

Factores de éxito para los nuevos Programas de desarrollo rural



© 123rf, Manuela Ferreira

Los Programas de desarrollo rural (PDR) de los Estados miembros para el periodo 2014-2020 deben estar: fundados en la demanda, orientados hacia la obtención de resultados, libres de errores y plenamente integrados con otra clase de apoyo al desarrollo de las áreas rurales. Estos requisitos fundamentales surgieron como conclusiones de un seminario excepcional que celebró la REDR en diciembre de 2012 para estudiar los factores que forman parte de una programación adecuada para la próxima generación de PDR. Durante el seminario de la REDR también se mencionaron el “corretaje de innovación”, la “ecología”, la “gestión compartida” y la “buena gobernanza” como objetivos esenciales relacionados con una programación adecuada de PDR.

Las propuestas para la política de desarrollo rural de la UE para el periodo 2014-2020 se apoyan en las experiencias de los periodos de programación previos y consolidan la posición del desarrollo rural como un componente esencial de la Política agrícola común (PAC).

Algunos asuntos importantes como las tendencias de la globalización, la austeridad fiscal y la sostenibilidad medioambiental proveen un contexto difícil para el desarrollo de los nuevos PDR. Durante el seminario de la REDR se resaltaron estos asuntos como aspectos esenciales a tener en cuenta por los programadores de PDR.



Financiado por la





combinado con la reducción de la tasa de errores, ayudará a reforzar la complementariedad entre los dos Pilares de la PAC y a proteger el amplio rango de beneficios que las operaciones de PDR ofrecen para todos los ciudadanos de los Estados miembros.

“Necesitamos crear PDR que puedan informar fácilmente sobre los resultados demostrables, estar mejor orientados hacia las necesidades reales de desarrollo de las zonas rurales y adecuadamente integrados con el resto de la financiación. Los programadores de PDR también deberían dar prioridad a la reducción de errores”.

Comisario Dacian Cioloș

Desarrollo de nuevos PDR

“Comenzar pronto” fue el primer mensaje que se envió a todas las partes interesadas participantes en la programación de PDR. Para hacer hincapié en este factor de éxito, la Dirección general de agricultura y desarrollo rural (DG AGRI) está colaborando con los Estados miembros para organizar talleres en el país de origen para programadores de PDR. Los puntos del orden del día de estas reuniones contaron con explicaciones sobre las herramientas de gestión financiera propuestas y los nuevos sistemas administrativos para el periodo 2014-2020.

También se utilizarán las discusiones sobre los documentos de posición de los países de la CE¹ durante las visitas de la Comisión a los Estados miembros para aclarar asuntos de programación de PDR. Entre las prioridades cruciales para todos se encuentran el evitar los problemas comunes experimentados por los PDR anteriores, y el encontrar soluciones viables que traten adecuadamente la combinación de las distintas áreas de programación.

Los ponentes y delegados del seminario (que reunió a varios cientos de delegados entre los que se encontraban representantes de autoridades de gestión, organismos de pago, el comisario de agricultura y desarrollo rural, Dacian Cioloș y altos representantes de la Comisión Europea) reconocieron las dificultades a las que hacen frente los programadores de PDR. Al hacer esto confirmaron que el éxito de su labor depende de que ellos puedan diseñar PDR capaces de realizar grandes contribuciones a los objetivos de Europa 2020 referentes a un crecimiento inteligente, sostenible e integrador.

El comisario Cioloș reiteró estos puntos y animó a los delegados a que elaboren PDR que puedan demostrar claramente el valor añadido de la política de desarrollo rural en estas áreas. Indicó que el aumento de la visibilidad de los resultados,

Algunos puntos débiles en anteriores ejercicios de programación de PDR:

- cuantificación inadecuada de los resultados del programa (indicadores).
- selección insuficiente de objetivos para lograr las metas cuantificadas y seleccionar los mejores proyectos prácticos.
- vínculos débiles entre la estrategia y las operaciones seleccionadas (lógica de intervención mediocre).
- ausencia de una identificación clara de las necesidades de desarrollo en los territorios de PDR.

1 La Comisión Europea realiza procesos de asesoría interdepartamentales para acordar “documentos de posición” para debatir puntos concretos sobre las particularidades de las opciones de desarrollo rural de cada Estado miembro.

PDR simplificados

La simplificación de los sistemas de PDR continúa siendo una tarea importante para los programadores. Se insta a los Estados miembros a que colaboren estrechamente con la Comisión Europea durante los próximos meses en la simplificación de sistemas relacionados con los procesos de implementación y de programación de PDR.

Se valoran especialmente la comunicación y la colaboración asiduas entre el nivel nacional y el de la UE porque facilitan la armonización de los PDR con el Marco estratégico común (MEC). Las intervenciones de simplificación influidas por el MEC deberían ayudar a introducir normas más fáciles de utilizar que hagan los nuevos PDR más accesibles y comprensibles a los beneficiarios.

Los asistentes al seminario de la REDR resaltaron que la participación de las partes interesadas en todas las fases de programación de PDR es un importante factor de éxito para lograr los objetivos de simplificación. La programación de desarrollo rural adecuada depende de que se pongan en práctica una asociación firme además de procedimientos de buena gobernanza para salvaguardar una comunicación fluida entre los numerosos asociados que participan en la preparación de PDR.

La coordinación de la cooperación y la buena comunicación necesarias entre las autoridades de PDR y sus contrapartes de otros programas de desarrollo relevantes son importantes para aprovechar las sinergias y para asegurar la preparación de programas plenamente integrados que estén adaptados para atender las necesidades nacionales y regionales.

De la cooperación y acuerdos de trabajo conjunto se derivan beneficios considerables. Dichas herramientas ayudan a desarrollar y optimizar la masa crítica de conocimientos necesaria para una programación adecuada de PDR. Es esencial establecer un diálogo con las partes interesadas para aumentar la transparencia y asegurar una mejor comprensión de una política que es conocida por su complejidad. Estas estrategias de asociación representan los principios de buena gobernanza para la programación adecuada que fomentan DG AGRI y la REDR.

