

La gobernanza multinivel como elemento clave dentro del programa LEADER para el desarrollo territorial y el empoderamiento de los actores locales: los casos de Aragón y Midi-Pyrénées

Multilevel governance as a key feature within the LEADER programme for territorial development and the empowerment of local actors: the cases of Aragón and Midi-Pyrénées

ALBERTO SERRANO ANDRES¹  0000-0002-9890-1813

M^a LUZ HERNÁNDEZ NAVARRO¹  0000-0003-4037-6902

LAURENCE BARTHE²  0000-0001-5588-3654

¹ Departamento de Geografía y Ordenación del Territorio. Universidad de Zaragoza, España.

² Département Géographie, aménagement, environnement. Université de Toulouse - Jean Jaurès, Francia.

Resumen

La metodología LEADER se ha convertido en el principal instrumento de enfoque territorial para apoyar el desarrollo de los espacios rurales. Sin embargo, la incorporación de LEADER como una medida más dentro de los programas de desarrollo rural ha aumentado la influencia de las Autoridades de Gestión (AG), lo que, unido a la diferente interpretación que hacen de la herramienta los distintos Grupos de Acción Local (GAL), genera diferencias a escala regional y local en la aplicación de sus principios de base. A partir de la elaboración de encuestas y entrevistas se analiza, de forma comparada entre Aragón (España) y Midi-Pyrénées (Francia), el impacto de estas influencias sobre el modelo de gobernanza LEADER. Los resultados muestran cómo no se han desarrollado las herramientas necesarias para canalizar las propuestas de los técnicos de los GAL. Además, las AG no se abren al empoderamiento de los actores locales para la construcción del marco de actuación, que por consiguiente es percibido como demasiado rígido y burocrático.

Fechas • Dates

Recibido: 2020.12.18
Aceptado: 2021.04.05
Publicado: 2021.12.01

Autor/a para correspondencia Corresponding Author

Alberto Serrano Andres
aserranoandres@posta.unizar.es

Estos problemas en la gobernanza multinivel tienen notables consecuencias en la aplicación del resto de especificidades clave de la metodología LEADER.

Palabras clave: Programa LEADER, gobernanza territorial, política de desarrollo rural, desarrollo endógeno, Grupos de Acción Local.

Abstract

The LEADER methodology has become the main territorial approach tool to support the development of rural areas. However, the incorporation of LEADER as another measure within the rural development programs has increased the influence of the Managing Authorities (MA), which, together with the different interpretation of the instrument by the LAGs (Local Action Groups), generates differences in the application of its basic principles at the local and regional levels. Based on surveys and interviews, the impact of these influences on the LEADER governance model is analyzed comparatively in Aragon (Spain) and midi-Pyrénées (France). The results show that the tools to channel the proposals of the LAG technicians have not been developed. In addition, the MA are not open to the empowerment of local actors for the construction of the action frameworks, which are therefore experienced as too rigid and bureaucratic. These problems in multi-level governance have significant consequences for the implementation of the other key specificities of the LEADER approach.

Keywords: LEADER programme, territorial governance, rural development policy, endogenous development, Local Action Groups.

1. Introducción

La situación de desequilibrios territoriales y socioeconómicos a los que llegaba Europa a principios de los años 90 obligaron al establecimiento de una serie de reformas que se orientasen a promover el desarrollo de las regiones más desfavorecidas (Alonso, 1989), entre las que se encontraban los espacios rurales. Tal y como establecen García *et al.* (2005), la reforma de los Fondos Estructurales de 1988 y la aparición de documentos importantes como “El futuro del mundo rural” crearon un contexto que posibilitó el desarrollo de iniciativas originales y programas innovadores dotados ya no solo de recursos financieros, sino de nuevas metodologías de trabajo para contrarrestar precisamente estos desequilibrios territoriales. Esto sienta las bases de nuestra actual política de desarrollo rural, como una política pública en cuya implementación participan diferentes niveles territoriales (europeo, nacional, regional y local) y que resulta de la negociación de múltiples actores políticos y sociales (Chevalier *et al.*, 2017).

Este es el contexto en el que nació en 1989 la iniciativa comunitaria LEADER (Liaison entre actions de développement de l'économie rurale), dentro de un paquete de trece Iniciativas para fomentar la cohesión económica, social y territorial dentro de la Unión Europea (García *et al.*, 2005). El interés que suscitó se debió a que se trataba de la primera iniciativa diseñada para frenar el deterioro económico y social de las áreas rurales desfavorecidas, aplicando, también por primera vez, “una perspectiva territorial y el enfoque de desarrollo endógeno e integrado” (Esparcia *et al.*, 2000, p.97). A partir de entonces, ese enfoque de trabajo, al que se denominó “enfoque LEADER”, se ha ido expandiendo progresivamente a escala continental con el objeto de legitimar política e institucionalmente lo local, promover el desarrollo territorial desde la base y construir un nuevo modelo de gobernanza territorial que refuerce la democracia local y participativa en el seno de la Unión Europea (Chevalier y Dedeire, 2014).

Esta metodología se basa en los postulados del desarrollo endógeno y en el empoderamiento de la sociedad local (Navarro *et al.*, 2016), que vio en este método de trabajo un instrumento para abordar los problemas estructurales de las zonas rurales y los retos que se avecinaban derivados de las nuevas funciones medioambientales, residenciales y productivas que empezaban a tener los espacios rurales (Esparcia *et al.*, 2000; Perrier-Cornet, 2003). Aplica un enfoque propio que tiene que centrarse: en el territorio, es decir en unos territorios previamente definidos; en la aplicación de un sistema ascendente y participativo en la toma de decisiones; en la cooperación y el trabajo en red tanto interno como externo; en la construcción de unas estrategias de desarrollo que aprovechen los recursos locales; en la integración de los diferentes sectores de actividad en una lógica de innovación; y en los GAL caracterizados por una gestión financiera descentralizada (Esparcia *et al.*, 2000; Nieto y Cárdenas, 2015; Navarro *et al.*, 2020).

Por ello, se puede afirmar que el programa LEADER promueve un cambio en la manera en la que se aplica la gobernanza de los espacios rurales (Esparcia *et al.*, 2000; Navarro *et al.*, 2016). Se avanza de un modelo de gobernanza gestionado y definido por las instituciones estatales o regionales, hacia un modelo en el que los actores locales colaboran conjuntamente en la definición y en la aplicación de una estrategia que corresponde a sus ideales de territorio. Este empoderamiento de las sociedades se encuentra entre los principales logros de la aplicación de esta política, que trae consigo cambios culturales en la gobernanza que van más allá de la simple descentralización de la toma de decisiones en el ámbito local (Navarro *et al.*, 2020).

Esto ha hecho que LEADER se haya convertido en el abanderado de la política de desarrollo rural dentro del ámbito de la UE. Hasta el año 2007, esta iniciativa gozó de un importante nivel de autonomía y flexibilidad que permitía su gestión local descentralizada a través de los GAL. Sin embargo, esta realidad comenzó a erosionarse a partir de su incorporación como eje nº 4 dentro de los Programas de Desarrollo Rural (PDR). A partir de ese momento, se han ido socavando los principios de participación y de *bottom-up*, lo cual supone un debilitamiento de las estructuras autónomas de los GAL, al mismo tiempo que se mantiene el énfasis del discurso político en la importancia que este enfoque de desarrollo local tiene para los espacios rurales (Navarro *et al.*, 2016).

Esta situación ha propiciado que el programa LEADER pierda su consideración como laboratorio de ideas en favor de un funcionamiento más rígido y burocratizado. Esto genera una reacción de la parte de los técnicos de los GAL que extrañan el modelo de gobernanza previo al 2007 lo que, unido al *Brexit*, a la aparición de nuevas políticas que responden a necesidades y miedos nuevos de la sociedad europea (populismo, inmigración, etc.) y a la incertidumbre asociada a la crisis sanitaria generada por la pandemia de la Covid-19, abre cierto campo al pesimismo con respecto al futuro de LEADER.

Es en este contexto en el que se enmarca el presente estudio. El objetivo consiste en analizar, de forma comparada para el periodo 2014-2020, las implicaciones que la presencia o la ausencia de procesos de gobernanza multinivel tienen en la capacidad de construir unos marcos normativo-burocráticos adaptados a la realidad de cada territorio y los impactos que esto tiene tanto en el empoderamiento de los actores locales, como en los procesos de toma de decisión y en la tipología de proyectos de desarrollo rural que se apoyan. Para ello, se tomaron como estudio de caso las regiones de Aragón en España y la antigua región de Midi-Pyrénées en Francia (a partir de ahora Midipi).

