

La Cooperación Interterritorial Transnacional en el Enfoque Leader. Los Casos de Finlandia y España

Transnational Inter-Territorial Cooperation in the LEADER Approach. The Cases of Finland and Spain

Francisco Antonio Navarro-Valverde

favalver@ugr.es  <https://orcid.org/0000-0001-5033-7603>

Departamento de Geografía Humana, Universidad de Granada (España)

Campus Universitario de Cartuja, Universidad de Granada. 18071 Granada, España


Päivi Pykkänen

paivi.pykkanen@helsinki.fi  <https://orcid.org/0000-0002-8360-5034>

Ruralia Institute, University of Helsinki (Finlandia)

Ruralia Institute, Lönnrotinkatu 7. 50100 Mikkeli, Finland


Torsti Hyryläinen

torsti.hyrylainen@helsinki.fi  <https://orcid.org/0000-0003-0490-2434>

Ruralia Institute, University of Helsinki (Finlandia)

Ruralia Institute, Lönnrotinkatu 7. 50100 Mikkeli, Finland

Eugenio Cejudo-García

cejudo@ugr.es  <https://orcid.org/0000-0003-2564-5887>

Departamento de Geografía Humana, Universidad de Granada (España)

Campus Universitario de Cartuja, Universidad de Granada. 18071 Granada, España

INFO ARTÍCULO

Recibido: 06-11-2019
Revisado: 23-12-2019
Aceptado: 08-01-2020

PALABRAS CLAVE

Desarrollo Rural Neoendógeno
Enfoque Leader
Proyectos de Cooperación
Transnacional
Política de Desarrollo Rural de
la Unión Europea

KEYWORDS

Neo-Endogenous Rural
Development
Leader Approach
Transnational Cooperation
Projects
European Union Rural Policy

RESUMEN

En este trabajo se estudia dentro del enfoque LEADER, de la puesta en práctica del desarrollo rural neo-endógeno en la Unión Europea (UE), uno de sus pilares básicos, las actuaciones en materia de cooperación transnacional (PCTN), concretamente para Finlandia y España, y para el periodo de programación 2007-2013, ¿qué problemas de implementación han encontrado estos proyectos?, ¿qué efectos se han derivado de su aplicación? Para obtener información cuantitativa se han analizado los informes procedentes de la Red Europea de Desarrollo Rural; y para extraer información de detalle, se han consultado los informes de la Red Rural Nacional de España, de Nordic-Baltic LEADER Cooperation Award, además de para algunos proyectos, los informes de estos PCTN de cada Grupo de Acción Local; y en los casos que se ha podido contactar con los responsables de estos PCTN, los datos extraídos de una entrevista realizada a 19 de ellos. Los datos muestran que los PCTN no han estado a la altura de las expectativas, principalmente debido a los problemas burocráticos, económicos, e incluso, a la escasa voluntad de los responsables iniciales y últimos para implementarlos. Por lo tanto, el potencial de cooperación transnacional sigue siendo subutilizado en materia de intercambio de conocimientos y el desarrollo de habilidades, para proporcionar nuevas ideas e inspiración que fortalezcan las estrategias de desarrollo rural, e incluso, para fomentar la solidaridad entre las diferentes zonas rurales.

ABSTRACT

This research focuses on the LEADER approach, the practice of neo-endogenous rural development inside the European Union (EU), and inside of this, one of its basic specificities, transnational cooperation projects (TNCP), specifically for Finland and Spain, and for the 2007-2013 programming period, what implementation problems have these projects faced? What effects have been derived from their application? To obtain quantitative information, the reports from the European Rural Development Network have been analyzed; and to extract detailed information, the reports



of the National Rural Network of Spain, of Nordic-Baltic LEADER Cooperation Award, have been consulted, in addition to for some projects, the reports of these TNCPs of each Local Action Group; and in the cases that those responsible for these TNCPs have been found, the data extracted from a questionnaire, answered by 19 of them. The data show that PCTNs have not obtained the needed expectations, mainly due to bureaucratic, economic problems, and even, due to the lack of willingness of the initial and last stakeholders and managers in charge to implement them. Therefore, the potential for transnational cooperation remains underutilized in terms of knowledge sharing and skills development, to provide new ideas and inspiration that strengthen rural development strategies, and even to foster solidarity between different rural areas.

1. INTRODUCCIÓN

La práctica del desarrollo rural neo-endógeno a través de los territorios de la Unión Europea (UE) se ha implementado gracias al enfoque LEADER (Liaison Entre Actions de Développement de l'économie Rurale), que nació siendo una iniciativa comunitaria para el fomento del desarrollo rural endógeno, participativo, ascendente e innovador a comienzos de la década de los 90 del siglo XX, y luego, a partir de 2007 pasó a formar parte de un enfoque aplicado a distintas medidas dentro de los programas de desarrollo rural regionales, en concreto de la medida 421 de cada Programa de Desarrollo Rural. LEADER se considera generalmente como un método más que como una lista de medidas y se caracteriza específicamente por referirse a sus siete principios distintivos, dentro de los cuales la cooperación sería uno de ellos. Estas siete especificidades se reivindican "oficialmente" en el artículo 61 del Reglamento 1698/2005 del Consejo Europeo por poseer: estrategias desarrollo local específicas para determinados territorios; asociaciones en forma de grupos de acción locales; ser estrategias ascendentes, de abajo hacia arriba; proyectos cooperativos; un enfoque intersectorial o integrado; y redes de asociaciones locales (Reglamento del Consejo 1698/2005).

En esta investigación se realiza un análisis en profundidad a la cooperación interterritorial, y concretamente, a su dimensión transnacional. Gestionada por al menos dos Grupos de Acción Local (GAL) de dos estados miembros diferentes, los Proyectos de Cooperación Transnacional (PCTN) forman parte esencial de esta metodología LEADER. La hipótesis de partida se basa en que los PCTN, pese a su potencial, no han estado a la altura de las expectativas, han sido subutilizados, debido a los obstáculos burocráticos y económicos encontrados, y pese a haberse desarrollado experiencias concretas muy provechosas. Para este tipo de cooperación entre diferentes áreas rurales, es necesario un análisis de sus experiencias y ejemplos demostrativos, situándose como necesarios objetivos principales en este trabajo: detectar los principales problemas de su implementación, los desafíos para mejorarla, incorporando algunas reflexiones relevantes; además de mostrar las principales contribuciones, los "efectos en la sombra", de este tipo de proyectos, mayormente intangibles, cualitativos (no cuantificables), subjetivos y emocionales, y con efectos a largo plazo. Para ello, se emplea como fuente cuantitativa principal los datos proporcionados por la Red Europea de Desarrollo Rural, y para un estudio de mayor detalle, los datos extraídos de una entrevista realizada a los responsables directos de 19 de estos PCTN.

Por tanto, en este trabajo se analizará la implementación de los PCTN dentro del enfoque LEADER, analizando en profundidad las experiencias de dos estados miembros de la UE, Finlandia y España. Finlandia es un caso revelador para examinar los PCTN porque los GAL de este país se encuentran entre los más activos en la coordinación o asociación en PCTN dentro de la UE-27 durante el periodo de programación 2007-2013, con un total de 69 PCTN liderados, 1,2 PCTN por GAL, cifras de las más altas dentro de la UE. España, por su parte, fue uno de los países con menos participación en PCTN. En particular, analizaremos los siguientes aspectos: ¿cuáles son los objetivos y resultados esperados de los PCTN en la política rural de la UE y la teoría del desarrollo rural neo-endógeno?; ¿cómo se han aplicado los PCTN en términos prácticos?; ¿han cumplido sus resultados las expectativas originales?; y, por último, a la luz de estos hallazgos y de los nuevos desafíos que enfrentan las áreas rurales, ¿cuál es el potencial futuro de los PCTN de LEADER?



En primer lugar, se aclara el concepto y los objetivos derivados de la medida de cooperación transnacional a partir de la literatura académica asociada y los documentos normativos e informativos derivados de esta política de desarrollo rural. A continuación, se presentarán brevemente los contextos de los territorios rurales de Finlandia y España. Después de eso, analizaremos algunas de las contribuciones y obstáculos percibidos tras la aplicación de PCTN. Finalmente, se reflexionará sobre algunos posibles aportes para aliviar los problemas a través de la adaptación de esta política y una mayor profundización académica.

1.1. La cooperación transnacional dentro de la política de desarrollo rural de la UE

La cooperación como uno de los siete principios LEADER se considera de manera diferente y se trata por separado de la noción de redes. Sin embargo, la cooperación y la creación de redes son conceptos estrechamente relacionados. La creación de redes, entendida como interacción social entre actores, es probable que fomente acciones cooperativas concretas. Del mismo modo, la cooperación puede ayudar a construir o expandir redes (ENRD, 2011, 5). En el sentido de que la cooperación implica un cambio cualitativo en las redes y la confianza, a menudo se considera como un medio para fortalecer el capital social entre los actores.

Así, uno de los componentes más importantes del enfoque LEADER es la cooperación entre diferentes áreas rurales, ayudándolas a impulsar sus actividades locales. Se espera que esta dimensión produzca aportes adicionales, fortaleciendo las estrategias de desarrollo local, contribuyendo también a fomentar las identidades y solidaridades dentro y fuera de la UE. Al mismo tiempo, los PCTN generan costos de transacción adicionales y complejidades que pueden considerarse como obstáculos. Pero también permiten resolver ciertos problemas o agregar valor a los recursos locales. Por ejemplo, puede ser una forma de lograr la masa crítica necesaria para que un proyecto específico sea viable, de alentar acciones complementarias en áreas que comparten un producto similar, de desarrollar iniciativas turísticas basadas en un patrimonio cultural compartido. Ahora bien, la cooperación transnacional es distinta de otro tipo de cooperación (local o intra-territorial), refiriéndose a la creación de redes y proyectos que involucran organizaciones participantes de al menos dos estados miembros europeos.

