

# Balance y retos de la gestión de LEADER en Andalucía

Ciclo de talleres

«El Gobierno Local a debate»

Clemente J. Navarro (coord.)

Universidad Pablo de Olavide

Centro de Sociología y Políticas Locales-The Urban Governance Lab





# Balance y retos de la gestión de LEADER en Andalucía

Ciclo de talleres «El Gobierno Local a debate»



# Balance y retos de la gestión de LEADER en Andalucía

Ciclo de talleres

«El Gobierno Local a debate»

Clemente J. Navarro (coord.)

Universidad Pablo de Olavide

Centro de Sociología y Políticas Locales-The Urban Governance Lab



Edita:

Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces, Consejería  
de la Presidencia, Administración Local y Memoria Democrática, Junta de  
Andalucía

© Del texto: los autores, 2018

© De la edición:

Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces

Bailén, 50 — 41001 Sevilla

Tel.: 955 055 210

Fax: 955 055 211

[www.centrodeestudiosandaluces.es](http://www.centrodeestudiosandaluces.es)

Primera edición, diciembre de 2018

ISBN: 978-84-949569-3-5

## **EL MEDIO RURAL ANDALUZ FRENTE A LA CRISIS ECONÓMICA..... 9**

*Pedro Sánchez Zamora*

1. Introducción.....	9
2. Consideraciones conceptuales de la resiliencia territorial .....	11
3. Metodología del proyecto de investigación .....	12
4. Tipología de territorios rurales andaluces.....	14
5. Dinámicas territoriales exitosas y resilientes .....	17
6. Factores asociados a las dinámicas territoriales resilientes en cada tipo de territorio .....	18
7. Consideraciones finales.....	20
8. Referencias bibliográficas .....	21

## **POLÍTICAS EUROPEAS, DESARROLLO RURAL Y COHESIÓN TERRITORIAL.... 23**

*Rosa Gallardo Cobos*

1. Introducción.....	23
2. Las claves para entender la reforma de las políticas europeas en el período 2014-2020 .....	24
3. El Desarrollo Rural en el periodo 2014-2020 .....	29
4. El desarrollo rural en la propuesta de reforma de la PAC post 2020 .....	33
5. Conclusiones.....	38

## **BALANCE Y RETOS DE LA GESTIÓN LEADER EN ANDALUCÍA..... 41**

*Ignacio López Coteló y Rocío López Galán*

1. Introducción.....	41
2. Una mirada atrás.....	43
3. LEADER 2014-2020.....	56
4. Futuro del LEADER 2021-2027 .....	64
5. Conclusiones.....	64

## **PRINCIPALES IDEAS DEL DEBATE: IDEAS PARA UN BALANCE DE 'LOS LEADER'... 67**

1. El 'método LEADER': éxito y retos .....	67
2. El diseño de las estrategias de desarrollo rural.....	68
3. El 'arranque' y la continuidad de las actuaciones .....	69

El Observatorio del Gobierno Local en Andalucía (OGLA) viene celebrando ininterrumpidamente desde 2012 el Ciclo de Talleres ‘El Gobierno Local a Debate’. Con estos encuentros el Centro de Estudios Andaluces conforma un núcleo de reflexión, análisis, diagnóstico y propuestas a partir de las contribuciones que diferentes expertos del mundo académico, de los actores políticos y responsables públicos, así como del personal técnico de este sector. Es, en este contexto, en el que se pretende la generación de una masa crítica de intercambio de conocimientos y experiencias que permitan la elaboración de propuestas de actuación para el mundo local.

El Comité Asesor del OGLA, en el que participan especialistas de las universidades andaluzas, así como representantes institucionales del mundo local, elabora la agenda de actuaciones anuales. En ella se incluyen la organización de los talleres que abordan asuntos de interés público y claves para los gobiernos y administraciones locales.

Con esta finalidad, desde el año 2014, la metodología de trabajo en estos encuentros es eminentemente práctica. Los talleres se estructuran en dos partes. En primer lugar, la persona especialista propuesta por el Comité Asesor del OGLA presenta un breve diagnóstico sobre el asunto que se aborda, así como algunas estrategias y/o experiencias desarrolladas al respecto a modo de ejemplo. En segundo lugar, se abre un turno de debate en el que intervienen todas las personas participantes, que provienen tanto del ámbito académico como de la Administración Pública.

Este documento recoge el contenido del taller «Balance y retos de la gestión de LEADER en Andalucía», que se celebró el 26 de junio de 2018 en la sede de la Escuela Técnica Superior de Ingeniería Agronómica y Montes (ETSIAM) de la Universidad de Córdoba. En esta cita, los ponentes invitados son especialistas que provienen del ámbito académico y técnicos directamente involucrados en la gestión del programa LEADER, contando además entre los asistentes con investigadores y personal de los Grupos de Desarrollo Local.

En la primera parte del encuentro se detallaron los resultados del proyecto de investigación financiado en la décima Convocatoria de Proyectos de Investigación bajo el título «El medio rural andaluz frente a la crisis económica: Dinámicas territoriales, factores de resiliencia y estrategias de adaptación», realizado por Pedro Sánchez Zamora, investigador de la Universidad de Córdoba. Como complemento a esta intervención, Rosa Gallardo Cobos, profesora titular del Departamento de Economía, Sociología y Política Agraria de la Universidad de Córdoba habló sobre las políticas europeas con incidencia en el medio rural en una ponencia titulada «Políticas europeas, desarrollo rural y cohesión territorial: oportunidades que ofrece la actual política y la propuesta de reforma a partir del 2020».

A continuación, y de forma conjunta, Ignacio López Coteló, asesor técnico de la Dirección General de Desarrollo Sostenible del Medio Rural de la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural y Rocío López Galán, técnica del Departamento de Desarrollo Rural de la Agencia de Gestión Agraria y Pesquera de Andalucía, se ocuparon del «Balance y retos de la gestión LEADER en Andalucía» analizando su caracterización desde que en 1991 se pusiera en marcha esta experiencia. Y, finalmente, quedan anotadas en este documento las principales ideas que se expusieron a lo largo de la sesión de debate.

# El medio rural andaluz frente a la crisis económica

## Dinámicas territoriales, factores de resiliencia y estrategias de adaptación

Pedro Sánchez Zamora

Departamento de Economía, Sociología y Política Agrarias de la Universidad de Córdoba

### 1. Introducción<sup>1</sup>

En la actualidad, la Unión Europea (UE) afronta un desafío crucial para la cohesión y el desarrollo de sus territorios rurales. Pese a los esfuerzos de las políticas públicas para alcanzar la cohesión social y económica y la sostenibilidad ambiental de los territorios europeos, la realidad rural europea presenta muchos e importantes desequilibrios territoriales a diversas escalas y de muy distinto tipo (EC, 2017). El carácter permanente de estos desequilibrios territoriales y la necesidad de avanzar hacia la convergencia de los territorios, han motivado la inclusión del principio de cohesión territorial entre los objetivos de la Unión (art. 158 del Tratado de Lisboa).

Avances recientes, como el Libro Verde de la Cohesión Territorial (EC, 2008), la aprobación de la Agenda Territorial 2020, y la política de Cohesión durante el periodo 2014-

---

1 Este texto presenta resultados del proyecto «El medio rural andaluz frente a la crisis económica: Dinámicas territoriales, factores de resiliencia y estrategias de adaptación» financiado por la Convocatoria de Proyectos de la FCEA (PRY150/17). Más detalles en: [https://www.centrodeestudiosandaluces.es/index.php?mod=cea\\_proyectos&id=1371&idm=413&byear=&vid=310&b\\_mod=&b\\_t=](https://www.centrodeestudiosandaluces.es/index.php?mod=cea_proyectos&id=1371&idm=413&byear=&vid=310&b_mod=&b_t=).

2020, ponen de manifiesto la voluntad de las autoridades de profundizar en la dimensión territorial de las políticas sectoriales. La cohesión territorial se ha convertido, por tanto, en un asunto relevante en la vigente agenda política de la UE, y así queda reflejado en su estrategia de crecimiento «Europa 2020» (EC, 2010). El eje central de la Estrategia es el crecimiento económico basado en tres prioridades: i) que éste se apoye en el conocimiento y la innovación, ii) que sea más sostenible, y iii) que sea integrador. Esta última prioridad implica una economía con elevado nivel de empleo, con el objetivo último de la cohesión económica, social y territorial. El que la cohesión territorial esté en la base misma de la estrategia pone de manifiesto el firme convencimiento de que la articulación territorial constituye un factor estratégico en la senda de ese crecimiento integrador (Gallardo, 2013).

El hecho de que en el medio rural se puedan observar los desequilibrios territoriales a los que anteriormente se ha hecho mención, pone de manifiesto que los espacios rurales europeos son diversos y que no evolucionan de forma homogénea, constatándose la existencia de diferentes dinámicas territoriales. En este sentido, se puede decir que, en el seno de la UE, coexisten territorios rurales con dinámicas de desarrollo caracterizadas por un fuerte crecimiento económico, cohesión social y sostenibilidad ambiental, con otros en los que persiste el estancamiento económico, el despoblamiento o el deterioro ambiental.

En los últimos años, el aumento en la intensidad de los cambios y en la diversidad de dinámicas, han evidenciado la necesidad de acometer investigaciones que traten de identificar qué factores podrían explicar estos diferentes procesos de cambio. En este sentido, uno de los principales factores exógenos que ha determinado el devenir de las diferentes dinámicas territoriales, tanto rurales como urbanas, y que al mismo tiempo ha supuesto un fuerte shock para los territorios, ha sido la crisis económica (Sánchez-Zamora *et al.*, 2014). Efectivamente, la crisis se ha revelado como un elemento obstaculizador de los procesos de cambio y desarrollo de las áreas rurales. Aunque el impacto de ésta sobre las economías rurales difiere entre unas áreas y otras, no hay ninguna duda del deterioro que ha ejercido en los patrones de crecimiento y empleo rural de la mayor parte de los territorios europeos (Berkowitz *et al.*, 2015).

El medio rural andaluz también comparte esta realidad europea, sin embargo, en muchos aspectos afronta situaciones todavía más complejas, y además particulares. Andalucía es una región de contrastes caracterizada por la gran extensión geográfica y diversidad de sus territorios, la elevada variedad de sus ecosistemas, el importante peso específico del sector agroalimentario, la presencia de una amplia red asociativa etc., pero también por haber sido una de las regiones más castigadas por los impactos

negativos derivados de la crisis económica. Si bien la crisis financiera y económica de los últimos años adquiere un carácter generalizado a nivel europeo, en el caso español y, concretamente a nivel andaluz, las características que ésta presenta la hacen diferente. Aquí se trata de una crisis que no es solamente financiera y económica, sino que es estructural, compleja y extensa en el tiempo.

Para la comprensión de los efectos de diferentes crisis o perturbaciones, algunos autores han utilizado un enfoque analítico basado en el concepto de resiliencia. De forma genérica, la resiliencia territorial se refiere a la capacidad que poseen algunos territorios (ciudades, regiones, áreas rurales, etc.) para prepararse, resistir o adaptarse a las situaciones de shock (Hamdouch *et al.*, 2012).

En situación de crisis económica, resulta más que oportuno aplicar el marco conceptual de la resiliencia al análisis de las dinámicas territoriales rurales debido a las consecuencias que podrían derivarse de la misma para el diseño de las correspondientes políticas. En este contexto es en el que se ha desarrollado el proyecto de investigación «El medio rural andaluz frente a la crisis económica: Dinámicas territoriales, factores de resiliencia y estrategias de adaptación» financiado por el Centro de Estudios Andaluces en la X convocatoria de proyectos de investigación. El objetivo principal del proyecto ha sido identificar los factores que podrían impulsar dinámicas territoriales resilientes en las diferentes áreas rurales andaluzas, con el fin de proporcionar información de utilidad para el diseño de políticas públicas que permitan una mejor adaptación de los territorios rurales frente a las consecuencias de la crisis económica.

En este artículo se presentan de forma resumida los principales resultados obtenidos en dicho proyecto. Para ello, en primer lugar, se aborda la conceptualización de la resiliencia desde una perspectiva dinámica y territorial. A continuación, se describe brevemente la metodología diseñada en la investigación. Seguidamente se muestra la caracterización del medio rural andaluz, prestando especial atención a la diversidad de territorios rurales que lo conforman, se identifican las dinámicas territoriales resilientes, y se analizan los factores de resiliencia asociados a cada tipo de territorio. Finalmente, se realizan una serie de consideraciones finales.

## 2. Consideraciones conceptuales de la resiliencia territorial

La raíz de la palabra resiliencia proviene del latín *resilire* y denota la idea de recuperación, restablecimiento, rebote o retroceso (*bouncing back* en terminología anglosajona). Se trata de un concepto que se ha venido utilizando en diversas disciplinas científicas

tales como la mecánica —para denotar la capacidad que posee un material para resistir la aplicación de una fuerza y absorberla con deformación—, o la psicología —para medir la capacidad de los individuos para afrontar y superar acontecimientos de carácter traumático—. Las primeras investigaciones transdisciplinarias sobre resiliencia fueron desarrolladas por Holling (1973) para establecer relaciones de sostenibilidad entre la población y los recursos naturales de un sistema ecológico.

Para aplicar este concepto a los análisis territoriales, las diferentes interpretaciones de la resiliencia sugieren la necesidad de distinguir, al menos, cuatro dimensiones. La primera de las dimensiones es la *resistencia*, y hace referencia a la vulnerabilidad o sensibilidad del territorio a las perturbaciones causadas, por ejemplo, por una situación de recesión. La segunda dimensión hace alusión a la velocidad y alcance del *restablecimiento* del territorio y su trayectoria de desarrollo tras la perturbación a la que ha sido sometido. La tercera tiene que ver con la medida en la que el territorio es capaz de *reorientarse* después del shock y las implicaciones que ello conlleva para el desarrollo. Finalmente, la cuarta dimensión se refiere al grado de *renovación o reanudación* de la trayectoria de desarrollo que caracterizaba al territorio antes del *shock*. Estas diferentes dimensiones de la resiliencia pueden interactuar entre sí de diversas formas para provocar diferentes resultados.

Considerando estas cuatro dimensiones, una visión operativa exige, a nuestro entender, una visión amplia, y desde una perspectiva territorial la resiliencia puede ser definida como «la capacidad permanente de un territorio para idear y desplegar nuevos recursos y capacidades que le permitan anticiparse, prepararse, responder, recuperarse y adaptarse favorablemente a la dinámica de transformación impulsada por el entorno cambiante» (Sánchez-Zamora *et al.*, 2016). A partir de esta definición, se pueden distinguir cuatro fases en el análisis de la resiliencia territorial: i) *anticipación, preparación*; ii) *respuesta*; iii) *recuperación*; y iv) *adaptación y aprendizaje* en el largo plazo. Se trata de un análisis temporal en el que las fases quedan delimitadas por el momento en el que se produce el shock o impacto.

### 3. Metodología del proyecto de investigación

#### 3.1. Unidad de análisis y período

La unidad territorial seleccionada para llevar a cabo el análisis ha sido la comarca rural. La creciente ampliación de los mercados locales y el ámbito de aplicación de las políticas rurales hacen recomendable elegir la comarca como unidad de análisis, ya

que, entre otras cosas, es en ésta donde se acumula ese conjunto de hechos naturales, históricos, sociales, económicos y jurídicos que contribuyen a construir la identidad de un territorio donde se materializa el sistema de gobernanza que hace posible la síntesis macro-micro en la que se basan los procesos de desarrollo. Así, se han analizado las 52 comarcas rurales existentes en Andalucía, cada una de ellas gestionada por un Grupo de Desarrollo Rural.