Es importante destacar, tal y como establecen Dax *et al.* (2016), que el programa LEADER se aplica de manera distinta entre los diferentes países y regiones de la UE. Por un lado, este enfoque de desarrollo local, concebido a nivel europeo, es aplicable en todos los Estados y regiones independientemente de sus situaciones de contexto. Pero, por otro lado, el hecho de que la UE se desarrolle gracias a una interpretación ascendente del principio de subsidiariedad (Bárcena, 2006) garantiza un cierto grado de descentralización en favor de los Estados miembro y las regiones en cuanto al diseño, la planificación y la ejecución de las políticas (Tirado, 2019).

Esto hace que LEADER se convierta en un dispositivo de acción pública para cuya implementación es necesaria la integración de diferentes escalas territoriales tanto infra- como supranacionales (Chevalier *et al.*, 2018). De esta forma, en nuestros dos casos de estudio, a escala nacional se interpreta la política europea que se traduce en unos marcos nacionales que armonizan la legislación comunitaria, aportan coherencia al conjunto de programas de desarrollo rural regionales y dan respuesta a un conjunto de intereses comunes. Estos marcos nacionales respetan el marco competencial de las regiones y permiten la adaptación de los PDR a las especificidades regionales en función de sus contextos y prioridades estratégicas (Bolívar *et al.*, 2014). De estas interpretaciones nacionales y regionales de la política europea y de las distintas problemáticas, necesidades y potencialidades de los territorios surgen diferencias en cuando a la puesta en marcha del programa LEADER, lo cual puede reforzar o desviar la idea del modelo original (Chevalier y Dedeire, 2014).

Con la entrada del enfoque LEADER en los PDR aumenta la influencia de las AG, cuya labor es realizada, en nuestros casos de estudio, por los gobiernos regionales. A partir de este momento se debilita el modelo innovador de gobernanza de los espacios rurales a partir de unos GAL más o menos autónomos (Navarro *et al.*, 2016). Esto supone que las AG jueguen, actualmente, un papel clave en la gestión del programa, lo que provoca un aumento de la presencia de la acción del *top-down* sobre la del *bottom-up* (Esparcia y Mesa, 2020). Tanto es así, que las teorías de desarrollo neoendógeno hablan de la importancia de la negociación y de la imbricación entre los niveles regionales y locales responsables de la gestión e implementación de LEADER (Ray, 2006, p. 282-283). Esto abre una nueva realidad en el que el empoderamiento de las sociedades locales será resultado de las negociaciones establecidas entre las AG y el resto de los actores locales, las cuales permitirán que la comunidad se empodere, pero bajo parámetros muy claros (Bosworth *et al.*, 2016).

En el trabajo se analiza cómo la ausencia de anticipación y de herramientas que canalicen los procesos de gobernanza multinivel da lugar a la construcción de unos marcos normativo-burocráticos, que, aunque se componen de reglas específicas propias a cada región, comparten el hecho de no haber sido consensuados entre los actores territoriales y las AG. Esto plantea una serie de preguntas: ¿Cómo afectan estos marcos normativo-burocráticos establecidos por la AG a la capacidad de actuación de los GAL y al empoderamiento de los actores locales? ¿Cómo interpretan los técnicos de los GAL este conjunto de reglas y normas? ¿De qué manera estos marcos de actuación y el nivel de adaptación de los GAL influyen en el modelo de gobernanza y en el desarrollo de los proyectos? Para dar respuesta a estas preguntas se planteó el presente estudio, en el que se recoge la opinión, la percepción y la experiencia de los diferentes responsables locales de la gestión del instrumento en las dos zonas de estudio (Aragón y Midipi) con objeto de ofrecer un análisis comparativo de los procesos de gobernanza, sus implicaciones en la orientación y en el desarrollo del programa y ofrecer una serie de claves para la mejor implementación de esta metodología de trabajo.

2. Metodología

2.1. Zona de estudio y actores participantes

El estudio se centra en los casos de Midi-pi en Francia y de Aragón en España. Se elige la antigua región de Midi-pi y no toda la nueva región de Occitania, ya que, aunque Midi-pi se integra en una nueva región con Languedoc-Roussillon, todavía no se ha completado el proceso de unificación y ambas regiones siguen aplicando dos PDR diferentes y presentan normas heterogéneas entre ellas.

Las regiones de estudio presentan similitudes, como el hecho de que existan dos grandes urbes, cuyo dinamismo se encuentra por encima de la media en sus países. Toulouse destaca como centro de la aeronáutica en Europa y Zaragoza por ser uno de los principales centros logísticos de Europa. Frente a ello, las dos se caracterizan también por su ruralidad, enfrentándose a desafíos comunes como la diversificación de la economía, la acogida de población, el mantenimiento de los servicios, la despoblación o la pérdida de dinamismo.

Por otra parte, existen notables diferencias entre ambas regiones. Por un lado, los GAL de Aragón tienen un gran recorrido temporal y presentan un marcado carácter rural, mientras que en Midi-pi los GAL se encuentran presentes en contextos muy heterogéneos que van desde el periurbano hasta las zonas de montaña y que han sufrido modificaciones importantes en su composición. También el contexto político administrativo es distinto. La organización en Midi-pi es resultante de una tradición político-administrativa francesa de corte centralista, mientras que España es un Estado descentralizado de origen. Sin embargo, Francia ha lanzado en estos últimos años su tercera fase de descentralización, que ha consistido en un proceso de profundización de la misma y de reestructuración institucional a partir de la “Loi MAPTAM”¹ y de la “Loi NOTRe”², que conllevan la modernización de la acción pública y la fusión tanto de regiones como de colectividades locales, provocando una fuerte y rápida transformación del contexto administrativo y competencial (Bauby, 2017).

Confrontar la realidad de LEADER entre Aragón y Midi-pi permite comparar unos modelos de gobernanza que son similares en cuanto a forma, pero no en cuanto a interpretación e implementación y que son resultantes de unas tradiciones político-administrativas diferentes. Esto se acaba reflejando en una serie de aspectos similares, pero también en un conjunto de reglas y normas diferentes que acaban teniendo consecuencias importantes en la gestión e implementación de la metodología de trabajo y, por lo tanto, en los resultados y los impactos que se obtienen.

Para comprar ambas realidades, en el estudio se recoge y se analiza la percepción de los técnicos, animadores y administrativos de los GAL. Con este fin, se aplican varias técnicas de investigación social (Esparcia and Mesa, 2020, Navarro *et al.*, 2016) que ofrecen resultados comparables ya que permiten conocer tanto la realidad individual de cada territorio como establecer comparaciones entre ellos.

1. Loi MAPTAM : LOI n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

2. Loi NOTRE : Loi du 7 août 2015 portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République.

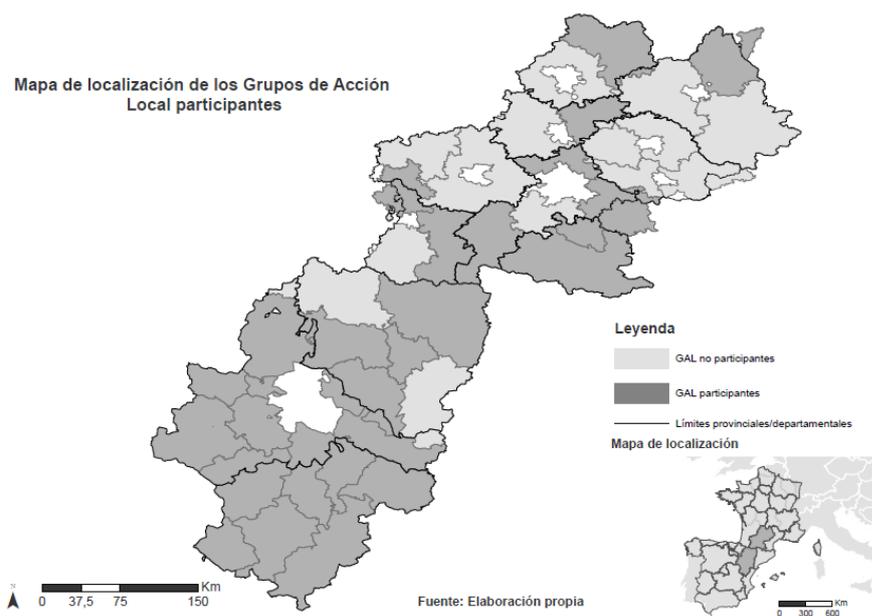
2.2. Técnicas de investigación y territorios participantes en el estudio

En una primera fase, a lo largo del año 2018, se realizó una encuesta telemática en profundidad dirigida a los GAL aragoneses. Previamente existía un extenso y frecuente trabajo de campo realizado con los GAL (observación sistemática, entrevistas y encuestas previas) desde 2014. Se envió una amplia encuesta compuesta por 80 preguntas divididas en varias temáticas, en las que se combinaban tanto preguntas cerradas de varias opciones como preguntas abiertas. Esto ha permitido incluir de manera cualitativa-numérica, explicada y matizada las opiniones de los técnicos. En total se obtuvieron 46 respuestas de técnicos pertenecientes a 18 de los 20 GAL.