La creación de redes cooperativas obtiene un valor agregado a cada uno de los territorios rurales que participan en este tipo de proyectos, en términos de innovación, principalmente en materia de innovación social, generación de nuevos conocimientos, y para promover el aprendizaje mutuo, buscando estas redes de actores generar soluciones de forma conjunta, más allá de los límites geográficos (European Network of Rural Development, 2014). Las relaciones entre las zonas rurales, y más aún, entre los actores clave existentes en ellas, adquiere el componente internacional. En algunos casos, las relaciones se reducen a meras visitas o seminarios, pero en otras ocasiones adquieren la categoría de auténticas redes de cooperación.

La cooperación transnacional surgió espontáneamente durante LEADER I, en el periodo 1991-1993. Las experiencias se incrementaron en número con LEADER II (1995-1999), constituyéndose aquí como una medida obligatoria, aunque con un presupuesto muy limitado, teniendo como principales proponentes al Observatorio Europeo LEADER, los respectivos observatorios nacionales de LEADER, y por último, claro está, los propios GAL. En el periodo 2000-2006, con LEADER +, la cooperación transnacional se formaliza, obteniendo una gran importancia, al menos desde un punto de vista teórico (García, J. et al., 2005), incluso exportándose a áreas rurales de terceros países fuera de la UE.

La cooperación en los proyectos LEADER está generalmente asociada con tres niveles de acción. Primeramente, puede ser entendida como una propuesta de interacción de actores dentro de un territorio local dado. En segundo lugar, se refiere a la interacción entre actores de diferentes territorios geográficos dentro del mismo estado miembro. Y en tercer lugar, la cooperación puede ir más allá de los bordes nacionales. Como un principio de LEADER, el concepto de cooperación es utilizado únicamente para referirse a una acción de colaboración dentro de los límites territoriales de un estado (cooperación interterritorial) o entre distintos estados miembros (cooperación transnacional) (ENRD, 2011).

Para calificar un proyecto como PCTN, al menos una de las organizaciones que participaron en la cooperación tuvo que obtener fondos bajo la medida de cooperación LEADER del Eje 4 del Programa de Desarrollo



Rural correspondiente (Comisión Europea, 2008, 11) También es posible extender la cooperación a grupos en terceros países siguiendo un enfoque similar. Para calificar un proyecto como PCTN también debe haber al menos una “acción conjunta” identificable entre los socios. Esta acción debe implementarse conjuntamente y debe producir beneficios y ser útil para todos los territorios involucrados.

La cooperación puede tomar muchas formas diferentes siempre que se adhiera a las reglas del Programa de Desarrollo Rural correspondiente y la estrategia de los GAL que cooperan. El desarrollo de capacidades o la transferencia de conocimientos a través de publicaciones comunes, acciones conjuntas de capacitación o medidas conjuntas de comercialización en torno a servicios o productos territoriales complementarios se encuentran entre los ejemplos que figuran en el documento de Directrices de política (REDR, 2011). Hay muchos más ejemplos de posibles temas para acciones de TNC en el sitio web de la European Network of Rural Development. Muchas de estas acciones ya han sido puestas en práctica por los GAL en toda la UE, tal y como se puede comprobar en el sitio web mencionado previamente: <https://enrd.ec.europa.eu/projects-practice/>.

La lógica de la política para apoyar la cooperación transnacional tiene muchas dimensiones diferentes. Los diversos beneficios, potencialmente interrelacionados, identificados en los documentos guía de la política para los PCTN pueden resumirse en: nuevas perspectivas, ideas e innovación; aprendizaje mutuo; fortalecimiento de las estrategias territoriales; y fomento de la identidad territorial (Comisión Europea, 2008).

Por tanto, el enfoque LEADER siempre ha incluido incentivos y orientación para que los territorios participantes creen y fomenten vínculos interterritoriales y transnacionales (Ray, C., 2001).

1.2. El punto de vista neo-endógeno de la cooperación transnacional

El enfoque neoendógeno del desarrollo rural reconoce los potenciales y las fuerzas endógenas y exógenas que afectan el desarrollo de un territorio. La parte endógena se refiere a la búsqueda de recursos y mecanismos de desarrollo a nivel territorial local. La parte “neo”, aunque no desafía la dinámica participativa local, también reconoce los roles desempeñados por las diferentes manifestaciones del mundo extra-local (Ray, C., 2006, 278). Enfatiza las interrelaciones necesarias y, de hecho, las relaciones sistémicas entre los actores territoriales endógenos locales y los diversos actores extra-locales. El desarrollo rural local no solo se ve afectado (para bien o para mal) por las influencias externas y las partes interesadas, sino también debe tratar de buscar actores extra-locales, asociaciones y otros activos que puedan tener un impacto positivo en el territorio (Ward, N. et al 2005; Ray, C., 2006, 278–281).

La investigación del desarrollo rural neoendógeno se puede observar desde tres perspectivas diferentes: intraterritorial, político-administrativa e interterritorial. Según C. Ray (2006, 283–285), la comunidad investigadora se ha centrado en gran medida en los aspectos intraterritoriales y político-administrativos del enfoque neoendógeno. La investigación intraterritorial se ocupa de las relaciones sociales y los métodos de desarrollo rural a nivel local, en gran medida endógeno. La investigación político-administrativa se centra sobre todo en los procesos y efectos de las políticas de desarrollo rural de la UE. Si miramos estos dos aspectos juntos, ha habido una amplia literatura de investigación sobre LEADER desde la publicación del número temático sobre esta iniciativa de la Revista Sociología Ruralis en el año 2000. Investigaciones más recientes sobre LEADER han explorado, entre otras cuestiones, las dimensiones de la innovación (entre otros, Dargan, L. y Shucksmith, M., 2008; Labianca, M. et al., 2016); el capital social y humano (entre otros, Marquardt, D. et al 2011) y cuestiones relativas al poder y la democracia (Thuesen, A. 2009).

Aparte de algunos estudios específicos (por ejemplo, Pylkkänen, P. y Jumppanen, A., 2016), algunas secciones sobre cooperación dentro de informes de evaluación genéricos, y de los informes de evaluación finales realizados por la Red Europea de Desarrollo Rural sobre la implementación de los PCTN dentro del enfoque LEADER (European Network of Rural Development, 2014), los estudios y referencias académicas con base empírica sobre cooperación transnacional son poco frecuentes.

Una razón obvia que explica esta limitada investigación es la escasa evidencia empírica. De hecho, a pesar de las altas expectativas, la incidencia de la cooperación transnacional y de los proyectos transnacionales



en general ha sido menor de lo esperado (ENRD, 2014). En otras palabras, a pesar de las altas expectativas políticas, especialmente a nivel político dentro de la UE, la cooperación transnacional no se ha implementado en la misma medida. En la mayor parte de los Programas de Desarrollo Rural se han realizado menos cantidad de las acciones de este tipo inicialmente previstas. Obviamente, esto es un factor limitante para la investigación empírica en la materia. Por tanto, es necesaria una mayor investigación para descubrir por qué estas altas expectativas no se han cumplido y para reflexionar sobre el potencial del aspecto transnacional del método LEADER en el futuro. Este es uno de los propósitos de este trabajo.

Al teorizar sobre la cooperación transnacional, C. Ray (2001; 2006) recurrió al pensamiento general del sistema, identificando los GAL como nodos de acción y sugiriendo que la atención debería centrarse en los diversos nodos y conexiones interterritoriales. Además de identificar los nodos y contar las conexiones, otras consideraciones importantes incluyen los flujos reales que tienen lugar dentro de la cooperación transnacional y, por último, los posibles resultados y consecuencias de estos flujos. Los flujos pueden consistir en ideas, bienes, personas o métodos, por mencionar solo algunos. En términos de resultados, C. Ray agrupa las posibles consecuencias de los flujos de TNC en tres: ganancias económicas por medios directos o indirectos; la europeización, o "LEADERIZACIÓN" de las personas involucradas, y potencialmente nuevas solidaridades entre los actores rurales en diferentes territorios y estados nacionales. La idea de LEADERIZACIÓN se refiere al efecto psicológico de las relaciones de colaboración en torno a un marco común por el cual los participantes pueden compartir las ideas y valores clave del método LEADER como un elemento de su trabajo e identidad. Finalmente, C. Ray también analiza las posibles implicaciones políticas de estos flujos transnacionales a largo plazo. Por lo tanto, los flujos cooperativos entre territorios también podrían estimular nuevas solidaridades entre las personas que comparten desafíos comparables en diferentes partes de la Europa rural. Sin embargo, en una nota crítica, el autor apunta a la base competitiva y utilitaria de los PCTN. A menudo se trata de obtener beneficios del mercado en comparación con otros actores comparables. En situaciones de mercado como estas, siempre hay ganadores y perdedores. Otra reflexión crítica es sobre el probable desarrollo de jerarquías entre los GAL con respecto al desempeño transnacional. Es probable que la brecha entre los territorios rurales conectados y desconectados crezca porque algunos territorios están mejor ubicados que otros y tienen un mejor capital humano y social desde el principio. Sin embargo, como argumentó C. Ray (2006, 286), no se puede suponer que estas jerarquías siguen automáticamente la lógica centro-periferia. Para aplicar las ideas del sistema y llegar a las sugerencias mencionadas anteriormente, el autor consideró el material empírico sobre las actividades de PCTN disponibles hasta principios de los años 2000. Es decir, la era de Leader II (1995–1999) y las primeras etapas de Leader + (2000–2006) (Ray, C., 2001; 2006). Para este autor, los PCTN han construido distintos tipos de flujos: culturales, reclamando vínculos históricos y culturales, el intercambio de productos entre los territorios participantes, la promoción del turismo, una mayor visibilidad y la búsqueda de soluciones prácticas a problemas comunes. Es decir, la cooperación tiene una base utilitaria y práctica, atendiendo a las necesidades particulares de cada territorio, reforzando las identidades y especificidades de cada cultura local, y generando suficiente masa crítica de cara a afrontar una iniciativa conjunta. Los vínculos interterritoriales indican una manera mediante la cual la estrategia territorial particular puede implementarse y expandirse. En nuestra investigación empírica, nos centramos en el período de programación 2007–2013. Aunque no hemos repetido el análisis de Ray aquí, nos referimos a algunos de sus conceptos de sistema y resultados anteriores que encontramos inspiradores e ilustrativos.