La participación desde el principio de las partes interesadas en el diseño de procesos transparentes de toma de decisiones es un método demostrado para reducir los riesgos que se producirán más adelante. Los asociados también pueden ofrecer sugerencias y planteamientos valiosos para resolver las dificultades de programación relacionadas con el equilibrio de la simplificación de tareas con aquellas vinculadas a la reducción de la tasa de errores. El logro de dicho equilibrio debería ayudar a asegurar, por ejemplo, la programación de los requisitos de elegibilidad sencillos que entiendan los beneficiarios. Deberían evitarse los requisitos complejos. Los sistemas simplificados aseguran una mejor conformidad con los requisitos de elegibilidad y la reducción de la tasa de errores.

PDR libres de errores

La tasa de errores de PDR ha alcanzado niveles inadmisibles durante el periodo 2007-2013. Por lo tanto, los programadores de los nuevos PDR necesitan pensar más detenidamente que en el pasado sobre las causas de errores potenciales y los procedimientos que pueden ponerse en práctica para mitigar los problemas de auditoría.

La reducción de la tasa de errores en los PDR es fundamental para salvaguardar la integridad de la política de desarrollo rural y sus programas. La protección de los fondos públicos y el mantenimiento de la credibilidad de actividad de PDR entre los ciudadanos de los Estados miembros se subrayó como una prioridad esencial para una programación adecuada. Un importante punto de comienzo es asegurar que todas las propuestas para operaciones PDR y apoyo de PDR estén basadas en una demanda precisa y validada.

Los límites económicos en los nuevos PDR se acordarán en virtud de las Medidas (es decir, no en virtud del Eje como en el pasado). Esto introduce una necesidad aun mayor de realizar una evaluación metódica y realista de la demanda real que pueda preverse para la actividad propuesta de cada Medida. El trabajo en decidir el contenido del análisis de fortalezas, debilidades, oportunidades y riesgos (SWOT por sus siglas en inglés) es vital para informar y determinar los niveles de demanda reales.





Un buen análisis de la demanda reduce las posibilidades de que surjan presiones para utilizar fondos de PDR infrautilizados para actividades que no cumplen los requisitos.

Las estrategias orientadas hacia la demanda para realizar una programación de PDR adecuada deberían ir más allá de la utilización de indicadores de demanda convencionales como niveles de desempleo, datos de PIB, especies prioritarias, etc. Las estrategias de calidad para demandar análisis también deberían considerar la capacidad de absorción de un territorio para cada actuación de PDR propuesta a nivel de Medida.

La evaluación ex-ante de la capacidad de absorción puede tomar en cuenta factores como: predicciones de la disponibilidad de cofinanciamiento potencial de distintos grupos destinatarios; motivación de los grupos destinatarios para participar en los planes de apoyo de PDR; y otros asuntos, como aptitudes o infraestructura, los cuales pueden influir (de manera positiva o negativa) en la capacidad de absorción y la demanda asociada de fondos de PDR dentro de un territorio.

Los organismos pagadores están obligados a certificar que la elección y el diseño de medidas de PDR no supone un riesgo de que se produzcan errores. Por lo tanto, se fomenta la gestión compartida del proceso de programación entre las autoridades de gestión, organismos pagadores y otras partes interesadas apropiadas como un factor de éxito prudente y pragmático para la programación de PDR.

Control de PDR

Otro objetivo para los programadores a quienes se ha encomendado la tarea de reducir las posibilidades de que se produzcan errores es establecer procedimientos robustos para hacer un seguimiento de la implementación de operaciones de PDR. Esto es aplicable al control de gastos y a comprobar que los fondos se emplean para el fin adecuado. Deben programarse controles efectivos para:

- garantizar la selección de proyectos candidatos que demuestren una fuerte demanda, al mismo tiempo que tienen el potencial de realizar contribuciones claras a los objetivos de PDR; y
- realizar un seguimiento de la ejecución de los proyectos aprobados para verificar que permanecen libres de errores.

Además de programar procedimientos robustos y transparentes para estos controles, los PDR adecuados también deben asegurar que se ponen en práctica aptitudes y capacidades suficientes en el momento y en el lugar adecuados para administrar eficientemente los sistemas de control.

Durante el seminario de la REDR se destacaron en repetidas ocasiones la relevancia de las competencias firmes y de los sistemas para establecer la prioridad y hacer un seguimiento del apoyo de PDR como las piedras angulares de una programación de PDR adecuada.

Seguimiento y evaluación

Se han realizado esfuerzos para mejorar los métodos de seguimiento y de evaluación. Un mayor énfasis en la notificación de la política de desarrollo rural ayudará a lograr acciones que estén destinadas a obtener resultados y sean responsables con los PDR. Un requisito previo para este principio fundamental es la utilización de datos fiables y actualizados para medir el progreso. La calidad de la recopilación de datos de referencia utilizada en la programación de PDR anterior se consideraba débil y necesita correcciones.

La recopilación de datos de referencia necesita formar parte integral del proceso de análisis SWOT. Las nuevas consideraciones para los programadores incluyen recopilar suficiente información sobre la situación actual referente a prioridades interrelacionadas de PDR, a saber la acción climática, el medioambiente y la innovación.

Estos temas interrelacionados reflejan el alto nivel de los objetivos de la estrategia *Europa 2020* para el crecimiento y la prosperidad en todos los Estados miembros. Los PDR necesitan ser capaces de informar habitualmente sobre sus contribuciones a los programas para el clima, el medioambiente y la innovación. Un análisis en profundidad de las necesidades de cada territorio PDR en términos de gestión medioambiental, apoyo a la innovación y acción climática (adaptación y mitigación), es un punto de partida crucial para una programación de PDR adecuada.

Los programadores de PDR también necesitan asegurar que se ponen en práctica procedimientos fáciles de usar para controlar la capacidad de todas las Medidas que tienen como objetivo la financiación de proyectos que complementen los temas interrelacionados. Los participantes del seminario de la REDR atrajeron la atención hacia la flexibilidad de la nueva política para fomentar la combinación de apoyo de más de una Medida. Esto genera oportunidades para el valor añadido y los efectos multiplicadores en los temas interrelacionados, además de otros objetivos de la Medida.