A partir de esta encuesta realizada en Aragón y de los resultados obtenidos se establecieron las principales temáticas y características a contrastar con el caso de la región de Midipi. Para este caso, se aplicó otra metodología de trabajo basada en el desarrollo de entrevistas presenciales semiestructuradas con animadores, técnicos y administrativos LEADER, metodología aplicada por otros autores como Tirado (2019). La aplicación de esta metodología basada en entrevistas y no en encuestas se debió a que no existía un trabajo de campo previo, lo que llevó a buscar el mayor nivel de detalle posible en los informantes de este estudio.

Estas entrevistas semiestructuradas se organizaron en función de los principales resultados obtenidos en Aragón, aplicándose, por lo tanto, una perspectiva comparada a lo largo de todo el proceso de construcción y realización de las entrevistas. En este sentido, las preguntas de la encuesta y de las entrevistas se estructuraron en torno a los mismos bloques de preguntas: modelo de gobernanza territorial multinivel; dinamización y participación; trabajo en red y cooperación; estructura del GAL; y apoyo a proyectos de desarrollo rural. De este modo, con ambas técnicas, se ha obtenido una información comparable entre ambas regiones, y que además permite conocer las especificidades propias de cada territorio. En Midipi se realizaron un total de 12 entrevistas en 9 de los 22 GAL y una decimotercera realizada a la Autoridad de Gestión de Midipi. A través de las entrevistas se consiguieron dos objetivos. Por un lado, se obtuvo representatividad territorial, ya que se incluyen territorios pertenecientes a los 8 departamentos que componen la ex-región.

Figura 1: Localización de las regiones-áreas de estudio



Fuente: Elaboración propia

Por otra parte, se logra una representatividad de la diferente tipología de espacios rurales pertenecientes a Midipi, ya que se incluyen GALs pertenecientes a: territorios periurbanos (Pays-Tolosan); espacios rurales alejados de los centros de decisión (Comminges Pyrénées); zonas de especial valor natural (Aubrac); zonas de montaña (Ariège). Además, la representatividad se logra ya que se incluyen distintas tipologías de GAL: de larga tradición y muy establecidos en el territorio (Midi Quercy, Val de l'Adour); de nueva creación (Nestes); que han sufrido modificaciones en su perímetro (Figeac Quercy Vallée de la Dordogne); y que se encuentran a caballo entre dos regiones (Lauragais).

2.3. Estructura comparativa del estudio

El artículo se organiza en tres partes. En la primera de ellas, se analiza de forma comparada los resultados de la encuesta y de las entrevistas, centrándose el análisis en el proceso de gobernanza multinivel y en como la acción del top-down y la capacidad de adaptación de los GAL influyen en el empoderamiento de los actores locales, la participación y la tipología de proyectos apoyados. Posteriormente, en la discusión, se confrontan los resultados obtenidos con las enseñanzas aportadas por otros artículos de naturaleza similar. Para finalizar, en el último apartado se recogen las conclusiones de este estudio comparativo.

3. Resultados

3.1. Un marco institucional que dificulta el proceso de desarrollo local: El marco burocrático-normativo

En el periodo 2014-2020 la AG en Aragón ha recaído, de nuevo, en el propio Gobierno Autónomo, quien ya presentaba una amplia trayectoria en la gestión de fondos europeos. Poseía, por lo tanto, un amplio nivel de aprendizaje y unos recursos técnicos propios adecuados para la correcta gestión del programa LEADER. Esto se ha reflejado en unos buenos niveles de ejecución que en 2019 estaban por encima del 50% (en comparación con Midipi que se situaban en el 5%). No obstante, debido a las dificultades presupuestarias, no se ha conseguido mantener el nivel de cofinanciación planteado al principio del periodo, lo que ha llevado a una reducción de los fondos que disponen los GAL, que, en la última convocatoria de 2020, se componían principalmente de fondos remanentes no ejecutados en convocatorias anteriores. Por el contrario, sí que se ha conseguido mantener la actual estructura de ingeniería territorial necesaria para salvaguardar la identidad social de los GAL y la experiencia de los técnicos que los conforman.

El caso de Midipi es distinto ya que el contexto institucional fue más dinámico e inestable. Se caracterizó por la transferencia de las competencias de gestión del programa desde el Estado hacia el Gobierno Regional. Sin embargo, al comienzo del periodo, Midipi llevaba retraso con respecto al resto de regiones de Francia y la AG era asumida todavía, de facto, por el Estado y más concretamente por la DRAAF³, a través de sus servicios de la DDT⁴ descentralizados en los departamentos. No obstante, en 2018 el Estado abandonó estas funciones, convirtiéndose la región en la nueva AG sin la anticipación, la experiencia, ni los recursos en personal suficientes, lo que dio lugar a un parón de 8 meses en los que la región no fue capaz de ejercer sus nuevas competencias. Durante este tiempo, los GAL iban recibiendo y tramitando proyectos cuya instrucción quedaba

3. DRAAF : Directions Régionales de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt.

4. DDT : Direction Départementale des Territoires.

pospuesta. Los efectos de este retraso y de esta falta en recursos humanos siguen todavía muy presentes, dando lugar, tal y como se ha apuntado, a que en 2019 la tasa de ejecución del programa LEADER fuera cercana al 5%.

Por lo tanto, la AG de Aragón contaba con una experiencia, una estructura y unos recursos de los cuales no disfrutaba la AG de Midipi para la correcta gestión del programa. A pesar de esto, la percepción dominante en ambos territorios es que ninguna de las dos AG potencia la aplicación de los principios de la filosofía LEADER puesto que “la AG se centra en la instrucción, en que los proyectos cumplan con los criterios, las reglas y los procedimientos” (respuesta Midipi, a partir de ahora R.MP). Hay que tener en cuenta que el enfoque del desarrollo rural-territorial se integra en unas lógicas administrativas tradicionalmente más acordes a la lógica de consumición del presupuesto y de cumplimiento de requisitos.

Esto tiene que ver, también, con el establecimiento de unos procesos de fiscalización, control y auditoría mucho más severos debido a su incorporación en la PAC (Dax *et al.*, 2016), que dan lugar, en ambos territorios, a la aparición de una cultura del miedo. Las AG justifican la tecnocratización resultante por el hecho de querer ser ejemplares en la gestión que hacen del instrumento en relación con las expectativas y los riesgos derivados de los controles realizados por la UE. Esta realidad da lugar al “establecimiento de unas exigencias burocráticas y administrativas por parte de la región que son un auténtico leviatán” (R.MP). En ambos casos, el contexto de actuación resultante se caracteriza por una elevada carga burocrática, la falta de recursos en personal técnico y de fondos para el funcionamiento de los GAL.

Aparte de estas problemáticas compartidas, en cada una de las regiones se subraya la existencia de una serie de barreras propias (Tabla 1). En Aragón, los técnicos destacan que las exigencias de cofinanciación de los proyectos propios de los GAL unidas a su falta de recursos hace “casi imposible que el GAL realice proyectos, lo que obliga a tener que buscar entidades que lo soliciten y que por lo tanto haya muchos de ellos que acaben por no realizarse” (respuesta Aragón, a partir de ahora R. AR). La siguiente restricción tiene que ver con el establecimiento de un sistema de convocatorias basado en la concurrencia competitiva que “no se adapta al ritmo de los proyectos y hace que muchos no se desarrollen por problemas de plazos o porque no haya fondos suficientes para ellos” (R.AR). Esto hace que los GAL vayan respondiendo convocatoria a convocatoria, sin tener claro desde el principio de cuantos recursos se van a disponer en cada una de ellas. Este sistema no concuerda con la perspectiva estratégica del método de trabajo y ayuda a que su funcionamiento se asemeje más al de una ventanilla de la administración.