Completando lo anterior, Kumpulainen y Soini (2019) resaltan que las actividades de desarrollo comunitario requieren de tres fenómenos interconectados: el fortalecimiento de la cultura empresarial, el incremento del trabajo en red y la institucionalización. Dentro de este último, la financiación y enfoque LEADER juegan un papel especial, al igual que dentro del trabajo en red lo hace la cooperación, la hospitalidad y la apertura hacia otros territorios. Para Shuchsmith (2000, 214) "estas redes requieren sobrepasar los respectivos límites de estas áreas rurales". J. García et al. (2005, 376) destacan el "desarrollo de formas de cooperación de geometría variable", basadas en los intereses comunes de los GAL implicados: similitudes geográficas, culturales e históricas o un producto o producción específicas; el logro de una masa crítica necesaria para obtener la viabilidad de un proyecto común, o la búsqueda de complementariedades entre los colectivos



cooperantes; y generar un cambio en el comportamiento de los actores que afrontan un determinado problema. Por su parte, Romero y Farinós (2006) indican que es en la escala supramunicipal donde mayor eficacia demuestran las iniciativas de cooperación relacionadas con la gobernanza del territorio.

En otros países de la UE, como Italia, Osti (2000) abundó en la debilidad de las redes informales entre GAL dentro de este país, y más con otros países. Para Hungría, Kovach (2000) señaló la presencia de redes jerárquicas que estaban dominadas por las élites locales y que influyen en el control de los GAL y del enfoque LEADER. Para Francia, Buller (2000) resaltó la predilección de los GAL franceses por redes de cooperación interterritorial dentro del país.

Por su parte, para Finlandia, en el trabajo de P. Pylkkänen et al. (2015), se evalúa la aplicación de los PCTN en los GAL de este país, señalando como principales problemas de su implementación las distintas regulaciones y tiempos entre los diferentes estados miembros. El propósito de estos proyectos era, principalmente, generar aprendizaje, entusiasmo y transferencia de ideas y modelos entre territorios rurales, apoyando buenas prácticas en el largo plazo. Por otra parte, Keyim (2018) resalta el alto nivel de autonomía, responsabilidades, de toma de decisiones, e incluso económica, proporcionada a los municipios, lo que les otorga una situación de partida, a priori, más proclive a la generación e implementación de PCTN (Keyim, 2018).

En el caso español, las referencias a la cooperación transnacional son colaterales. Así, Esparcia (2000, 205) subraya que "en la mayor parte de las áreas rurales españolas, no ha existido tradición de cooperación territorial (entre autoridades municipales, económicas o de otros actores". Por su parte, Navarro et al. (2016) destacan como condicionantes en la generación de proyectos de desarrollo local, y por ende, de PCTN, con alta implicación y participación de la comunidad; la creciente burocratización e influencia de los gobiernos regionales y locales, limitando la autonomía de los GAL. Para la región de Extremadura, Cárdenas y Nieto (2017) apuntan a un escaso aporte en el diseño y financiación para esta clase de proyectos. Para Castilla y León, Alario y Baraja (2006) apuntan la casi nula importancia e inversión destinada por LEADER II para la medida C, para PCTN, un 0,46% del total de la iniciativa para la región. Algo similar ocurrió en el caso de Aragón, con un ínfimo 0,29% del total de la inversión para cooperación interterritorial (Ruiz et al., 2000).

2. FUENTES, MÉTODO Y ÁREA DE ESTUDIO

En esta investigación se han empleado varias fuentes sobre la práctica de la cooperación transnacional a nivel de la UE, durante el periodo de programación 2007-2013. En primer lugar, para obtener información de carácter cuantitativo y realizar un análisis de este tipo, se han consultado los informes de evaluación de la Red Europea de Desarrollo Rural (2014).

En segundo lugar, y para un estudio de detalle y cualitativo, se han utilizado varias fuentes. Los informes de la Red Rural Nacional de España (2013), en el caso de los PCTN españoles; los informes del Nordic-Baltic LEADER Cooperation Award, en el caso de los PCTN fineses; para algunos de ellos, los informes elaborados por cada uno de los coordinadores de los GAL; el estudio para el caso finés "Desarrollo local y cooperación transnacional" y sus materiales primarios recopilados en 2015 (Pylkkänen, P. et al.2015); y por último, los datos extraídos de una entrevista realizada a través de un cuestionario enviado a los gerentes, coordinadores y técnicos de PCTN liderados por GAL finlandeses o españoles, 11 en el caso de Finlandia, sobre un total de 68 (16,2%), y 8 en el caso de España, para un total de 17 (47,1%); siendo por tanto, para ambos países, de 19 de 85 (22,4%). No se han podido obtener un mayor número de casos, por la antigüedad de la aplicación de estos PCTN, estando actualmente muchos de los responsables de estos, en otros trabajos totalmente distintos, especialmente en el caso finés, por lo que no ha sido posible contactar con la mayor parte de ellos. Es necesario precisar que el fin de estas entrevistas no es ser representativo estadísticamente, sino obtener información de detalle y cualitativa para sacar a la luz, por una parte, los problemas de implementación, y por otra, los efectos, de estos PCTC. Aun así, para los PCTN en España, para un nivel de confianza del 80% y un margen de error del 17%, el tamaño de la muestra sería adecuada, y para el caso finés, con un 80% de nivel de confianza, y un margen de error de 18%, la muestra obtenida sería también correcta.



Nos centramos en el periodo de programación 2007-2013, ya que los del periodo 2014-2020 están actualmente en curso. Nos referimos a uno o más de estos materiales para ayudarnos a describir y comprender el nivel de realización y la naturaleza de los desafíos y beneficios de la cooperación transnacional dentro del enfoque LEADER. La no respuesta de gran parte de ellos, unido a la desactualización de los contactos encontrados, han sido los principales problemas a afrontar, y que explica el no poseer un mayor número de cuestionarios respondidos.

Para la elaboración del cuestionario para la entrevista se ha tenido como referencia el Informe de la Red Europea de Desarrollo Rural para la medida 421, "The State-of-play of the Implementation of Rural Development Programme Measure 421 in the EU-27 – Final Report", (ENRD, 2014). Se trata de un breve cuestionario enviado por correo electrónico, algunos de ellos respondidos telefónicamente (4), con preguntas cerradas y abiertas sobre los desafíos percibidos, los efectos y las lecciones aprendidas en la implementación de PCTN (Cuadro 1).

Cuadro 1. Diseño del cuestionario dirigido a los gerentes de PCTN.

Secciones	Cuestiones
"Cuellos de botella" y soluciones	Principales problemas detectados en la implementación de los PCTN Alternativas, soluciones propuestas para resolver estos problemas
Temática/campo	Explicar los motivos que motivaron la selección de estos tópicos
Opinión personal	¿Cuál es su evaluación personal de la efectividad de los PCTN? ¿Ha habido problemas en la implementación de los PCTN? ¿Cuáles fueron las principales razones de éxito? ¿Cambiaría la forma en que funcionan los PCTN? ¿Cuáles fueron las principales razones que explican la diferente frecuencia de participación de los GAL en los PCTN? ¿Qué ha quedado después de la aplicación de los PCTN?

Fuente: Elaboración propia.

Por lo tanto, entre los principales apartados, cuestiones clave e instrumentos de medición se han considerado: número de PCTN liderados por país, número de GAL por país, media PCTN/GAL por país, financiación para PCTN por país, factores institucionales, detección de los principales obstáculos y cuellos de botella, efectos derivados, experiencias y casos de estudio provechosos, y aprendizajes y alternativas propuestas para resolver los "cuellos de botella".

Finlandia es un estado nórdico con amplias zonas rurales. Con una población total de 5,5 millones de habitantes distribuidos en un área geográfica de 338.000 km², este país se encuentra, según varias medidas, entre los países más rurales de Europa. Según las definiciones de áreas rurales de la OCDE, ocuparía el quinto lugar en términos de la participación del territorio cubierto por regiones predominantemente rurales (89%), y el segundo, tanto en términos de población que alberga (53%) como el PIB que produce (45%) (OECD, 2008, 32). La economía en las áreas rurales finesas, en líneas generales, es próspera, con altas tasas de productividad, de empleo y participación. La política rural ha tenido un éxito elevado, logrando coherencia con las políticas sectoriales orientadas a las zonas rurales. Las fortalezas clave para esta política rural, son: la participación de la sociedad civil y las universidades, en la preparación, implementación, y la evaluación; aprovechar, de forma inteligente, los fondos de la UE para construir su política rural, adoptando el enfoque LEADER, siendo considerado este país como un modelo en su implementación, estando entre los factores básicos para su muy adecuada aplicación la red preexistente de acción voluntaria en los municipios rurales, la integración de LEADER con otros fondos nacionales y de la UE, la participación con la estructura tripartita en los GAL, y la propia autonomía de éstos (OECD, 2008).