En lo que respecta al análisis temporal, se han elegido tres períodos de tiempo que nos permiten abordar el estudio de las tres primeras fases de la resiliencia territorial: i) la anticipación y preparación, ii) la respuesta, y iii) la recuperación.

La primera etapa corresponde al período comprendido entre los años 2000 y 2008. Esta elección se basa, por una parte, en la relevancia que adquiere el desarrollo rural durante este período, ya que se trata de los años que siguen a la reforma de la PAC denominada Agenda 2000, en la que el desarrollo rural se incorporó como segundo pilar de la PAC y, por otra parte, se trata de un período más o menos homogéneo de bonanza económica para la mayor parte de los territorios rurales europeos. Se trata, por tanto, de un período trascendental en la conformación de la realidad rural europea y de las diferentes dinámicas asociadas a los procesos de construcción territorial. La segunda etapa corresponde al período comprendido entre 2008 y 2012, años en los que la crisis económica provoca importantes repercusiones en las economías de los territorios rurales. Finalmente, la tercera etapa corresponde al período comprendido entre 2012 y 2016, años en los que, si bien todavía nos encontramos inmersos en la crisis económica, en la gran parte de los territorios se comienzan a distinguir diferentes síntomas de recuperación, reorganización y/o adaptación a la misma.

### 3.2. Fases de la investigación

La investigación se ha desarrollado siguiendo cinco fases fundamentales:

**Fase 1: Identificación de las disparidades territoriales en el medio rural.** Para tal fin se ha elaborado un sistema de 30 indicadores caracterizadores del medio rural y, basándose en ello, se ha elaborado una tipología de territorios rurales andaluces para cada período de análisis.

**Fase 2: Identificación de las dinámicas territoriales exitosas y no exitosas en cada tipo de territorio para cada período de análisis.** La identificación de estos procesos de cambio exitosos y/o resilientes, dependiendo del período que se esté analizando, se ha realizado a partir de la construcción de un índice compuesto conformado por va-

riables resultado, medidoras del éxito y la resiliencia, elaborado mediante la técnica de Análisis Envolvente de Datos (DEA). Para su medición, se han incluido en el modelo los tres indicadores siguientes: i) incremento porcentual de la tasa de empleo durante el período analizado (preparación, respuesta o recuperación); ii) incremento porcentual de la renta neta por habitante durante el período analizado; e iii) incremento porcentual de la población durante el período analizado.

De esta forma, entendemos, que la dinámica de un territorio puede ser considerada exitosa y/o resiliente si durante el período analizado, el territorio ha sido capaz de incrementar su nivel de empleo, renta por habitante y población o, en según qué contextos, de minimizar las pérdidas en estas variables.

**Fase 3: Obtención de los factores asociados a las distintas dinámicas territoriales en cada tipo de territorio para cada período de análisis.** Una vez estimados los niveles de preparación, respuesta y recuperación de cada una de las comarcas, el siguiente paso ha sido identificar en cada tipo de territorio rural los factores asociados a las dinámicas y comportamientos exitosos en la fase de preparación, en la fase de respuesta y en la fase de recuperación. Para ello, se ha realizado un análisis de correlación entre los indicadores caracterizadores del territorio rural utilizados para la elaboración de las tipologías y los correspondientes índices de preparación, respuesta y recuperación.

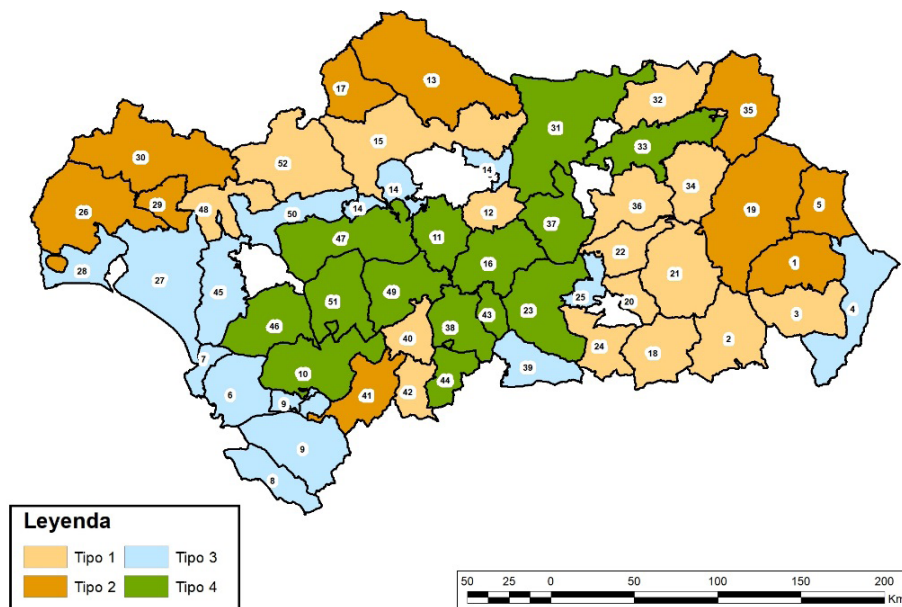
**Fase 4: Análisis de los factores de resiliencia territorial.** En esta fase de la investigación se han analizado los factores asociados a la recuperación en cada uno de los tipos de territorio.

**Fase 5: Síntesis de los resultados e implicaciones para el diseño de políticas públicas.**

## 4. Tipología de territorios rurales andaluces

La aplicación de la metodología descrita en la fase 1 ha permitido la identificación de cuatro tipos de comarcas rurales en cada uno de los años analizados. En el Mapa 1 se muestran los resultados obtenidos para el análisis llevado a cabo en la fase de recuperación.

Mapa 1. Tipología de comarcas rurales andaluzas, 2016



Fuente: elaboración propia.

Basándose en las principales características que presentan las comarcas, podemos encontrar dos grandes grupos de territorios, el Grupo 1 que alberga a los territorios rurales tipo 1 y 2, y el Grupo 2 que contempla a los territorios rurales tipo 3 y 4.

Las **comarcas del grupo 1**, son comarcas periféricas, de carácter remoto, con carencias tecnológicas en materia de comunicación, generalmente ubicadas en zonas de montaña que presentan importantes problemas demográficos de despoblamiento y envejecimiento de la población. Se caracterizan principalmente por el valioso patrimonio natural que encierran sus territorios, en los que destaca la presencia de importantes zonas forestales y espacios naturales protegidos que albergan una gran biodiversidad de elevada calidad agroambiental. El sector agrícola y ganadero tiene un importante peso en la economía rural de estas comarcas, destacando también las actividades empresariales y profesionales ligadas a la industria y el turismo rural. Los niveles de empleo se encuentran por encima de la media, sin embargo, éstos son en muchas ocasiones de baja cualificación, ya que la población presenta los niveles más bajos de formación. En estas comarcas, por lo general, la población posee un fuerte sentimiento

de pertenencia y de identidad territorial. Destacan por la participación ciudadana, los niveles de cooperativismo y la implicación del sector privado y de las asociaciones profesionales y civiles en los procesos de desarrollo.

Dentro de este grupo 1, los **territorios rurales tipo 1**, menos alejados de los grandes focos de desarrollo y con mejor acceso a internet, presentan mayores niveles de empleo, diversificación económica e innovación y emprendimiento. Por su parte, los **territorios rurales tipo 2**, más periféricos que los anteriores y con mayores problemas de despoblamiento y envejecimiento de la población, presentan elevados niveles de renta per cápita y destacan por la importancia de su industria, principalmente la ligada al sector agroalimentario.

Las **comarcas del grupo 2**, son comarcas que, por su orografía y situación geográfica más favorable, ubicadas cerca de los grandes núcleos y capitales de provincia, presentan mejores infraestructuras para la conexión y comunicación con los focos de desarrollo de la región. Poseen un gran potencial demográfico, presentan los niveles más elevados de densidad de población, porcentaje de jóvenes con formación universitaria y población extranjera. Se trata de comarcas que, por lo general, no disponen de grandes espacios forestales y parques naturales protegidos y presentan los niveles más bajos de calidad ambiental. Además del sector agrario y agroalimentario, en la economía rural de muchas comarcas tienen un peso muy destacado el sector industrial y, sobre todo, las actividades empresariales y profesionales vinculadas con el sector servicios. Por lo general, estas comarcas con mayor dinamismo poblacional presentan niveles más bajos de identidad territorial, participación ciudadana, cooperativismo y gobernanza.

Dentro de este grupo 2, los **territorios rurales tipo 3**, algo más cercanos a las capitales de provincia y a los núcleos costeros, presentan mejores conexiones, mayor potencial demográfico y atractivo residencial para la población extranjera y elevados niveles de renta per cápita. Son comarcas con altos índices de emprendimiento ligados, principalmente, al sector servicios y al turismo, dos de los sectores más importantes para su economía y donde desarrollan gran parte de las actividades profesionales. Sin embargo, en estas comarcas es donde se presentan los mayores niveles de desempleo. Por su parte, los **territorios rurales tipo 4**, bien conectados, pero algo más alejados de los grandes núcleos de población, destacan principalmente por la importancia de su sector agrario, agroalimentario e industrial, y la presencia de una amplia red de cooperativas y PYMEs vinculadas a estas actividades.

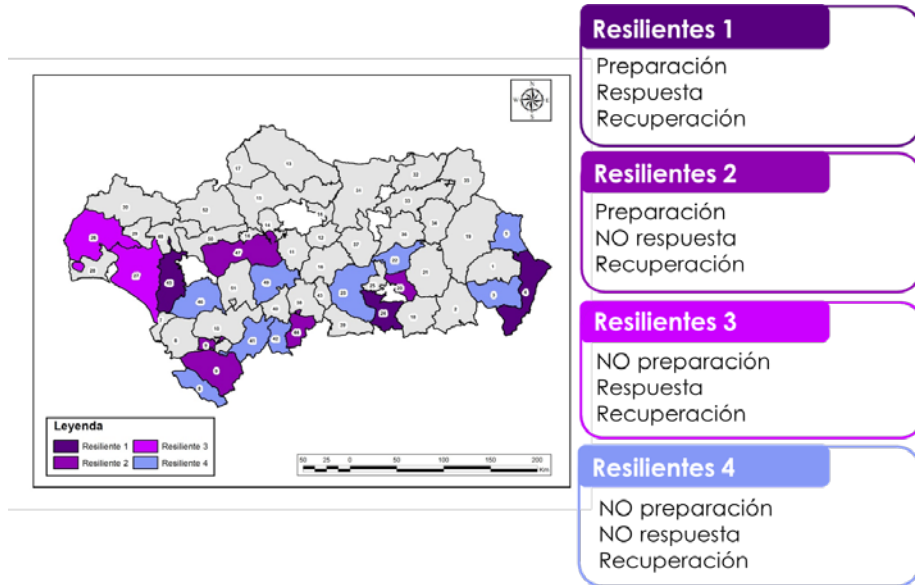
## 5. Dinámicas territoriales exitosas y resilientes

Los resultados de los análisis DEA que se han llevado a cabo en cada uno de los cuatro tipos de territorios para analizar el comportamiento de las comarcas en la fase de preparación, muestran que diecisiete de ellas (tres del tipo 1, cinco del tipo 2, tres del tipo 3 y seis del tipo 4) presentan la situación más favorable, dentro del ámbito geográfico contemplado y desde el punto de vista de los indicadores seleccionados para medir el éxito/resiliencia territorial. En la fase de respuesta, son quince las comarcas que presentan un resultado más favorable (cuatro del tipo 1, cuatro del tipo 2, tres del tipo 3 y cuatro del tipo 4). Mientras que en la fase de recuperación lo hacen diecisiete (cinco del tipo 1, tres del tipo 2, cinco del tipo 3 y cuatro del tipo 4).

Las comarcas que presentan resultados favorables en la fase de recuperación son las comarcas que pueden ser calificadas como resilientes ya que, tras el impacto de la crisis económica, y pasado el primer momento de respuesta, son las que mejores resultados presentan en cuanto a incremento de empleo, renta per cápita y población cuando son comparadas con el resto de las comarcas que se desenvuelven en contextos más o menos similares (comarcas contempladas dentro del mismo tipo).

Basándose en los resultados obtenidos en las diferentes fases de análisis de la resiliencia, se puede establecer una nueva tipología de comarcas rurales resilientes. Así, podremos hablar de comarcas resilientes tipo 1 para referirnos a comarcas que han presentado resultados favorables en la fase de preparación, en la de respuesta y en la de recuperación; comarcas resilientes tipo 2 al referirnos a las comarcas que se encontraban bien preparadas frente a la crisis económica y, a pesar de que en un primer momento no responden de forma adecuada a los impactos de la misma, más adelante se recuperan de forma favorable; comarcas resilientes tipo 3 cuando nos queremos referir a aquéllas comarcas que no presentan resultados satisfactorios en la fase de preparación, pero sí lo hacen en la fase de respuesta y de recuperación; y, finalmente, comarcas resilientes tipo 4 para referirnos a las comarcas que no habiendo tenido un comportamiento exitoso en la fase de preparación ni resiliente en la fase de respuesta, sí que lo tienen en la de recuperación. Las comarcas resilientes, su ubicación y el tipo de resiliencia al que éstas pertenecen se recoge en el Mapa 2.

Mapa 2. Tipología de comarcas resilientes



Fuente: elaboración propia.

## 6. Factores asociados a las dinámicas territoriales resilientes en cada tipo de territorio

Aunque en el proyecto de investigación se han identificado los factores asociados al éxito y resiliencia en cada una de las fases (preparación, respuesta y recuperación) para cada uno de los cuatro tipos de territorios rurales, a continuación, sólo se presentan los resultados más relevantes del análisis llevado a cabo en la fase de recuperación. Así, en la Tabla 1 se recopilan los factores que en cada tipo de territorio se han asociado a elevados niveles de recuperación y que, por tanto, pueden ser considerados como factores de resiliencia.

**Tabla 1. Factores de resiliencia en cada tipo de territorio rural**

Dimensión/Indicador	Fase de recuperación (2012-2016)			
	Tipo 1	Tipo 2	Tipo 3	Tipo 4
<b>Capital Económico</b>				
DIVER (Diversificación económica)	0,617(**)			
AGRI (Índice agrario)			0,674(**)	0,491(*)
SERVI (Índice servicios)		0,595(*)		
<b>Capital Social</b>				
GASTO (Gasto sobre Ingresos por habitante)			0,544(*)	
PRIV (Implicación del sector privado)	0,447(*)			
ASOC (Grado de asociacionismo)		0,595(*)		
<b>Capital Humano</b>				
JOVEN (Índice de jóvenes)	0,493(*)			0,593(*)
ENVEJ (Índice de envejecimiento)				-0,598(*)
PEX (Población extranjera)			0,580(*)	
ESTU (Estudios universitarios)	0,463(*)			
ADSL (Penetración internet)			0,537(*)	
<b>Capital Natural</b>				
DIS (Distancia)	-0,544(*)			
FOREST (Superficies forestales)			0,560(*)	

\* La correlación es significativa en el nivel 0,05 (2 colas).

\*\* La correlación es significativa en el nivel 0,01 (2 colas).