Planificación de PDR

Por lo tanto, tiene sentido comenzar pronto la programación de todas estas consideraciones vitales para los PDR. Las herramientas de planificación pueden ayudar a cartografiar y gestionar las varias fases de procesos de programación. Dichas preparaciones también pueden ser útiles para la coordinación de trabajo paralelo de los Estados miembros implicados en la producción de contenido para los acuerdos de asociación de alto nivel.

Pueden conseguirse eficiencias y otros beneficios al contratar evaluadores ex-ante que participen desde el principio y asiduamente durante todo el proceso de programación de PDR.

Informes de los talleres del seminario

Además de las consideraciones genéricas mencionadas referentes al diseño de PDR, los participantes en el seminario de la REDR también examinaron en profundidad varios aspectos específicos de la programación adecuada de PDR.

Se organizó un taller para destacar aquello que los programadores de PDR necesitan saber en términos de:

- fomentar los temas interrelacionados referentes a la innovación, la acción climática y el medioambiente.
- garantizar la buena gobernanza de los procesos de programación, incluso el papel del trabajo en red y la gestión compartida efectiva de las tareas de programación.
- modificaciones al marco de seguimiento y evaluación de PDR.
- facilitar los enlaces entre las distintas partes participantes territoriales que utilizan las metodologías LEADER.

Resultados del taller: ¿cómo fomentar la transferencia de conocimientos y la innovación en los nuevos PDR?

La innovación y la transferencia de conocimientos asociada son herramientas de desarrollo vital para la Europa rural. Este hecho está reflejado en la propuesta de introducir apoyo a la innovación como un tema interrelacionado para los PDR del periodo 2014-2020 de los Estados miembros.

De esta manera la innovación en el desarrollo rural no debe considerarse de ninguna manera un concepto elitista. Las nuevas estrategias para el desarrollo de operaciones empresariales, la gestión de recursos medioambientales y/o las operaciones de las comunidades locales son relevantes y realizables para todos aquellos que tengan un interés en el campo de Europa. Además, las innovaciones en los procesos y los



© 123rf, Pires

procedimientos utilizados para la implementación de PDR continúan siendo consideraciones pertinentes para los programadores de PDR.

El cometido de los programadores de PDR es establecer sistemas de apoyo que sean capaces de instaurar la innovación en todas sus formas, además de fomentar las transferencias de conocimiento asociadas. Aunque las Medidas de PDR están diseñadas para dar prioridad y hacer un seguimiento de las contribuciones a la innovación, se prevé que las Medidas de PDR que financian los servicios de cooperación, asesoría y motivación además de la asistencia técnica serán fuentes prevalentes de apoyo a la innovación.

El análisis de la demanda, los criterios de selección y los procedimientos de seguimiento para estas Medidas deben, por lo tanto, prestar especial atención a varios factores. En primer lugar, debe ponerse cuidado en el apoyo complementario a la innovación en las áreas rurales y evitar la duplicación de actuaciones. Esto requiere la concienciación, y la cooperación con otra financiación a la innovación (incluso el apoyo de los fondos europeos estructurales y de inversión (ESI), Horizon 2020 – el Programa marco europeo para investigación e innovación, y otras fuentes de ayuda).

Los programadores de PDR deben asegurar que los procedimientos sometidos a prueba se ponen en práctica para lograr fondos PDR referentes a la innovación orientada hacia proyectos de valor añadido. Los procesos de selección y de establecimiento de objetivos deben tener la capacidad de centrarse en el apoyo de los PDR para cumplir los objetivos estratégicos de los mismos. También deben ser capaces de actuar como filtro para eliminar “ruedas que ya se han inventado” en un territorio PDR concreto.

Una consideración igualmente importante para la innovación en la programación es la gestión de riesgo. El riesgo es un aspecto inherente de todos los planes de apoyo a la innovación. Un buen diseño de procesos puede ayudar a gestionar el riesgo y los delegados del seminario de la REDR resaltaron el papel de las disposiciones para establecer puntos de referencia en el rendimiento. Estos fomentan estrategias de planteamientos progresivos en la difusión de la financiación de proyectos de innovación, y pueden utilizarse para controlar la liberación de cofinanciación para proyectos que ofrecen potencial pero indican mayores riesgos.

Otra recomendación ofrecida por los participantes del taller sobre innovación del seminario destacó la capacidad de los Estados miembros para utilizar el Fondo de garantía como una herramienta para ayudar a gestionar el riesgo. Hubo un acuerdo general sobre el hecho de que el seguimiento y la evaluación de proyectos de innovación deben ser conscientes de que el fracaso puede ofrecer lecciones útiles para informar sobre las acciones de desarrollo futuro. Además surgió consenso en el taller sobre evitar la programación de procedimientos contra productores (por ejemplo, que requieren proyectos de innovación fracasados para reembolsar la ayuda PDR) eso podría desalentar la innovación y la demanda de PDR.

Los programadores de PDR pueden aprender mucho de las experiencias obtenidas en el periodo de programación actual... Gracias a dichas experiencias, el grupo de enfoque de la REDR en Transferencia de conocimientos e innovación (KT&I por sus siglas en inglés) ha extraído conclusiones sobre cómo el apoyo futuro para KT&I en el nuevo PDR puede funcionar de manera más efectiva².

Recordatorios de programación de PDR relativos a la transferencia de conocimientos y el apoyo a la innovación:

- comprender el alcance real de la demanda de apoyo a la innovación en todo el territorio PDR.
- estimular el papel productivo del trabajo en red en la intermediación de la innovación.
- fomentar canales ascendentes para explorar y proponer posibilidades de innovación.
- evitar definir la innovación en lugar de eso, centrarse en el diseño de los procesos de innovación.
- incluir la flexibilidad para combinar distintos tipos de apoyo (financiación u otro) utilizando varias competencias.
- apoyar el uso de los motivadores locales como catalizadores. Estos asesores y agentes de innovación deberían estar muy bien cualificados.
- reconocer el riesgo e incorporar sistemas para gestionar.