Por su parte, el caso español es muy similar en cuanto a los valores cuantitativos de ruralidad, con una población total de 45,9 millones de habitantes distribuidos sobre una superficie de 505.000 km², el territorio español es predominantemente rural. De hecho, los territorios rurales cubren en el caso español el 92% del territorio y albergan el 27% de la población (OECD, 2009, 34). Económicamente, las áreas rurales no han sido



capaces de crecer de forma similar a lo que lo ha hecho el resto del país, cayendo incluso, muchas de ellas en un círculo vicioso de despoblamiento, escasa vitalidad económica, una disminución de las oportunidades sociales, y una menor accesibilidad y adaptabilidad a los servicios públicos. Aun así, el proceso de diversificación económica ha sido evidente. Las condiciones de bienestar social son generalmente más bajas en estos espacios. El enfoque LEADER ha sido bien acogido en los territorios rurales, pero se ha demostrado insuficiente en ellos. En cuanto a la aplicación del enfoque LEADER, la carencia de tradición participativa en la toma de decisiones local en la mayor parte de las comunidades rurales españolas condujo a un dominio de los GAL por parte del sector público local y a una escasa independencia de éstos (OECD, 2009). Estos factores corroboran y ayudan a explicar los datos y afirmaciones que mostraremos más adelante.

3. RESULTADOS

3.1. La evolución de leader, generando nodos para la acción cooperativa

Se va a iniciar nuestro análisis de la práctica de la cooperación transnacional en desarrollo rural en la UE observando la evolución del enfoque LEADER en Europa en su conjunto. Con esta finalidad el Cuadro 2 muestra las distintas etapas de LEADER, la disponibilidad de fondos y la multiplicación de GAL desde los iniciales 217 en la etapa experimental de LEADER I (1991-1993) hasta los 2.600 y más GAL en el periodo de programación actual de LEADER que comenzó en 2014. Al mismo tiempo, el ámbito geográfico de aplicación del enfoque LEADER ha crecido en línea con cada ampliación de la UE.

El sistema se basa en una teoría en la cual el número y la distribución de los GAL es importante porque actúan como nodos locales en el sistema. Cada GAL es un centro con múltiples conexiones, que pueden ser internas, dentro del territorio GAL, transterritoriales (vinculadas con otros territorios dentro del mismo país) o transfronterizas (conectándose con territorios más allá de las fronteras nacionales). Por lo tanto, los más de 2.600 GAL que operan en el periodo de programación actual 2014-2020 son solo "las puntas de los respectivos icebergs" cuando se trata de las conexiones y redes involucradas. Se pueden establecer y movilizar múltiples conexiones y redes directas e indirectas, formales e informales, al menos teóricamente, en toda la red de más de 2.600 GAL europeos.

Desde que LEADER fue presentado por primera vez, ha incluido incentivos para fomentar la cooperación, no sólo dentro de un mismo estado miembro, sino también entre GAL de distintos países, en otras palabras, tratando de fomentar cooperación transnacional. Como se muestra en la última columna de la Cuadro 2, las formas de apoyo para los PCTN han variado a lo largo de los distintos periodos de programación. Estas se pueden dividir ampliamente en dos tipos de acción: apoyo técnico y financiación directa para PCTN. El apoyo técnico ha incluido medidas para generar redes, eventos comunes y diversas publicaciones para compartir y difundir información sobre la práctica de la cooperación transnacional. La financiación es otra cuestión crucial. Mientras los proyectos constituyan el principal pilar de la política europea de desarrollo rural, el incentivo clave para la cooperación transnacional será la disponibilidad de subvenciones para proyectos de este tipo. A continuación, se abordará la implementación de los PCTN.

3.2. El modesto progreso y la distribución desigual de los PCTN

La penúltima columna de la Cuadro 2 muestra el progreso cuantitativo en la implementación de PCTN en los diferentes periodos de programación a lo largo del tiempo. La tendencia ha sido ascendente, desde los 6 PCTN experimentales en la fase introductoria (1991-1993), hasta el total de 462 en el último periodo de programación completado, 2007-2013. Al mismo tiempo, se puede observar que el aumento en el número de PCTN ha sido mucho más modesto que el aumento de GAL. El cambio entre los periodos 2000-2006 y 2007-2013 es revelador. Si bien el número de GAL y la financiación correspondiente para la acción de LEADER se multiplicaron entre LEADER + (2000-2006) y la implementación del Eje LEADER (2007-2013), el número de



Cuadro 2. Diseño del cuestionario dirigido a los gerentes de PCTN.

	Periodo de programación de la UE	Número de GAL (estados miembros) (ENRD, 2015)	Presupuesto público UE/FEADER, millones €, (público total millones de €)	Número de PCTN (ENRD, 2011)	Apoyo para la Cooperación Transnacional (ítems tomados de varios documentos LEADER)
LEADER I	1991-93	217 (UE 12)	450 (total público 1.200)	6	Principalmente trabajo en red entre expertos bajo la Unidad LEADER contratada por AEIDL; asistencia técnica limitada para la cooperación transnacional
LEADER II	1995-99	906 (UE 15)	1.700 (total público 5.370)	290	Centro europeo para la creación de redes establecido y contratado por AEIDL para administrar el "Observatorio Rural Europeo" entre 1995-2001; Seminarios temáticos europeos de cooperación transnacional; asistencia metodológica a PCTN entre GAL; financiación limitada para PCTN administrados principalmente a nivel de autoridad del programa LEADER; asistencia técnica opcional para unidades de soporte de redes nacionales
LEADER +	2000-2006	1153 (UE 15+10)	2.100 (total público 5.100)	338	Se reorganiza el centro europeo para la creación de redes (Observatorio Europeo LEADER) que incluye soporte de búsqueda de socios; financiamiento para PCTN administrados principalmente a nivel de programa o autoridad de gestión; Unidades de la Red Nacional LEADER como componentes obligatorios de los programas LEADER +.
Eje LEADER	2007-2013	2.402 (UE 25+2)	5.903 (total público 900)	462 (84,95 millones €)	Red Europea para el Desarrollo Rural en funcionamiento desde 2008; herramientas de búsqueda de socios mejoradas y materiales de apoyo para PCTN (accesibles en línea en www.enrd.eu); financiación de PCTN cada vez más administrados a nivel de GAL; Unidades Red Rural Nacional obligatorias bajo los Programas de Desarrollo Rural
LEADER/ CLLD	2014-2020	+ 2.600 (UE 27+1)	6.900 (total público 9.800)	81 (notificado hasta Diciembre de 2018)	Como en el anterior, con herramientas actualizadas y recursos mejorados.

Fuente: Elaboración propia.



PCTN aumentó únicamente en 1/3 parte. En otras palabras, el aumento de potenciales nodos y recursos para las conexiones transnacionales no produjo un aumento similar en PCTN.

Si los 462 PCTN en el periodo de programación 2007-2013 fueron distribuidos entre 2.402 GALs, existieron 0,2 PCTN por cada GAL. No hace falta decir que los PCTN no se distribuyeron uniformemente ni entre los estados miembros ni dentro de ellos, como será señalado más adelante.

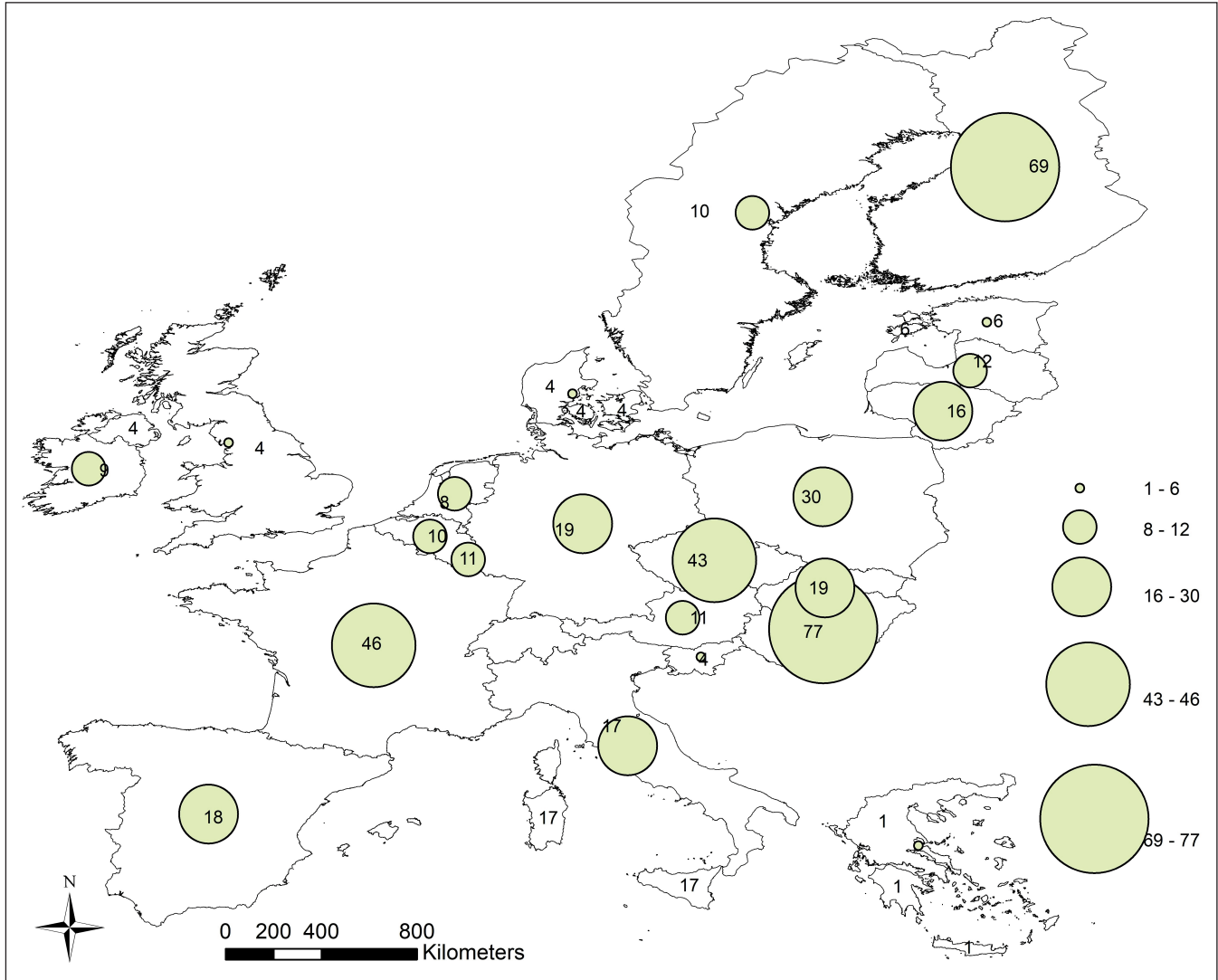
Más sorprendente en esta etapa es quizás el bajo número de PCTN en toda la UE. De acuerdo con los indicadores de resultados para el periodo 2007-2013 (ENRD, 2015), los GAL financiaron un total de 139.262 proyectos dentro de la UE-27. Si consideramos que fueron 462 los PCTN, éstos constituyeron únicamente el 0,3% del total de proyectos del Eje LEADER. En otras palabras, solo alrededor de 3 proyectos de cada 1000 implementaron el aspecto transnacional del método LEADER. El Mapa 1 muestra la distribución geográfica de estos proyectos en el mapa de Europa. Sorprende que las regiones centrales de Europa Occidental, zona donde los estados miembros poseen una mayor antigüedad de pertenencia a la UE, de ninguna manera dominan el mapa de la cooperación transnacional LEADER. También se muestra que los estados miembros de mayor tamaño, como Alemania o Francia, que también poseen un número significativo de GAL, están rezagados en lo que respecta a la cooperación transnacional. A pesar de que se sabe que el inglés es el idioma principal en la interacción transnacional y las habilidades/dificultades lingüísticas podrían explicar algunas de las diferencias a nivel de GAL (ENRD, 2014), los países anglófonos no están necesariamente por delante de otros estados miembros en los que los GAL no se benefician automáticamente del uso de su propia lengua materna. Curiosamente, los Estados miembros más pequeños y más recientes, con ubicaciones remotas e idiomas menos hablados fueron los más propensos a participar en PCTN durante el periodo 2007-2013.

