

Noticias

Entrevista a Eduardo Serrano, Evaluador de la Unit A3 "Policy Performance" de la DG Agri: «La gestión de LEADER no supone un coste económico extra, sino una inversión en los territorios»

Área: [Desarrollo rural](#)

26/01/2024

Fuente: REDR



La Red Española de Desarrollo Rural ha hablado con Eduardo Serrano Padial, Evaluador de la Unit A3 "Policy Performance" de la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural (DG Agri) de la Comisión Europea, para conocer su opinión sobre el informe de la DG DR de la Comisión Europea y otros asuntos, relacionados especialmente con la evaluación LEADER.

A finales del año pasado, la DG DR de la Comisión Europea publicó un informe especial sobre el programa LEADER, titulado «Estudio de apoyo a la evaluación de los costes y beneficios de la implementación de LEADER», que destacaba la importancia y eficacia de la implementación de este programa en Europa. El estudio quería determinar si el enfoque LEADER genera beneficios que justifiquen los costes y riesgos adicionales que conlleva. Por primera vez, fue posible evaluar el impacto de LEADER a través de una mezcla de medidas cualitativas, cuantitativas y técnicas, junto con análisis de valoración llevados a cabo a través de tres niveles territoriales. El informe arrojó también varias recomendaciones de la DG Agri, como la necesidad de reducir aún más la carga administrativa para los GAL y definir nuevos indicadores y «datos fácticos» para evaluar el valor añadido del programa LEADER de una manera relevante y concreta.

El último informe de la DG Agri sobre LEADER habla por primera vez de la metodología en términos de inversiones y no solo de costes. ¿Crees que este cambio marca un antes y un después respecto a la consideración o la visión que muchas administraciones tienen sobre LEADER? ¿Por qué es tan necesaria la evaluación?

Yo no hablaría de un posicionamiento puro y duro, en el sentido de que lo que hemos buscado es evidencia sobre el tema. Lo que buscamos con la evaluación es precisamente demostrar -en la medida de lo posible y con todas las limitaciones que tienen las metodologías, que no son perfectas-, si existe un valor añadido de LEADER. Es decir, entendemos que LEADER tiene unos costes específicos que no tienen otras medidas, y lo que se ha intentado hacer no solo es una mera comparación para entender qué costes específicos tiene LEADER, sino para entender si esos costes específicos producen beneficios. Y es lo que hemos encontrado. Hemos encontrado beneficios en términos de tiempo para los beneficiarios, gracias al apoyo de los grupos de acción local, que no podría ser posible sin esos costes. Y también hemos encontrado una fuerte correlación en los temas de animación, con el limitante de que el porcentaje destinado a animación en términos de costes sigue siendo bajo. Y creemos, a raíz del estudio, que eso debería mejorarse. Pero sí entendemos que la consideración de los costes de LEADER, no como simples costes, sino como algo que produce un beneficio en sí, es importante, y que no sabemos hasta qué punto podrá cambiar la consideración que tengan los demás. El mensaje es claro, es decir, LEADER no es simplemente un coste extra, sino que también debe valorarse como una inversión. Por ejemplo,

hemos calculado (hay que tomárselo con cuidado, porque son siempre números que no pueden usarse de golpe) un ahorro de media del 34% del tiempo para el beneficiario, respecto a otras medidas. En fin, hay margen.

¿Qué sinergias se pueden crear en las áreas rurales con la combinación de otros fondos? ¿Cómo valoráis el uso del multifondo?

Lo que hemos visto es que, a raíz del reciente '[Estudio de apoyo a la evaluación de los costes y beneficios de la implementación de LEADER](#)', y del anteriormente publicado '[Estudio de apoyo a la evaluación del impacto de LEADER en el desarrollo territorial equilibrado](#)', -porque la evaluación está basada en ambos documentos-, es que el multifondo es una herramienta muy interesante para dos cosas. Una, garantizar la coherencia de la estrategia de desarrollo local con otras políticas europeas. Y la segunda, ofrece la posibilidad de obtener fondos adicionales para una estrategia que, con los números en la mano, nos ha salido que eran cuatro millones de euros para siete años de media. Es verdad que es una media y que no está corregida con la paridad de poder de compra, eso hay que tenerlo en cuenta, porque no es lo mismo cuatro millones en Grecia que en Suecia. Pero entendemos que es una forma de conseguir más fondos y conseguir estrategias más en línea con las diferentes políticas regionales y de desarrollo local que existen.

