuesto Inicial (1)	Número de grupos	% de cofinanciación privada	Presupuesto por grupo (2)
AT	72.176	40	46,9	1.648,3
BE	28.538	18	59,2	1.503,1
DE	399.009	165	24,9	2.161,5
DK	26.716	12	45,0	1.573,1
ES	1.162.140	133	55,5	8.505,8
GR	263.600	56	38,8	4.575,0
FI	76.469	22	31,0	3.138,0
FR	477.084	171	21,0	2.195,0
IR	165.577	37	41,4	4.300,6
IT	753.966	203	30,0	3.454,3
LU	4.849	2	11,1	2.036,0
NL	35.165	4	39,1	8.288,5
SE	85.870	12	25,8	2.831,1
PT	156.785	54	46,3	6.311,0
RU	160.365	69	31,8	1.958,2
Total UE	3.868.337	998	38,5	3.568,8

1) Miles de euros. Todas las medidas. 2) Miles de euros. Solo medida B «Estrategias de innovación local» no «cooperación o construcción de capacidad»

Fuente: Adaptado de la Ex post Evaluación de la Iniciativa Comunitaria Leader II. Comisión Europea, 2004.

3. ¿Cuál será la duración de los planes de acción local y cómo se prepararán las zonas pesqueras para ellos?

Obviamente, la duración del proyecto afectará a la cantidad de inversión que puedan hacer los grupos locales cada año. De hecho el presupuesto local para LEADER II era considerablemente mayor que en LEADER I, pero la contribución de la Comisión Europea disminuyó de 0,6 meuro por grupo y año a 0,3 meuro por grupo y año porque había más grupos funcionando, casi el doble.

Los Estados Miembros deben indicar cuando tienen pensado empezar la actividad del Eje 4. Si se empieza en los próximos 3 años, la aprobación del programa debe tener una fecha límite adecuada para la puesta en práctica efectiva del Eje 4.

Se puede organizar un aviso de licitación al principio del periodo o tener dos tandas de proyectos. No obstante, siempre se tiene que recordar que el desarrollo local y la construcción de capacidad es un proceso a largo plazo. El tiempo mínimo para empezar a ver el efecto de las estrategias locales es de unos cinco años. De hecho, algunos países están estableciendo periodos de financiación de diez años para los programas ascendentes de desarrollo local integrado (por ejemplo, el Nuevo Convenio para Comunidades en el Reino Unido). La escala de tiempo puede ser más corta si el objetivo es implantar un tipo de innovación particular (por ejemplo, la aplicación de tecnología de la información para ciertas partes del sector pesquero).

En países sin experiencia previa en el funcionamiento de asociaciones y estrategias ascendentes, se aconseja programar una fase inicial de construcción de la capacidad para ayudar a los grupos locales a organizarse y a preparar el plan de desarrollo local usando la medida de idoneidad artículo 41 (i) durante un periodo corto (6 meses a 1 año). No obstante, en estos casos, es importante asegurarse de que hay una transición uniforme desde la construcción de la capacidad hasta la fase de puesta en práctica y que se deja tiempo suficiente para ésta última.

Incluso donde hay experiencia en estrategias ascendentes de desarrollo local integrado, es importante asegurarse de que las mismas comunidades pesqueras estén preparadas para su papel. Por lo tanto, los Estados Miembros tienen que explicar cómo tienen pensado ayudar a las zonas en la preparación de la estrategia de desarrollo (ayuda técnica, seminarios, construcción de capacidad local, etc.).

4. ¿Cuál es la estrategia para encontrar la financiación adecuada?

Esto es crucial para el margen de maniobra tanto de la estrategia general como de las medidas individuales. Los grupos que no tienen a priori un compromiso para recibir subvenciones, tienen que pasar mucho más tiempo buscando ayuda y esto condiciona las medidas que se pueden emprender, a menudo alejándose de la estrategia original de desarrollo local.

La experiencia de otros programas muestra que “una pequeña financiación a menudo puede mover una capacidad financiera mucho mayor”. Por lo tanto, una vez más, la estrategia de financiación se tiene que adaptar al papel que se espera que represente el Eje 4. Por ejemplo, si hay un porcentaje alto de cofinanciación privada, las acciones tendrán que girar en torno a proyectos en los que las firmas existentes estén preparadas para invertir. Si hay un porcentaje alto de financiación municipal, es probable que se gire hacia proyectos de infraestructura local a pequeña escala y hacia servicios.