En los territorios tipo 1 y tipo 2, caracterizados principalmente por su carácter remoto y periférico y por presentar problemas demográficos, se han podido identificar factores de resiliencia como la diversificación económica y la disponibilidad de servicios, la implicación del sector privado en el desarrollo de la comarca y el grado de asociacionismo, la presencia de población joven y población con elevados niveles de formación, o la comunicación y distancia a las capitales de provincia.

En los territorios tipo 3 y tipo 4, caracterizados por su buena situación geográfica y su fuerte potencial demográfico, los factores de resiliencia que se han podido identificar han sido la importancia del sector agrario y agroalimentario, el gasto público, la presencia de población joven y población extranjera, el acceso a internet y la disponibilidad de recursos naturales.

## 7. Consideraciones finales

Los resultados alcanzados en la investigación nos han permitido extraer las siguientes conclusiones:

1. Los resultados corroboran la existencia de **desequilibrios territoriales** en el medio rural andaluz.
2. En el contexto de diversidad rural en el que los territorios han evolucionado de forma desigual, se constata la existencia de **diferentes dinámicas territoriales con diferentes niveles de éxito y resiliencia**.
3. Los principales **factores** que han determinado el impulso de dinámicas territoriales resilientes en el ámbito rural de Andalucía son:
  - Diversificación de la economía rural.
  - Actividades profesionales y empresariales del ámbito agrario y agroalimentario.
  - Disponibilidad de servicios relacionados con el comercio, turismo, restauración, transporte y comunicación, instituciones financieras, etc.
  - Gasto presupuestario y prestación de bienes y servicios públicos por parte de la Administración.
  - Capacidad institucional y gobernanza, iniciativa privada y asociacionismo en el partenariado de los GDRs.
  - Disponibilidad y acceso a las tecnologías de la información y la comunicación.
  - Potencial demográfico, población joven y formación.
  - Biodiversidad, espacios forestales y calidad ambiental.
4. Algunos de los elementos de análisis e implicaciones y propuestas para el **diseño de políticas** con incidencia en los territorios rurales que se derivan de los resultados alcanzados son los siguientes:

- Una realidad rural tan diferente, requiere políticas flexibles que permitan un correcto uso del principio de subsidiariedad.
- Esta flexibilidad implica objetivos y medidas adaptadas a realidades diversas, priorizadas también de forma diferente, con el fin de permitir avanzar a los territorios rurales actuando sobre los problemas que les acucian y apoyándose en aquellos factores en los que pueden basar su desarrollo.
- Las políticas públicas con incidencia en estos territorios, si bien reconocen la diversidad de las zonas rurales, este reconocimiento no ha sido suficientemente trasladado al planteamiento de sus objetivos y al diseño de sus medidas.
- Las políticas públicas deben contemplar los territorios rurales en su singularidad, estableciendo el correspondiente diagnóstico, promoviendo las instancias de concertación más adecuadas y formulando las medidas más convenientes para propiciar su desarrollo.
- El desarrollo de los territorios rurales depende de factores que se encuentran vinculados al ámbito de actuación de diferentes políticas públicas, lo que implica la necesidad de coordinación y complementariedad en las actuaciones de los cinco fondos del Marco Estratégico Común (MEC).

## 8. Referencias bibliográficas

BERKOWITZ, P.; VON BRESKA, E.; PIENKOWSKI, J. y CATALINA, A. (2015): *The impact of the economic and financial crisis on the reform of Cohesion Policy 2008-2013*. Working Papers, Regional Working Paper 2015, WP 03/2015. European Commission, Brussels.

EC, EUROPEAN COMMISSION (2008): *Green Paper on Territorial Cohesion. Turning territorial diversity into strength*. COM (2008) 616 final. European Commission, Brussels.

EC, EUROPEAN COMMISSION (2010): *Communication from the Commission: Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*. COM (2010) 2020 final. European Commission, Brussels.

EC, EUROPEAN COMMISSION (2017): *Seventh report on economic, social and territorial cohesion. My region, My Europe, Our Future*. European Commission, Luxembourg.

GALLARDO, R. (2013): «El Desarrollo Rural en el contexto del Nuevo Marco Estratégico Común». *Fundación de Estudios Rurales*, Anuario 2013.

HAMDOUCH, A.; DEPRET, M. y TANGUY, C. (eds.) (2012): *Mondialisation et resilience des territoires: Trajectoires, dynamiques d'acteurs et expériences locales*. Presses de l'Université du Québec, Québec.

HOLLING, C. S. (1973): «Resilience and stability of ecological systems». *Annual Review of Ecology, Evolution, and Systematics*, 4, pp. 1-23.

SÁNCHEZ-ZAMORA, P.; GALLARDO-COBOS, R. y CEÑA-DELGADO, F. (2014): «Rural areas face the economic crisis: Analyzing the determinants of successful territorial dynamics». *Journal of Rural Studies*, 35, 3, pp. 11-25.

SÁNCHEZ-ZAMORA, P.; GALLARDO-COBOS, R. y Ceña-Delgado, F. (2016): «La noción de resiliencia en el análisis de las dinámicas territoriales rurales: una aproximación al concepto mediante un enfoque territorial». *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 13, 77, pp. 93-116.

# Políticas europeas, desarrollo rural y cohesión territorial

## Oportunidades que ofrece la actual política y la propuesta de reforma a partir del 2020

Rosa Gallardo Cobos

Departamento de Economía, Sociología y Política Agraria y directora de la Escuela Técnica Superior de Ingeniería Agronómica y de Montes (ETSIAM) de la Universidad de Córdoba

### 1. Introducción

En el contexto del proyecto de investigación *«El medio rural andaluz frente a la crisis económica: Dinámicas territoriales, factores de resiliencia y estrategias de adaptación»*, hay dos cuestiones que merecen ser destacadas: i) por una parte, los resultados obtenidos han puesto de manifiesto la existencia de una serie de factores (exógenos y/o endógenos, económicos, sociales, naturales, simples o complejos, etc.) que han podido contribuir a la resiliencia de determinados territorios rurales de Andalucía y, ii) por otra parte, el papel fundamental que juegan las políticas públicas en el impulso y la activación de dichos factores.

Se trata de dos cuestiones importantes en las que merece la pena seguir profundizando, principalmente por las consecuencias que pueden tener para el desarrollo de las áreas rurales. Así, en este artículo se realiza un análisis de las políticas europeas con incidencia en el medio rural y de las oportunidades que éstas ofrecen para el desarrollo de los territorios rurales y la promoción de los factores que han condicionado la

resiliencia. Para ello, en primer lugar, se detallan algunas de las claves que permiten entender la reforma de las Políticas Europeas en el período 2014-2020. A continuación, se analiza el desarrollo rural en el contexto del actual período de programación, y el papel que éste juega en la reforma de la PAC más allá del año 2020. Finalmente, se realizan una serie de consideraciones finales a modo de conclusiones.

## **2. Las claves para entender la reforma de las políticas europeas en el período 2014-2020**

Las últimas reformas de las políticas europeas han evidenciado la importancia de lo territorial en las políticas públicas con incidencia en el medio rural. En el caso de la Política Agraria Común, el tercer reto perseguido por esta política es el Desarrollo territorial equilibrado, convirtiéndose la cohesión territorial en objetivo y el enfoque territorial en el método. Estas circunstancias reflejan la oportunidad del diseño de políticas con dimensión territorial.

El escenario ofrecido por la reforma de las Políticas europeas para el periodo 2014-2020 no es en absoluto un escenario continuista, sino que supone un cambio de paradigma. Adquieren un especial protagonismo cuestiones como: la gobernanza de los fondos, la participación público-privada, la inclusión, la focalización territorial, la especialización inteligente, los compromisos compartidos y la innovación. Los siguientes aspectos de carácter general pueden considerarse como **claves** para entender el cambio de paradigma al que acaba de hacerse referencia:

### **Una programación estratégica reforzada y la concentración en las prioridades de la Estrategia Europa 2020 de crecimiento inteligente, sostenible e integrador**

Para maximizar el impacto de la política de ejecución de las prioridades de la UE, la Comisión propone reforzar el proceso de programación estratégica. La intervención de los Fondos del Marco Estratégico Común (MEC) tiene que concentrarse en un número limitado de prioridades, ya que la experiencia demuestra que la concentración temática permite un aumento en la efectividad de las intervenciones públicas por alcanzar una masa crítica con un impacto real sobre la situación socioeconómica de un país y de sus regiones. Esto implica la introducción del Marco Estratégico Común, los contratos de colaboración y un menú de objetivos temáticos de acuerdo con la Estrategia Europa 2020 y sus directrices integradas.

## **Una programación integrada y una mayor coordinación entre los fondos implicados**

Un Marco estratégico común para el FEDER, el FSE, el FC, el FEADER y el FEMP garantiza un uso integrado de los fondos para lograr objetivos comunes y asegura la coordinación y la creación de sinergias entre las actividades de los cinco Fondos, para proporcionar una orientación estratégica clara a los contratos de asociación y los programas operativos. La Comisión propone un enfoque más integrado y de carácter facultativo para la inversión de la UE, incluidas normas financieras y de admisibilidad comunes, así como la introducción de programas financiados por varios fondos.

La complementariedad es un aspecto central del MEC. Para ello es preciso realizar un esfuerzo encaminado a adoptar un enfoque multitemático integrado, que vincule las acciones que se complementan mutuamente en los diferentes fondos para la consecución de un mismo objetivo. El MEC debe garantizar la complementariedad entre los ámbitos de actividad de los diferentes Fondos y eliminar el riesgo de duplicación. La integración/coordinación de los fondos es una cuestión fundamental de gobernanza, siendo ésta un problema serio que afecta a los resultados de las políticas de desarrollo rural. Con el fin de promover enfoques integrados del desarrollo territorial, el Reglamento de disposiciones comunes establece dos mecanismos para facilitar la elaboración de planteamientos locales y subregionales. Se trata del desarrollo local participativo y de las inversiones territoriales integradas. Ambos aspiran a comprometer a los agentes regionales y locales y a las comunidades locales en la aplicación de los programas.

Así, el enfoque integrado para el desarrollo local dirigido por la comunidad facilita la ejecución de estrategias de desarrollo locales por parte de grupos, a partir del enfoque LEADER utilizado para el desarrollo rural. El desarrollo local participativo puede complementar y mejorar la formulación de políticas públicas de todos los Fondos del MEC. Su objetivo es aumentar la eficacia y la eficiencia de las estrategias de desarrollo territorial, delegando el proceso de toma de decisiones y de ejecución a una «asociación local de agentes públicos, privados y de la sociedad civil». El desarrollo local participativo debe aplicarse en el contexto de un planteamiento estratégico seguido por los responsables públicos, para garantizar que la definición de las necesidades locales «desde la base» tenga en cuenta las prioridades fijadas a un nivel superior. Por consiguiente, los Estados miembros y/o las regiones deben definir el enfoque de desarrollo local participativo en los Fondos del MEC e incluir referencias al desarrollo local participativo en los Contratos de Asociación. Este Contrato ha de especificar los principales desafíos que los Estados miembros tienen intención de abordar, estable-

ciendo los principales objetivos y prioridades, e indicar los tipos de territorios en que debe aplicarse este planteamiento, así como el papel específico que se asignará a los Grupos de Acción Local en su realización. Además, deben indicar cómo se utilizarán los Fondos del MEC y explicar el papel previsto para los diferentes fondos en distintos tipos de territorio (rural, urbano, etc.). En el marco del FEADER, LEADER seguirá siendo un elemento obligatorio de cada uno de los programas de desarrollo rural.

Por otro lado, la Inversión Territorial Integrada (ITI) es un instrumento que establece acuerdos de realización integrada de las inversiones en el marco de acuerdos para más de un eje prioritario de uno o más programas operativos. La financiación de varios ejes y programas prioritarios puede agruparse en una estrategia de inversión integrada para un territorio o área funcional determinados. Ello puede adoptar la forma de una estrategia integrada de desarrollo urbano, pero también de cooperación intermunicipal en territorios específicos. Dentro de una ITI, determinados componentes pueden aplicarse a través del desarrollo local participativo, combinando los dos enfoques.

### **La condicionalidad y la recompensa al rendimiento**

Para reforzar el rendimiento, se introducirán nuevas disposiciones de condicionalidad para asegurar que los Estados miembros alcancen los objetivos y las metas de Europa 2020. La condicionalidad adoptará la forma *ex ante* (deben darse antes de que los fondos se desembolsen) y *ex post* (supeditarán el desembolso de fondos adicionales al rendimiento). El refuerzo de la condicionalidad *ex ante* en relación con estos fondos tiene como finalidad asegurar que se dan las condiciones necesarias para que la ayuda que aportan sea eficaz.

La condicionalidad *ex post* centra la atención en el rendimiento y la consecución de los objetivos de la Estrategia Europa 2020. Se basa en el logro de los hitos relacionados con los productos y resultados previstos vinculados a los objetivos que se hayan fijado para los programas en el contrato de asociación. Es clave la vinculación de los mecanismos de ejecución a criterios de eficacia, al margen de que obviamente se persiga la eficiencia, más aún en un contexto de crisis y limitación de recursos como el que estamos viviendo. Es decir, se insiste mucho más en los resultados, y para ello se prevén objetivos cuantificados tanto a nivel de la UE como, sobre todo, de cada programa.

Y lo que parece más importante, estos objetivos están acompañados de un sistema de incentivos, «reserva de eficacia»<sup>2</sup>, que implica que una parte de las ayudas se percibe

---

2 Un total del 5 % de la dotación nacional de cada fondo se reservará y se asignará, durante una

en función de los resultados obtenidos, es decir, de la eficacia en la consecución de los objetivos previstos. Además de la reserva de eficacia, la incapacidad para alcanzar hitos puede llevar a la suspensión de los fondos y el fracaso a la hora de cumplir las metas de un programa puede llevar igualmente a la cancelación de dichos fondos. Por último, las denominadas «condicionalidades macroeconómicas» establecen un vínculo más estrecho entre la política de cohesión y la gobernanza económica de la Unión, asegurando que la efectividad del gasto de los Fondos del MEC se sostenga a través de políticas económicas sólidas.

### **La innovación y la especialización inteligente**

La cultura de la innovación es consustancial a la sociedad del conocimiento y va unida a elementos como el conocimiento, la creatividad, lo relacional, la voluntad de emprender, el aprendizaje permanente, la diversidad e interacción, la movilidad, la capacidad de asumir riesgos y aceptar el fracaso como parte del aprendizaje, etc. Innovar es más que una acción individual ya que atañe a lo colectivo, lo relacional, lo institucional, etc.

En este contexto, la Comisión Europea en el intento de impulsar la innovación en el conjunto de la UE ha incluido a las «Estrategias de Investigación e Innovación para la especialización inteligente (RIS3)» como condición *ex ante* para las regiones que pretendan solicitar fondos de cohesión en el marco 2014-2020. Esto también conlleva que la Comisión pretenda la concentración de los recursos en las áreas de especialización más prometedoras de una región en función a sus ventajas comparativas, y evitar así la dispersión de recursos, la falta de dimensión y el fraccionamiento del mercado del conocimiento europeo.