2 Mas información sobre la labor de la REDR en el fomento de la transferencia de conocimientos e innovación en:

http://enrd.ec.europa.eu/themes/research-and-innovation-gateway-development/kt-innovation/en/kt-innovation_en.cfm

Resultados del taller: cómo integrar las preocupaciones medioambientales y climáticas en los nuevos PDR

La Europa rural alberga la gran mayoría de recursos medioambientales de la UE y el campo también juega un papel fundamental a la hora de ayudar a Europa a cumplir sus compromisos globales referentes a la acción climática. Una amplia gama de distintas posibilidades de desarrollo está disponible para las áreas rurales gracias a las estrategias sostenibles a la gestión medioambiental y a la acción climática asociadas tanto con mitigación como con adaptación. Por estas razones, todos los PDR nuevos fomentarán y darán prioridad de manera proactiva el apoyo a los proyectos que contribuyen positivamente a los objetivos medioambientales y climáticos de los Estados miembros.

Al tratarse de temas interrelacionados para los PDR del periodo 2014-2020, el medioambiente y el clima deberían ser abordados adecuadamente por todas las Medidas. Los delegados del seminario de la REDR subrayaron este aspecto observando que, “No debería haber *rincones ecológicos o climáticos* en los nuevos PDR – estos tópicos deberían ser asuntos interrelacionados y horizontales”. Esto significa que *todas* las Medidas de PDR deben programarse consecuentemente. De esta manera la programación debe tener en cuenta detalladamente el potencial de acción de cada Medida para producir resultados relacionados con el medioambiente y el clima.

La gran importancia de estos temas interrelacionados también se ve reflejada en la disponibilidad de Medidas PDR destinadas a abordar concretamente los ecosistemas (Prioridad 4) y eficiencia de recursos/clima (Prioridad 5). Aunque se prevé que estas Medidas ofrezcan importantes fuentes de financiación “ecológica”, los programadores de PDR tienen la responsabilidad de asegurar que las opciones ecológicas también forman parte de otros juegos de herramientas de apoyo de las Medidas.

Las propuestas en el nuevo marco legal de la política de desarrollo rural ofrecen a los programadores de PDR una gran flexibilidad para ser creativos de manera que puedan garantizar este principio clave.

Dado que los temas medioambiental y climático tienen una gran prioridad para los programadores de PDR, las evaluaciones ex-ante deben prestar especial atención al nivel de “protección medioambiental” que se ha alcanzado y aun puede alcanzarse con cada Medida propuesta en los PDR.

La programación adecuada del apoyo medioambiental y climático también debe contribuir a establecer los objetivos generales referentes a lograr PDR orientados a la demanda, a los resultados libres de errores y plenamente integrados. Esto puede lograrse planificando coherencia durante el ciclo completo de PDR.

Durante el SWOT deben tenerse en cuenta los objetivos ecológicos. Estos últimos también deben abordar el apoyo de Medidas en las necesidades medioambientales o climáticas confirmadas, utilizando criterios de selección y otras herramientas de implementación. Además, la notificación de estos temas interrelacionados debe fortalecerse para dar pruebas de logro de resultados ecológicos en todas las Medidas.

Un punto de partida vital es un análisis en profundidad del contexto medioambiental del territorio PDR. Esto ayuda a clarificar las decisiones con conocimiento de causa sobre las áreas con una necesidad más acusada de distintas clases de gestión medioambiental y el apoyo a la acción climática. Las conclusiones del análisis de necesidades ofrecen datos de referencia contra los que puede medirse el progreso de PDR. Además aclaran la demanda de fondos disponibles y ayudan a establecer objetivos de resultados.

Se recomienda el uso de herramientas de identificación de objetivos para lograr estrategias más eficaces que las técnicas “generalistas” o “dispersas”. Los criterios de selección deben utilizarse adecuadamente para canalizar la financiación de PDR de modo que cubra las necesidades establecidas y lograr objetivos de resultados consiguientes.





Por ejemplo, el papel que jugaron las Medidas de inversión en la acción climática y la difusión de servicios medioambientales no debe minusvalorarse, incluso cuando esta relación se infravaloraba en el pasado. Las Medidas de inversión pueden combinarse con Medidas agroambientales para aumentar la competitividad a nivel de explotación agraria y conseguir soluciones beneficiosas para todas las partes.

El énfasis en programar PDR que estén más orientados hacia los resultados quiere decir que todos los PDR deben preparar sistemas adecuados para medir y explicar sus contribuciones a los objetivos medioambientales y climáticos. Esto implica establecer datos de referencia precisos, y también puede requerir la programación del fortalecimiento de capacidades de seguimiento medioambiental por parte de los beneficiarios y de los administradores para todas las Medidas de PDR.

El Grupo de enfoque en servicios medioambientales de la REDR ha preparado orientación y ejemplos de los estudios de caso que estudian cómo poner esto en práctica³. Los participantes en el taller escucharon una revisión de los mensajes del Grupo de enfoque que se complementó con otros consejos prácticos sobre metodologías para obtener financiación de PDR para los puntos críticos climáticos (utilizando herramientas de programación desarrolladas por el proyecto Oscar - <http://sitem.herts.ac.uk/aeru/oscar/index.htm>).

Los delegados de talleres y seminarios debatieron las ventajas de abordar los temas interrelacionados utilizando combinaciones de apoyo a nivel de Medida. Se favorecieron los paquetes sinérgicos, diseñados a generar resultados medioambientales de valor añadido de las acciones de PDR, y se ven como factibles si se programan con la suficiente antelación. Se fomenta la combinación de apoyo sencillo (es decir, motivación, formación, desarrollo de capacidades, cooperación, etc.) en paquetes que contengan apoyo firme a los trabajos de envergadura o gestión medioambiental como medio para asegurar mejores legados sostenibles del apoyo de PDR.

La coherencia continúa siendo un factor común de éxito para la programación de un apoyo más ecológico en cada fase del ciclo de PDR. Las acciones para prácticas ecológicas de PDR también deben ser coherentes e integradas con otro apoyo financiero disponible en el territorio PDR.