En general, es difícil conseguir que las organizaciones proporcionen subvenciones adecuadas para proyectos que no les benefician directamente. Por lo tanto, hay que recordar que si las acciones se centran exclusivamente en el sector pesquero, será más difícil obtener financiación adecuada de otras fuentes y puede incluso ser difícil obtener otras partes locales interesadas en participar en la asociación.

Los proyectos innovadores, arriesgados, de cooperación e inmateriales, como formación, investigación y desarrollo, generalmente necesitan niveles más altos de financiación básica y procedimientos más flexibles que otros proyectos.

5. ¿Es suficiente el presupuesto por grupo para cubrir todas las áreas planeadas y los costes de funcionamiento del grupo, incluyendo coordinación y administración del programa?

Los costes de funcionamiento del grupo están formados por dos elementos principales: la administración y gestión financiera básicas del programa y el papel de animación y construcción de capacidad de la comunidad local.

- *La administración y gestión financiera básicas del programa.*

El grupo local tiene la responsabilidad de preparar una estrategia local y de seleccionar proyectos que cumplan con sus objetivos. Esto significa publicar información sobre avisos de licitaciones, diseño de criterios de selección, análisis de propuestas y selección de proyectos, certificación de que se ha realizado el gasto según el acuerdo de financiación, de que se han hecho los pagos a los beneficiarios y de que se ha preparado toda la documentación requerida por el intermediario y las autoridades de pago.

Estas tareas básicas de administración y financiación tienen que llevarse a cabo con sumo rigor o se puede cuestionar el programa entero. El personal mínimo requerido para dichas funciones es normalmente un director de grupo cualificado y un auxiliar administrativo. El personal tiene que ser cualificado y/o con experiencia en gestión financiera y administrativa de proyectos de esta clase. Algunos países ceden la gestión financiera a organismos públicos reconocidos, incluso aunque la selección de los proyectos se lleve a cabo en el grupo. En España, un asesor reconocido externo de los municipios locales (Responsable Administrativo y Financiero) revisa los asuntos procesales de todos los expedientes aprobados por los grupos de acción local LEADER antes de enviarlo a la Autoridad Gestora.

El Eje 4 especifica que los «costes de funcionamiento de los grupos, por regla general, no deben exceder el 10% del presupuesto total asignado a una zona pesquera. Por derogación, los Estados Miembros pueden decidir exceder este umbral en algunos casos, en particular cuando los grupos no se pueden establecer en base a las organizaciones con experiencia existentes». *Por lo tanto, los Estados Miembros pueden asegurar que el presupuesto mínimo establecido para cada grupo es suficiente para cubrir estos costes necesarios. Obviamente, esto se hace más difícil con un presupuesto por grupo muy pequeño.*

Con la excepción de visitas in situ para comprobar si se han llevado a cabo las inversiones, todas las tareas mencionadas arriba se pueden realizar de una forma pasiva desde la oficina central. Se pueden considerar como costes de transacción rutinaria del proyecto. No obstante, está claro que ésta no es la función principal de los grupos locales.

- *Coordinación, asistencia técnica y construcción de capacidad.*

La mayoría de los grupos locales en programas como LEADER insisten en que la parte y el valor principal de su trabajo vienen de un segundo grupo de actividades. Esto incluye información, asesoramiento, coordinación, formación, construcción de capacidad y actuación como un broker con las distintas partes interesadas que forman su comunidad. Si no representan este papel dicen que sólo participarán las organizaciones, empresas y zonas con mayor empuje económico. Por lo tanto, su función es animar a los miembros y zonas más débiles de la comunidad, proporcionarles la asistencia técnica que no puedan encontrar ellos solos, extraer ideas nuevas, ayudar a superar los conflictos que existen en todas las comunidades, crear una cultura de trabajo conjunta para conseguir los objetivos comunes e ir paulatinamente forjando una identidad fuerte y una imagen de territorio.

Esto requiere más recursos y habilidades distintas de las funciones financieras y administrativas mencionadas arriba. Los países que han usado LEADER para mejorar la

capacidad de organización y el desarrollo local de sus zonas rurales normalmente tienen un equipo de 4-5 personas. El equipo requiere destrezas económicas y técnicas para evaluar y ayudar a la viabilidad de proyectos locales junto con la capacidad de escuchar, comunicar e identificarse con la comunidad local.