La especialización inteligente supone la colaboración entre empresas, centros de investigación y universidades para identificar las áreas de especialización de una región, así como los puntos débiles que obstaculizan la innovación. La sostenibilidad de la estrategia dependerá en gran parte del grado de oportunidad y coordinación de las medidas, así como de la gobernanza, incluido el modo de comprometer a las partes interesadas. La Estrategia debe incluir también mecanismos de aprendizaje de políticas y búsqueda de alianzas. Es positiva la importancia otorgada al vínculo existente entre los Fondos del MEC y el programa Horizonte 2020, ya que la Comisión Europea ha desarrollado las directrices, proponiendo que los Fondos del MEC apoyen estrategias

---

evaluación parcial, a los Estados miembros para los programas que hayan cumplido completamente sus hitos.

de especialización inteligente en relación con el programa Horizonte 2020, basadas en dos tipos muy diferentes de actividades: desarrollo de capacidades y explotación y difusión inmediata de los resultados de la investigación y la innovación.

### **La dimensión territorial**

Se trata de una reforma con destacadas novedades en todo lo que se refiere a la incorporación de la dimensión territorial. La cohesión territorial se convierte en objetivo prioritario y el enfoque territorial en el método, lo que introduce cambios en la concepción tradicional de las políticas públicas con la incorporación efectiva de esta dimensión territorial.

Trasladar esa dimensión territorial al diseño de políticas e intervenciones es complicado, fundamentalmente porque las políticas públicas han estado dominadas por perspectivas sectoriales, con frecuencia ajenas y alejadas de la necesaria integración y/o complementariedad con una perspectiva territorial. Es necesario contemplar suficientemente esa perspectiva territorial, más allá de LEADER. Por otro lado, debe destacarse también la dificultad de elaborar una definición armonizada de la noción de «territorios» con respecto a los Fondos del MEC.

### **Las recomendaciones específicas por país**

Las recomendaciones específicas por país para los Fondos del MEC reflejan los retos estructurales subyacentes que han de ser abordados mediante estrategias plurianuales de inversión. Los Fondos del MEC han de desempeñar un papel fundamental a la hora de apoyar las medidas contempladas en las recomendaciones específicas para cada país destinadas a lograr los cambios estructurales necesarios y a colmar las lagunas en relación con los principales objetivos de Europa 2020. Cada Estado miembro debe establecer en el Contrato de Asociación cómo contribuyen los distintos flujos de financiación de la UE y nacionales a afrontar los retos identificados en las recomendaciones específicas para cada país afectado.

En el caso español, los desafíos más apremiantes, que están interrelacionados entre sí, se refieren a: i) Alto nivel de desempleo general y juvenil, baja productividad del trabajo y crecimiento de la pobreza y exclusión social; ii) Baja competitividad de sus PYMEs y escasa presencia en mercados internacionales; iii) Débil sistema de I+D e insuficiente participación en el mismo del sector privado y iv) Utilización no eficiente de los recursos naturales.

Frente a estos desafíos, se proponen para el periodo 2014-2020, cuatro prioridades de financiación complementarias que se refuerzan mutuamente: i) Aumento de la tasa de actividad y de la productividad del trabajo, así como mejora de la educación, formación y políticas de inclusión social con especial atención a los jóvenes y a los grupos más vulnerables; ii) Adaptación del sistema productivo a actividades de mayor valor añadido mediante la mejora de la competitividad de las PYMEs; iii) Promoción de un entorno empresarial favorable a la innovación y el fortalecimiento del sistema de I+D e innovación y iv) Hacer un uso más eficiente de los recursos naturales.

### 3. El Desarrollo Rural en el periodo 2014-2020

En el periodo de programación, el FEADER<sup>3</sup> contribuye a la Estrategia Europa 2020 fomentando el Desarrollo Rural sostenible en toda la UE como complemento de los demás instrumentos de la Política Agraria Común (PAC), la Política de Cohesión y la Política Pesquera Común (PPC). Contribuye a que el sector agrícola de la UE sea más equilibrado desde la óptica territorial y medioambiental, más respetuoso con el clima, más resistente a los cambios climáticos y más innovador.

Para ello, los objetivos de Desarrollo Rural que contribuyen a la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, se enmarcan en las seis prioridades de Desarrollo Rural de la UE: i) Fomentar la transferencia de conocimientos y la innovación en la agricultura, la silvicultura y las zonas rurales; ii) Mejorar la competitividad de todos los tipos de agricultura y la viabilidad de las explotaciones; iii) Fomentar la organización de la cadena de distribución de alimentos y la gestión de riesgos en agricultura; iv) Restaurar, preservar y mejorar los ecosistemas dependientes de la agricultura y la silvicultura; v) Promover la eficiencia de los recursos y alentar la transición a una economía hipocarbónica en la agricultura y los sectores alimentario y forestal, y vi) Fomentar la inclusión social, la reducción de la pobreza y el desarrollo de las zonas rurales.

Estas prioridades suponen una traducción de los objetivos temáticos correspondientes del MEC, y contribuirán a los objetivos transversales de innovación, medio ambiente, atenuación del cambio climático y adaptación al mismo. Estas prioridades, con sus correspondientes indicadores de objetivos, han de ser la base de la programación.

---

3 COM (2011) 627/3. Propuesta de REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER).

De acuerdo con las citadas prioridades, deben elaborarse los correspondientes Programas de Desarrollo Rural, en los que deben especificarse cómo las medidas de desarrollo rural contribuirán específicamente a la consecución de una o varias prioridades de desarrollo rural de la UE. Entre las medidas específicas que la Comisión Europea propone destacan: Transferencia de conocimientos y actividades de información; Servicios de asesoramiento, gestión y sustitución destinados a las explotaciones agrícolas; Regímenes de calidad de los productos agrícolas y alimenticios; Inversiones en activos físicos; Reconstitución del potencial de producción agrícola dañado por desastres naturales y catástrofes e implantación de medidas preventivas adecuadas; Desarrollo de explotaciones agrícolas y empresas; Servicios básicos y renovación de poblaciones en las zonas rurales; Inversiones en el desarrollo de zonas forestales y mejora de la viabilidad de los bosques; Forestación y creación de superficies forestales; Establecimiento de sistemas agroforestales; Prevención y reparación de los daños causados a los bosques por incendios forestales, desastres naturales y catástrofes; Inversiones para incrementar la capacidad de adaptación y el valor medioambiental de los ecosistemas forestales; Inversiones en nuevas tecnologías forestales y en la transformación y comercialización de productos forestales; Creación de agrupaciones de productores; Agroambiente y clima; Agricultura ecológica; Ayuda al amparo de Natura 2000 y de la Directiva Marco del Agua; Ayuda a zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones específicas; Designación de zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones específicas; Bienestar de los animales; Servicios silvoambientales y climáticos y conservación de los bosques; Cooperación; Gestión de riesgos; Seguro de cosechas, animales y plantas; Mutualidades para enfermedades animales y vegetales e incidentes medioambientales; Instrumento de estabilización de rentas y finalmente LEADER (Grupos de Acción Local, Ayuda preparatoria, Actividades de cooperación en el marco de LEADER, Costes de funcionamiento y animación).

Cada programa de desarrollo define una estrategia para alcanzar los objetivos fijados en relación con las prioridades de desarrollo rural de la UE y una selección de medidas. La programación se adapta a las prioridades de DR de la UE y, al mismo tiempo, a los contextos nacionales y completa a las demás políticas de la UE, especialmente la relativa a los mercados agrícolas, la política de cohesión y la política pesquera común.

El MEC, y el nuevo contexto que ofrecen las Políticas europeas para el periodo 2014-2020, ofrecía una oportunidad para posicionar el desarrollo rural en el ámbito de la Política de Cohesión, en lo que se refiere a la temática, a la financiación y a los actores, entre los que destacan los Grupos de Acción Local. La política ofrece una apelación a la sociedad civil, a la consideración de una metodología ascendente y participativa a la hora de definir y aplicar los programas de desarrollo en cada territorio, a la apuesta

por una mayor interacción rural-urbana y a la búsqueda de fórmulas de partenariado público-privado para la financiación de las políticas de cohesión, etc. estando todos estos elementos estrechamente vinculados con la Política de Desarrollo Rural.

Como se ha señalado anteriormente, el MEC debe garantizar un uso integrado de los fondos para lograr objetivos comunes, presentando los Contratos de asociación una estrategia integrada de desarrollo territorial apoyada por todos los Fondos del MEC. Según la propuesta de la Comisión, los fondos específicos de desarrollo rural y pesquero deberán coordinarse más en la programación general con el resto de fondos comunitarios, pero mantendrán su funcionamiento y gestión separados. Esta cuestión fundamental de gobernanza es un problema serio que afecta los resultados de las políticas de desarrollo rural.

Por otro lado, la *especialización inteligente* de cada territorio ha sido otro de los elementos determinantes en el nuevo escenario. La especialización inteligente es una condición previa para obtener el apoyo del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) para impulsar la transmisión de conocimientos y la innovación en las áreas agrícolas, forestales y rurales. En este ámbito, la propuesta de la Comisión contempla inversiones específicas y suplementarias para el complejo agroalimentario y el mundo rural en investigación e innovación, al efecto de crear una agricultura del conocimiento y competitiva.

La Comisión Europea ha duplicado el presupuesto de investigación e innovación en el complejo agroalimentario y tomado medidas encaminadas a que los resultados de la investigación se traduzcan en la práctica en una nueva asociación por la innovación. Esos fondos deben permitir fomentar la transferencia de conocimientos y asesoramiento a los agricultores y demás actores de la cadena agroalimentaria y apoyar proyectos de investigación de interés para los agricultores, velando por una cooperación más estrecha entre el sector agrario y la comunidad científica, en la que los principales actores e instrumentos para la innovación serán la Asociación Europea de la Innovación (EIP), el Comité Permanente de Investigación Agraria (SCAR), los agricultores, las empresas, investigadores, ONGs, los «grupos operativos creados *ad hoc*», los GAL, los proyectos de investigación, los proyectos multiactores, los intermediarios de la innovación, los proyectos piloto, etc. A todo ello hay que añadir una importante preocupación por la coherencia y coordinación entre las políticas sectoriales y las de I+D+i en los distintos ámbitos territoriales y actores implicados y también por la rápida divulgación de los conocimientos generados.

Otro elemento determinante en relación al Desarrollo Rural y el MEC, es que LEADER se convierte en un enfoque común abierto a todos los Fondos de la UE, pasan-

do a denominarse, Enfoque de Desarrollo Local Participativo. La Comisión Europea plantea la necesidad de dar más espacio al desarrollo local en la política de cohesión, promoviendo la innovación social, elaborando estrategias innovadoras en materia de gobernanza o definiendo programas de desarrollo y dinamización de los territorios más desfavorecidos, todo ello mediante una estrecha coordinación con la política de desarrollo rural. Por tanto, la ayuda canalizada a través de LEADER debe ser coherente y coordinarse con la ayuda al desarrollo local procedente de otros fondos UE de gestión compartida.

En este contexto, es destacable el interés potencial de una estrategia local multifondo que puede permitir fortalecer el desarrollo territorial integrado, el cual a su vez será multisectorial, implicando a todos los sectores de la economía local, incluidas las necesidades de los grupos más desfavorecidos de la población.

El fortalecimiento de los vínculos rural-urbano, es otro de los aspectos destacables de este periodo: las relaciones entre áreas urbanas y rurales se considera una vía para avanzar en el desarrollo territorial equilibrado. Se afirma que «la cohesión territorial implica también intensificar los lazos entre los medios rural y urbano desde el punto de vista del acceso a infraestructuras y servicios de calidad». Se abre así la puerta a la posibilidad de plantear mecanismos de cooperación territorial que vayan más allá de los límites geográficos de las zonas rurales.

La Comisión Europea le reconoce a las zonas urbanas un papel relevante en tanto que motores del crecimiento y centros de creatividad e innovación, pero también señala la necesidad de poner el acento en pueblos y territorios con funciones específicas, así como en áreas con hándicaps geográficos o con problemas demográficos singulares, lo que propicia que la política de cohesión pueda financiar también programas destinados al desarrollo de los territorios rurales.

La cooperación es otro ámbito que ofrecía alguna novedad interesante para las actuaciones de los Grupos de Acción Local (GAL). Se mantienen los dos tipos de cooperación, inter-territorial y transnacional, además de la posibilidad de cooperar con otros territorios rurales de fuera de la UE que trabajen con aproximaciones similares a LEADER y con partenariados público-privados.

Pero adicionalmente, ahora se contempla también la posibilidad de que los territorios LEADER cooperen con territorios no rurales dentro de la UE. En este ámbito es importante que los GAL sean instrumentos que respondan claramente a la filosofía de partenariados público-privados para la integración territorial (considerando las áreas

rurales en su contexto regional, y por tanto las relaciones socioeconómicas con las áreas urbanas a la vez que una mejor articulación territorial en el marco de estrategias de ordenación del territorio); y por otro, es determinante avanzar en métodos de gobernanza que permitan crear y desarrollar partenariados urbano-rurales de carácter público-privado.

Por tanto, la actual Política europea ofrecía oportunidades interesantes desde la perspectiva del desarrollo territorial, sin embargo algunas de estas oportunidades se han desaprovechado por distintas razones entre las que destacan las dificultades de coordinación entre administraciones y políticas, la desconfianza hacia las posibilidades que ofrecen los enfoques territoriales, las dificultades de implementación o los problemas de financiación.

#### 4. El desarrollo rural en la propuesta de reforma de la PAC post 2020

La Unión Europea prepara ya la que será su Política agraria para el periodo 2021-2027. El proceso de reforma arranca con la publicación de la **Comunicación de la Comisión** al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, sobre «**El futuro de los alimentos y de la agricultura**», el 29 de noviembre de 2017. En esta comunicación se plantearon los siguientes objetivos para la futura PAC:

1. Promover un sector agrícola resiliente e inteligente;
2. Intensificar el cuidado del medio ambiente y la acción por el clima, que contribuyen a alcanzar los objetivos climáticos y medioambientales de la UE;
3. Fortalecer el tejido socioeconómico de las zonas rurales.

Para cumplir estos objetivos, el sector agrícola y las zonas rurales de la UE tendrán que estar mejor conectadas con el desarrollo del capital humano y la investigación, y deberá intensificarse el apoyo a la innovación.

En el ámbito presupuestario, se propone un recorte del 5 % en el presupuesto de la PAC, y un 15 % de recorte en Desarrollo Rural. El capítulo de «Recursos Naturales y Medio Ambiente» tiene una dotación de 378.920 millones de euros (29,6 %), de los que el grueso se destinará a la PAC: 365.000 millones de euros para pagos directos y

medidas de desarrollo rural. Se establece una partida de 10.000 millones dentro del programa «Horizon Europe» para la innovación en la alimentación, agricultura y bioeconomía. La Comisión Europea apunta la idea de un incremento de la cofinanciación nacional para el desarrollo rural, estableciendo también que el 25 % del gasto de los programas de agricultura y cohesión debe contribuir a cumplir los objetivos de lucha contra el cambio climático.

Una de las principales características de las propuestas de la Comisión para una PAC modernizada y simplificada es que los Estados miembros tendrán más flexibilidad en cuanto a la forma de utilizar sus asignaciones de financiación, con la posibilidad de diseñar programas a medida que respondan más eficazmente a las preocupaciones de los agricultores y de las comunidades rurales más amplias. Los Estados miembros tendrán además la opción de transferir los pagos directos al desarrollo rural, y viceversa, hasta un 15 % de sus asignaciones de la PAC para garantizar la financiación de sus prioridades y medidas.