Por su parte, el Cuadro 3 muestra la información seleccionada sobre la implementación del enfoque LEADER en determinados estados miembros en el mismo periodo. Los dos primeros en términos de número de socios principales en PCTN fueron Hungría (77) y Finlandia (69), seguidos de Francia (46) y República Checa (43). De estos, el único miembro fundador de la UE-6 fue Francia. Finlandia se unió a la UE en 1995 y Hungría se unió al mismo tiempo que la República Checa, en el año 2004. Si se consideran los estados miembros más antiguos de la UE, tomando España como ejemplo, aunque tenía el mayor número de GAL entre los estados miembros más antiguos y una asignación sustancial de fondos FEADER para el Eje 4, tuvo un nivel proporcionalmente bajo de actividad de proyectos transnacionales. El estado miembro con el mayor número de GAL, 335, durante el periodo 2007-2013 fue Polonia (ingresó en 2004). A pesar de esto, el número de PCTN se mantuvo bastante bajo, en 30. Estos contrastes se pueden ilustrar en mayor medida haciendo una relación entre el número de líderes de PCTN y el número de GAL dentro del mismo estado miembro. La ratio para cada país varía entre 0,1 proyectos por GAL en España y Polonia y 1,2 en Finlandia. En términos estadísticos, tienes diez veces más probabilidades de encontrarte con un GAL transnacionalmente activo en Finlandia que en España.

Cuadro 3. Información seleccionada sobre PCTN en seis estados miembros en el periodo 2007-2013.

Estado miembro y año de acceso a la UE	Rep. Checa (2004)	España, (1986)	Finlandia (1995)	Francia (1951)	Hungría (2004)	Polonia (2004)
Número de PCTN liderados	43	18	69	46	77	30
Número de GAL	112	257	56	222	118	335
Media de PCTN/GAL	0.4	0.1	1.2	0.2	0.7	0.1
FEADER. Financiación Eje 4 (millones €)	86	262	53	98	46	196

Fuente: ENRD 2015. Elaboración propia.



Mapa 1. PCTN durante el periodo 2007-2013 atendiendo al GAL líder. Fuente: ENRD, 2015. Elaboración por parte de Ruralia Institute.

3.3. Entendiendo las diferencias. Lecturas de los casos finés y español

En esta sección se amplía el análisis con reflexiones adicionales de dos estados miembros: Finlandia y España. Se comienza señalando que las investigaciones anteriores sobre la implementación del Eje LEADER en estos países mostraba varias posibles razones para explicar el patrón desigual de presencia de PCTN en ellos.

En Finlandia el enfoque LEADER es un vehículo clave en la política de desarrollo rural, siendo aplicado en toda la Finlandia rural, y siendo apreciado y ampliamente reconocido por una variedad de actores clave interesados. En este país, los GAL en el periodo de programación 2000-2006 continuaron sus operaciones sin interrupción hasta el comienzo del nuevo periodo de programación 2007-2013, gracias a la financiación amortiguadora proporcionada por los municipios locales (Hyryläinen, T. et al., 2015). Los beneficios potenciales de la cooperación transnacional se detallaron en los Programas Nacionales de Desarrollo Rural y en las medidas de apoyo específicas de la Red Rural Nacional para facilitar la cooperación transnacional. Los GAL también podían decidir sobre los PCTN de forma independiente dentro de sus propias estrategias y marcos financieros. Estos factores institucionales, tomados en conjunto, sin duda, respaldan el buen funcionamiento de los GAL y facilitan la adopción de medidas de cooperación transnacional (Pylkkänen, P. et al., 2015).



Tales factores institucionales de apoyo no fueron tan evidentes en el caso de España. Al contrario, el análisis realizado por J. Esparcia et al. (2015), sugirió que el entorno institucional y social para los GAL en España se deterioró durante este período (2007-2013). Por ejemplo, la reorganización territorial y el incremento en el tamaño de los GALs a menudo forzó a los actores clave implicados a reconstruir las relaciones previamente establecidas. Muchos GAL tuvieron que comenzar a construir relaciones y estrategias territoriales desde cero, mientras que otros se quejaron de estar cada vez más limitados por las medidas de control impuestas por la administración regional. El reconocimiento y el apoyo a las medidas de cooperación transnacional fueron irregulares y los PCTN estaban, generalmente, sujetos a evaluación y aprobación por parte de la administración regional. Además, España sufrió una grave crisis económica durante este período de programación con graves consecuencias para todos los aspectos relativos a la financiación del desarrollo económico y social.

Incluso existen otros factores institucionales que explican también en cierta medida los patrones desiguales de la cooperación transnacional, pero también deberían considerarse otras explicaciones. De hecho, los gerentes de los GAL y otros actores involucrados en la implementación de PCTN en estos países han sido una excelente fuente de información.

3.4. Principales obstáculos y cuellos de botella señalados por los gerentes de PCTN

Como se ha comentado anteriormente, la cooperación transnacional es un componente esencial dentro de ese desarrollo neo-endógeno multiescalar y multifacético. Ahora bien, a pesar de la gran cantidad de recompensas que se revierten de la aplicación de PCTN, se detectan también varios problemas en su implementación. Algunos de estos obstáculos son tan importantes que pueden arriesgar la realización de éstos o la consecución de beneficios, especialmente entre los GAL con menos recursos.

La diferencia en la participación de los GAL fineses y españoles en PCTN es muy significativa, 69 frente a 18, respectivamente, en el periodo 2007-2013. Finlandia fue uno de los estados miembros con el mayor número de PCTN coordinados. Y si lo relativizamos por el número de GAL totales en ambos países, para España apenas alcanzó un 0,1 PCTN por GAL, y en el extremo opuesto, 1,2 por GAL en el caso de Finlandia. Pero, ¿cuáles fueron las causas principales de estas implicaciones desiguales? Por supuesto, como causas principales encontraríamos diferentes obstáculos, motivaciones y habilidades. Concretamente, como se mencionará más adelante, la burocracia existente detrás de la implementación de los PCTN fue una de las principales razones para explicar esta diferencia, la cual fue más significativa en los GAL españoles, además de la importancia otorgada a este tipo de prácticas por parte de las correspondientes administraciones, y también, como se dijo por parte de un técnico de un GAL español:

“la falta de experiencia en el trabajo transnacional del personal del GAL; la escasez en habilidades lingüísticas; la propia estrategia, centrada únicamente en resolver los problemas locales; y la propia asociación, la junta directiva de ésta, que asemejaba a los PCTN como ‘viajar por diversión’”.

Otros técnicos señalaron otras causas subjetivas: escasez de expectativas, de confianza y compromiso, entre socios y partes interesadas, que explican de la misma manera esta distinta participación: “los PCTN son vistos como muy laboriosos, con pocas recompensas y separados de la realidad cotidiana”.

Por lo tanto, como principal obstáculo, con un nivel máximo de intensidad (5) (Cuadro 4) fue señalado por los técnicos “las distintas normas y regulaciones existentes entre los estados miembros”, mencionado en 8 PCTN, 5 veces en el caso de los GAL españoles, y 3 para los GAL finlandeses.