Requiere tiempo para formar y alcanzar la experiencia de una buena asociación local y de un buen equipo.

Por este motivo, muchos países que han usado programas como LEADER para mejorar la gobernanza y el desarrollo local de zonas rurales defienden que los partenariados y equipos técnicos son uno de los recursos más preciados que tienen. Estos quieren mejorar la calidad de los grupos proporcionando continuidad y no sometiéndoles a las inseguridades de los avisos de licitaciones a un plazo relativamente corto.

Se pueden contemplar al menos dos escenarios para los grupos del Eje 4:

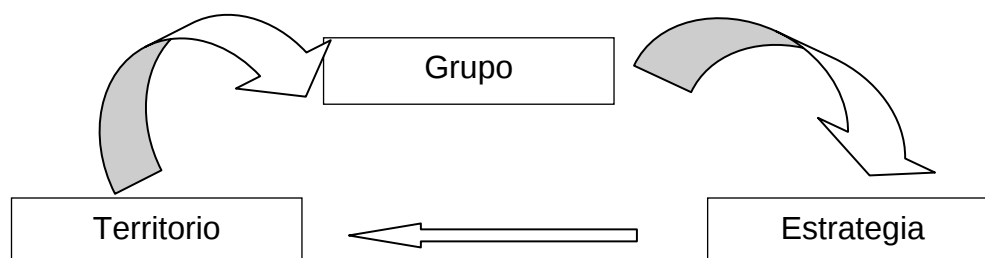
- Si el programa es relativamente largo, la zona está bien organizada y el Eje 4 usa una estructura de apoyo ya existente, entonces es probable que sea suficiente el 10% para cubrir los costes de funcionamiento tanto de administración como de coordinación.
- No obstante, si el programa es relativamente pequeño, la zona está relativamente desorganizada y es necesario montar una organización nueva, entonces puede que el 10% no sea suficiente⁵.

6. ¿Qué tipos de medidas y beneficiarios y sobre qué territorios?

La distribución detallada del presupuesto total del Eje 4 sólo estará clara después de que los grupos locales hayan presentado sus planes y éstos se hayan seleccionado. No obstante, generalmente es útil para los Estados Miembros tener un presupuesto indicativo, puesto que así pueden pensar en cómo usar la medida en el Eje 4 para obtener su visión y objetivos para las zonas pesqueras. Esto a su vez determinará las zonas más apropiadas que elijan para el programa.

El enfoque territorial adoptado por el Eje 4 cambia fundamentalmente la forma en cómo se perciben y definen las zonas locales. Los territorios no se verán más como «zonas administrativas» o contenedores pasivos con fronteras administrativas fijas que dependen de la cesión pública. En cambio, se convierten en «regiones basadas en proyectos» - organizaciones activas y en aprendizaje continuo, que trabajan juntas por un objetivo común.

Este enfoque modifica la lógica para definir las fronteras de las zonas del Eje 4. Nunca más será posible empezar desde las fronteras administrativas fijas, considerar sus necesidades y buscar algo (normalmente externo) para resolverlo. El ciclo tiene que empezar con los actores territoriales y su estrategia de futuro. Las fronteras precisas del territorio dependen de quién quiere hacer qué con quién.



La «Santísima Trinidad» del Desarrollo Territorial

⁵ Algunos países como Francia se han orientado en el marco de LEADER+ hacia el siguiente modelo: gestión administrativa y financiera limitada hasta un máximo de 10%, del cual un 1% se reserva para la evaluación; 10% para coordinación.

En otros programas esto ha conducido a estrategias territoriales de «geometría variable». Las principales acciones contempladas tienen lugar dentro del mismo territorio, pero los actores usan las *medidas de cooperación* para aprender a formar alianzas con otros territorios. Con el tiempo se pueden consolidar estas alianzas para formar fronteras nuevas.

El margen de maniobra que tienen las comunidades pesqueras para seguir este proceso depende mucho de la naturaleza de las medidas que se eligen en el Eje 4 (y cómo se pueden usar éstas para influir en otros programas y recursos). Estas medidas se presentan en la tabla al dorso.