Tal y como se deduce del estudio, ¿crees que existe un margen para una mayor simplificación de costes y pagos? ¿Cómo mejoramos, cómo simplificamos más todo el proceso, si existe ese margen todavía?

Yo creo que existe margen, a raíz de lo que hemos encontrado en cuanto a la cuestión de la simplificación. Hemos centrado el estudio en el uso de costes simplificados. La digitalización al máximo posible de los procesos. Y el uso de proyectos paraguas. Es decir, que permitan, teniendo un líder de proyecto, que la gente a la que a lo mejor le puede costar más, pueda entrar simplificando. Lo de los paraguas se ha demostrado que no está claro hasta qué punto simplifican. Porque siempre supone una ralentización esperar a que el último proyecto esté terminado. Ese aspecto creemos que se debe mejorar. Porque sigue siendo un tema muy interesante, no solo por simplificación, sino también por el concepto en sí del proyecto paraguas. Como una cosa muy específica también de LEADER que genera valor añadido. Esa parte la entendemos importante. Pero sí, sobre todo, creemos que se puede entrar más en esa digitalización.

Por otra parte, entendemos también que un mayor uso de los costes simplificados para los proyectos -no para los gastos de funcionamiento o de animación-, tiene también recorrido. Es verdad que para proyectos más complejos es muy difícil encontrar un coste simplificado para todos. Siempre habrá algo que quedará complejo, por su propia naturaleza. Pero entendemos que eso también nos da margen.

Y luego, en la parte de complejidad administrativa, que es una cosa interesante de los estudios que tenemos y de las consultas que hemos hecho con los *stakeholders*, es que la complicación administrativa para el beneficiario se ve casi a nivel general de la PAC. No es una cosa tan exclusiva de LEADER. Un proyecto de inversiones por la medida 4 puede ser igual de complejo que un proyecto de inversiones por LEADER.

No es una cuestión del tipo de medida que usas, sino de la complejidad que tiene la PAC. Y para eso se necesita una simplificación, una visión simplificadora a un nivel más amplio. Y luego tienen la parte que es más exclusiva de LEADER, que es el sistema de multigobernanza. Una gobernanza multinivel, donde entran varios actores y tiene que estar muy bien engrasada. Entonces, para facilitar eso, se necesita una muy buena definición de las tareas para evitar duplicidades entre los diferentes actores de esa gobernanza multinivel. Mucho apoyo y muy buena comunicación entre ellos es esencial.

Eso también ha sido algo muy claro en las conclusiones de la evaluación de los estudios. Y la digitalización. Todo el mundo ha reconocido en el estudio que, allá donde haya un buen sistema informático para temas de administración, se avanza en la simplificación y se reduce la carga administrativa. Para todo lo que es la gestión administrativa, ayuda muchísimo. Y en ese sentido, y lo enlazo un poco con la parte evaluadora -porque siempre nos centramos en la parte de simplificación administrativa, pero cuando se va a evaluar o a monitorizar, a dar seguimiento, también se aduce como complejidad el recolectar los datos-: con esos sistemas de gestión es muchísimo más simple. Porque la mayoría de datos ya los tienen los GDR y las autoridades de gestión.

Es decir, tipo de proyecto, número de beneficiarios, cuánta gente está en las asambleas de los GDR... Todo eso existe. La cuestión es poder disponer de todos estos datos a través de un sistema informático de una manera accesible. Yo creo que esa parte ha sido ampliamente reconocida como una de las herramientas más eficientes, seguida por los costes simplificados.