En el caso de Midipi, la región establece principalmente dos reglas percibidas por los técnicos como muy restrictivas. La primera de ellas hace referencia a la exigencia de movilizar como mínimo 10.000 euros LEADER para poder entrar a cofinanciar un proyecto. La segunda se refiere a la obligación de tener que buscar cofinanciación pública (del estado, región o colectividades locales) para que un beneficiario privado pueda tener acceso a los fondos europeos. Por un lado, estas normas dificultan la puesta en marcha de pequeños proyectos de alto interés local y la participación de los potenciales beneficiarios privados. Por otro lado, dan lugar a un retraso temporal importante, puesto que primero se tiene que recibir la contrapartida nacional, regional o local para poder reclamar la subvención europea y porque se somete a una duplicidad de controles, aumentando todavía más la ineficiencia burocrática. Así pues, los técnicos opinan que “estas exigencias van en contra de la finalidad de LEADER” (R.MP). Sin embargo, la implementación de estas normas tiene sentido desde el punto de vista de la AG. El enorme coste que supone instruir

los proyectos y la dificultad que van a tener para consumir los fondos conlleva la necesidad de financiar menos proyectos, pero de más gasto económico para poder cumplir con los objetivos de ejecución.

Tabla 1: Restricciones normativas propias a cada Región

Norma restrictiva	Aragón	Midipi	Propuesta de mejora
Aragón: Cofinanciación de proyectos propios y de cooperación al 80%	No permite que los GAL desarrollen sus propios proyectos	No es percibido como tan restrictivo	En Aragón: Aumentar la financiación de esos proyectos al 100%
Aragón: Convocatorias en régimen de concurrencia competitiva	-Limita el desarrollo de proyectos. -Retraso de la ejecución anual	Existe una convocatoria única para todo el periodo	En Aragón: Convocatoria única abierta
Midipi: Exigencia de cofinanciación pública de proyectos privados	No exige cofinanciación a título individual.	-Enorme coste temporal -Limita el desarrollo de proyectos realizados por beneficiarios privados o asociativos -Duplicidad de controles	En Midipi: No exigir la contrapartida nacional
Midipi: Financiación mínima de 10.000 euros LEADER	Financiación mínima 5.000 euros	Limita el desarrollo de proyectos innovadores y de diversificación económica	En Midipi: Rebajar la financiación mínima

Fuente: Elaboración propia a partir del trabajo de campo. Nota: En negrita se destacan los efectos restrictivos de las normas que son consideradas como limitantes de forma específica en cada región de estudio.

En definitiva, los marcos normativo-burocráticos con sus elementos comunes y sus diferencias, junto con los procedimientos de auditoría y control, restringen la capacidad de acción de los GAL y no potencian la aplicación de los principios básicos de la filosofía LEADER. A continuación, se aborda cómo afectan al modelo de gobernanza.

3.2. Influencia del top-down sobre el bottom-up: la necesaria gobernanza multinivel

Los técnicos comparten la idea de que la introducción de la herramienta en los PDR y la consiguiente aplicación de una versión “mainstream” de esta provoca que las orientaciones establecidas por las AG prevalezcan sobre los procesos de desarrollo ascendente.

Así pues, la opinión de los técnicos, en ambos casos, destaca la enorme rigidez y la falta de flexibilidad de las AG a la hora de establecer unos criterios y exigencias (Tabla 1) que no se adaptan a las características de los territorios locales. Por consiguiente, la acción local “no sólo tiene que adaptarse a las necesidades de los espacios locales, sino que, posteriormente, ha de adecuarse al dispositivo existente” (R.AR), lo que da lugar a retrasos e ineficiencias. Esta rigidez es mayor en el caso de Midipi, ya que “la transferencia de la AG a la región ha añadido un grado extra de complejidad, puesto que la gestión se ha retomado de una forma excesivamente rígida” (R.MP). A esto hay que añadirle la percepción, expresada por algunos técnicos de Midipi, sobre “el enfrentamiento existente entre la AG (la región) y la ASP⁵ (el estado) en cuanto a quien ejerce la autoridad sobre el programa” (R.MP).

5. ASP : Agence de Service de Paiement. Servicio del Estado que hace las funciones de organismo pagador. Labor que en el caso de Aragón es ejercida por el mismo Gobierno Regional.

De esta manera, se desaprovecha la oportunidad que tendría el establecimiento de unas reglas, normas y directrices claras en la aplicación del instrumento para eliminar la incertidumbre durante el proceso de gestión. En el caso de Aragón, los técnicos perciben que las reglas no están lo suficientemente claras puesto que “las líneas directrices dejan un amplio margen a la interpretación” (R.AR). Mientras que en Midipi, los técnicos muestran su inconformidad con respecto a que los criterios de elegibilidad de proyectos en los dispositivos de cofinanciación cambien durante el periodo, “dificultándose de esa manera la adaptación de las estrategias” (R.MP).

Los técnicos afirman, en ambos casos, que ha tenido lugar una “recentralización de la implementación del programa LEADER con el correspondiente aumento de las exigencias burocráticas y normativas, que limitan la potencialidad de ejercer el desarrollo endógeno a través de este instrumento” (R.MP). Por consiguiente, la acción del *bottom-up* se experimenta enmarcada y orientada en función de las necesidades de gestión y de control de ambas AG y de sus propias prioridades de acción.

Los técnicos lamentan que la relación con ambas AG sea “eminente vertical y jerárquica”, que “desde los GAL no se tenga la capacidad de influir en los PDR y en la construcción del marco de actuación” y que “la democracia se haya dejado de lado, ya que muchas decisiones, que pudiendo haber sido tomadas de forma consensuada, se han establecido unilateralmente”, debido a “las dificultades de coordinación” y por “las exigencias de calendario”. Para cambiar esta situación se constata la necesidad de construir “una verdadera red de trabajo que vaya más allá de contactos puntuales” entre los técnicos de los GAL para crear “una fuerza capaz de generar propuestas de mejora” (R.AR; R.MP).

Para el próximo periodo de programación, se establece la necesidad de una mejor coordinación de la gobernanza multinivel para seguir reforzando el empoderamiento de los actores locales. Se considera que la acción propositiva de los actores del territorio ha de canalizarse para la creación de un contexto nacional y regional que permita superar las principales barreras burocrático-normativas. Con esto se busca que el marco de acción se adapte mejor a las necesidades y expectativas de los actores locales, con el objetivo de que los GAL refuercen su relación con las dinámicas territoriales.

Estas necesidades de coordinación empiezan desde la base, ya que en ambos casos se señala la existencia de técnicos aislados y, algunos de ellos, “resignados a una aplicación pasiva del método” (R.AR). Se resalta el interés por crear grupos o reorientar la función de herramientas ya presentes en el territorio (redes regionales de desarrollo, que sí existe en Aragón, pero no en Midipi) para canalizar la acción propositiva de los técnicos de los GAL hacia un proceso de co-construcción del marco de referencia de la metodología de trabajo. Posteriormente, son las autoridades nacionales y regionales las que han de abrirse a la acción propositiva de los GAL, confiando en su criterio y capacidad de acción para responder a las necesidades locales. Además, reforzar la gobernanza multinivel resulta imprescindible para mejorar la imagen local de la UE, ya que “muchos actores locales tienen la impresión de que LEADER es algo demasiado complejo que o es muy exigente o no está ahí para ayudarles” (R.MP).

3.3. Pérdida de la autonomía y de la capacidad de decisión: El rol de los GAL

En ambas regiones, los técnicos comparten la percepción de que los GAL han perdido buena parte de su capacidad de decisión y de autonomía, debido a “la pérdida de la función de aprobación y pago de proyectos, el aumento de las tareas administrativas y la regulación actual” (R.AR).

Esta falta de autonomía tiene una influencia directa, en ambos casos, no tanto en la concepción como en el proceso de implementación de las estrategias de desarrollo local; “se guarda la autonomía a la hora de elegir y establecer la estrategia, pero los proyectos que se proponen han de adaptarse a un corsé administrativo que no ha sido consensuado” (R.MP).

En el caso de Aragón, estas barreras hacen referencia a la “selección de unos criterios homogéneos que no se adaptan a las necesidades particulares de cada territorio” (R.AR). A su vez, en Aragón, el contexto marcado por la crisis económica, la ausencia de otros fondos públicos nacionales o regionales que actúen de contrapartida de LEADER y la falta de instrumentos financieros, influyen negativamente en el desarrollo de las estrategias.