Los Estados Miembros tienen que considerar estas medidas como las herramientas disponibles para que las zonas pesqueras confeccionen una estrategia de desarrollo coherente en una zona particular. Se puede ver que cada medida tiene distintas implicaciones respecto a la proporción de cofinanciación privada, los beneficiarios a los que llegue el programa y la clase de actores que puedan estar interesados en formar parte de la asociación. Por lo tanto, es importante tener en cuenta estas medidas cuando se diseñen las zonas para el Eje 4.

Las medidas elegibles bajo el Eje 4 son las siguientes:

Medidas Elegibles	% Presupuesto	Tipo de proyecto	Tipos de beneficiarios
(a) fortalecimiento de la competitividad de las zonas pesqueras;		Principalmente privado	Personas de todos los sectores económicos
(b) reestructuración y diversificación de las actividades económicas, en particular promoviendo el ecoturismo, siempre que estas acciones no den como resultado un aumento de la actividad pesquera;		Privado	Trabajadores del sector F o relacionados
(c) diversificación de actividades mediante la promoción de empleo múltiple para pescadores por medio de la creación de trabajos adicionales fuera del sector pesquero;		Principalmente privado	Trabajadores del sector F o relacionados
(d) valor añadido para los productos pesqueros;		Privado	Como arriba + personas desempleadas
(e) apoyo a la pesca artesanal y al turismo relacionado con infraestructuras y servicios, en beneficio de las pequeñas comunidades pesqueras;		Público (infra + servicios) Privado (servicios)	Autoridades públicas Trabajadores de cualquier clase Personas desempleadas
(f)* protección del medioambiente en las zonas pesqueras, con el fin de mantener su atractivo, regenerar y desarrollar aldeas y pueblos costeros con actividades pesqueras y proteger y reforzar la herencia natural y arquitectónica;		Público	Autoridades públicas
(g) restablecer el potencial de producción del sector pesquero cuando esté dañado debido a desastres naturales o industriales;		Privado	Trabajadores del sector
(h)* promoción de la cooperación interregional y transnacional entre actores y zonas pesqueras, principalmente mediante partenariados y la diseminación de mejores prácticas;		Público	Miembros del grupo
(i)* adquisición de destrezas y competencias y ayuda a la preparación y puesta en práctica de la estrategia de desarrollo local;	Hasta el 15%	Público	Miembros del grupo Trabajadores del sector o relacionados
(j)* contribución a los costes de funcionamiento de los grupos.	Hasta el 10%	Público	Grupo

Cuando se piensa en los grupos y territorios para el Eje 4, los Estados Miembros tienen que tener en cuenta los siguientes puntos:

- Hay cuatro medidas totalmente públicas que con toda probabilidad no reciben cofinanciación privada alguna (f, h, i y j). La medida e concerniente al «apoyo a la pesca artesanal y al turismo relacionado con infraestructuras y servicios, en beneficio de las

pequeñas comunidades pesqueras » también es probable que sea principalmente pública. El borrador del Reglamento de Aplicación del FEP dice que en el Eje 4 «la mayoría de las operaciones correrán a cargo del sector privado». Por lo tanto, para cumplir con esta condición las medidas públicas tendrán que estar limitadas a cierta proporción del presupuesto.

- Cuatro de las cinco medidas privadas se aplican sólo a trabajadores de la pesca o a personas que desempeñan trabajos relacionados con el sector (b, c, d, g), aunque las personas desempleadas también pueden beneficiarse de la medida d.
- La medida a se refiere al fortalecimiento de la competitividad de las zonas pesqueras y por lo tanto puede incluir a todos los sectores económicos e incluso al sector público, siempre que cree situaciones favorables a la competitividad. Esta acción probablemente sea la principal atracción para la ampliación de partenariados locales más allá de los representantes del sector pesquero.
- Las organizaciones públicas, turísticas y medioambientales también estarán interesadas en las medidas e, f, h, i.

En el anexo 1 proporcionamos ejemplos de buenas prácticas de proyectos que se podrán financiar mediante las distintas medidas del Eje 4. Los ejemplos proceden de proyectos LEADER, PESCA, EQUAL, INTERREG, FIFG, etc.

Capítulo 5. Diseño del contenido del Eje 4: Selección de los grupos y de los circuitos administrativo y financiero

1. ¿Cuáles serán los criterios y procedimientos de selección para los grupos? ¿Asegura esto una coherencia entre estrategia, territorio y partenariado?