El segundo obstáculo en importancia señalado, fueron los problemas temporales, “los tiempos en las solicitudes de proyectos y la no continuidad en los PCTN”, señalando su nivel máximo de intensidad (5) para tres GAL. Los técnicos comentaron: “los periodos de aplicación entre países socios de un PCTN no son los mismos, no se ejecutan simultáneamente”. Obviamente, este obstáculo está muy relacionado con el anterior, y con otro mencionado en los cuestionarios, “la necesidad de incluir los PCTN en los planes estratégicos locales respectivos”, mencionado ello por 2 GAL españoles.



En tercer lugar, la motivación juega y aparece como otro motivo principal, “encontrar los socios correctos” con voluntad y habilidades similares, señalado en 3 GAL.

Incluso, en cuarto lugar, se consideraron las “relaciones personales”, que haya química o no entre los socios implicados, es decir, la confianza existente entre los GAL.

Por último, las “distintas habilidades y recursos” fueron señalados de distintas formas: “dificultad de comunicarse con otros GAL con distintos idiomas”; “la falta de experiencia y/o cultura de cooperación”; “recursos humanos insuficientes”; etcétera. Otro motivo mencionado, también relacionado fueron las distintas culturas entre los socios: “las diferencias culturales son enormes en la implementación de proyectos”.

Cuadro 4. Obstáculos detectados en la aplicación de PCTN en los GAL finlandeses y españoles en el periodo de programación 2007-2013*.

	Nivel de intensidad				
	1	2	3	4	5
Las distintas normas y regulaciones entre los estados miembros	2	1	2-1	4	5-3
Los diferentes tiempos en la implementación entre países miembros y la no continuidad de los PCTN	3	3-3	3	1-1	3
La cooperación con los socios a causa de los distintos idiomas y culturas	6	2-1	2-1	1-1	1
La carencia de experiencia y/o cultura de cooperación	2-5	1-2	1-2	1-2	—
Encontrar el socio adecuado	2-5	1-2	1	1-1	1-2
Los propios formularios de solicitud	5	4-3	2	2	—
Las relaciones personales	2-6	2-2	1	—	2
La carencia de apoyo técnico	2-4	3	3-1	1	1
La necesidad de incluir los PCTN en las respectivas Estrategias de Desarrollo Local de los distintos GAL	1-7	1-2	1-1	—	2
La propia selección realizada de los PCTN	2-5	2-4	—	1	1
El presupuesto reducido o nulo existente para PCTN	5	3-4	2-1	1	—
Otros	—	—	—	2	1

* Rojo: respuestas de los GAL fineses; Negro: respuestas de los GAL españoles.
Fuente: Elaboración propia.

3.5. Efectos

La mayor parte de los efectos obtenidos tras la implementación de los PCTN son intangibles y, en muchas ocasiones, subjetivos, como se mostrará a continuación. Así, el establecimiento de “contactos y redes” entre los GAL, los distintos actores locales, los empresarios y los jóvenes (19 veces mencionado y 13 en el nivel más alto de intensidad) fue uno de los principales impactos observados (Cuadro 5): en turismo, artesanía, patrimonio, naturaleza, etc.

El segundo estaba relacionado con el aumento de la “experiencia, capacidad, conocimiento, habilidades y capacitación” de colectivos, instituciones y habitantes locales (36 veces mencionado, 12 de ellas en el nivel más alto de intensidad); “nuevas formas de pensar no contempladas previamente sobre la gastronomía local, el agroturismo, la biodiversidad, fauna salvaje, música tradicional, etc., “mientras que otras ideas quedan



pendientes para más adelante si el contexto las hace útiles”, “experiencia y forma de actuar en cooperación”, “aprender cómo cooperar” con otras organizaciones y empresas; la adquisición de competencias a través del “learning by doing”, del “aprender construyendo”, y el aprendizaje mutuo –relaciones con otras culturas e idiomas-; aprendizaje institucional y colectivo a través de una mejor comprensión de los problemas comunes y el desarrollo de ideas, conceptos y sistemas.

En tercer lugar, se señaló “el empoderamiento de los habitantes locales” –mujeres, jóvenes,....-, apoyando la participación de las personas en la interacción e intercambio cultural, su implicación en los procesos de toma de decisiones (17 veces, 5 de ellas en el más alto nivel de intensidad).

En cuarto lugar, se mencionó en 18 GAL, 5 de ellas en el nivel más alto, “la constitución de nuevos tipos de paternariados, asociaciones y relaciones gracias a los PCTN”.

Y, adicionalmente, otros impactos mencionados fueron: expectativas de generar nuevos proyectos e iniciativas (6), siendo el germen de otras actividades en común; la generación de efectos multiplicadores y nuevas oportunidades de negocio, creación de empleos y empresas (3); “tolerancia” y “conciencia” sobre ciertos problemas o potenciales (patrimonio, tradiciones locales, naturaleza, fauna salvaje, ...) (2); la “resolución de conflictos sociales” y “la generación de debate sobre un tema” (1); “entusiasmo” (1) e iniciativa para generar nuevos proyectos; “resolver problemas comunes” (1); “activación de recursos locales”; y finalmente, la “integración de los refugiados” (1).

Cuadro 5. Efectos detectados gracias a la implementación de PCTN en los GAL finlandeses y españoles en el periodo de programación 2007-2013.

	Nivel de intensidad				
	1	2	3	4	5
Establecimiento de nuevos contactos personales y la creación de redes	—	1	2	3	12
Aprendizaje institucional y colectivo, experimentado a través de una mejor comprensión de los problemas comunes y el desarrollo de ideas, conceptos y sistemas	—	—	3	9	6
Mejora de la capacidad de las personas para participar en la interacción y el intercambio cultural	—	2	2	8	6
Nuevas formas de organizar e involucrar a las personas en el proceso de toma de decisiones y la implementación de proyectos	1	7	1	3	5
La creación de nuevos tipos de partenariados gracias a los PCTN	1	2	5	5	5
Otros (especificar): integración de refugiados, inmigración, nuevas redes locales	—	—	—	—	2

Fuente: Elaboración propia.

3.6. Experiencias provechosas

Sobre la efectividad de la implementación de los PCTN, la mayoría de los entrevistados están de acuerdo en que fue muy adecuada. Así, para 11 de 19, el 57% fue “Bueno” o incluso “Excelente”, 2 (11%). Para 1/3 parte de ellos, 6, 31,6% “Podría mejorar”; y como se esperaba debido a los mayores problemas de implementación y la escasez en su número, esta respuesta tiene una mayor presencia en los PCTN liderados por los GAL españoles (3 de ellos, un 38%) y menor en los finlandeses (3 de ellos, 27%).

A continuación, describiremos un PCTN a resaltar como ejemplo, donde estos efectos invisibles son cruciales, donde se han llevado a cabo una serie de actuaciones gratificantes, provechosas y emblemáticas. Se trata del Proyecto Wolf, en el cual se trató de conciliar y evitar conflictos entre la vida silvestre,



especialmente del lobo, con las prácticas humanas, las actividades ganaderas principalmente, en los territorios donde esta especie todavía vive, en países de la UE. Este conflicto entre distintos intereses (conservacionistas versus ganaderos) se ha reducido gracias al PCTN Wolf. Actualmente, y atendiendo a los comentarios del gerente líder involucrado, se puede mantener una conversación, un debate abierto, sobre este animal sin peleas, y con diferentes puntos de vista, incluso por parte de los ganaderos. Actualmente ya no es el anterior “monólogo ecologista”. Adicionalmente, a pesar de que los ataques al ganado por parte de lobos persisten, se han reducido, y las venganzas también han aminorado en la misma forma. Además, se han creado muchas nuevas empresas de observación de la vida silvestre y educación ambiental, e incluso, la carne de ganado se vende con una marca certificada de calidad, en los territorios donde viven los lobos. Por lo tanto, se ha mejorado el desarrollo sostenible y la conciliación de las actividades humanas con la vida natural. Así, como ha sido mostrado en este caso específico, los efectos obtenidos, sociales, intangibles, emocionales y subjetivos, han sido numerosos en los territorios rurales y sus habitantes, gracias a este componente del enfoque LEADER.

3.7. Aprendizajes

Un PCTN es mucho más que un proyecto: viajes de estudio, eventos, intercambio de información, capacitación, reuniones, socios y técnicos, y probablemente, la mayor parte de sus problemas de implementación se derivan de la menor importancia dada a éstos, atendiendo a su limitado respaldo económico, visión y enfoque práctico gracias a los cuales estos PCTN están trabajando.

Los técnicos y gerentes de los GAL han señalado algunas de las posibles y creativas alternativas para resolver estos problemas (Cuadro 6). Así, para afrontar y romper los círculos viciosos que genera la burocracia administrativa, las diferentes reglas nacionales de elegibilidad, las diferentes regulaciones y normas nacionales e incluso regionales, y los distintos períodos de solicitud, siendo este conjunto uno de los principales obstáculos señalados; en Finlandia se decidió optar por la “aprobación preliminar”, sin obtener aún la aprobación de las autoridades de gestión nacionales correspondientes, consiguiendo de esta forma que el proceso y el proyecto sigan avanzando, “manteniendo vivo el proyecto” y otorgando fondos para el apoyo preparatorio. Otros técnicos también señalaron: “tener normas y regulaciones similares”; o “una única convocatoria a escala de la UE, con su propia financiación, considerando las particularidades de la cooperación internacional, y alentando a los GAL a ser parte de PCTN ambiciosos y de calidad”.

Por otro lado, en Finlandia, para superar la barrera de comunicación con otros GAL, para afrontar el problema de distintos idiomas, se contrataron coordinadores multilingües de PCTN, además del hecho de que los finlandeses, por regla general, tienen una buena capacidad para comunicarse en diferentes idiomas. Otras respuestas estuvieron dirigidas a cooperar con los GAL del mismo país o con un lenguaje muy similar; viajes de estudio y eventos; flujo regular de información; reuniones de capacitación y el apoyo para encontrar socios.