Todos los fondos ESI deben abordar temas medioambientales y climáticos. La programación de PDR requerirá una programación adecuada con estos otros instrumentos de apoyo de la UE. La programación de PDR debe asegurar que las Medidas de PDR maximizan su potencial para cubrir lagunas que otra financiación no cubre. De manera parecida, puede utilizarse otra financiación para agregar valor a las operaciones de PDR en el terreno medioambiental. Deben evitarse los riesgos relacionados con la duplicación de financiación. Durante el seminario de la REDR se resaltó que entre las áreas que son especialmente pertinentes para una programación MEC integrada se encuentran: la utilización del transporte y la energía en las áreas rurales además de la colaboración urbana rural.

Recordatorios de programación de PDR relativos a la gestión medioambiental y al clima:

- asegurar que el SWOT ofrece un análisis completo de las necesidades de gestión y posibilidades de apoyo asociadas en un territorio PDR.
- usar criterios de selección en todas las Medidas para dar prioridad a los proyectos que hacen contribuciones positivas a los temas interrelacionados.
- dirigir el apoyo de PDR hacia proyectos que abarquen la demanda reconocida.
- combinar el apoyo de Medidas en paquetes que maximicen el potencial de PDR.
- adoptar estrategias orientadas a los resultados para programar apoyo ecológico en todas las Medidas.
- las necesidades de seguimiento de PDR deben corresponder a las capacidades de seguimiento de todas las partes interesadas de PDR.
- integrar el apoyo de PDR con otro apoyo territorial correspondiente.

³ Infórmese sobre la labor de la REDR en el fomento de los servicios medioambientales en http://enrd.ec.europa.eu/themes/environment/environmental-services/es/environmental-services_es.cfm

Resultados del taller: gerencia compartida eficiente

Un prerrequisito para la programación adecuada es la coordinación y cooperación efectivas entre las autoridades de gestión, los organismos de pago, los organismos de certificación y otras organizaciones con responsabilidades formales en la implementación de un PDR.

Es posible obtener muchos beneficios de muchas partes interesadas mediante los sistemas funcionales de gestión compartida. Los delegados del seminario de la REDR acordaron que todos los implicados en la administración de PDR pueden aprovechar las eficacias posibles mediante el trabajo colaborativo. En general, también se reconoció que estas ventajas de procesos compartidos valen la pena el trabajo inicial de pruebas y afinar los detalles de los métodos adecuados de gestión colaborativa.

La coherencia es de nuevo un factor clave de éxito para la programación adecuada de los procedimientos de gestión compartida de PDR. Esto se extiende a la coherencia en la administración financiera, los sistemas de tecnologías de la información, las auditorías y los controles. La coherencia recibirá ayuda mediante un cambio en el sistema para 2014-2020 que era solo un organismo pagador por Estado miembro o región que abarque dos pilares de la PAC.

El establecimiento de procedimientos para asegurar una gestión financiera compartida coherente de PDR tiene el objetivo de ayudar a todas las administraciones concernidas a permanecer concentradas en las mismas prioridades de desarrollo. Los PDR son herramientas de desarrollo y todas las partes participantes en el sistema de gestión deberían aplicar una visión coherente sobre su razón de ser fundamental: su papel en la ayuda al PDR a alcanzar sus objetivos estratégicos.

La gestión compartida de PDR ofrece oportunidades útiles para mejorar la eficiencia de acciones de PDR. Los métodos de trabajo en colaboración deberían ofrecer un equilibrio entre la importancia de la lógica de intervención de PDR con la importancia de evitar errores. Este planteamiento subraya la capacidad de las partes interesadas de PDR en asegurar que los fondos se destinan al fin adecuado.

La concentración de sistemas de administración de PDR compartidos en la lógica de intervención de los PDR de 2014-2020 deberá realizarse a distintos niveles. Esto incluirá el nivel de Medidas, porque la planificación financiera y la ejecución en el próximo periodo de programación necesitarán estar basadas explícitamente en una visión clara y común de las prioridades de PDR y el establecimiento de indicadores comunes para cada Medida.

Una adecuada administración compartida a nivel de Medidas facilitará una gestión compartida más fácil en los altos niveles del sistema de administración de PDR. Debe prestarse atención a cualquier norma administrativa nueva, como aquellas relativas a la gestión compartida de nuevos instrumentos financieros⁴, o paquetes de apoyo de Medida o subprogramas PDR.

Una programación adecuada puede así estar ayudada mediante el establecimiento de procedimientos de trabajo conjunto en una etapa temprana para las autoridades de gestión, organismos pagadores, intermediarios y organismos de certificación. Un comienzo temprano será especialmente útil al compartir una gerencia y responsabilidad compartidas de los procesos de PDR al preparar acuerdos de asociación, establecer prioridades e indicadores.

Recordatorios de programación de PDR concernientes a la gestión compartida:

- comience pronto y pruebe sistemas de gestión compartida que sean inclusivos y efectivos.
- asegúrese de que todas las partes implicadas entiendan cuál es su función para ayudar al PDR a conseguir su objetivo.
- asegúrese de que todas las partes implicadas comprenden en qué debe gastarse el dinero (y por qué).
- las autoridades de gestión y los organismos de pago necesitan realizar conjuntamente una evaluación ex ante de todas las medidas propuestas de PDR para demostrar que la Medidas y los rendimientos de las mismas son verificables y controlables.



4 Consulte el número 13 de la Revista rural de la UE para obtener consejos y orientación sobre los Instrumentos financieros de PDR.

http://enrd.ec.europa.eu/publications-and-media/eu-rural-review/es/eu-rural-review_es.cfm

Resultados del taller: buena gobernanza en la preparación de los PDR

El trabajo en asociación continuará aumentando en relevancia y potencial como una herramienta para una programación adecuada de PDR. En consecuencia, es importante para todos los asociados de PDR comprender las normas y regulaciones que acordarán los Estados miembros para gobernar la política de desarrollo rural de la UE. Esto es importante en relación a los procedimientos para preparar los PDR además de los acuerdos de asociación.