El borrador del Reglamento de Aplicación del FEP indica que «el programa operativo especificará el procedimiento y los criterios para la selección de las zonas pesqueras». No obstante, los Estados Miembros tienen una cierta flexibilidad para decidir cómo hacen esto.

La selección y el establecimiento de grupos y sus territorios correspondientes es probablemente la fase más importante de todo el programa. Por lo tanto, es importante que los procedimientos y criterios no se vean solamente como un proceso mecánico. Los Estados Miembros tienen que diseñarlos para seleccionar los grupos, estrategias y territorios que se ajusten a su visión de las zonas pesqueras de sus países.

Proceso de selección

En el borrador del Reglamento de Aplicación del FEP se señala que los procedimientos tienen que ser:

- Transparentes
- Adecuadamente anunciados
- Y garantizar la competitividad, siempre que sea pertinente, entre los grupos que proponen estrategias de desarrollo local.

En otras palabras, si los Estados Miembros deciden no publicar un aviso público de licitación, tienen que demostrar que al menos se ha informado a las partes interesadas sobre la posibilidad de aplicar para el Eje 4 y que el proceso de toma de decisiones ha sido claro para ellos.

Esto quiere decir que la información sobre el Eje 4 tiene que tener el mayor alcance posible. Se proporcionará dicha información mediante todos los métodos de comunicación más frecuentes (publicaciones, páginas web, etc). Sobre el terreno, será responsabilidad de los gobiernos regionales y nacionales organizar la difusión de la información.

El nivel de selección tiene que ser el más adecuado para la distribución de especialización dentro de los Estados Miembros, entre los niveles nacional y regional. Aparte de implicar al gobierno responsable de pesca, también será útil cooperar con otros ministerios relacionados con los aspectos territoriales del Eje 4.

La selección tendrá lugar en dos momentos distintos, de manera que así sea posible que zonas que aún no estén preparadas en la fecha de inicio del proceso puedan solicitarlo posteriormente. Sin embargo, la segunda selección no se debe posponer más de dos años después de la primera. Si se eligen dos fases, hay que asegurarse de que realmente hay tiempo suficiente para poner en práctica una estrategia local ascendente.

Si el Estado Miembro decide seguir adelante con un aviso de licitación, tiene que asegurarse de que el comité de selección esté formado por todos los representantes de las partes públicas y privadas de las zonas pesqueras. Por ejemplo, un comité de selección típico puede estar constituido de la siguiente manera:

- los distintos ministerios implicados
- las principales asociaciones elegidas a nivel local
- expertos, académicos
- principales organizaciones pesqueras e industrias asociadas
- representantes de las instituciones de control de los puertos pesqueros
- cámaras consulares
- la autoridad financiera

Criterios de selección

Los criterios de selección tienen que tener en cuenta al menos 3 aspectos clave:

- **La naturaleza del territorio**

- Aquí el borrador del Reglamento de Aplicación del FEP indica que las «zonas deben tener un tamaño limitado y, como regla general, deben ser más pequeñas que NUTS 3.»
- «La zona también tiene que ser lo suficientemente coherente desde el punto de vista geográfico, económico y social.»
- El reglamento también señala que el territorio debe tener la suficiente masa crítica en términos de recursos humanos, financieros y económicos para apoyar una estrategia viable de desarrollo local.
- Las zonas prioritarias deben tener o bien una densidad de población baja, o una disminución de la actividad pesquera o bien ser pequeñas comunidades pesqueras.

Estos criterios mínimos abren al menos dos posibilidades para los Estados Miembros:

- Hay zonas suficientemente grandes, continuas y coherentes en los Estados Miembros para llevar a cabo la estrategia.
- Las comunidades pesqueras están dispersas y son demasiado pequeñas para que ellas solas puedan realizar una estrategia viable. En este caso, una posibilidad es agrupar zonas discontinuas en base a un tema o reto común.

Siempre que sea posible, los Estados Miembros tienen que intentar respetar las fronteras de las zonas financiadas por otros programas.