El proceso de Reforma de la Política continúa con la publicación el pasado 1 de junio de las siguientes **propuestas de Reglamentos**:

- Propuesta de REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO por el que se establecen normas en relación con la ayuda a los planes estratégicos que deben elaborar los Estados miembros en el marco de la política agrícola común (planes estratégicos de la PAC), financiada con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), y por el que se derogan el Reglamento (UE) n.º 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (UE) n.º 1307/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo.
- Propuesta de REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO sobre la financiación, la gestión y el seguimiento de la política agrícola común y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 1306/2013.
- Propuesta de REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo y Migración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Gestión de las Fronteras y Visados.

En dichas propuestas de Reglamentos, se recogen los que serán los 9 objetivos de la nueva PAC:

- Apoyar unos ingresos viables.
- Aumentar la competitividad del sector.
- Reequilibrar el poder en la cadena alimentaria.
- Luchar contra el cambio climático.
- Fomentar el uso sostenible de los recursos naturales.
- Proteger la biodiversidad.
- Apoyar el relevo generacional.
- Fomentar el crecimiento y el empleo.
- Garantizar la calidad de los alimentos.

En el contexto del Segundo Pilar de la PAC, se plantea una nueva relación con el resto de Fondos y la posibilidad de utilizar los instrumentos financieros en combinación con las subvenciones. De la dotación total del FEADER, se dedicará un mínimo del 30 % para las intervenciones sobre los tres objetivos en materia de medio ambiente y clima y un 5 % para LEADER. Habrá un Programa obligatorio de instrumentos de gestión de riesgos y sinergias con los Programas LIFE y Erasmus. Las aproximadamente 70 medidas y sub-medidas del periodo de programación actual, se sustituirán por 8 grandes intervenciones UE, adaptadas y definidas por los Estados miembros:

- Zonas con desventajas derivadas de requisitos obligatorios.
- Zonas con limitaciones naturales o específicas.
- Compromisos de gestión a nivel ambiental, clima y otros.
- Inversiones.
- Cooperación.

- Instrumentos de gestión del riesgo.
- Instalación de jóvenes agricultores y actividad económica en el medio rural.
- Intercambio de conocimientos e información.

Algunas de las cuestiones a destacar en las propuestas de reforma hasta ahora presentadas, que resultan determinantes para el desarrollo de los territorios rurales, en el ámbito del Medio Ambiente y el Desarrollo Rural, son las siguientes:

### **Medio ambiente y clima**

La actual arquitectura verde de la PAC será sustituida, y todas las operaciones se integrarán en un enfoque más específico, más ambicioso y flexible al mismo tiempo. El nuevo modelo de aplicación permitirá a los Estados miembros diseñar una combinación de medidas obligatorias y voluntarias en los pilares I y II, para cumplir los objetivos en materia medioambiental y climática definidos a escala de la UE y dispondrán de la flexibilidad para formular planes estratégicos que permitan abordar las necesidades en relación con el medio ambiente y el clima a escala local. La ayuda a la renta de los agricultores ya está vinculada a la aplicación de prácticas respetuosas con el medio ambiente y con el clima, y la nueva PAC impondrá a los agricultores alcanzar un mayor nivel de ambición a través de medidas tanto obligatorias como basadas en incentivos.

Cada Estado miembro tendrá que ofrecer regímenes ecológicos para ayudar a los agricultores a ir más allá de los requisitos obligatorios, financiando tales regímenes con un porcentaje de sus asignaciones nacionales para pagos directos. Por otro lado, el rendimiento general de la nueva arquitectura verde debe fomentar la promoción de los enfoques cooperativos y colectivos, implicando a los agricultores y a las partes interesadas en la provisión orientada a los resultados de bienes públicos medioambientales y climáticos.

Al menos el 30 % de cada asignación nacional para desarrollo rural se dedicará a medidas medioambientales y climáticas, y se espera que el 40 % del presupuesto total de la PAC contribuya a la acción por el clima. Adicionalmente, a la posibilidad de transferir el 15 % entre pilares, se añade que los Estados miembros podrán transferir un 15 % adicional del pilar 1 al pilar 2 para el gasto en medidas sobre el clima y el medio ambiente (sin cofinanciación nacional).

## Desarrollo rural

Se plantea como objetivo prioritario fortalecer el tejido socioeconómico de las zonas rurales, mediante el crecimiento y el empleo en el medio rural. Se plantea el potencial de las nuevas cadenas de valor rural como la energía limpia, la bioeconomía, la economía circular y el ecoturismo para ofrecer crecimiento y empleo para las zonas rurales. Así, los subproductos del sector agroalimentario y la silvicultura podrían encontrar un nuevo valor al contribuir a la bioenergía y las bio-industrias. Todo ello contribuye asimismo a la sustitución de materiales y recursos más contaminantes y no renovables y a la reducción de los residuos y las pérdidas de alimentos. El crecimiento de la bioeconomía en un modelo empresarial sostenible debe, por lo tanto, convertirse en una prioridad para los planes estratégicos de la PAC.

## Zonas rurales inteligentes

Una prioridad de esta nueva política es el desarrollo de «zonas rurales inteligentes». *Este concepto emergente* ayudará a las comunidades locales a abordar problemas con la conectividad de banda ancha, oportunidades de empleo y prestación de servicios de un modo claro y general. La Comisión está comprometida con la intensificación del apoyo a las autoridades locales y comunidades rurales que deseen desarrollar «zonas rurales inteligentes» a través de la creación de capacidades, las inversiones, el apoyo a la innovación y la creación de redes, así como a través de la provisión de instrumentos de financiación innovadores para mejorar las capacidades, los servicios y las infraestructuras. La PAC impulsará la aceleración del proceso de digitalización de la vida rural, por ejemplo, mediante la expansión del acceso a la banda ancha en las regiones rurales, mejorando así la calidad de vida en estas regiones y contribuyendo en mayor medida a mejorar la competitividad de la producción agrícola europea.

## Relevo generacional

Atraer a nuevos agricultores es objetivo prioritario de la nueva política. Se necesita savia nueva para dinamizar el sector agrario y abrirlo a las transformaciones tecnológicas que se están produciendo. Los jóvenes agricultores y otros nuevos actores encuentran obstáculos para tal fin, por lo que la PAC debe dar flexibilidad a los Estados miembros para desarrollar programas específicos que reflejen las necesidades concretas de sus jóvenes agricultores. Así, los planes estratégicos de la PAC podrían incluir el apoyo a la capacitación, el conocimiento, la innovación, el desarrollo empresarial y el apoyo a las inversiones de jóvenes agricultores. Los países tendrán que reservar como mínimo el 2 % de su asignación para pagos directos y dedicar el importe así obtenido a ayudar

al establecimiento de los jóvenes agricultores. Este apoyo se complementará mediante ayudas financieras para el desarrollo rural y distintas medidas para facilitar el acceso a la tierra y las transferencias de tierras. Cabe destacar el incremento del importe máximo de la ayuda a la instalación de jóvenes agricultores, hasta los 100.000 euros.

## **Alimentación y salud**

La PAC tiene que desempeñar un papel importante en el fomento de una nutrición más sana, ayudando a reducir el problema de la obesidad y la desnutrición. El cometido más importante de la política es ayudar a los agricultores a prever acontecimientos en materia de hábitos alimentarios y ajustar su producción a las señales del mercado y la demanda de los consumidores. Establecer mejores relaciones con iniciativas como la Asociación de productos alimentarios *«Food Partnership» del Instituto Europeo de Innovación y Tecnología y la estrategia de investigación de la iniciativa «EU Food 2030»* también ayudarán a maximizar la contribución de la PAC a desarrollar un sistema alimentario preparado para el futuro. La PAC puede ayudar a reducir las pérdidas y los residuos de alimentos fomentando mejores prácticas de producción y transformación (por ejemplo, fomentando nuevas tecnologías que prolonguen la caducidad de los productos perecederos o adecuando mejor la oferta a la demanda mejorando la transparencia) y apoyando iniciativas que conviertan los patrones de consumo tradicional de producir-utilizar-desechar, en una bioeconomía circular.

## **LEADER**

LEADER sigue presente en la nueva propuesta de la Política, estando regulado por los artículos 25, 26 y 27 del Reglamento UE de Disposiciones comunes. Al menos el 5 % de la contribución total del FEADER al plan estratégico de la PAC, se reservará a Leader, denominada estrategia de desarrollo local participativo en el artículo 25 del citado Reglamento.

## **5. Conclusiones**

Algunas consideraciones finales que, a modo de conclusión, se pueden extraer se resumen a continuación:

- Muchas zonas rurales de la UE sufren problemas estructurales que requieren del reforzamiento del tejido socioeconómico especialmente a través de la creación de empleo y el relevo generacional, promoviendo la inclusión social, el relevo generacional y el desarrollo de «zonas rurales inteligentes».

- Los factores que han condicionado la resiliencia de los territorios rurales, identificados previamente en el Proyecto de investigación, están presentes entre las prioridades de la política para el desarrollo rural.
- Los Planes estratégicos pueden otorgar la necesaria flexibilidad a la política.
- Las propuestas para el periodo 2014-2020 ofrecen oportunidades para implementar actuaciones de carácter territorial, más allá de la PAC:
  - Estrategias de desarrollo local participativo más allá de FEADER.
  - Relevo generacional y empleo.
  - Zonas rurales inteligentes.
- Que estas oportunidades puedan aprovecharse depende, no solo de los Reglamentos europeos, no solo del Presupuesto (que no debería reducirse), sino de la necesaria coordinación, gobernanza y decisión política.
- La apuesta y la recuperación del potencial de los Grupos de Acción Local es imprescindible para poder dar respuesta a los retos que los territorios rurales deben afrontar en los próximos años.



# Balance y retos de la gestión LEADER en Andalucía

Ignacio López Cotelo

D.G de Desarrollo Sostenible del Medio Rural de la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural.

Rocío López Galán

Departamento de Desarrollo Rural de la Agencia de Gestión Agraria y Pesquera de Andalucía

## 1. Introducción<sup>4</sup>

La Política Agraria Comunitaria —PAC— ha evolucionado desde su inicio en la década de los 60. En un principio iba dirigida a atender las demandas agrícolas y de los mercados, y ante el déficit de productos alimenticios se incentivó tanto el aumento de la producción agraria a través de la financiación de la política de mercados mediante los fondos FEOGA-Garantía, como las medidas agrarias estructurales, medioambientales y de desarrollo rural a través de los fondos FEOGA-Orientación. Con ello se produjo el aumento de la producción agraria ocasionando grandes excedentes en ciertos productos y también el incremento de la renta agraria.

Ante la necesidad de aplicar políticas de cohesión económica y social para reducir las grandes diferencias entre las regiones europeas se crea, a finales de la década de los 80, el Fondo de Desarrollo Regional —FEDER— destinado a la financiación de infraestructuras, que junto con la aplicación de otros fondos estructurales, como

---

4 Parte del contenido de este documento se ha basado en el Estudio «Análisis de Resultados Leader 2007-2013» Departamento de Prospectiva de la Agencia de Gestión Agraria y Pesquera de Andalucía y en el «Informe de Evaluación Expost del programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2007-2013», elaborado por RED2RED, para la Consejería de Economía y Conocimiento de la Junta de Andalucía ([https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/Evaluaci%C3%B3n%20Expost%20PDR%20Andaluc%C3%ADa%2007-13\\_v2.pdf](https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/Evaluaci%C3%B3n%20Expost%20PDR%20Andaluc%C3%ADa%2007-13_v2.pdf)).

el Fondo Social Europeo o el FEOGA, propiciaron la mejora de la cohesión territorial europea.

Hasta principios de la década de los 90 las políticas de desarrollo aplicadas a las zonas rurales estaban dirigidas casi exclusivamente a los sectores agrario y forestal, al concebirse este espacio rural tan solo para el desarrollo de actividades agrarias, dotándose principalmente de infraestructuras y servicios para la actividad agrícola, ganadera o forestal.

En 1991 se pone en marcha con carácter experimental la Iniciativa Comunitaria LEADER, dirigida específicamente al desarrollo y dinamización de las zonas rurales, a través de actividades no agrarias y promoviendo la participación de entidades asociativas y de la población rural en la toma de decisiones sobre la forma de desarrollo sostenible a emprender en sus territorios, lo que se denomina un enfoque de abajo a arriba. Los buenos resultados de la Iniciativa LEADER, en los distintos periodos de programación, permitieron aprobar sucesivas versiones de esta Iniciativa, abriendo el ámbito exclusivo agrario inicial de la PAC hacia el concepto territorial y la diversificación económica de la Política de Desarrollo Rural.

LEADER se ha convertido en un elemento clave para el mundo rural de la Unión Europea. Supone la implementación de una metodología de trabajo basada en aplicar al diseño de las decisiones y estrategias de desarrollo, sus especificidades mediante distintos enfoques: territorial, ascendente, partenariado local «Grupo de Acción Local (GAL)», de innovación, integral y multisectorial, de integración en red y cooperación interterritorial. Todo ello dirigido a revitalizar y valorizar el medio rural a partir de sus propios recursos y de sus habitantes.

A lo largo de todos estos años Andalucía ha acumulado una amplia experiencia en el diseño y aplicación de este enfoque. Desde sus inicios en 1991 hasta ahora, el resultado ha sido la consolidación de un modelo participativo en el que las decisiones que afectan al desarrollo de los territorios las toman los partenariados locales, es decir, las entidades locales y supramunicipales públicas y privadas más representativas de cada territorio, organizadas a través de los GDR. Desde los territorios en los que están imbricados, los GDR han avanzado en su vertebración social, mejorando la dotación de equipamientos y servicios públicos, haciéndolos partícipes de los procesos de cambio de sus propios territorios, proporcionando un proyecto de desarrollo global y reforzando la vinculación e identidad local de dichos territorios.

## 2. Una mirada atrás

En sus tres primeras ediciones (1991-1994, 1994-1999 y 2000-2006) la Iniciativa LEADER junto con el programa PRODER (1996-1999 y 2000-2006) gestionados por los Grupos de Desarrollo Rural en Andalucía, posibilitaron la implementación de Estrategias de Desarrollo en territorios rurales de dimensión «comarcal». Posteriormente, en el Reglamento FEADER 1698/2005 del período de programación 2007-2013 LEADER deja de ser una iniciativa comunitaria para integrarse como un eje transversal de la Política de Desarrollo Rural, a través de los Programas de Desarrollo Rural, profundizando en el impulso e implementación de una metodología de intervención que persigue abordar las dificultades de las zonas rurales desde una perspectiva territorial.

LEADER I 1991-1993  Iniciativa Comunitaria	LEADER II PRODER 1994-1999  Iniciativa Comunitaria	LEADER +PRODER 2000-2006  Iniciativa Comunitaria	LEADER 2007-2013 PDR-And. Eje 4. LEADER	LEADER 2014-2020 PDR-And. Medida 19. Desarrollo Local Leader
---	---	---	--	---

### 2.1. LEADER I (1991-1993)

De carácter experimental, la ejecución de LEADER en Andalucía se abordó a través de nueve grupos repartidos por toda la Comunidad Autónoma que se configuraron con distintas figuras jurídicas. En concreto, cinco de ellos correspondieron a territorios donde se sitúan Parques Naturales, y en general se trataba de comarcas caracterizadas por su carácter montañoso y bajo nivel de renta, afectadas por problemas de despoblación.