Considero que esos dos aspectos es donde más margen podemos tener. Aparte de una simplificación general en los procedimientos de la PAC, en general. Pero es cierto que funciona por los dos lados, para la Comisión implica mayor facilidad, claro.

Es más, precisamente enlazando con tu primera pregunta, una de las cosas buenas de los costes específicos de LEADER es que redundan -y es lo que hemos encontrado en los estudios-, en un menor tiempo de gestión. Tanto para las autoridades de gestión, es decir, dentro de lo que es la gobernanza, como para el beneficiario que se vea apoyado.

¿Sabemos cuándo se conocerán esos nuevos indicadores para medir el valor añadido, cómo estáis trabajando y cuándo creéis que se podrán emplear?

Pues aquí me gustaría distinguir dos cosas. Uno son los datos para seguimiento y evaluación que ya están publicados, con los que, de hecho, estamos trabajando también con los Estados miembros para explicar bien cómo reportarlos y qué se va a hacer a través del sistema informático que se usa para reportar los indicadores de los planes estratégicos.

Ahí mismo va a haber ya un set de datos a nivel de GDR, porque una de las grandes limitaciones que nos hemos encontrado con los estudios es que está todo a nivel regional o nacional, pero no a nivel local. Necesitamos ese dato a nivel local, de verdad, para capturar los efectos de LEADER. Eso se publicó el año pasado, en septiembre, y le llamamos los [datos para seguimiento y evaluación](#). Hay un set específico de datos de LEADER. Y como complemento a eso, se está haciendo el trabajo con la red europea de la PAC para poder evaluar LEADER desde el punto de vista del concepto de valor añadido de LEADER.

Que son los tres elementos de gobernanza, capital social y mejores resultados. Eso, si va todo bien, estaría disponible para enero. Hemos tenido un taller ahora en Luxemburgo que ha servido para dar una vuelta más al concepto. El *Helpdesk de Evaluación* está terminando la guía y esperamos tener un borrador más o menos definitivo que pueda ver la luz en enero o febrero máximo.

Otro tema abordado en el informe es la capacitación de los equipos técnicos. ¿Cómo creéis o cómo puede la Comisión Europea incentivar este proceso y en qué líneas específicas?

Bien, respecto a lo primero, que son las líneas de formación, ahí entendemos que hay dos partes. Una parte que es la parte de formación respecto a lo que son las tareas obligatorias del grupo, que eso viene por regulación, y ahí es tema de planificación estratégica, seguimiento, animación de *stakeholders*, facilitación... procesos que realmente van muy en la línea del valor añadido. Para apoyar a los beneficiarios, para conseguir incluir a más beneficiarios, movilizar a la población local, etc.

Luego hay otra parte que es quizás la más aburrida, diría yo, de formación, pero muy necesaria, que es la parte de formación en procedimientos administrativos. Ahí es muy específico a lo mejor para España, porque no todos los países tienen los mismos procedimientos.

Hay una parte en la que el nivel de habilidades que tenga la gente que trabaja en los grupos, para entender el procedimiento administrativo e intentar acelerarlo, es fundamental. Yo creo que la formación o capacitación en los dos aspectos es importante.

Y luego, ¿cómo hacer ese apoyo? A nivel europeo lo estamos haciendo a través de la red europea de la PAC, en dos aspectos. En un aspecto que es la parte de seguimiento y evaluación, que es a lo que me dedico yo más y se dedica nuestra unidad, a través del *Evaluation Helpdesk*. Y la otra parte, a través de lo que se llama el *Contact Point*, que es la otra rama de la red, que trabaja además más directamente con LEADER, porque ellos también trabajan o son responsables de dinamizar el subgrupo permanente de LEADER.