- **La calidad y experiencia del partenariado y de los grupos locales**

Según el borrador del Reglamento de Aplicación del FEP, los grupos locales tienen que reunir los siguientes criterios mínimos:

- Tienen que representar a «asociaciones públicas o privadas de distintos sectores socioeconómicos importantes a nivel local y estar de acuerdo con el principio de *proporcionalidad*». Aquí el objetivo es conseguir un equilibrio entre la composición socioeconómica de la zona y la composición del partenariado. En general, ningún grupo debería dominar.
- *Tienen que tener «capacidad administrativa y financiera adecuadas para administrar la ayuda y asegurar que las operaciones se realicen con éxito».* Algunos grupos locales pueden tener personal capacitado dentro de sus organizaciones mientras que, en otros casos, puede ser necesario usar (un miembro del partenariado o) personal externo capacitado para gestionar fondos públicos.
- «El grupo debe, siempre que sea posible, basarse en organizaciones existentes con experiencia.» Esto puede ayudar tanto con la administración del programa como con la gestión del territorio.

- **La calidad de la estrategia propuesta.**

En cuanto a la estrategia de desarrollo, el borrador del Reglamento de Aplicación del FEP señala que «los grupos propondrán e implementarán»:

- «Una estrategia integrada de desarrollo local »

- «Basada en un enfoque *ascendente* de acuerdo con la autoridad gestora»
- «La mayoría de las operaciones las debe dirigir el sector privado»
- El borrador del Reglamento de Aplicación del FEP también añade que la estrategia tiene que «adoptar enfoques globales, basados en la interacción entre actores, sectores y operaciones. En todos los casos se tiene que poder demostrar que la estrategia de desarrollo local no es sólo una colección de operaciones o una mera yuxtaposición de medidas sectoriales».
- De acuerdo con el borrador del Reglamento de Aplicación del FEP, la estrategia también tiene que «demostrar su base y coherencia con las zonas pesqueras, particularmente en términos socioeconómicos.»
- También tiene que demostrar su sostenibilidad.

No obstante, el borrador del Reglamento de Aplicación del FEP indica que «estos criterios constituirán la base mínima y se pueden completar con criterios nacionales específicos.» Por lo tanto, los Estados Miembros pueden añadir criterios adicionales que ayuden específicamente a seleccionar los grupos y zonas más adecuados para la puesta en práctica de sus objetivos para las comunidades pesqueras.

Por ejemplo, en Francia se adaptaron las categorías de arriba a los elementos de la lista de abajo para seleccionar los grupos LEADER + . En el apéndice proporcionamos un ejemplo con los criterios detallados que se usaron en Francia para seleccionar grupos que jugasen un papel importante

en el fomento de la innovación mediante una serie de acciones inmateriales. No obstante, los Estados Miembro no deberían simplemente copiar los criterios de selección desarrollados para otros contextos y propósitos.

Categorías de criterios de selección usados en Francia para Leader

- relevancia de la zona geográfica
- organización del GAL (composición, capacidad de organización y gestión)
- coordinación del proyecto con otras políticas territoriales
- carácter innovador del programa y de las iniciativas propuestas.
- propuestas relacionadas con la participación en colaboración y la cooperación
- coherencia del plan financiero
- métodos de seguimiento y evaluación

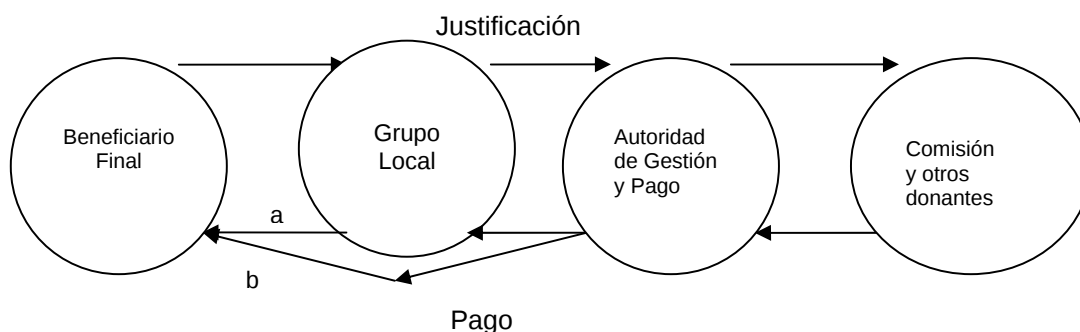
Se debería observar que los primeros resultados de la evaluación interina de otros programas apuntan al hecho de que es importante ir más allá del cumplimiento formal y sobre papel de estos tipos de criterios de selección y acercarse más a su puesta en práctica real sobre el terreno.