Sin embargo, las restricciones en los niveles de autonomía en Midipi son incluso mayores, ya que es necesario “establecer de antemano con la AG todos los ejemplos concretos de proyectos financiables a través de la estrategia” (R.MP). Esto da lugar a importantes retrasos, primero porque la excesiva precisión demandada supone acumular muchas versiones de estrategias hasta su aprobación final. Después, los cambios de criterios de la región, en cuanto a qué proyectos son o no financiables, y las necesidades de los GAL de apoyar proyectos que al principio no habían sido previstos, exige modificar las estrategias, lo que da lugar a retrasos e ineficiencias. A su vez, las reglas de 10.000 € y de cofinanciación hacen que “no se puedan desarrollar íntegramente las estrategias, ya que tienen que adaptarse a los criterios que establecen unas políticas nacionales o regionales preexistentes, las cuales son necesarias para que actúen como contrapartida del fondo europeo” (R.MP). Esto supone, además, una pérdida de la capacidad de innovación, ya que, en vez de trabajar según líneas de actuación se actúa en función de qué proyectos, con nombre y apellidos, son o no financiables, lo que reduce considerablemente el campo de experimentación.

Esto lleva a los GAL de ambos territorios a plantearse preguntas como: ¿Cuál es el papel que tenemos que desempeñar? ¿Cómo se animan unos procesos innovadores de desarrollo que se adaptan a las necesidades y a las expectativas de los territorios cuando, tanto las situaciones de contexto, como la acción de las AG, establecen una reducción de autonomía?

En este sentido, el rol que juegan los GAL en la animación del territorio y la implementación de las estrategias se ve influenciado por la experiencia, el aprendizaje de los técnicos y su posicionamiento con respecto al desarrollo rural, además de por el marco normativo. En ambos territorios, existen GAL experimentados que logran aplicar el enfoque de desarrollo territorial, a pesar de que su tiempo lo consuman, principalmente, en velar por el cumplimiento de requisitos burocráticos. Sin embargo, en ambos territorios se constata la aparición de técnicos experimentados que “se han adaptado a un funcionamiento esencialmente pasivo del método” (R.AR). Además, en Midipi, se han creado nuevos GAL animados por técnicos jóvenes que no tienen experiencia en la aplicación de esta filosofía. Estos técnicos han de enfrentarse aisladamente a las presiones burocráticas y de ejecución, al mismo tiempo que intentan introducir de la nada una nueva cultura de desarrollo territorial, en donde determinados actores públicos locales todavía conciben a LEADER como un instrumento de poder, cuya principal función es completar los planes financieros de los proyectos que quieren realizar. No parece que este contexto sea el adecuado ni para

formarse, ni para implementar el enfoque de desarrollo territorial. En este sentido, la continuidad de los GAL en Aragón supone una ventaja, puesto que permite poner en valor la experiencia de los técnicos y la identificación de los actores locales con el GAL.

Por otro lado, el rol que se espera de los técnicos en ambos territorios ha basculado definitivamente. El objetivo primero consiste en que se aplique de manera correcta un marco normativo que facilite las tareas de control. Esto hace que se haya instaurado una “lógica de consumición del presupuesto” (R.MP). En ambas regiones, las principales tareas que han de dominar los técnicos de los GAL tienen que ver con “la gestión de dispositivos financieros y la respuesta a convocatorias” (R.MP). Es decir, se antepone la coordinación y la eficacia administrativa a las tareas de animación “que el actual presupuesto centrado en el funcionamiento no permite realizar” (R.AR). Este giro en cuanto al rol de los GAL se refleja claramente en el perfil de los técnicos de los nuevos territorios LEADER de Midipi, quienes poseen un perfil más administrativo y menos de animador territorial. Este cambio se observa también en que el trabajo de los técnicos, en ambas regiones, se estructura en función de los plazos administrativos establecidos por la AG.

Pero, aunque LEADER se esté convirtiendo en un “instrumento administrativo” (R.AR), los GAL, en ambos territorios, siguen realizando una labor que va más allá del montaje de dossieres de proyectos, tarea primera debido “a la profesionalización a la hora de pedir ayudas a Europa” (R.MP). Estas tareas consisten en el “asesoramiento y acompañamiento de personas en sus proyectos profesionales, personales y sociales, tutorización o reorientación de inversiones” (R.AR), tareas que muchas veces no se contabilizan por estar al margen del programa. Es aquí donde puede observarse la legitimidad de los GAL dentro del territorio y lo que les lleva a convertirse en un instrumento polivalente dentro del ámbito rural.

No obstante, esta pérdida de autonomía, ligada a la progresiva conversión de los GAL en “ventanillas de la administración” (R.AR), supone un riesgo para el mantenimiento de la actual ingeniería territorial. Los GAL se hacen dependientes del fondo, puesto que determinados actores regionales y locales pasan a valorar como positiva la presencia del programa en el territorio, principalmente, porque “atrae recursos económicos al mismo” (R.MP). Esto lleva a algunos actores regionales a plantearse la posibilidad de reducir el número de GAL y aumentar su tamaño, sobre todo dentro de un horizonte post-*Brexit* marcado por la reducción presupuestaria. Esto supondría el último paso en la institucionalización del programa LEADER y pondría fin definitivamente a la lógica de desarrollo local impulsada por la U.E. Así pues, de cara al siguiente periodo de programación se han de aportar respuestas a las siguientes preguntas: ¿Queremos que los GAL actúen como ventanillas de apoyo a determinados tipos de iniciativas locales? O ¿Queremos que actúen como agencias de desarrollo local que imbricadas en el territorio actúen como plataformas en favor de la innovación?

3.4. Crisis en el sistema de participación local

LEADER es “la única instancia del territorio que pone en relación los actores públicos con los privados” (R.AR) para poder realizar un debate conjunto sobre el futuro del territorio, lo que contribuye, por lo tanto, a la creación de una cultura de participación que antes no existía. A pesar de ello, muchos técnicos señalan que detrás de la “postura políticamente correcta, que habla de los GAL como entidades que deben dinamizar los territorios” (R.AR), las AG no valoran principalmente la metodología LEADER por el hecho de que sea un instrumento clave para generar

la participación y concertación, sino en cuanto a que permite “traducir la política propia de la región” (R.MP) o “financiar proyectos empresariales y generar empleo” (R.AR).

Esto, junto con el nuevo marco normativo y la mayor presencia de las AG, hace que los actores locales, en las dos regiones, “no acaben de comprender el papel que desempeñan en el GAL, especialmente en cuanto a su pérdida de capacidad de decisión, ya que entienden que la AG no deja margen para decidir autónomamente el destino de los fondos LEADER en el territorio” (R.MP). Esto les genera frustración porque consideran que tienen las cualidades necesarias para adquirir una responsabilidad mayor en el desarrollo de las estrategias.

Consecuentemente, se percibe que los órganos de decisión de los GAL se están transformando en “cámaras de registro de proyectos” (R.AR). En ambas regiones, los actores locales comparten la percepción de que su labor se reduce a aprobar una serie de propuestas de proyectos que se van a “desarrollar de cualquier modo o que incluso ya se han desarrollado” (R.AR). A su vez, opinan que, junto a una serie de proyectos demostrativos y necesarios para el desarrollo del territorio, se apoyan proyectos que no se desarrollan en plena concertación con lo establecido en la estrategia del grupo. En Midiipi, esta percepción no fue favorecida por la sensación de que el programa estaba “muerto” (R.MP), debido al parón de varios meses sufrido tras la transferencia de las competencias de gestión a la región.

En el caso de Aragón, otro de los elementos que más ha contribuido a la frustración de los actores locales tiene que ver con el hecho de que en los foros de debate y reflexión surgen ideas que posteriormente no se desarrollan, debido a la falta de promotores o a la imposibilidad de ser realizados por el propio GAL; “mediante los procesos participativos se proponen cuestiones que después no pueden desarrollarse mediante esta herramienta: frustración y desmotivación” (R.AR).

Esta situación lleva a que algunos técnicos, en ambos territorios, se planteen la posibilidad de que se haya alcanzado un límite dentro del actual modelo de participación. Es cierto que se han conseguido unos buenos niveles de participación de los diferentes actores locales, pero que resulta ser eminentemente pasiva. Es decir, opinan que, a pesar de que se haya alcanzado una representación formal de la mayor parte de los sectores e intereses de la sociedad, esta no da lugar a un “verdadero proceso de participación activa” (R.AR), que en muchos casos se limita al comienzo del periodo durante la construcción de las estrategias.