**Tabla 1. Indicadores de contexto de Andalucía, LEADER I (1991-1993)**

Número de Grupos de Acción Local	9
Número de municipios	95
Superficie total Andalucía (km²) (% total de Andalucía)	13.436 (15,4 %)
Número de habitantes (% población andaluza)	571.669 (8,23 %)
Densidad media de la población (habitantes/km²)	46

Fuente: Estudio «Análisis de Resultados Leader 2007-2013» Departamento de Prospectiva. AGAPA.

Este primer periodo de la Iniciativa Leader destacó por la movilización conjunta de financiaciones de las distintas Administraciones (comunitaria, nacional, autonómica, regional y local), así como por el inicio de un proceso de interrelación entre comarcas rurales de los Estados Miembros de la Unión Europea a través de la red integrada por los diferentes Centros de Desarrollo Rural.

Del mismo modo, en LEADER I fue muy importante la acogida por parte de la iniciativa privada que participó activamente en el diseño y aplicación del programa, y cuya respuesta se tradujo en un elevado nivel de inversión. Asimismo, un elemento clave de la propia metodología de trabajo de LEADER fue la adquisición de capacidades previas para la participación de los actores sociales del territorio en el diseño de las propias estrategias de desarrollo.

Hay que señalar también que si bien el programa perseguía el desarrollo integral de todos los sectores económicos del medio rural, se centró principalmente en la reactivación de las actividades turísticas, movilizandando más de la mitad de su presupuesto inicial en ese ámbito.

**Tabla 2. Indicadores de resultado de Andalucía, LEADER I (1991-1993)**

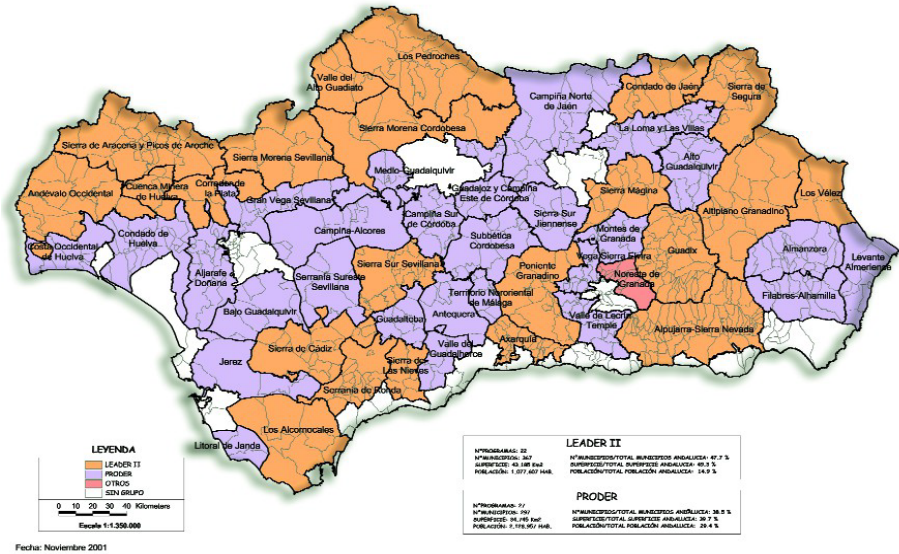
Gasto público (€)	87.158.775
Inversión privada (€)	54.764.223
Inversión total (€)	32.394.552
Número de proyectos	900

Fuente: Estudio «Análisis de Resultados Leader 2007-2013» Departamento de Prospectiva. AGAPA.

## 2.2. LEADER II (1994-1999) y PRODER (1997-1999)

En el Marco Comunitario de Apoyo correspondiente a 1994-1999, la Comisión Europea dio continuidad a esta experiencia, aprobando en 1994 la Iniciativa Comunitaria LEADER II, manteniendo esquemas similares a la anterior, financiándola con fondos estructurales FEOGA e incrementando su dotación presupuestaria. Para su aplicación en Andalucía se seleccionaron un total de 22 grupos, muchos de ellos participantes en la experiencia anterior.

Gráfico 1. Grupos de desarrollo rural en Andalucía



No obstante, gran parte del territorio rural español quedó al margen de los beneficios de la implantación de esta Iniciativa Comunitaria. Por ello, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación propuso a la Comisión Europea la aprobación de un Programa Operativo específico, singularizado para las regiones Objetivo 1, denominado «Desarrollo y Diversificación Económica de Zonas Rurales» conocido por el acrónimo PRODER, financiando solamente con FEOGA-O y FEDER. La convocatoria efectuada para la participación en su gestión fue resuelta con la selección de 27 Grupos de Acción Local de Andalucía.

Tabla 3. Indicadores de contexto de Andalucía, LEADER II y PRODER (1994-1999)

	LEADER II	PRODER
Número de GDR	22	27
Número de municipios	360	296
% superficie total Andalucía	50 %	40 %

Fuente: estudio «Análisis de Resultados Leader 2007-2013» Departamento de Prospectiva. AGAPA.

Las inversiones realizadas con ambos programas posibilitaron la diversificación económica de las zonas rurales impulsando principalmente actividades turísticas y del sector agroalimentario; siendo el sector empresarial el principal motor del proceso de desarrollo a través de la mejora de la competitividad y profesionalización, generándose empleo, que permitió incorporar a la mujer a puestos de trabajo en las actividades económicas del territorio, así como el mantenimiento del capital social en las zonas rurales.

El papel de los Grupos de Desarrollo Rural fue fundamental en la dinamización de la población, a través de sus equipos técnicos, movilizando nuevos grupos de interés y fomentando la participación. Se potenció la identidad colectiva de los pueblos y comarcas, de lo rural, dando un conocimiento y valorización de los recursos culturales, naturales y patrimoniales de los territorios.

El resultado final de su ejecución fue, además de la financiación de un número significativo de proyectos de inversión y de actuaciones por iniciativa de promotores rurales y por Administraciones Locales, la consolidación de un sistema original de intervención dentro del mundo rural.

**Tabla 4. Indicadores de resultado de Andalucía, LEADER II y PRODER (1994-1999)**

	LEADER II	PRODER	Total
Gasto público (millones €)	98.133.609	97.309.716	195.443.325
Inversión privada (millones €)	143.059.819	115.507.192	258.567.011
Inversión total (millones €)	241.193.428	212.816.908	454.010.336
Número de proyectos	3.696	3.114	6.810

Fuente: Estudio «Análisis de Resultados Leader 2007-2013» Departamento de Prospectiva. AGAPA.

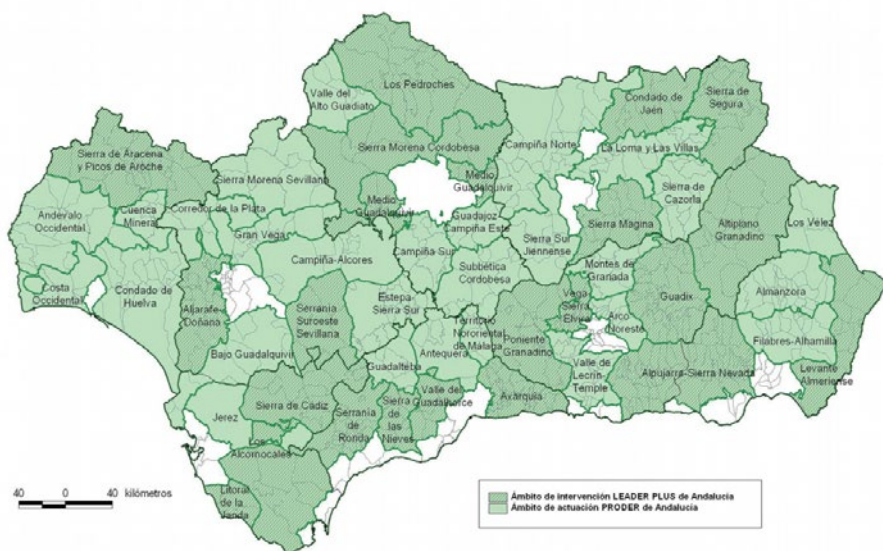
### 2.3. LEADER Plus y PRODER (2000–2006)

Durante el periodo 2000-2006 el Marco Comunitario de Apoyo (MCA) fue el referente general de las políticas de desarrollo rural en Andalucía. Estas estuvieron integradas dentro del «Programa Operativo Integrado de Andalucía» (POIA), y del «Programa Operativo de Mejora de Estructuras y de los Sistemas de Producción Agrarios» (PO-MESPA) de carácter nacional. Además formaron parte de la programación de desarrollo rural el Programa Operativo de Desarrollo Rural —PRODER— para las medidas de acompañamiento, y la Iniciativa Comunitaria Leader Plus.

El Programa Operativo Integrado de Andalucía (POIA) abarcó diversos ámbitos temáticos de aplicación de los Fondos Estructurales (FEDER, FSE, FEOGA). Su amplio rango de planificación en materia de política estructural se relacionaba directamente con el desarrollo rural en su Eje temático 7 (Agricultura y desarrollo rural), en parte del Eje 3 (Medio Ambiente) y del Eje 1 (medida de «mejora de la transformación y comercialización de los productos agrícolas»).

Desde una perspectiva de desarrollo con base local, las medidas 7.5 «Desarrollo endógeno en zonas rurales, relativo a las actividades agrarias», financiada con FEOGA-O, y 7.9 «Desarrollo endógeno en zonas rurales, relativo a las actividades no agrarias», financiada con FEDER, constituyeron el programa PRODER andaluz en este período 2000-2006. Ello implicó una apuesta por movilizar y poner en valor los recursos propios de cada territorio, diseñándose políticas y actuaciones que se ajustaron a las necesidades específicas de desarrollo.

Gráfico 2. Grupos de desarrollo rural LEADER PLUS y PRODER (2000-2006)



Respecto a la Iniciativa LEADER, la Junta de Andalucía, con el objetivo de disponer de una política global de desarrollo rural en el Marco Comunitario de Apoyo 2000-2006, tomó la decisión de participar en la Iniciativa Comunitaria LEADER Plus como un complemento del PRODER, generando una estrategia integrada de desarrollo rural con perspectiva territorial y adaptada a las necesidades propias de cada territorio. De esta forma, los 50 GDR de Andalucía participaron en la gestión del PRODER andaluz y, de éstos, 22 grupos completaron su estrategia general de desarrollo con el Programa LEADER Plus, financiado mediante FEOGA-O.

**Tabla 5. Indicadores de contexto de Andalucía, LEADER Plus y PRODER Andalucía (2000-2006)**

Número de GDR	50
Número de municipios	693
% superficie total Andalucía	90 %
Número de habitantes (% población andaluza)	Más de 3.000.000 (39 %)

Fuente: Estudio «Análisis de Resultados Leader 2007-2013» Departamento de Prospectiva. AGAPA.

Los principales resultados de LEADER Plus en Andalucía fueron:

- El **enfoque ascendente** se incorporó a todas las fases del programa. La obligatoriedad de tener una forma jurídica de «Asociación» fomentó la representatividad territorial, contribuyendo a la democratización y descentralización en la aplicación de las medidas de desarrollo en las zonas rurales. En este sentido, se avanzó en la incorporación de nuevos colectivos que participaron en el proceso de toma de decisiones (sector cultural, sindicatos, sector empresarial).
- Respecto a los principales grupos sociales objetivo se avanzó en la **incorporación del enfoque de género** en las estrategias de desarrollo de los grupos. En cuanto a la participación del sector medioambiental, se observó una desigual presencia en los órganos de decisión.
- La **asistencia técnica y colaboración directa con los promotores** de proyectos (generación y seguimiento continuo tras la inversión) ofrecida por los Grupos de Desarrollo Rural incentivó la participación; y, además, se avanzó en el fomento del tejido asociativo socioeconómico del ámbito rural andaluz.
- La participación de la población en el diseño de las **estrategias de desarrollo** permitió considerar otras posibilidades de desarrollo no contempladas has-

ta entonces, y permitió identificar y adquirir un mayor conocimiento sobre los recursos de los territorios y sus potencialidades para el desarrollo económico poniendo en valor los recursos locales, destacando proyectos asociados a PYME, empresas artesanales, actividades turísticas y actividades de diversificación económica.

- En **cooperación** se logró un importante grado de articulación de las zonas rurales andaluzas, así como un elevado grado de coherencia entre las líneas estratégicas y los proyectos que se ejecutaron, a través de las denominadas Acciones Conjuntas de Cooperación (varios GDR en el ámbito regional) o a través de Grupos de Cooperación Provincial (grupos estables integrados por todos los GDR de la provincia), llevando a cabo proyectos de cooperación en el ámbito de su territorio.

La estrategia de cooperación definida estaba articulada en torno a un aspecto aglutinante u orientación temática de acuerdo a lo establecido por el Programa Regional Leader Plus.

- La gestión de la Iniciativa Comunitaria LEADER Plus constató su dinamismo y fluidez favorecida por la claridad en la división de funciones entre las distintas autoridades de gestión y los Grupos de Desarrollo Rural.

Por su parte, las actuaciones financiadas a través de PRODER se dirigieron hacia actividades de información, divulgación y formación de la población sobre los recursos del territorio, la sensibilización sobre el respeto y conservación del medio ambiente, o la puesta en valor de los recursos naturales; lo que supuso una dinamización de la población, el aumento de la identidad rural, la mejora del empleo, y mayor cohesión territorial.

Los fondos estructurales impulsaron nuevas oportunidades de desarrollo a través de la modernización del tejido empresarial e incorporación de innovaciones en los procesos productivos y en la gestión empresarial, así como la creación y mejora de servicios adaptados a las necesidades de la población y la mejora de la calidad de vida en las zonas rurales. Contribuyeron a la generación de nuevos empleos ligados a estos servicios y, en definitiva, al mantenimiento de la población en el territorio.

**Tabla 6. Indicadores de resultado de Andalucía, LEADER PLUS y PRODER Andalucía (2000-2006)**

	LEADER Plus	PRODER	Total
Gasto público (€)	131.702.303	178.582.442	310.284.745
Inversión privada (€)	186.643.593	324.974.486	511.618.078
Inversión total (€)	318.345.896	503.556.927	821.902.823
Número de proyectos	2.374	5.804	8.178

Fuente: Estudio «Análisis de Resultados Leader 2007-2013» Departamento de Prospectiva. AGAPA.

## 2.4. LEADER (2007-2013)

En este periodo de programación se produce un cambio en la gestión de las políticas de desarrollo rural al incorporarse en los Programas de Desarrollo Rural un eje denominado Leader, desapareciendo la Iniciativa Comunitaria LEADER, como programa especial y específico de desarrollo rural, pero manteniendo su filosofía y metodología de lo que llamamos el Enfoque LEADER para la aplicación de la política de desarrollo rural. Ello implicó un cambio en la gestión y control de la financiación y una ampliación del ámbito de actuación de los Grupos de Desarrollo hacia las actividades agraria y forestal.

El Reglamento 1698/2005 del Consejo, de 20 de septiembre de 2005 estableció las normas generales que regulaban la ayuda comunitaria al desarrollo rural en el período 2007-2013, definiéndose los objetivos a los que debía contribuir y estableciendo las normas relativas a la cooperación, programación, evaluación, gestión financiera, seguimiento y control en su ejecución.