2) ¿Cómo se tienen que organizar los circuitos administrativo, de gestión y financiero?

Las evaluaciones de programas como LEADER también muestran que si los circuitos administrativo y financiero no se organizan adecuadamente, entonces pueden anular todos los posibles beneficios del enfoque territorial integrado y ascendente.

Los sistemas de puesta en práctica y gestión tienen que tener como objetivo la simplificación, sin perjudicar el principio de gestión sólida y estricta.

Podemos distinguir al menos cuatro actores principales en el circuito financiero: los beneficiarios finales, los grupos locales, la autoridad de gestión y pago y los proveedores de fondos públicos (la Comisión, Ministerios Nacionales, Gobiernos Regionales, autoridades locales, etc.).



Para que el programa funcione, los beneficiarios finales deben comprender que las subvenciones del Eje 4 están más adaptadas a sus necesidades que probablemente otros medios disponibles (rapidez, flexibilidad, fiabilidad, etc).

Esto depende de varios factores.

- a) *Si el grupo es completamente autónomo en la selección de los proyectos o tiene que pasar revisión con las Autoridades de Gestión o algún otro cuerpo.*

Según el borrador del Reglamento de Aplicación del FEP, esta revisión sólo se hará para comprobar la idoneidad. No obstante, la interpretación de la idoneidad a veces puede ser muy amplia. Los grupos LEADER en España, por ejemplo, están todos sujetos a distintas clases de revisión de idoneidad por sus respectivos gobiernos regionales. Si hay una revisión de idoneidad, es útil establecer un mínimo de reglas y principios sencillos y claros, en lugar de intentar definir todo. Ahora hay programas informáticos que aceleran considerablemente el proceso. Por otro lado, los grupos LEADER Portugueses no tienen que tener una certificación de idoneidad.

- b) *Si el grupo es responsable de la certificación y del pago al beneficiario final o si sólo pasa una recomendación a la Autoridad de Gestión y de Pago.*

Hay dos modelos principales de certificación y pago al beneficiario final:

- o Un modelo descentralizado en el que el grupo es responsable directamente de la certificación inicial de la realización de las inversiones y del pago.
- o Un modelo centralizado en el que el grupo solamente pasa una recomendación para el pago a la Autoridad de Gestión y Pago.

Ambos sistemas los han usado grupos LEADER en Francia e Inglaterra. Hay ventajas e inconvenientes para ambos métodos, pero se reduce a cuál es el más efectivo en la práctica. Por ejemplo, en LEADER algunas autoridades pueden hacer el pago directamente al beneficiario mucho más rápido después de recibir la documentación del grupo sin interferir en la decisión.

Sin embargo, en otros casos esto implica un proceso laborioso de doble comprobación, que retrasa los procesos considerablemente y disminuye la capacidad de los grupos de

tomar decisiones y dar resultados. En el peor de los casos, crea otro nivel de burocracia y destruye la esencia fundamental de un enfoque ascendente.

- *Cantidad y rapidez de los anticipos al grupo*

El actual reglamento de los Fondos Estructurales limita los anticipos de la Comisión al 7% con respecto a la contribución de la UE. En algunos casos, las Autoridades de Gestión pasan estas reglas a los grupos. Esto puede causar problemas de liquidación importantes (véase los Grupos LEADER de España más abajo). No obstante, en principio, no hay nada que impida que la Autoridad de Gestión haga anticipos mayores y más frecuentes y/o pagos provisionales a los grupos.

- *Si el grupo tiene que pagar el dinero antes de recibir el pago*

El reglamento de los Fondos Estructurales especifica que la Comisión no pagará hasta que haya recibido prueba de que realmente se ha pagado al beneficiario. Si los pagos por adelantado y provisionales no son suficientes para cubrir esto, entonces alguien tiene que responsabilizarse de ello. La cuestión es si tiene que ser el grupo o la Autoridad de Gestión. Por ejemplo, en algunas regiones españolas, los grupos LEADER tienen que hacer el pago pidiendo un préstamo. Esto tiene la ventaja de que pueden pagar al beneficiario final dentro de las dos semanas siguientes a la certificación de la inversión. Por otro lado, algunos grupos tienen una deuda de entre 600.000 y 1 millón de euros.