Muchos GAL han visto la necesidad de promover lo intangible (la participación) a partir de lo tangible (el desarrollo de proyectos); “les apèro du Pays”, “pon Aragón en tu mesa” son ejemplos de proyectos que se desarrollan a través de la concertación de la sociedad local, lo que aporta, a los actores participantes, una sensación de utilidad para el territorio que les motiva a seguir participando de manera activa en el desarrollo de las estrategias. Para esto, a ambos lados del Pirineo se desarrollan innovadores “proyectos paraguas” que incluyen el desarrollo coordinado y coherente de diversas acciones que articulan la participación de los diferentes actores territoriales en el desarrollo de proyectos transversales. Por otro lado, se defiende la potencialidad de que sean los propios GAL los que realicen proyectos propios para fomentar la participación de los actores locales en “el diseño y la ejecución de acciones que atiendan a necesidades que nadie está cubriendo en la actualidad (formación, sensibilización, asesoramiento etc.)” (R.AR). Sin embargo, en ambos territorios, se observa que una vez los animadores dejan de involucrarse en los proyectos “la participación y las redes se deterioran rápidamente” (R.MP).

En definitiva, se espera que los éxitos de la implementación de la metodología LEADER no se valoren, solamente, en función de resultados cuantitativos. Los técnicos afirman que no se pondrán en marcha verdaderos procesos de desarrollo rural si se sigue descuidando la importancia de la participación y si se continúa erosionando el empoderamiento de las comunidades locales. Subrayan la necesidad de buscar un equilibrio en el modo en que se valoran los éxitos de las acciones de los GAL, para que los técnicos no se vean orientados a conseguir buenas cifras de ejecución del programa o de empleos creados, que, aunque sean necesarias, no pueden imponerse al “trabajo efectuado en la movilización de las fuerzas vivas del territorio” (R.AR).

3.5. Apoyo a proyectos de desarrollo local

El contexto actual exige que los procesos de desarrollo rural sean gestionados por equipos multidisciplinares que traten las diferentes temáticas de manera específica, siendo capaces de aplicar un enfoque transversal. Sin embargo, el programa LEADER cada vez aporta menos recursos en personal y exige más trabajo burocrático y administrativo. Esto supone una barrera para el apoyo de proyectos de desarrollo local. En este sentido, Midiipi posee una ingeniería territorial importante resultante de los diferentes contratos que firman las agrupaciones territoriales (Pôle d'Equilibre Territorial et Rural (PETR) o Parc Naturel Regional (PNR), dentro de las cuales se encuentran los GAL) con la Región, el Estado y Europa. Estos contratos permiten la construcción de equipos de trabajo conformados por técnicos especializados en diferentes temáticas que trabajan de manera coordinada y bajo una misma estrategia para el desarrollo del territorio. En algunos casos, incluso se llegan a construir equipos de trabajo “de 17 personas entre las que se crean muchas sinergias” (R.MP). Esto supone una ventaja con respecto a Aragón, donde los GAL no pueden beneficiarse de ninguna política a nivel nacional o regional que aplique el enfoque territorial para el desarrollo de los espacios rurales.

Por otro lado, las acciones que emprenden los diferentes GAL dependen tanto del stock de recursos presentes en el territorio como de la propia orientación que se le da a la herramienta. A su vez, las acciones que puedan emprender o apoyar los GAL se ven orientadas por el marco normativo-burocrático al cual se supeditan. En Midiipi, por las necesidades de ejecución, la lentitud del proceso y las normas de cofinanciación y de inversión mínima, se ha implantado una “visión de proyectos estructurantes” (R.MP), a partir de la cual se financian, prioritariamente, “proyectos de inversión relacionados con servicios básicos a la población que nunca se habrían financiado en periodos anteriores” (R.MP). Los beneficiarios privados, las asociaciones y los pequeños ayuntamientos quedan prácticamente excluidos de este dispositivo, que se orienta a apoyar proyectos de las colectividades territoriales de mayor entidad a nivel local, ya que no están sometidas a las exigencias de cofinanciación porque actúan como su propia contraparte pública, y porque disfrutan de los recursos económicos y de personal necesarios para poder cumplir con los requisitos del programa. Esto genera un descontento en los técnicos de los grupos que opinan que “no sólo los grandes proyectos son estructurantes, ¿qué sucede con los pequeños proyectos para cuyo apoyo nació LEADER?” (R.MP). Sin contar con que financiar sistemáticamente los proyectos de una determinada colectividad puede suponer legitimar su acción política.

El caso de Aragón es distinto, puesto que LEADER se ha orientado al apoyo de proyectos productivos. Aunque desde los GAL se destaca la importancia de los proyectos no productivos en los procesos de desarrollo y de animación de la sociedad local, las ayudas se centran en el apoyo de emprendedores y de las PYMEs ya constituidas del tejido empresarial local. Esa limitación a la hora de financiar proyectos no productivos, junto con el contexto socioeconómico y la implanta-

ción de una serie de exigencias burocráticas hace que el apoyo se centre sobre todo en proyectos de mejora de equipamientos e instalaciones de las PYMEs más estables del territorio. En este sentido, “el requerimiento de 3 presupuestos para los distintos conceptos de la inversión de los expedientes” (R.AR) favorece la participación de las PYMEs que realizan pocas pero grandes inversiones en infraestructura y equipamientos.

Así pues, los técnicos de los grupos en ambas regiones reflexionan sobre si realmente a partir del apoyo de este tipo de proyectos se conseguirá contribuir al desarrollo rural, o si por el contrario es necesario replantearse el ámbito de actuación del instrumento.

Los técnicos de los GAL se cuestionan el efecto demostrativo que las acciones que apoyan tienen sobre la sociedad local. De su percepción se desprende la necesidad de realizar acciones que busquen la “leaderización” (concepto acuñado por Ray) de los diferentes actores locales. Sugieren que es la única manera de transmitir una cultura de desarrollo y de generar una ilusión que actualmente no se crea a partir del apoyo a grandes equipamientos públicos o a las PYMEs fuertes del territorio. De nuevo, se percibe cómo la negociación entre los técnicos del territorio y la AG es el elemento clave para establecer una concepción y un marco normativo-burocrático que permita esta reorientación de la herramienta.

4. Discusión

Los técnicos de ambas regiones opinan que su capacidad de decisión se ha visto ampliamente reducida y que se abandona una implementación del instrumento según sus principios de origen en favor de un funcionamiento reglamentado y burocratizado derivado de “la integración de LEADER dentro de los PDR” (Navarro *et al.*, 2016, p.12).

Esta reglamentación, según los encuestados, aunque potencialmente positiva para una aplicación del instrumento carente de incertidumbre, se ha convertido en un elemento limitante, puesto que el marco normativo-burocrático no se ha creado en régimen de co-construcción entre la AG y los GAL. Esto se produce también, porque los técnicos se encuentran, por su parte, aislados y o bien no disponen de unas redes regionales que canalicen su experiencia en la construcción del marco común de actuación o bien su labor se orienta al cumplimiento de otros objetivos. La solución ha de pasar por la creación de este tipo de red en Midipi y por la redefinición de los objetivos y de las tareas de la ya existente en Aragón con el fin de crear una herramienta que logre el empoderamiento de los GAL en la toma de decisiones sobre un marco normativo que debe servir de apoyo y no de sobreburocratización, tal y como establece Bosworth (2020).

En este sentido, resulta interesante la propuesta de funcionamiento de los fondos “Next Generation” o de reforma de la PAC, en la que se plantea la transición de políticas basadas en el cumplimiento de requisitos a políticas basadas en el cumplimiento de resultados concretos. Así pues, se vislumbra la posibilidad de que el rendimiento de las acciones se priorice sobre la instrucción de la legalidad y la regularidad de las operaciones. Esto supone una oportunidad para revertir la sobreburocratización de LEADER, ya que reduciría la verdadera complejidad del programa, resultante del cumplimiento de esos requisitos. Para ello, es necesario el diseño de un sistema completo de indicadores que permita demostrar la contribución de las acciones apoyadas al cumplimiento de los objetivos establecidos en las estrategias de desarrollo local, legitimando, por lo tanto, el correcto rendimiento de éstas y la actuación de los GAL.