Por lo tanto, deben planearse, acordarse y programarse buenas estrategias de gobernanza durante 2013. El objetivo de una programación de procedimientos de buena gobernanza es centrarse y aprovechar el valor añadido que puede obtenerse del trabajo en asociación para fomentar una responsabilidad a varios niveles y la aprobación de las operaciones de PDR.

Los resultados de la programación de principios de asociación genuina pueden ayudar al proceso de análisis SWOT a facilitar una mejor temática así como a establecer un objetivo territorial para las acciones de PDR. El trabajo en asociación también genera beneficios útiles en términos del diseño de sistemas de entrega de PDR óptimos y eficientes.

Puede conseguirse un mayor conocimiento al implicar a todas las partes participantes en el ciclo completo de un PDR. Las preparaciones de buena gobernanza deben por lo tanto tener como fin establecer estructuras de trabajo de asociación que sean capaces de producir resultados efectivos no solo durante la etapa de preparación, sino durante las fases de implementación y de evaluación de PDR.

Los principios de buena gobernanza durante todo el ciclo de un PDR ayudarán a asegurar la participación de las partes interesadas en las fases de implementación (durante la selección de proyectos además de la recopilación y el análisis de datos de seguimiento). También agregará valor durante los procesos de evaluación que pueden influir en la dirección estratégica y procedimientos operativos de un programa.

La participación activa de todas las partes interesadas es una condición previa a la adecuación de la política de desarrollo rural.

La selección del grupo más ventajoso de asociados es un factor de éxito para conseguir buenos objetivos de gobernanza. Continúa siendo importante tener una estrategia equilibrada para implicar a los asociados de los sectores público, privado y civil. Deben ponerse en práctica procedimientos transparentes para evitar el riesgo de que se produzcan desequilibrios.

El Artículo 5 de la propuesta del Reglamento de disposiciones comunes enumera las categorías principales de asociados que deben participar en un acuerdo de asociación y la preparación del programa: autoridades competentes regionales, locales, urbanas y otras públicas; asociados económicos y sociales; organismos representantes de la sociedad civil, incluso los asociados medioambientales, organizaciones no gubernamentales y organismos responsables de fomentar la igualdad y la no discriminación.

Las estrategias de buena gobernanza conllevan la formalización de los procedimientos de trabajo entre los asociados. Se prevé que se realizarán acuerdos formalizados de asociación como parte de un nuevo requisito para los PDR del periodo 2014-2020 y la Comisión Europea está preparando un código común de conducta para especificar cómo los Estados miembros pueden poner en práctica los principios establecidos por el Artículo 5 de la propuesta del Reglamento de disposiciones comunes⁵.

Se asesoró a los delegados del seminario de la REDR sobre el código de conducta y la relevancia que otorga tanto a la asesoría como a las herramientas de comunicaciones para lograr estrategias de buena gobernanza. Las discusiones mantenidas durante el seminario de la REDR atrajeron la atención sobre el hecho de que los programadores de PDR deberían intentar organizar operaciones de asesoría y comunicación de manera que evite centrarse solamente en temas relacionados a la asignación de financiación a diferentes acciones o beneficiarios de PDR.

Las estrategias de buena gobernanza requieren la consulta y comunicación con los asociados y entre ellos para centrarse principalmente en clarificar las principales dificultades y oportunidades en el desarrollo rural que se producen en un territorio. El diálogo relacionado a las decisiones sobre asignación de financiación puede llevarse a cabo para definir necesidades y demanda de una manera informada.

Hay asistencia técnica disponible para los actuales presupuestos de PDR del periodo 2007-2013 para ayudar a los Estados miembros a utilizar las plataformas de consulta durante la programación de los nuevos PDR. Asimismo se prevé que habrá disponible financiación para asistencia técnica durante el periodo 2014-2020 para ayudar a fortalecer las estrategias durante cada ciclo de vida completo de PDR.

5 Se proporciona otra información útil sobre el contenido del código de conducta en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión Europea disponible en: <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=67&langId=en&newsId=7956>

Las plataformas de consulta más señaladas para los PDR serán el comité de seguimiento y la Red rural, a nivel nacional o regional. Los participantes en el seminario de la REDR escucharon cómo las plataformas de consulta abrirán acuerdos de miembros que posiblemente sean más inclusivos que los modelos de asociación formales, los cuales más estrictos. Se consideró que será útil cierta flexibilidad para animar a que se produzca una mayor masa crítica de experiencia dentro del aparato de gobernanza de PDR.

Asimismo se destacó durante el seminario que el intercambio constante de buenas prácticas entre asociados es un componente beneficioso de las estrategias de buena gobernanza. Se aconseja a los programadores de PDR que analicen objetivamente el potencial de las estructuras existentes de trabajo en red para llevar a cabo estas tareas de transferencia de conocimientos. La programación de PDR puede tener el objetivo de asegurar que se implementan estructuras de trabajo en red adecuadas para el comienzo del periodo 2014-2020.

Los medios sociales y otras herramientas de comunicación ofrecen oportunidades para fomentar el diálogo e involucrar a las partes interesadas en los procesos de programación de PDR.

Las Redes rurales nacionales (RRN) pueden suponer importantes plataformas consultativas para alcanzar amplios espectros de partes interesadas de los PDR⁶. Uno de los papeles de las RRN es ayudar a interpretar los conceptos y lenguaje potencialmente complejos en explicaciones y terminología más sencillas que puedan entender las distintas partes interesadas además de sentirse identificados.

Recordatorios de programación de PDR relacionados con las estrategias de buena gobernanza:

- las estrategias de asociación agregan valor a las operaciones de PDR.
- los PDR deben formalizarse en acuerdos de asociación utilizando un código de conducta.
- una apuesta a tiempo en la asesoría y la comunicación pueden generar beneficios de programación rentables.
- la identificación y el intercambio de ejemplos de buenas prácticas (de proyectos y gestión de PDR) suponen una buena práctica en la buena gobernanza.
- pueden programarse las estructuras existentes de networking para fortalecer su potencial estratégico.
- deben programarse procesos de evaluación (ex-ante, en curso, ex-post) para evaluar el éxito de cada asociación de trabajo de PDR.