En otras regiones y países, el grupo LEADER pasa su certificación a la Autoridad de Gestión y Pago y espera al pago. Esto evita problemas de liquidez, pero en Portugal el sistema ha llevado a unos retrasos de 5-6 meses en los pagos a los beneficiarios finales. Los grupos dicen que muchos de los pequeños proyectos más innovadores se han colapsado debido a esto y a que hay pérdida de credibilidad con sus comunidades.

- *Rapidez de revisión y certificación de documentos para cada fase y rapidez de transferencia de fondos*

En algunos países, las Autoridades de Gestión y Pago están bien organizadas y provistas de personal, por lo tanto es imposible procesar los expedientes más deprisa. No obstante, en otros países los grupos locales son precisamente una manera de superar los largos estancamientos en el sistema.

- *Reglas N+2. Las estrategias de desarrollo local ascendentes pueden tardar un periodo de tiempo considerable hasta que funcionen, particularmente cuando se trata de proyectos más innovadores y arriesgados y que afectan a la cooperación transnacional. Por lo tanto las Autoridades de Gestión tienen que incluir esto en su programación para evitar tener que devolver el dinero que no hayan gastado después de dos años debido a la regla N+2.*

PARTE B NIVEL LOCAL

6. Definición de zona

- ¿Qué zona se propone y cómo se relaciona esto con las prioridades territoriales de los Estados Miembros?
- ¿Cuál es el tamaño? ¿Tiene una masa crítica?
- ¿Es suficientemente homogénea? ¿Es una zona continua? ¿Coincide con las fronteras administrativas?
- ¿Cómo se puede organizar la participación en la zona?

7. Diseño de estrategias eficaces de desarrollo local

- ¿Se ha llevado a cabo un análisis participativo de la zona (DAFO) que tenga en cuenta los retos a largo plazo?
- ¿Hay una visión compartida sobre el futuro de la zona y los ejes prioritarios para el desarrollo?
- ¿Refleja la estrategia de desarrollo local las necesidades del territorio, la visión y los ejes prioritarios?
- ¿Cómo la estrategia asegura la sinergia con los otros ejes del FEP y con otros instrumentos Comunitarios para obtener la máxima influencia en la zona?
- ¿Es coherente el plan de acción local del Eje 4 con la visión? ¿Las acciones están integradas entre sí?

8. Organización de la asociación

- ¿Se han identificado los principales actores y organizaciones que afectan al éxito de la estrategia de desarrollo local? ¿Cuáles son los puntos de interés común y de conflicto?
- ¿Hay una tradición de cooperación entre las comunidades pesqueras implicadas en el grupo?
- ¿Cuál es el papel y la implicación de las autoridades locales? ¿Cuál es el peso del sector privado?
- ¿Cómo se tratará a los grupos con poca representación en la asociación local? (mujeres, jóvenes, grupos medioambientales, grupos culturales, empresarios privados, etc.)
- ¿Cuáles son las acciones para establecer canales de comunicación y crear confianza, motivación y capacidad?
- ¿Cuál será la estructura y organización de la asociación? ¿Cómo implica esto a los actores de arriba?
- ¿Cuál es el papel de la asociación local en la selección de proyectos locales y en otras políticas de la zona?

9. Aseguramiento de la gestión eficaz de la estrategia de desarrollo local

- ¿Cuál es el sistema propuesto para la gestión más eficaz del plan de acción local de la forma a nivel administrativo?

- ¿Hay una división del trabajo entre los cuerpos locales y regionales o nacionales? (p. ej. la gestión directa por parte de un grupo local, la gestión administrativa por parte de uno de los socios del grupo o por parte de una organización intermediaria o una administración regional o nacional)

10. Intercambio de buenas prácticas y colaboración

- ¿Cuáles son sus expectativas e intereses con respecto a la colaboración y al intercambio de buenas prácticas con otros grupos?
- ¿Qué actividades se quieren desarrollar que puedan interesar a cualquier otro grupo?
- ¿Cuáles de los temas y actividades que se están desarrollando pueden tener un impacto más amplio en la política nacional y europea?
- ¿Cuál es el presupuesto de participación en las actividades de colaboración y la cooperación en un nivel nacional y europeo?

ANEXOS

Anexo 1. Ejemplos de buenas prácticas de otros programas

Anexo 2. Esquema de los principales tipos de evaluación de procesos