Por otro lado, en el marco de esta investigación se ha observado como la acción del top-down y la implicación de la AG es más restrictiva en Midiipi que en Aragón. En Midiipi, las dificultades de la región para gestionar el dispositivo ligadas a su falta de experiencia y de recursos han dado lugar a continuos retrasos e ineficiencias que han obligado al establecimiento de una serie de normas que tienen una incidencia directa en la aplicación de las estrategias. Además, se ha observado que ha tenido lugar un reparto de competencias entre la Región y el Estado que genera conflicto y reduce la eficacia en la gestión del programa. Esto hace que, en Midiipi, la acción de la AG favorezca la implantación de una lógica de consumo del presupuesto con la consiguiente aplicación de una visión pasiva de la metodología LEADER. Por su parte, en Aragón, los técnicos señalan que la aplicación pasiva del instrumento se debe a que la valoración del programa se hace en función del nivel de compromiso, ejecución, número de proyectos financiados y empleo creado, dejando de lado la valoración de otros aspectos como la innovación, la gobernanza o la animación territorial.

Al contrario de lo que afirma para otro contexto territorial Navarro *et al.* (2016), los técnicos de los GAL destacan el bajo nivel de autonomía del que disfrutan, sobre todo en relación con el proceso de selección de proyectos. Así pues, existe independencia a la hora de concebir las estrategias, pero se encuentran, tal y como establece Martínez *et al.* (2015, p. 47), con “interferencias de la administración, o de manera constante o temporal a lo largo de su desarrollo”. Por otro lado, la capacidad de decisión y acción de los grupos depende tanto de la implicación de las sociedades locales como de la experiencia y la continuidad de los técnicos y de los GAL (Chevalier *et al.*, 2017; Bosworth *et al.*, 2016). En este sentido, en Midiipi, además de las modificaciones en la delimitación de los GAL o la aparición de otros nuevos, donde hay que (re)construir la cultura de desarrollo, se produce una pérdida del atractivo de LEADER para los técnicos. Esto ha dado lugar a muchos casos en los que técnicos de los GAL deciden dejar de trabajar dentro de este dispositivo para no enfrentarse a estas exigencias administrativas y burocráticas propias de los instrumentos de desarrollo territorial. Esos técnicos consideran que existen otros marcos más propicios para la puesta en marcha de los procesos de dinamización local. Sin embargo, la situación en Aragón es diferente, pues al no existir otros dispositivos para implementar este enfoque de desarrollo local, LEADER se mantiene como la herramienta esencial para el desarrollo neo-endógeno y es por eso por lo que los técnicos lo siguen considerando como el principal referente para la aplicación de este enfoque de desarrollo.

Los técnicos siguen destacando el potencial de esta herramienta para poner en contacto a actores locales y construir un clima de colaboración en lugares donde no existía una cultura de participación previa. A pesar de esta contribución a la creación de la cultura de participación, aparecen un conjunto de GAL, en ambos territorios, que se muestran en desacuerdo con Martínez *et al.* (2015) cuando afirman que la población participa adecuadamente en las estrategias de desarrollo local, ya que los técnicos afirman que ésta es eminentemente pasiva y que los actores no le encuentran sentido por la constante pérdida de confianza en la capacidad de decisión del grupo. Los técnicos coinciden con Tirado (2019) y Chevalier *et al.* (2017) cuando afirman que hay que corresponder a las expectativas de la población, concentrando las inversiones en proyectos concebidos por la comunidad local para reforzar la motivación y la acción de los actores locales. Es decir, se subraya la necesidad de reflexionar sobre la orientación que se le da al instrumento, ya que, al igual que establece Bosworth (2020, p. 438-440), los técnicos afirman que buena parte de la tipología de proyectos que apoyan no generan un efecto inspirador ni apoyan el intercambio de conocimientos.

Al mismo tiempo, muestran su descontento con la rigidez, la enorme burocracia y la lentitud de un proceso en el que los promotores pueden tardar años en recibir la subvención, dificultando así

la participación de los actores menos robustos. Esta lentitud es todavía mayor en Midipi, por lo que la región está trabajando en formas de flexibilización del proceso, y ha llegado a desarrollar un instrumento interesante denominado “pass-LEADER” que adelanta con fondos propios el 80% de la subvención a los promotores más sensibles (privados, pequeños ayuntamientos y asociaciones) para aliviar su situación financiera.

De cara al siguiente periodo existe un cierto pesimismo, ya que algunos técnicos, presentes en ambas regiones, piensan que “el dispositivo va a funcionar de manera similar en el futuro y que va a ser igualmente difícil trabajar con él” (R.MP). Los técnicos opinan que es necesario “que la burocracia no sea un fin en sí mismo” (R.MP), para así “volver a ilusionar a los técnicos de los equipos y a los actores locales con la realización de verdaderos proyectos de dinamización que sean positivos a nivel social” (R.AR).

5. Conclusiones

En primer lugar, es importante resaltar como la falta de confianza, la implementación de determinadas leyes (contratación pública, subvenciones etc.) y el establecimiento de determinados criterios LEADER a nivel nacional y regional son los responsables directos de la complejidad y la profesionalización en el acceso a estas ayudas, ya que no se adaptan a las necesidades de los espacios rurales. Aunque la UE plantee unos rigurosos procedimientos de control y no haya sido capaz de encontrarle al programa LEADER un mejor acomodo dentro de la política comunitaria, este estudio analiza cómo el rol que desempeñan las AG determina de forma variable los niveles de rigidez del programa LEADER.

Así pues, el análisis comparativo demuestra cómo la ausencia de procesos de gobernanza multinivel, a nivel nacional y regional, han dado lugar a la construcción de unos marcos normativo-burocráticos no consensuados que, generando normas restrictivas específicas a cada contexto, son percibidos como limitantes, ya que influyen tanto en el empoderamiento de los actores locales, como en la tipología de proyectos apoyados a través de LEADER. La mayor influencia de la AG en un sistema cada vez más burocratizado, junto con la desarticulación o la ausencia de redes de colaboración entre los GAL han impedido poner en marcha un proceso de co-construcción de un marco de actuación suficiente para una mejor aplicación del método. Estas normas que restringen la aplicación de las especificidades LEADER son distintas entre los dos territorios analizados debido a la diferente anticipación y experiencia que las AG tienen en la gestión del programa.

A esto hay que añadir la asimétrica capacidad que los técnicos de los GAL tienen para adquirir una actitud proactiva con respecto a la aplicación del método. Así pues, en ambos territorios aparecen GAL, cuyos técnicos se han adaptado a un funcionamiento eminentemente pasivo durante el actual programa. Además, en el caso de Midipi, aparecen nuevos GAL gestionados por técnicos jóvenes que tienen muy complicado implantar esta cultura de desarrollo, tanto por la mala comprensión que se hace del instrumento por parte de determinados actores locales, como por las altas presiones burocráticas y de ejecución y su perfil profesional que en ocasiones es más administrativo que de agente de desarrollo.

A pesar de ello, desde ambos niveles, autonómico y local, y en ambas regiones se aplica una visión práctica que busca adaptar el enfoque lo máximo posible a las limitaciones actuales. Por un lado, las AG buscan un acompañamiento cercano de los GAL, estando a su disposición a la hora de solventar las dudas y resolver las ineficiencias que van surgiendo. Hay que destacar el caso de la AG

de Midipi que ha desarrollado el instrumento denominado “pass-LEADER”, que busca aliviar los problemas financieros de los beneficiarios, adelantando una parte importante de la subvención, enfrentándose así a una de las principales barreras presentes actualmente: el retraso temporal en la recepción de las ayudas. Sería interesante que este ejemplo pudiera servir de inspiración para la AG aragonesa de cara al siguiente periodo de programación.

Por otro lado, en ambos territorios, se destaca la presencia de técnicos de GAL que son capaces de darle la vuelta a este conjunto de normas y exigencias burocráticas, y que logran apoyar una batería de proyectos de alto valor añadido. Estos proyectos ponen en marcha una serie de procesos de desarrollo territorial que integran y empoderan a los diferentes actores locales y generan beneficios tanto tangibles como intangibles para los espacios rurales.

Sin embargo, la adaptación a este conjunto de normas y la percepción de pérdida de la autonomía de los GAL limita la participación activa de los actores locales. En ambos territorios, estos actores se muestran insatisfechos con su labor de meros registradores de proyectos, ya que querrían adquirir funciones de mayor relevancia en los procesos de desarrollo. La situación es especialmente compleja en Aragón debido a la mayor dificultad para que los GAL emprendan proyectos propios, ya que esto complica todavía más que se dé una concertación social en torno a unos proyectos que demuestren las potencialidades del método, empoderen a la sociedad local y creen ilusión en el territorio.