6 Consulte el número 14 de la Revista rural de la UE para ver un análisis detallado sobre el valor añadido del trabajo en red y el papel de las RRN: http://enrd.ec.europa.eu/publications-and-media/eu-rural-review/es/eu-rural-review_es.cfm

Resultados del taller: seguimiento y evaluación de los nuevos PDR

La programación de los sistemas adecuados de seguimiento y evaluación (M&E por sus siglas en inglés) realizará contribuciones importantes al éxito general de las operaciones PDR. De esta manera, la programación debe reflejar el hecho de que los sistemas de seguimiento y evaluación no son solo para notificar resultados y deben reforzar la realidad de que los sistemas de seguimiento y evaluación son esenciales para proveer datos cruciales necesarios para indicar la dirección y el rendimiento de PDR.

Las propuestas de política de desarrollo rural de la UE para el periodo 2014-2020 subrayan dichos principios. El aumento de la importancia de los sistemas de seguimiento y evaluación en la política de desarrollo rural intenta ayudar a los Estados miembros a conseguir acciones de PDR que sean responsables y estén más orientadas hacia la obtención de resultados. De esta manera, la programación de PDR necesita establecer procedimientos y condiciones para:

- asegurar la calidad de las estrategias de los sistemas adecuados de seguimiento y evaluación; y
- hacer uso eficiente de las conclusiones de los sistemas adecuados de seguimiento y evaluación.

Se está preparando un nuevo sistema de seguimiento y evaluación para los PDR del periodo 2014-2020 lo que corresponde a las Medidas de PDR y las áreas de enfoque. Mejorará la capacidad de los PDR para estar más orientados hacia la obtención de resultados y los programadores deben tener en cuenta el nuevo sistema desde un principio.

La Red de evaluación europea para desarrollo rural (REEDR) ofrece información útil sobre los procesos de evaluación ex-ante para los PDR del periodo 2014-2020 en un documento titulado: **Getting the most from your RDP (Aproveche al máximo su PDR)**⁷.

El Marco común de seguimiento y evaluación (CMEF por sus siglas en inglés) actual continua siendo la herramienta de referencia principal para los programadores de PDR. Para el periodo 2014-2020, se ha modernizado el sistema de seguimiento y evaluación para cubrir ambos Pilares y la PAC. Esto ayudará a aumentar la visibilidad del apoyo al desarrollo en las áreas rurales que ofrecen los Estados miembros.

Otros elementos nuevos de los sistemas adecuados de seguimiento y evaluación para los PDR del periodo 2014-2020 incluyen el uso de Planes de evaluación. Los procesos de programación deberán incluir preparaciones para, y el acuerdo, de estos planes de evaluación. El contenido de los planes de evaluación deberá aclarar y formalizar los detalles de los sistemas adecuados de seguimiento y evaluación como (entre otras cosas) sus plazos, sistemas de recopilación de datos, y procedimientos que determinen como se utilizarán los resultados de evaluación.

Solo se requerirá una evaluación de mitad de periodo para los nuevos PDR en 2017 y en 2019 se mejorarán los informes de implementación anual de PDR. En 2017, los informes de implementación anual de PDR resaltarán cualquier cambio que sea necesario en los PDR. En 2019, los informes de implementación anual de PDR resaltarán un resumen de rendimiento de PDR intermedio.

7 Puede encontrar versiones multilingües de la publicación en: http://enrd.ec.europa.eu/evaluation/library/evaluation-helpdesk-publications/en/evaluation-helpdesk-publications_en.cfm

Las decisiones sobre la aprobación de fondos de reserva de rendimiento se tomarán en 2019, en base a un conjunto específico de hitos que deben alinearse con el principal grupo de indicadores de PDR. Los participantes en el taller de los sistemas adecuados de seguimiento y evaluación del seminario de la REDR resaltaron que se debe prestar atención a la programación en la elección de indicadores de reserva de rendimiento. Esto debería reflejar la lógica de intervención general que se ha acordado por las partes interesadas de PDR y no debería arriesgar la introducción de ningún sesgo no intencionado.

En el próximo periodo de programación se reducirá la cantidad de indicadores de rendimiento para ayudar a simplificar y fortalecer la gestión de PDR.

Otra consideración importante para los programadores de PDR está relacionada con la equivalencia de fuentes de datos (por ejemplo, indicadores de contexto). Estos deberían estar asegurados a nivel de la UE. También debe prestarse atención durante la programación de sistemas orientados a la obtención de resultados, a nivel de Medidas (y otros), para fomentar la visibilidad del progreso hacia temas interrelacionados de PDR (innovación, medioambiente y acción climática).⁸

Recordatorios de programación de PDR relacionados al seguimiento y la evaluación:

- una programación adecuada de los sistemas adecuados de seguimiento y evaluación será una gran ayuda para que las operaciones de PDR sean acertadas.
- un mayor énfasis en las estrategias orientadas a la obtención de resultados mejorará la visibilidad de las acciones de PDR.
- los planes de evaluación ofrecerán valiosas herramientas de gestión de M&E.
- los procedimientos e indicadores de los sistemas adecuados de seguimiento y evaluación para subprogramas de PDR, reserva de rendimiento y temas interrelacionados estarán diseñados para coincidir con todo el PDR.



8 Se ha creado un documento de trabajo para asesorar sobre los Planes de indicadores para los nuevos PDR. Este está disponible en la página del sitio web de la REDR que presenta la documentación del seminario sobre Programación adecuada. Esta página también cuenta con una lista de indicadores de objetivos para los nuevos PDR bajo la lengüeta de Documentación "WS6" en: http://enrd.ec.europa.eu/en-rd-events-and-meetings/seminars-and-conferences/successful-programming_en/en/successful-programming_en_home.cfm

Resultados del taller: Desarrollo local participativo (CLLD)/LEADER y los nuevos PDR

Las sinergias potenciales de desarrollo que podrían conseguirse en el periodo 2014-2020 al programar vínculos factibles entre distintas partes interesadas territoriales que utilizan las metodologías son bien recibidas. Estas partes interesadas incluyen los Grupos de acción local (GAL) de PDR, Grupos de acción local para la pesca (GALP) y otros grupos participantes involucrados en la utilización de fondos ESI con fines de Desarrollo local participativo (CLLD por sus siglas en inglés).