Y finalmente, para evitar el exceso de trabajo de los técnicos, por parte de los GAL finlandeses, se contrataron gerentes y técnicos específicos para los PCTN.

Por lo tanto, aunque las ideas son mencionadas por los técnicos de los GAL de ambos países, únicamente en Finlandia se han llevado a cabo algunas de estas alternativas creativas para resolver los cuellos de botella señalados.

Otros motivos clave de éxito en los PCTN señalados se relacionan con: la mentalidad abierta en el trabajo llevado a cabo, la comunicación y la actitud, tratando de aprender unos GAL de otros; poseer y compartir objetivos y tareas comunes; la confianza y las buenas relaciones entre los socios implicados; y la preparación y el compromiso del personal y las partes interesadas involucradas.



Cuadro 6. Alternativas propuestas para resolver los “cuellos de botella” en la aplicación de PCTN en los GAL españoles y finlandeses en el periodo de programación 2007-2013.

Cuellos de botella	Alternativas señaladas	Nivel de intensidad				
		1	2	3	4	5
Distintos tiempos y normas	La disponibilidad de fondos para acciones preparatorias: un enfoque de pago global para determinadas actividades de los PCTN	2	1	3	3-2	1-3
	Aprobaciones preliminares para mantener el proceso vivo	3	3-2	3-1	1	1-3
	Otros: armonización de tiempos a nivel de la UE; continuidad temporal de los PCTN	—	—	—	—	1-3
Dificultad para comunicarse con otros GAL	La presencia de coordinadores en los PCTN, y coordinadores multilingües	1	2	3	2-5	2
	Viajes de estudio y eventos	1-1	2	3-1	2-2	3-1
	Flujos regulares de información	2	2	3-4	3-1	1
	Reuniones de formación	4	2	1-1	4-1	2-2
	Apoyo para encontrar socios adecuados	1-1	3-2	3	3-2	1
Exceso de trabajo en los técnicos	La disponibilidad de apoyo técnico	3-2	2	1-1	2-2	2
	La disponibilidad de herramientas interactivas fáciles de usar	2	1	3-3	4-1	1
	La provisión de material guía	3	2-1	3-3	1	1
	Contratación de coordinadores y técnicos transnacionales “Clusters” transnacionales (ej. Cluster Nórdico-Báltico) Apoyo técnico para los PCTN (ej. A través de las unidades de la Red Nacional) Posibilidad de contratación para PCTN entre los GAL integrantes	—	—	—	2-2	—

* Rojo: respuestas de los GAL fineses; Negro: respuestas de los GAL españoles.
Fuente: Elaboración propia.

4. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

Este trabajo aborda el papel de la cooperación transnacional dentro del desarrollo rural neo-endógeno, concretamente, los PCTN dentro de la implementación del enfoque LEADER en el periodo de programación 2007-2013, destacando las experiencias llevadas a cabo en materia de cooperación transnacional. El análisis global de las actividades de los PCTN muestra que se ha producido un conjunto significativo de avances y ha promovido muchos tipos de aprendizaje.

Como señala Ray (2001), la conectividad es un tema clave en el enfoque neo-endógeno del desarrollo rural. Los enlaces más fuertes y una mayor conectividad más allá del territorio propio son, por definición, mejores que la baja conectividad. Esto se deduce de la opinión de que con más vínculos, las áreas e instituciones conectadas también tienen más probabilidades de adquirir nuevos conocimientos y otros recursos útiles. Un mayor número de conexiones entre los actores que enfrentan desafíos relacionados puede hacer



que se unan en defensa de sus objetivos compartidos, lo que aumenta su influencia y poder de negociación en los planos territoriales, intraterritoriales y, en última instancia, transnacionales.

La cooperación transnacional ha estado creciendo lenta pero segura como una característica en la implementación del método LEADER durante sus casi 30 años de historia. El potencial para el transnacionalismo en LEADER sigue siendo atractivo. Idealmente, la cooperación transnacional mejoraría el carácter innovador del desarrollo local mediante la combinación de conocimientos, habilidades y experiencia en áreas temáticas comunes a las estrategias de los socios cooperantes en diferentes partes de Europa. Las innovaciones sociales que se están probando en una localidad rural podrían adaptarse para abordar desafíos similares en otros territorios rurales.

A juzgar por el número de proyectos de cooperación transnacional implementados durante el período 2007–2013, la realidad es que la cooperación transnacional se ha aplicado de una manera muy limitada y modesta, como ya atestiguaron otros autores como Osti (2000) o Buller (2000). Esto es estadísticamente evidente en el hecho de que solo tres de cada 1000 proyectos LEADER tenían una dimensión transnacional. Ello ha dado lugar a la constitución de jerarquías entre los GAL a causa del distinto desempeño y habilidad transnacional, como ya señalaba Ray (2006). En efecto, el aspecto transnacional de LEADER permanece sin descubrir para cientos de GAL, quedando desconectados en mayor medida, por esas dificultades burocráticas mencionadas, pero también, por ese distinto capital humano y social. En lugar de alentarlos, los mecanismos de gobernanza e implementación de los PCTN en LEADER han tendido a desalentar a la cooperación transnacional y explicar en parte estos bajos niveles de desempeño, como ya reconocieron Pylkkänen et al. (2015). Ciertamente, esto no era lo que se pretendía. La crisis económica en este periodo de programación, las dificultades burocráticas y de procedimiento, mencionadas por Esparcia (2000) o Navarro et al. (2016), los distintos tiempos y normas, junto con la menor atención y consideración de los distintos organismos en España (administraciones regionales y nacional) a los PCTN, aunque no tanto a los proyectos de cooperación interterritorial, contrasta con la priorización y la facilitación proporcionadas por la administración finlandesa y por los GAL correspondientes de este país, buscando soluciones para resolver éstos y otros problemas: técnicos asignados específicamente a los PCTN, conocimiento de idiomas, aprobación preliminar, financiación para apoyo preparatorio; convocatoria a nivel de la UE para los PCTN; y otorgarles más continuidad. Hay una mayor satisfacción en la implementación de los PCTN liderados por los GAL finlandeses, donde esa situación de partida más favorable y proclive a la cooperación por parte de los actores públicos locales lo ha propiciado (Keyim, 2018); y a la inversa, se presenta un mayor descontento en los GAL españoles, los cuales apuntan en mayor medida a la necesidad de mejorar. A veces, hay otras soluciones intangibles, no “administrativas” y “técnicas”, que probablemente han contribuido de una manera más alta a reducir estos problemas: flexibilidad burocrática, mentalidad abierta en el trabajo, comunicación y actitud, compartir objetivos comunes, confianza entre los socios y el alto compromiso de los actores interesados involucrados. Ello ha dado lugar a una geometría variable en la aplicación de PCTN, al incremento de las desigualdades generado por ello entre territorios rurales, y a la aparición de jerarquías entre ellos, como ya apuntaron otros autores, como Ray (2006) o Navarro et al. (2016).

Actuar transnacionalmente promueve muchos tipos de aprendizaje y mejora las redes personales e institucionales, por mencionar algunas ventajas. Toda la evidencia cualitativa respalda el potencial positivo de los PCTN para el intercambio de conocimientos, el desarrollo de capacidades y el fortalecimiento de las estrategias rurales territoriales en términos de inspiración y nuevas ideas. La cooperación y las conexiones transnacionales también pueden fomentar la solidaridad rural europea a largo plazo, lo que Ray (2006) denomina europeización o “LEADERIZACIÓN”. Un buen ejemplo de la mayor solidaridad y poder de negociación en torno a LEADER y la Europa rural es la Red Europea de actores LEADER, ELARD, que se está ampliando constantemente, un centro que fue establecido inicialmente por un pequeño número de GAL proactivos y redes nacionales en 1999 y actualmente está compuesto por más de 2000 GAL de 26 países. Así, y profundizando un poco más en lo estudiado previamente por Ray (2006), es necesario destacar que los mayores logros han sido la generación de una gran cantidad de efectos sociales e intangibles: conocimientos, habilidades, creatividad, conciencia, masa crítica, creación de capital social, redes, empoderamiento, innovación, activación de recursos locales, entusiasmo e iniciativa, tolerancia, resolución de conflictos entre distintos



colectivos, entre otros muchos. Las zonas rurales se sienten más unidas, mostrándose identificadas en los problemas, las especificidades y las posibilidades de desarrollo.

Creemos que la mejora de la dimensión transnacional de LEADER debería ser un objetivo constante en el próximo período de programación. La cooperación LEADER transnacional entre las zonas rurales también se puede ver en relación con la acción de la Comisión "Smart Villages", en la cual, las redes y servicios tradicionales y nuevos se mejoran mediante tecnologías de telecomunicaciones digitales, innovaciones y un mejor uso del conocimiento. La cooperación transnacional en LEADER, junto con otras características de LEADER, pueden impulsar el desarrollo inteligente en los territorios rurales europeos.

Al mismo tiempo, las tecnologías digitales en constante evolución pueden garantizar una conectividad sin precedentes entre los territorios rurales europeos y sus habitantes. Por lo tanto, la digitalización generalizada y las acciones bajo el Plan "Smart Villages" de la UE también pueden mejorar el carácter transnacional de LEADER. En lugar de centrarse principalmente en la competencia económica entre territorios rurales, el transnacionalismo debería enfatizar los beneficios mutuos que se obtendrán del aprendizaje, la solidaridad y la sostenibilidad.