Además, esta complejidad a la hora de empoderar e ilusionar a la sociedad es también consecuencia de la tipología de proyectos que los GAL de ambos territorios se ven orientados a financiar. Las normas establecidas en cada una de las regiones facilitan, en el caso de Midipi, el apoyo de grandes proyectos estructurantes de las colectividades locales, mientras que, en Aragón, las ayudas se concentran preferentemente en las PYMEs estables del territorio. Aunque sí que se apoyan proyectos de un marcado carácter LEADER, se ha observado una desviación importante de la potencialidad que tienen buena parte de los proyectos financiados para generar ilusión en la sociedad local y en los propios técnicos de los grupos. Esto da lugar a que, aunque se trate de técnicos con un marcado carácter militante, tenga lugar una importante erosión del idealismo característico que envolvía a la Iniciativa LEADER original, el cual es necesario recuperar.

En definitiva, de cara al siguiente periodo de programación, la mejor aplicación de este enfoque de desarrollo rural dependerá de la capacidad que tengan la UE, los Estados, las AG y los GAL para trabajar conjuntamente en el diseño del próximo marco de actuación y en la reorientación del propio instrumento. En este sentido, la UE reflexiona sobre: ¿Cuál es la mejor forma de diseñar el próximo instrumento LEADER? A su vez, las AG se plantean preguntas como: ¿Cuál es la principal labor que tienen que desempeñar los GAL? ¿Es necesario mantener la ingeniería territorial de GAL? Mientras que los técnicos de los grupos también se plantean una serie de cuestiones: ¿Acaso se consigue a través de nuestra acción un verdadero empoderamiento de la sociedad local? ¿Realmente se va a contribuir al desarrollo de los espacios rurales a través del tipo de proyectos que se apoyan en la actualidad? De la capacidad que se tenga de dar respuestas a estas preguntas y del tipo de respuestas que se den dependerá el futuro de la metodología LEADER como instrumento para el desarrollo rural.

Contribución de autorías

Alberto Serrano Andrés:

- Se encargó de diseñar las encuestas y las entrevistas realizadas tanto en Aragón como en Midi-Pyrénées.
- Se encargó de realizar las encuestas y las entrevistas en el terreno.
- Procesamiento de la información.
- Escritura del artículo.

M^a Luz Hernández Navarro:

- Se encargó de diseñar las encuestas y las entrevistas realizadas en Aragón.
- Se encargó de la supervisión y guía del proceso de realización de las encuestas en Aragón.
- Se encargó de la reflexión sobre los resultados obtenidos en Aragón y Midi-Pyrénées.
- Se encargó de la lectura, corrección y mejora del artículo.

Laurence Barthe

- Se encargó de diseñar las encuestas y las entrevistas realizadas en Midi-Pyrénées.
- Se encargó de la supervisión y guía del proceso de realización de las encuestas en Midi-Pyrénées.
- Se encargó de la reflexión sobre los resultados obtenidos en Midi-Pyrénées.
- Se encargó de la lectura, corrección y mejora del artículo.

Financiación

El trabajo de campo fue patrocinado por La Universidad de Zaragoza y la Fundación Bancaria Ibercaja y Fundación CAI a través de su programa de estancias de investigación.

Conflicto de intereses

No ha existido ninguna asociación comercial o personal que haya podido suponer un conflicto de intereses en conexión con el texto remitido.

Bibliografía

- Alonso, S. (1989). Los fondos estructurales. *Revista de estudios agro-sociales*, 148 (abril-junio), 79-98. Recuperado de/ Retrieved from https://www.miteco.gob.es/ministerio/pags/Biblioteca/Revistas/pdf_reas/r148_04.pdf
- Bárcenas, J.M. (2006). La dimensión institucional y democrática de la gobernanza económica europea: El método abierto de coordinación. *Cuadernos Europeos de Deusto*, 35, 23-42.
- Bauby, P. (2017). La décentralisation un processus en mutation. *Réconstruire l'Action Publique*. Recuperado de/ Retrieved from <http://www.actionpublique.eu/attachments/article/118/Rep%C3%A8res%20-%20D%C3%A9centralisation.pdf>
- Bolivar, X., Tolón, A., & García, M.A. (2014). Futuro de la política de desarrollo rural en Europa. Aspectos principales de la normativa para el periodo de programación 2014-2020. *Observatorio Medioambiental*, 17, 91-139. Doi: 10.5209/rev_OBMD.2014.v17.47197

- Bosworth, G., Annibal, I., Carrol, T., Price, L., Sellick, J., & Shepherd, J. (2016). Empowering Local Action through Neo-Endogenous Development; The Case of LEADER in England. *Sociologia Ruralis* 56 (3), 428-449. Doi: 10.1111/soru.12089
- Bosworth, G., Price, L., Hakulinen, V., Marango, S. (2020). Rural Social Innovation and Neo-Endogenous Rural Development. E. Cejudo & F. Navarro (Coord.), *Neoendogenous Development in European Rural Areas* (pp. 21-32). Granada, España: Springer. Doi: 10.1007/978-3-030-33463-5.
- Chevalier, P., & Dedeire, M. (2014). Application du programme LEADER selon les principes de base du développement local. *Économie rurale*, 342 (4), 9-25. Doi: 10.4000/economierurale.4382
- Chavalier, P., Mačiulytė, J., Razafimahefa, L., & Dedeire, M. (2017). The LEADER programme as a model of institutional transfer: Learning from its local implementation in France and Lithuania. *European Countryside*, 9 (2), 317-341. doi: 10.1515/euco-2017-0020
- Chavalier, P., Mačiulytė, J., Razafimahefa, L., & Dedeire, M. (2018). Action locale et développement rural : diversité des formes d'appropriation du programme européen LEADER en France et en Lituanie. *Géographie, Économie, Société*, 20 (2), 247-275.
- Dax, T., Strahl, W., Kirwan, J., & Maye, D. (2016). The LEADER program 2007-2013: Enabling or disabling social innovation and neo-endogenous development? Insights from Austria and Ireland. *European Urban and Regional Studies*, 23 (1), 56-58. Doi: 10.1177/0969776413490425.
- Esparcia, J., Noguera, J., & Pitarch, M.D. (2000). LEADER en España: desarrollo rural, poder, legitimación, aprendizaje y nuevas estructuras. *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 37, 95-113. Recuperado de/ Retrieved from <https://www.raco.cat/index.php/DocumentsAnalisi/article/view/3172>
- Esparcia, J., & Rafael Mesa. (2020). LEADER En España: Cambios Recientes, Situación Actual Y Orientaciones Para Su Mejora. Valencia: España
- García, J. L., Febles, M.L., & Vicente M. Zapata. (2005). La iniciativa comunitaria LEADER en España. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* 39, 361-398. Recuperado de/ retrieved from <https://bage.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/article/view/509>
- Martínez, F., Sacristán, H., & Yagüe, J.L. (2015). Are local action groups, under LEADER approach, a Good way to support resilience in rural areas?. *Ager Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural*, 18, 39-63. doi: 10.4422/ager.2015.06.
- Navarro, F., Woods, M., & Cejudo, E. (2016). The LEADER initiative has been a victim of its own success. The decline of the bottom-up approach in rural development programmes. The cases of Wales and Andalusia. *Sociologia Ruralis* 56(2), 270-288. doi: 10.1111/soru.12079.
- Navarro, F., Pylkänen, P., Hyyryläinen, T., & Cejudo, E. (2020). La cooperación interterritorial transnacional en el enfoque LEADER. Los casos de Finlandia y España. *Revista de Estudios Andaluces* 39, 113-133. doi: 10.12795/rea.2020.i39.06.
- Nieto, A., Cárdenas, A. (2015). El método LEADER como política de desarrollo rural en Extremadura en los últimos 20 años (1991-2013). *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* 69, 139-162. Doi: 10.21138/bage.1893.
- Perrier-Cornet, P. (2003). Quelles perspectives pour les campagnes françaises? . *Revue projet* 274 (2), 42-50. Recuperado de/ Retrieved from <https://www.cairn.info/revue-projet-2003-2-page-42.htm>.
- Ray, C. (2006). Neo-Endogenous rural development in the EU. En P. Cloke, T. Marsden & P. Mooney (Coord.) *Handbook of rural studies* (pp. 278-290). Londres: Sage.
- Tirado, J.G. (2019). Principio de subsidiariedad en los programas europeos de desarrollo rural: LEADER después de la Agenda 2000 en Castilla-La Mancha. *Investigaciones geográficas* 71, 159-177. Recuperado de/ Retrieved from <http://www.cervantesvirtual.com/nd/ark:/59851/bmc0974437>