Estos objetivos se aplicaron por medio de cuatro ejes que englobaban un conjunto de medidas y/o actuaciones:

- Eje 1. Aumento de la competitividad del sector agrícola y forestal.
- Eje 2. Mejora del medio ambiente y del entorno rural.
- Eje 3. Calidad de vida en las zonas rurales y diversificación de la economía rural.
- Eje 4. LEADER.

La aplicación de LEADER se configuró como una directriz básica de la Estrategia Andaluza del Programa de Desarrollo Rural, 2007-2013 —PDR de Andalucía— dando

respuesta a la necesidad de promover el diseño y ejecución de Estrategias de Desarrollo Local que implicasen y dinamizasen la población rural a través de los Grupos de Desarrollo, mediante la implementación de sus estrategias, ejecutándose con la metodología LEADER prevista en el Eje 4. El objetivo de los recursos asignados a este Eje fue el de contribuir a las prioridades de los Ejes 1, 2 y principalmente del 3, dado el carácter multisectorial y territorial de las actuaciones que se previeron en ese eje.

Así el Eje 4 Leader del PDR Andalucía 2007-2013 se gestionó atendiendo a las siguientes medidas:

- **Medida 41**, Implementación de las Estrategias de Desarrollo Rural.
  - **Medida 411** dirigida a actuaciones amparadas en las posibilidades de intervención que ofrecían las Medidas del Eje 1, enmarcadas en el contexto de una estrategia de desarrollo comarcal, es decir, aplicadas con el enfoque LEADER.

Actuaciones subvencionadas a través de los Grupos de Desarrollo para la realización de inversiones o proyectos relacionados con la información, la formación y difusión de conocimientos, la modernización de explotaciones agrarias, el aumento del valor económico de los bosques, el aumento del valor añadido de productos agrarios y silvícolas, la cooperación para el desarrollo de nuevos productos, procesos y tecnologías, y el desarrollo de infraestructuras relacionadas con el desarrollo y la adaptación de la agricultura y la silvicultura.

- **Medida 412** para actuaciones amparadas en las posibilidades de intervención que ofrecían las medidas del Eje 2, enmarcadas en el contexto de una estrategia de desarrollo comarcal, es decir, aplicadas con el enfoque LEADER.

Actuaciones subvencionadas a través de los Grupos de Desarrollo para la realización de inversiones no productivas en tierras agrícolas y forestales, con el refuerzo del carácter de utilidad pública de una zona Natura 2000, zonas de bosque, tierras forestadas u otras zonas de alto valor ambiental, así como para la realización de inversiones o actuaciones relacionadas con el cumplimiento de los compromisos suscritos relativos a la obtención de ayudas agroambientales o ayudas del medio forestal.

- **Medida 413** destinada a actuaciones amparadas en las posibilidades de intervención que ofrecían las Medidas del Eje 3, enmarcadas en el contexto de una estrategia de desarrollo comarcal, es decir, aplicadas con el enfoque LEADER.

Se subvencionaron proyectos de inversión o actuaciones relacionadas con el inicio de actividades no agrarias, así como la diversificación de las actividades agrarias hacia otras actividades dentro de la explotación, la creación y desarrollo de microempresas, el fomento de actividades turísticas, la prestación de servicios básicos para la economía y la población rural, la renovación y desarrollo de poblaciones rurales, la conservación y mejora del patrimonio rural, y la formación y capacitación de los agentes implicados.

- **Medida 421, Cooperación**, ayuda para los gastos derivados de la ejecución, preparación y/o participación en proyectos de cooperación a través de las denominadas acciones conjuntas de cooperación (proyectos ejecutados por varios GDR en el ámbito regional).

La inversión total ascendió a 2.607.143,71 euros, ejecutándose 23 acciones conjuntas, lo que supuso realizar 92 intervenciones de cooperación en las que participaron 39 de los 52 Grupos de Desarrollo Rural.

Se considera que las acciones llevadas a cabo han representado una plusvalía para los territorios implicados, promoviendo la participación de los sectores socioeconómicos del territorio, tanto públicos como privados afectados por los fines y objetivos de los proyectos, destacando el nivel de impacto sobre aspectos culturales de la población y el aumento de conocimiento de las condiciones locales para futuras intervenciones y creación de infraestructuras.

- **Medida 431, Funcionamiento del Grupo de Desarrollo Rural (GAL)**, destinada a la financiación de los costes de gestión y funcionamiento de los GDR y adquisición de capacidades y promoción. En concreto, el 20 % del gasto público total de las Estrategias de Desarrollo fue destinado a gastos de funcionamiento:
  - Gastos de personal de la gerencia y del equipo técnico, y gastos generales de funcionamiento del GDR.
  - Gastos para actividades de dinamización, formación, realización de estudios... para la aplicación del enfoque LEADER en sus territorios.

**Tabla 7. Indicadores de contexto de Andalucía, LEADER (2007-2013)**

Número de GDR	52
Número de municipios	708
% superficie total Andalucía	94 %
Número de habitantes (% población andaluza)	Más de 4.402.000 (52 %)

Fuente: estudio «Análisis de Resultados Leader 2007-2013» Departamento de Prospectiva. AGAPA.

De los 2.713 millones de euros de contribución pública previstos para Andalucía, 245,6 millones de euros fueron destinados para la aplicación del Eje 4-LEADER; de estos, se estimó una contribución del 53,8 % para la medida ligada con la calidad de vida y diversificación, y del 22 % a la vinculada con la competitividad, el 2 % a la cooperación y un 20 % a sufragar los gastos de funcionamiento de los Grupos de Desarrollo.

**Tabla 8. Contribución prevista de FEADER, Eje 4-LEADER**

Eje 4-LEADER	Total FEADER (€)	%
411. Competitividad	54.114.870	22,0
412. Medioambiente/Gestión de tierras	4.712.715	1,9
413. Calidad de vida/Diversificación	132.258.575	53,8
421. Cooperación	4.800.000	2,0
431. Costes de funcionamiento, adquisición capacidades, promoción	49.760.228	20,3
Total Eje 4-LEADER	245.646.388	100,0

Fuente: Estudio «Análisis de Resultados Leader 2007-2013» Departamento de Prospectiva. AGAPA.

El número de proyectos impulsados por LEADER en el período 2007-2013 ascendió a 6.226. Los proyectos ligados a la «Medida 413. Calidad de vida/Diversificación» representaron el 69 % del total. Los correspondientes a la «Medida 411. Competitividad» supusieron el 28 % del total. Y apenas el 3 % de los proyectos se impulsaron dentro de la «Medida 412. Medio ambiente/utilización sostenible de tierras».

**Tabla 9. Número de proyectos e importes pagados en la medida 41 por provincia**

Número de proyectos					Importes pagados (€)			
Provincia	Medida 411	Medida 412	Medida 413	Total (*)	Medida 411	Medida 412	Medida 413	Total (*)
Almería	66	13	317	396	4.508.238	273.540	12.331.578	17.113.356
Cádiz	235	9	282	526	6.378.118	499.520	11.171.714	18.049.352
Córdoba	182	15	588	785	7.561.841	382.826	18.797.408	26.742.075
Granada	267	24	621	912	10.088.130	796.294	24.492.001	35.376.425
Huelva	154	19	591	764	4.663.899	365.209	16.094.027	21.123.135
Jaén	219	22	867	1.108	7.148.082	635.084	23.779.187	31.562.353
Málaga	228	20	578	826	8.335.165	432.840	16.787.464	25.555.469
Sevilla	223	9	677	909	8.766.515	520.580	24.326.640	33.613.735
Andalucía	1.574	131	4.521	6.226	57.449.988	3.905.893	147.780.019	209.135.900

Fuente: Estudio «Análisis de Resultados Leader 2007-2013» Departamento de Prospectiva. AGAPA.

Las principales conclusiones a partir de los resultados cuantitativos son las siguientes:

- Alto grado de participación en el diseño de las Estrategias de Desarrollo Territorial de la población civil respecto al sector público, con un mayor porcentaje de los agentes privados representantes de los sectores económicos, sociales y culturales. Destaca la presencia de vocalías representando a asociaciones de mujeres y asociaciones de jóvenes, así como el equilibrio entre hombres y mujeres.
- Grado de ejecución del 88,83 % con respecto al gasto público aprobado.
- Actuaciones centradas principalmente en la mejora de la calidad de vida y diversificación económica, en concreto destinadas al apoyo a empresas que prestaban servicios a la economía y/o población rural, a la dotación y mejora de servicios, infraestructuras, equipamientos y herramientas para mejorar la calidad de vida; así como al apoyo a empresas del sector turístico y al fomento de microempresas, poniendo de relieve una mayor diversificación productiva al ser más amplio el ámbito de las acciones emprendidas. No obstante, existe una escasa movilización de proyectos e inversión en materia medioambiental y de uso sostenible de tierras agrícolas, que suponen tan solo el 2 % del presupuesto total del eje.
- Fueron las sociedades mercantiles y las personas físicas/autónomos («ámbito privado»), los principales promotores de las actuaciones en el medio rural andaluz, destacando su papel en la mejora de la calidad de vida y la diversificación y el apoyo a la competitividad de los territorios rurales andaluces.

- Notable capacidad de las asociaciones para movilizar recursos financieros a la hora de poner en marcha proyectos LEADER, principalmente aquellas que se relacionaban con la actividad económica y la gestión y promoción del desarrollo local.
- El Eje 4-LEADER logró una inversión privada con un peso en torno al 60 %, con especial intensidad en las medidas 411 y 413, pudiendo afirmarse que el enfoque LEADER ha sido eficaz para movilizar recursos de carácter privado y orientarlos hacia el desarrollo rural.
- Apoyo a la competitividad, fundamentalmente impulsado por la iniciativa privada, frente a una mayor presencia de iniciativa pública en acciones ligadas a la mejora del medio ambiente y uso sostenible de tierras y de la calidad de vida y la diversificación.
- Creación y fomento del mantenimiento del empleo —6.505 empleos—, con una significativa incidencia en la creación de nuevos empleos, en torno a un 70 %, principalmente en áreas relacionadas con la mejora de la calidad de vida y diversificación (empresas de servicios a la economía y/o la población rural, microempresas y empresas turísticas) y apoyo a la competitividad (agroindustrias y explotaciones agrícolas y ganaderas). En cuanto a la perspectiva de género, cerca de la mitad del empleo generado fue femenino, continuando con los esfuerzos realizados en las experiencias previas de LEADER.
- Especialización de los grupos objetivo analizados, mujeres y jóvenes, en el emprendimiento asociado a la mejora de la calidad de vida y diversificación, en particular, en empresas prestadoras de servicios a la economía y/o población rural, microempresas y empresas del sector turístico. Asimismo, tanto los 51 proyectos liderados por mujeres como los encabezados por jóvenes suponen una creación de empleo superior respecto al conjunto de proyectos LEADER impulsados en toda la Comunidad Autónoma de Andalucía. Sin embargo, sigue siendo reducida la movilización y/o participación de los jóvenes en el emprendimiento de proyectos bajo el marco de LEADER.

El balance de este periodo LEADER 2007-2013 es muy positivo a pesar del contexto de crisis económica global, o de los cambios en los procedimientos administrativos y de gestión de los fondos. Se consiguió un incremento en la dinamización de las economías rurales, favorecidas por las nuevas posibilidades que les dio su inclusión en el Plan de Desarrollo Rural de Andalucía; la creación y mantenimiento del empleo;

se promovió la participación de la población rural en el diseño y ejecución de sus Estrategias de Desarrollo; se fortaleció la identidad rural; se promocionó la potencialidad de los territorios rurales y se aplicó la perspectiva de género en las actuaciones financiadas.

### 3. LEADER 2014-2020

En el periodo 2014-2020 se mantiene el Enfoque LEADER como método a aplicar en las políticas de desarrollo rural. El Reglamento (UE) núm. 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre, por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), al Fondo Social Europeo (FSE), al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca (FEMP), y por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) núm. 1083/2006 del Consejo, establece en su artículo 32 que el Desarrollo Local Participativo será apoyado por el FEADER y podrá ser apoyado, también, por el FEDER, el FSE o el FEMP.

El Desarrollo Local Participativo es el instrumento de política territorial que responde al reto principal de conseguir un desarrollo equilibrado, utilizando los principios metodológicos LEADER.

Las Estrategias de Desarrollo Local Participativo actúan en los territorios rurales y del litoral y sobre otras zonas afectadas por procesos de declive económico, disminución de la actividad económica y desempleo que obligan a la población principalmente joven y mujeres a emigrar a las ciudades. Evitar el despoblamiento del medio rural y conseguir una ocupación racional del territorio es el reto común que abordan todos los Grupos de Acción Local, de acuerdo con los retos específicos del Programa de Desarrollo Rural en el que se integran.

En este periodo de programación 2014-2020 las Estrategias de Desarrollo Local afrontan los siguientes retos prioritarios:

- La creación de empleo, atendiendo a las necesidades de los sectores tradicionales agrícola, ganadero, forestal y pesquero, así como el apoyo a PYMES en otras actividades para contribuir a la diversificación de la economía rural, favoreciendo la formación, la innovación y a los emprendedores.

- La utilización eficiente de los recursos naturales y el mantenimiento, conservación y recuperación del patrimonio cultural, histórico, arquitectónico y medio ambiental, y su valorización y explotación sostenible.
- La mejora de los servicios públicos y la calidad de vida, de tal forma que ayude a paliar el déficit de oportunidades respecto del medio urbano, con especial atención a la población más desfavorecida o en riesgo de exclusión.

Estos retos están siendo abordados con los instrumentos propios de LEADER, mediante la participación social, la cooperación y el trabajo en red.

Gráfico 3. Zonas rurales LEADER



A pesar de las dificultades, Andalucía ha optado por mantener los **52 territorios Leader** del período anterior y cubrir más del **90 % de la superficie regional**, al objeto de mantener la cercanía a la población y un acceso más fácil a las posibilidades derivadas de los fondos europeos. Estos territorios rurales Leader están siendo gestionados por **49 Grupos de Desarrollo Rural**, (dos GDR cubren dos territorios a través de dos Estrategias de Desarrollo Local).

Las políticas de desarrollo rural se encuentran integradas, como en el periodo anterior de programación, en el Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2014-2020 —DR Andalucía 2014-2020— mediante la implementación de la medida 19 Desarrollo Local LEADER financiadas a través del fondo FEADER. Esta medida 19 se organiza en las siguientes submedidas y tipos de operaciones:

- **Submedida 19.1. Ayuda preparatoria:** contempla un único tipo de operación denominada «Creación de capacidades, formación y trabajo en red con vistas a la preparación e implementación de las Estrategias de Desarrollo Local» (art. 35, punto 1, letra a) del Reglamento (UE) n.º 1303/2013).

Operación destinada a apoyar el proceso de diseño y preparación de la implementación de las Estrategias de Desarrollo Local (EDL), así como el funcionamiento de los Grupos de Desarrollo Rural candidatos y la animación del territorio de cada Zona Rural LEADER (ZRL) para el desarrollo de dicho proceso.

Ello ha supuesto hasta la fecha un gasto público pagado de 4.994.077 euros.

- **Submedida 19.2. Implementación de operaciones conforme a las Estrategias de Desarrollo Local:** contempla un único tipo de operación denominado «Implementación de operaciones en el ámbito de las EDL» (art. 35, punto 1, letra b) del Reglamento (UE) n.º 1303/2013).