Un factor importante a tener en cuenta para la programación de PDR es asegurar que los grupos LEADER abordan los puntos débiles de las Estrategias de desarrollo local que se identificaron por el Tribunal de cuentas europeo (TCE)⁹. Por ejemplo, los grupos LEADER deberían programar procedimientos PDR para asegurar que todos los proyectos fundados y las acciones emprendidas por el grupo LEADER estén claramente conectados con los objetivos generales de la Estrategia de desarrollo local. Esto implica la utilización de criterios de selección y sistemas de seguimiento como herramientas para comprobar que los proyectos apoyan la lógica de intervención de la Estrategia de desarrollo local, y asegurar que los fondos LEADER se emplean con el fin para el que están destinados.

Para simplificar los fondos LEADER fundamentales de los PDR 2014-2020 se programarán completamente bajo Área de enfoque 6B, es decir: "Apoyo del desarrollo local en las áreas rurales" pero las características horizontales de LEADER lo hacen relevante para todas las otras áreas de enfoque de PDR.

Se prevé que el empleo sea una prioridad y un indicador de rendimiento para los resultados de PDR financiados por LEADER. Las estrategias coherentes para medir y hacer un seguimiento del rendimiento en la creación de empleo de LEADER también serán importantes para los programadores.

El restablecimiento de posibilidades para que los grupos LEADER accedan a los presupuestos de financiación múltiple ofrece opciones para que estas partes interesadas en el desarrollo local jueguen un papel mucho más importante en el progreso del crecimiento y la prosperidad en sus propias zonas sobre una amplia variedad de áreas.

Sin embargo, las preparaciones para la programación de PDR también deben tener en cuenta que aún existe la necesidad de desarrollar la capacidad de los grupos LEADER para operar en nuevos ámbitos de financiación múltiple. Por lo tanto, podría ser necesario que se ofrezcan opciones para fortalecer las aptitudes y competencias que deben programarse para



9 <http://eca.europa.eu/portal/page/portal/pressroom/Presspacks/Previouspresspacks/2010/PresskitSpecialReportNo52010>

ayudar a los grupos LEADER a coordinar de manera efectiva la consolidación de la financiación que estará disponible para las estrategias territoriales de desarrollo local¹⁰.

El ensayo de estrategias piloto y la exploración de factores de éxito en las buenas prácticas existentes en la coordinación de financiación múltiple y política (por ejemplo, la combinación del FEADER con el FEP) puede ayudar a las autoridades de PDR a programar sus propios planes de trabajo para mejorar la integración de las metodologías de LEADER durante el periodo 2014-2020.

Se explicó a los delegados del seminario de la REDR que el despliegue de financiación múltiple en las Estrategias de desarrollo local no puede forzarse. Se propuso orientación para permitir que el proceso se produzca de manera “orgánica” y a su propio ritmo, reflejando los niveles de demanda y capacidad en territorios locales.

Por lo tanto, aun podría suceder que prevalezca la financiación única en las Estrategias de desarrollo local a comienzos del periodo 2014-2020.

Las herramientas para ayudar y permitir este cambio incluyen la programación de:

- marcos nacionales legales que provean normas concertadas entre los sistemas de difusión de fondos;
- apoyo al desarrollo de capacidad para las partes interesadas para ayudar a todos los que participan a que comprendan las distintas perspectivas y realidades operativas que existen;
- reuniones habituales sobre cooperación entre las instituciones participantes en distintos sistemas de financiación. Debe producirse dicha cooperación entre las contrapartes a nivel nacional, regional y local y deben programarse herramientas de comunicación para fomentar el diálogo encaminado a identificar dificultades, superar obstáculos y ayudar al flujo de posibilidades de financiación múltiple disponibles.

Si se adopta la estrategia de financiación múltiple se aconseja que se realice una selección de GAL en un proceso coordinado. Este podría incluir llamadas conjuntas para realizar propuestas o un comité de selección a nivel nacional o regional de representantes de varios fondos.



10 Averigüe más sobre la labor de la REDR para ofrecer orientación sobre la metodología LEADER en: http://enrd.ec.europa.eu/leader/es/leader_es.cfm

Asimismo existen opciones para implicar a organismos intermediarios en la administración de LEADER para el periodo 2014-2020. Estas opciones pueden programarse con el doble objetivo de:

- ofrecer un modelo de gestión integral para los grupos LEADER para establecer enlaces en relación con su financiación (ya sea de fuentes de financiación única o financiación múltiple); e igualmente importante,
- reducir los riesgos de sobrecargar a las autoridades de gestión durante el proceso administrativo. Este último ayudará a las autoridades de gestión a mantener su papel supervisor estratégico en la supervisión de la coordinación y la calidad de la implementación de LEADER.

Los organismos intermediarios también están mejor situados para poner en práctica los llamamientos realizados por los participantes en el seminario de la REDR para que se haga un mayor esfuerzo para programar procedimientos más sencillos para los proyectos de menor envergadura. La cooperación entre los Estados miembros puede ayudar a identificar/transferir las buenas prácticas en dichos procedimientos.

Recordatorios de programación de PDR referentes a los enlaces factibles entre distintas partes interesadas territoriales que utilizan las metodologías LEADER:

- puesta en práctica de suficientes necesidades de capacidad para garantizar que todos los fondos LEADER se emplean para el fin al que estaban destinados.
- la creación de empleo será un objetivo primordial para LEADER.
- los grupos de LEADER necesitan recibir ayuda para comenzar a utilizar la financiación múltiple a su propio ritmo.
- los organismos intermediarios pueden ofrecer apoyo de asistencia técnica a los grupos de LEADER y las autoridades de PDR.



Más información:

Toda la documentación sobre Programación adecuada presentada durante el seminario puede encontrarse en línea en:

http://enrd.ec.europa.eu/en-rd-events-and-meetings/seminars-and-conferences/successful-programming_en/en/successful-programming_en_home.cfm



Oficina de Publicaciones

DOI 10.2762/52592

ISBN 978-92-79-28909-5



9 789279 289095