Agradecimientos

Este estudio ha sido realizado en el marco de una estancia de investigación llevada a cabo y financiada por el Ruralia Institute de la Universidad de Helsinki (Finlandia) y del Proyecto de Investigación "Éxitos y fracasos en la práctica del desarrollo rural neo-endógeno en la Unión Europea (1991-2013), RURALWIN" financiado por el Ministerio de Economía, Industria y Competitividad español dentro de su Programa de Excelencia, CSO2017-89657-P. También agradecer el apoyo brindado por los Grupos de Acción Local (especialmente gerentes y técnicos) de Finlandia y España que han participado en las entrevistas realizadas.

REFERENCIAS

- Alario, M. y Baraja, E. (2006). Políticas públicas de desarrollo rural en Castilla y León, ¿sostenibilidad consciente o falta de opciones?: LEADER II. *Boletín de la AGE*, 41, 267-293
- Buller, H. (2000). Recreating rural territories: LEADER in France. *Sociologia Ruralis*, 40 (2), 190-199. doi: <https://doi.org/10.1111/1467-9523.00141>
- Cárdenas, G. & Nieto, A. (2017). Towards Rural Sustainable Development? Contributions of the EAFRD 2007–2013 in Low Demographic Density Territories: The Case of Extremadura (SW Spain). *Sustainability*, 9 (7), 1173. doi: <https://doi.org/10.3390/su9071173>.
- Council Regulation (EC) No 1698/2005 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD). Available at: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:277:0001:0040:EN:PDF>.
- Dargan, L. & Schucksmith, M. (2008). Leader and Innovation. *Sociologia Ruralis*, 48 (3), 274–291. doi: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9523.2008.00463.x>
- ENRD A. (s.f.). *European Network for Rural Development*. Implementing cooperation projects under measure 421_2007–2013. Available at: https://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/mo.421_2015_0.pdf.
- ENRD B. (s.f.). *European Network for Rural Development*. Number of projects financed by LAGs. Available at: https://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/mo.412_2015_1.pdf.
- ENRD (2011). *European Network for Rural Development*. Leader Transnational Cooperation guide, Brussels, European Network for Rural Development, 2011. Available at: <http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/fms/pdf/2A9A7348-B2CD-A9FB-620D-67CE880700D6.pdf>.
- ENRD (2014). *European Network for Rural Development*. The State-of-play of the Implementation of Rural Development Programme Measure 421 in the EU-27 – Final Report, Brussels, European Network for Rural Development, 2014. Available at: http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/leader/leader/en/transnational-cooperation_en.html.



- ENRD (2015). *European Network for Rural Development*. "Leader/CLLD 2007–2013 implementation update". Leader/CLLD subgroup meeting. Brussels, 21 April 2015. Available at: https://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/uploaded-files/leader1_kjasinska.pdf.
- Esparcia, J. (2000). The LEADER Programme and the rise of rural development in Spain. *Sociologia Ruralis*, 40 (2), 200-207. doi: <https://doi.org/10.1111/1467-9523.00142>
- Esparcia, J., Escribano, J. y Buciega, A. (2015). A Perspective of LEADER Method in Spain Based on the Analysis of Local Action Groups. In Granberg, L, Andersson, K. & Kovach, I. (eds.) *Evaluating the European Approach to Rural Development. Grass-roots Experiences of the LEADER Programme*. 35–51. Surrey: Ashgate.
- EU Action for Smart Villages*. European Commission (s.f.). Available at: https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/rural-development-2014-2020/looking-ahead/rur-dev-small-villages_en.pdf.
- European Commission (2007). *The RU Rural Development Policy. Factsheet on rural development 2007–2013*. https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/publi/fact/rurdev2007/en_2007.pdf.
- European Commission (2008). *Guide for the implementation of the measure cooperation under the Leader axis of rural development programmes for 2007-2013 (RD12/10/2006 rev.3)*. Brussels, European Commission, DG for Agriculture and Rural Development. 29.11.2008. Available: <http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/fms/pdf/6380C18C-05AD-2120-C7ED-E8B0C6DE8377.pdf>.
- European Network for Rural Development (2011). *Leader Transnational Cooperation guide, Brussels, European Network for Rural Development*. Available at: <http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/fms/pdf/2A9A7348-B2CD-A9FB-620D-67CE880700D6.pdf>.
- European Network for Rural Development (2014). The State-of-play of the Implementation of Rural Development Programme Measure 421 in the EU-27 – Final Report, Brussels, European Network for Rural Development. Available at: http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/leader/leader/en/transnational-cooperation_en.html
- European Network for Rural Development (2015). *Leader/CLLD 2007-2013 implementation update*. Brussels, European Network for Rural Development, 2015. Available at: https://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/uploaded-files/leader1_kjasinska.pdf.
- Ex-post evaluation of the EU LEADER+ Programme*. <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/cf6fcf58-fcae-4112-89d7-3f70622d8ab3/language-en>.
- García, J., Febles, F. & Zapata, M. (2005). La Iniciativa Comunitaria LEADER en España. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 39, 361-398.
- Hyryläinen, T., Kuuva, N. & Pylkkänen, P. (2015). *Mahdollistavaa maaseudun kehittämistä: Selvitys alueellisten ja paikallisten maaseudun kehittämissuunnitelmien vaikuttavuudesta sekä ehdotus vaikuttavuuden mittarien kehittämisestä. Paikallisen tason analyysi*. Maa- ja metsätalousministeriö, Helsinki, 2015 (Enabling rural development. A report on the effectiveness of local and regional rural development programmes and a proposal for the development of indicators. Local level analysis. Ministry of Agriculture and Forestry, Helsinki).
- Keyim, P. (2018). Tourism collaborative governance and rural community development in Finland: The case of vuonislah-ti. *Journal of travel research*, 57 (4), 483-494. doi: <https://doi.org/10.1177/0047287517701858>
- Kovach, I. (2000). LEADER, a new social order, and the Central and East-European Countries. *Sociologia Ruralis*, 40 (2), 181-189. doi: <https://doi.org/10.1111/1467-9523.00140>
- Kumpulainen, K., & Soini, K. (2019). How do community development activities affect the construction of rural places? A case study from Finland. *Sociologia Ruralis*, 59(2), 294-313. doi: <https://doi.org/10.1111/soru.12234>
- Labianca, M., De Rubertis, S., Belliggiano, A. & Salento, A. (2016). Innovation in rural development in Puglia, Italy: critical issues and potentialities starting from empirical evidence. *Studies in Agricultural Economics*, 118, 38-46. doi: <https://doi.org/10.7896/j.1531>
- Marquardt, D, Möllers, J. & Buchenrieder, G. (2011). Why Do We Need Networking for European Rural Development Policies? The implementation of LEADER and the National Network for Rural Development in Romania. *Euro-Choices*, 10 (2), 22-29. doi: <https://doi.org/10.1111/j.1746-692X.2011.00196.x>
- 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: <https://doi.org/10.1111/soru.12079>
- OECD (2008). *OECD Rural Policy Reviews: FINLAND*. Paris: OECD Publishing. doi: <https://doi.org/10.1787/9789264043749-en>



- OECD (2008). *OECD Rural Policy Reviews: SPAIN*. Paris: OECD Publishing. doi: <https://doi.org/10.1787/9789264043749-en>
- Osti, F. (2000). LEADER and partnerships: the case of Italy. *Sociologia Ruralis*, 40(2), 172-180. doi: <https://doi.org/10.1111/1467-9523.00139>
- Pylkkänen, P., Jumppanen, A. & Tuisku, S. (2015). *Kansainvälisyys ja paikalliskehittäminen –Selvitys kansainvälisistä LEADER-Hankeista 2007-2013*. Ruralia Instituutti. Helsingin Yliopisto.
- Pylkkänen, P. & Jumppanen, A. (2016). Neoendogeneisia näkökulmia Leader-toimintaryhmien kansainvälistymiseen. *Maaseudun uusi aika*. 24(1), 66-78. (Neoendogenous perspectives to transnational cooperation in Leader. *New rural policy* 24(1).
- Ray, C. (2001). Transnational Cooperation Between Rural Areas: Elements of a Political Economy of EU Rural Development, *Sociologia Ruralis* 41 (3), 279–295. doi: <https://doi.org/10.1111/1467-9523.00183>
- Ray, C. (2006). Neo-endogenous rural development in the Eu. En *Handbook of rural studies*. P. Cloke, T. Marsden y P. Mooney. London: SAGE. 278-292. doi: <https://doi.org/10.4135/9781848608016.n19>
- Red Rural Nacional (2014). *Proyectos de cooperación transnacional e interterritorial en el marco de la Red Rural Nacional*. Madrid: Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.
- Romero, J. y Farinós, J. (2006). *Gobernanza territorial en España*. Valencia: Universidad de Valencia.
- Ruiz, E., Frutos, L. y Climent, E. (2000). La iniciativa comunitaria LEADER II y el desarrollo rural: el caso de Aragón. *Geographicalia*, 38, 71-84.
- Shucksmith, M. (2000). Endogenous development, social capital and social inclusion: perspectives from LEADER in the UK. *Sociologia Ruralis*, 40(2), 208-218. doi: <https://doi.org/10.1111/1467-9523.00143>
- Thuesen, A. (2009) Is LEADER Elitist or Inclusive? Composition of Danish LAG Boards in the 2007–2013 Rural Development and Fisheries Programmes. *Sociologia Ruralis*, 50, 31–45. doi: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9523.2009.00500.x>
- Ward, N., Atterton, T., Lowe p., Philipson, J. & Thomson, N. (2005) Universities, the Knowledge Economy and “Neo-Endogenous Rural Development”. Centre for Rural Economy, CRE. Discussion paper Series No 1. Available at: <http://www.ncl.ac.uk/cre/publish/discussionpapers/pdfs/discussionpaper1.pdf>.