Hay un subgrupo permanente donde se debaten todas las cuestiones que van a LEADER. Entiendo que a nivel europeo interesa para los grupos españoles tener presencia en ese subgrupo y ver cómo se pueden conseguir más apoyo a través de la red europea. Y luego, que todo eso descienda a la red nacional. * (REDR es miembro del Subgrupo LEADER -próxima reunión 12 de marzo 2024)

Las redes nacionales son esenciales para el apoyo a los GDR, ya que están más cerca de las necesidades de los grupos dentro de cada contexto nacional. Luego está vuestra estrategia, vuestros proyectos... Pero desde el punto de vista de redes europeas y nacional, ahí es donde nosotros más estamos echando el resto.

Para nosotros, solo por destacar, este año ha sido el año LEADER en la parte de evaluación, porque hemos tenido el estudio de evaluación, hemos organizado un grupo específico de trabajo para sacar ahora las guías sobre valor añadido de LEADER y hemos tenido el workshop para intercambiar las buenas prácticas a la hora de evaluar LEADER. Este año ha sido el año de LEADER. Esperemos que de ahí salga algo que de verdad os sea útil y que podáis utilizar.

Volviendo al Estudio, sus conclusiones apuntan a que una mayor financiación para LEADER se traduce en una mejora significativa en la calidad de los proyectos, mejora la velocidad, afecta a más beneficiarios, los procesos se aceleran y son más eficaces... ¿No permitiría una mayor financiación contar con un mejor LEADER en este período? ¿Se va a tener en cuenta esta premisa en el próximo marco presupuestario?

Lo que también se ha detectado en el estudio son economías de escala. Pero toda economía de escala también tiene un límite. Eso no lo hemos explorado. Porque tienes también que ver hasta qué punto un incremento de presupuesto podría acompañar un incremento del área cubierta, por ejemplo, o no. Es decir, ahí hay muchas variables para considerar. Hay que tomarlo con prudencia. Sí que es verdad que, como recomendación, tenemos que explorar la posibilidad de incrementar el presupuesto por GDR.

Ahora, las vías para incrementar presupuesto. La primera y más inmediata es el uso de multifondo. No necesitas aumentar la partida en LEADER, a lo mejor, sino simplemente hacer más accesible el multifondo y con eso cubrir el incremento necesario. Y luego, de cara a la MFF (Marco Financiero Multianual), ahí el LEADER no se trate de manera específica. Es decir, las discusiones de MFF son muy de nivel estratégico y lo que se debatirá es la PAC en general.

¿Qué presupuesto se va a dedicar a la PAC? ¿Qué presupuesto tiene la política regional? ¿A defensa? Es decir, son unos niveles en los que luego se defiende cada política y su presupuesto. Pero sobre todo lo que cuenta es la política general. Entonces, ojalá nuestro

estudio fuera tan potente como para decir, oye, vamos a afectar a la MFF.

Pero tenemos que ser modestos y yo creo que lo que sí es interesante es lo que provee el estudio para pensar en el siguiente marco en cuanto a la regulación de LEADER dentro de la PAC y con la política regional. Ahí sí creo que hay margen para tener en cuenta otras opciones que no tienen por qué pasar necesariamente por aumentar el presupuesto de FEADER.

Que el multifondo se integre de verdad y se haga más fácil. Una de las cosas interesantes que ha salido en el estudio, no solo en este, sino en el anterior, es lo que se llama aquí el *leverage*, que es la capacidad de atraer más fondos a la zona-territorio GAL. Bien porque participas en otros proyectos como puede ser un LIFE, un INTERREG, otros proyectos, o bien simplemente porque el know-how va ayudando a los beneficiarios a proponer proyectos fuera de la estrategia LEADER, consiguiendo fondos de otros lados. Ir por aquí, por allí... y al final lo consiguen.

La economía de escala a nivel de funcionamiento del grupo ofrece cierto margen de mejora a través del incremento presupuestario, pero los fondos no necesariamente tienen que venir de la estrategia o de la medida LEADER, sino que pueden provenir de otras cosas. Y esa es la otra parte que también habría que ver cómo potenciar. Pero yo creo que el primer paso sería ver cómo hacer un acceso al multifondo un poco más generalizado, porque eso puede implicar más presupuesto.