Submedida destinada a financiar la ejecución de las Estrategias de Desarrollo Local (EDL), mediante la aplicación de ayudas a los proyectos de los territorios en los cuales se pueden llevar a cabo actuaciones para apoyar proyectos multi-sectoriales que aborden diferentes ámbitos del desarrollo rural.

### **Posibilidades de ayuda vinculadas al sector agrario y/o forestal:**

1. Formación, información y actividades de demostración agraria, alimentaria y forestal.
  - Formación e información para la capacitación relacionada con el sector agrario, alimentario y forestal.
  - Información sobre productos, recursos y servicios agrarios, agroalimentarios y forestales.

- Demostración relacionada con el sector agrario, agroalimentario y forestal.
  - Intercambios relacionados con el sector agrario, agroalimentario y forestal.
2. Promoción e información de productos cubiertos por regímenes de calidad.
3. Creación y mejora de la competitividad y de la sostenibilidad de las actividades de producción, transformación y comercialización de productos agrarios y/o alimentarios.
- Inversiones en la puesta en marcha y mejora del rendimiento global, sostenibilidad y condiciones de trabajo en las explotaciones dedicadas a la producción agraria.
  - Inversiones que afecten a la transformación y/o comercialización de productos agrarios.
  - Inversiones para el cumplimiento de objetivos agroambientales, patrimonio y utilidad pública en explotaciones agrarias.
4. Creación y mejora de la competitividad y de la sostenibilidad de las actividades de producción, transformación y comercialización de productos forestales.
- Inversiones para la mejora del potencial forestal y el aumento del valor económico de los bosques.
  - Inversiones que afecten a la transformación y/o comercialización de productos forestales.
  - Inversiones para la conservación de los bosques y el reforzamiento del carácter de utilidad pública.
5. Pequeñas infraestructuras de apoyo al desarrollo económico y la sostenibilidad del sector agrario, alimentario y forestal.
- Pequeñas infraestructuras de apoyo al sector agrario y alimentario.
  - Pequeñas infraestructuras de apoyo al sector forestal.

6. Investigación y desarrollo en el sector agrario, forestal y alimentario.

- Investigación agraria y agroalimentaria.
- Investigación forestal.

7. Cooperación horizontal y vertical en los sectores agrario, alimentario y forestal para el desarrollo y la promoción de cadenas cortas de distribución y el fomento de mercados locales.

**Posibilidades de ayuda no vinculadas al sector agrario y/o forestal:**

1. Formación, información, promoción y actividades de demostración vinculadas con el desarrollo endógeno del medio rural.

- Formación e información para la capacitación relacionada con el desarrollo endógeno (no agrario, alimentario o forestal).
- Promoción o información sobre productos, recursos y servicios endógenos no agrarios, alimentarios o forestales.
- Demostración relacionada con el desarrollo endógeno.
- Intercambios relacionados con el desarrollo endógeno.

2. Creación y mejora de la competitividad y la sostenibilidad de las actividades económicas en el medio rural.

3. Modernización y adaptación de los municipios rurales, incluyendo la creación y mejora de infraestructuras y servicios para la calidad de vida y el desarrollo socioeconómico del medio rural.

4. Conservación y protección del patrimonio rural y lucha contra el cambio climático.

5. Cooperación horizontal y vertical entre los diferentes sectores económicos y ámbitos sociales del medio rural y, en su caso, el urbano.

6. Otro tipo de proyectos relacionados con el desarrollo endógeno.

**Esta submedida cuenta con un presupuesto para todo el periodo de 192.336.655 euros.** En la convocatoria de proyectos de la anualidad 2017 se presentaron 3.383 solicitudes por un **importe de gasto público de 72.049.586,37 euros.**

- **Submedida 19.3. Preparación e implementación de actividades de cooperación:** contempla un único tipo de operación denominado «Preparación e implementación de actividades de cooperación» (art. 35, punto 1, letra c) del Reglamento (UE) n.º 1303/2013).

Dirigida al diseño de los proyectos de cooperación interterritorial y transnacional, así como a la ejecución de éstos por parte de los Grupos de Desarrollo Rural. En Andalucía la preparación e implementación de la cooperación se integra como parte de las Estrategias de Desarrollo Local. Con un presupuesto asignado 2014-2020 de 7.387.335 euros.

- **Submedida 19.4. Costes de explotación y animación de la EDL:** contempla dos tipos de operaciones:

- Operación 19.4.1. Costes de explotación:

Operación dirigida a financiar los gastos vinculados a la gestión y puesta en práctica de la Estrategia de Desarrollo Local por parte del Grupo de Desarrollo Rural (funcionamiento operativo, equipo técnico, formación, costes financieros, costes relativos a la supervisión y evaluación de la EDL, etc.).

- Operación 19.4.2. Animación:

Destinada a financiar actuaciones de dinamización de los territorios y de animación de la Estrategia de Desarrollo Local, es decir, los gastos vinculados a las actividades que faciliten, entre otros, el intercambio y la colaboración entre los agentes locales, el suministro de información, el apoyo a los potenciales beneficiarios con vistas a preparar y desarrollar proyectos, así como aquellas actividades de fomento y promoción de la Estrategia de Desarrollo Local del Grupo.

En la anualidad 2017 el pago de gastos de explotación y animación a los Grupos de Desarrollo Rural de Andalucía ha sido de 5.998.863 euros, siendo el presupuesto del periodo para esta submedida de 52.209.990 euros.

## Singularidades o novedades más destacadas de LEADER 2014-2020

Con respecto a la **organización territorial** del LEADER en Andalucía:

- La posibilidad de que los Grupos de Desarrollo Rural propusiesen la inclusión de municipios adicionales a sus Zonas Rurales (siempre que no colisionasen con otras ZRL predefinidas).
- La posibilidad de delimitar sus territorios en sus Estrategias, en función de la situación socioeconómica de cada zona, para una mejor distribución de los fondos públicos.

De cara a la **organización interna** de los Grupos de Desarrollo Rural:

- Se ha modificado la organización interna y los órganos de cada Grupo de Desarrollo, eliminándose de los Consejos Territoriales.
- Se ha integrado la perspectiva de género en el desempeño de las funciones encomendadas a los Grupos de Desarrollo Rural, garantizando la perspectiva de género en sus mecanismos de funcionamiento a través de la formación en género, la sensibilización a la población, la promoción de la representación equilibrada en sus órganos de decisión, la búsqueda de sinergias con otras entidades que fomenten la igualdad en sus territorios, etc.

En relación a la **gestión y control de los fondos públicos**:

- Los Grupos de Desarrollo Rural son los responsables de diseñar las líneas de ayudas que se convocan anualmente en su territorio en función de la orientación del plan de acción de su Estrategia de Desarrollo Local.
- Los proyectos a financiar son seleccionados en concurrencia competitiva a través de criterios ya definidos y cuantificados en las Estrategias, de forma que existe absoluta transparencia en las decisiones de los Grupos.
- Se aplican mecanismos estrictos que evitan los conflictos de intereses en el proceso de selección de proyectos.
- Los trámites destinados al pago de las ayudas aprobadas son realizados por la administración.

### Las **Estrategias de Desarrollo Local** (EDL):

- Se han elaborado EDL con una mayor definición y realismo, al objeto de que la población de cada territorio pueda participar en detectar y abordar las necesidades reales de su zona.
- Ha habido una participación de al menos un 40 % de mujeres en el proceso consultivo a la población rural para la elaboración de la EDL Leader.
- Se han ampliado las posibilidades de ayudas que pueden concederse a través de Leader, de forma que puedan ser cubiertas todas las necesidades que puedan surgir de los procesos participativos de una forma más flexible.
- Se ha integrado de forma transversal la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, tanto en el diseño, como en los mecanismos de ejecución, seguimiento y evaluación de las Estrategias de Desarrollo Local Leader con perspectiva de género.
- Se ha integrado la participación de la población joven, así como la conservación del medio ambiente, como aspectos transversales de todas las Estrategias.
- Se han establecido objetivos específicos vinculados a la lucha contra el cambio climático en sintonía con la política de la UE en esta materia.
- La innovación se ha configurado como factor imprescindible a tener en cuenta para la selección de los proyectos a apoyar.
- La creación de empleo es objetivo obligatorio en todas las EDL.
- La cooperación interterritorial y transnacional aparece como parte integrante de las Estrategias, con el objetivo de difundir y compartir problemas comunes y buenas prácticas con otras regiones de España y del resto de Europa.
- Se reserva una asignación de al menos un 20 % del Presupuesto de las EDL Leader a actuaciones con enfoque de género.
- Se reserva una asignación de al menos un 10 % del Presupuesto de las EDL Leader a actuaciones que tengan un impacto positivo sobre la población joven.

## 4. Futuro del LEADER 2021-2027

En las propuestas del futuro Reglamento FEADER se recoge la obligatoriedad de asignación de fondos para la aplicación del enfoque LEADER. Al igual que en la propuesta de Reglamento de FEDER, FSE y FEMP que también recoge el enfoque LEADER.

## 5. Conclusiones

La iniciativa y enfoque LEADER, junto con otras políticas sectoriales aplicadas en las zonas rurales de Andalucía durante los últimos 27 años, han contribuido de manera notable a su desarrollo social y económico, incentivando las capacidades para la creación y el mantenimiento del empleo, dotándolas de infraestructuras y servicios, diversificando sus economías, y mejorando su gobernanza; en definitiva, mejorando la calidad de vida en estos territorios. Todo ello ha contribuido al fortalecimiento de la cohesión territorial de Andalucía.

En concreto LEADER en Andalucía ha contribuido a:

- La modernización de las economías rurales.
- La creación de nuevas oportunidades de empleo.
- Mejorar la calidad de vida y a la conservación del medio ambiente.
- Incrementar la identidad territorial y rural mediante la dinamización de su población en la toma de decisiones sobre su territorio y la promoción y puesta en valor de sus recursos naturales, culturales, paisajísticos, etc.
- Incrementar los vínculos entre los agentes rurales.
- Evitar el despoblamiento y al mantenimiento de la población en los municipios rurales.

Los Grupos de Desarrollo Rural han sido y son elementos esenciales que han hecho posible alcanzar los objetivos marcados en los distintos periodos de programación y en sus estrategias de desarrollo. Aplicando el enfoque LEADER han incrementado sus capacidades y han fomentado la igualdad de oportunidades entre los hombres y mujeres del medio rural.

En definitiva, la aplicación del enfoque LEADER se ha mostrado como método adecuado y necesario en la ejecución de las políticas y programas de desarrollo rural; si bien la gestión y control de los fondos que financia Leader requiere un análisis de todas las administraciones en orden a la simplificación y adecuación de los procedimientos. No obstante, queda un periodo por desarrollar y esperamos avanzar hacia un medio rural diversificado, innovador y sostenible con una población que lidere su futuro.



# Principales ideas del debate: ideas para un balance de 'los LEADER'

## 1. El 'método LEADER': éxito y retos<sup>5</sup>

Las personas asistentes señalan que el programa LEADER, y más específicamente, el 'método LEADER' ha mostrado su eficacia para promover estrategias de desarrollo rural exitosas. En particular, se señala que esta metodología se basa en la autonomía de los GDR para diseñar y desarrollar la estrategia de desarrollo rural en cada territorio, así como su cercanía a los agentes locales, que permite la generación de relaciones de cooperación y confianza esenciales para promover el cambio que pretende el programa.

Concretamente, se destaca que el programa LEADER tenía un gran efecto movilizador entre los agentes potencialmente implicados en el desarrollo rural, una «motivación territorial» que ha logrado hacer del programa un elemento clave para el desarrollo rural, tanto por el consenso alcanzado entre los agentes implicados, como por los análisis evaluativos hechos al respecto.

No obstante, los asistentes señalan que su desarrollo enfrenta algunos retos que pueden limitar su alcance en la medida en que afectan a elementos esenciales del 'método

---

5 En este apartado se reflejan las intervenciones realizadas durante la discusión posterior a las intervenciones de los ponentes. Han sido agrupadas en atención a su similitud temática.

LEADER' para promocionar el desarrollo rural. Los retos más comunes expuestos se recogen a continuación.

## **2. El diseño de las estrategias de desarrollo rural**

Las personas asistentes llaman la atención sobre aspectos que han ido cambiando en el carácter del programa que han implicado limitaciones a su desarrollo, en general, a lo que supone el «método LEADER», vinculadas, principalmente, al hecho de que la iniciativa se desarrolle en el marco de los Fondos FEDER.

### **2.1. El acceso a la financiación**

El «método LEADER» se basaba en la selección de proyectos por los propios GDR en atención a su encaje en la estrategia de desarrollo territorial diseñada. El hecho de realizar la selección mediante concurrencia competitiva supone dotar de menos autonomía a los GDR y limitar las posibilidades de desarrollar la estrategia de desarrollo fijada.

La concurrencia competitiva puede resultar oportuna para iniciativas y proyectos que tienen cierto recorrido, pero suponen un obstáculo para iniciativas emergentes, pudiendo generar desigualdades entre iniciativas, actores y/o empresas según sus capacidades y trayectorias previas.

### **2.2. La delimitación de los objetivos**

La limitación de la financiación a proyectos que no superen los cien mil euros hace que no puedan desarrollarse «grandes apuestas» para el desarrollo territorial de las zonas, y más aún, porque no puede compatibilizarse con otro tipo de financiación. Esto puede limitar el alcance de las estrategias de desarrollo rural, así como limitar las «capacidades de negociación» de los GDR con potenciales agentes a involucrar o con las entidades financieras.

En algunos casos, puede resultar poco realista fijar objetivos específicos para sectores concretos de población en términos de creación de empleo, porque fuerzan procesos de planificación y desarrollo de actuaciones que pueden no estar en sintonía con la realidad de determinadas zonas.

### 2.3. La gestión de los proyectos

Los asistentes llaman la atención sobre aspectos administrativos que han introducido cierta rigidez en la gestión de los proyectos en aras del control y transparencia de los mismos, que se valora positivamente. Pero, en cambio, se señala que esto viene limitando la autonomía de los territorios para fijar y desarrollar sus estrategias, y además, se ha ido abandonando la reflexión de carácter estratégico sobre el programa, en general, y los GDR, en particular.

## 3. El 'arranque' y la continuidad de las actuaciones

Buena parte de las personas asistentes llaman la atención sobre la necesidad de garantizar la continuidad del programa para que las actuaciones puedan desarrollarse adecuadamente, para poder poner en marcha nuevas iniciativas, y para hacer posible la generación de relaciones de cooperación y confianza con los agentes que trabajan en los territorios, clave para el buen desarrollo de los proyectos.

Asimismo, se señala la necesidad de garantizar que los GDR tengan financiación suficiente para iniciar los proyectos apoyándoles, por ejemplo, mediante el aval del 50 % de los presupuestos de los GDR por las autoridades de gestión.

Se señala la necesidad de convertir al LEADER en un «programa continuo», no necesariamente ligado a Fondos FEDER, que garantice el desarrollo de su metodología basada en la cercanía de los GDR a la comunidad, así como la generación de relaciones de cooperación y confianza con los agentes locales. Este ejercicio también debería suponer un debate y, en caso necesario, un nuevo diseño del papel de los GDR para el nuevo periodo de programación (2020-2027), así como de los otros agentes que potencialmente pueden participar en el diseño y desarrollo de estrategias de desarrollo rural.







Centro de Estudios Andaluces  
**CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA,  
ADMINISTRACIÓN LOCAL Y MEMORIA DEMOCRÁTICA**