

30 años de programa LEADER en Andalucía. Apuntes al periodo 2014-2020

Este breve análisis pretende mostrar, por un lado, algunos de los indicadores sociales y económicos que permiten evaluar la incidencia territorial que ha supuesto la ejecución del enfoque LEADER de la Unión Europea en Andalucía durante el periodo de programación 2007-2013, aunque su ejecución real no concluyese hasta finales de 2015. Los resultados que se presentan proceden del análisis de los 6.225 proyectos ejecutados de los más de 12.000 iniciados, no existiendo información disponible con este nivel de detalle para el actual periodo de programación, al menos, hasta 2023. Por otro, se propone resaltar las modificaciones más importantes introducidas en el actual periodo de programación, así como algunas de las sugerencias para su mejora.

Eugenio Cejudo García, Juan Carlos Maroto Martos, Francisco Navarro Valverde | Dpto. Geografía Humana, U. de Granada

URL de la contribución <www.iaph.es/revistaph/index.php/revistaph/article/view/4440>

A modo de introducción

Sin lugar a dudas lo que ha venido en denominarse “reto demográfico”, asociado a la despoblación y al envejecimiento, es uno de los más importantes a los que nos enfrentamos en Europa. Se trata de un proceso que paulatinamente se ha ido agravando hasta alcanzar una situación crítica aunque muy desigual en sus diversos territorios. En nuestro país afecta, esencialmente, a los del *rural profundo*, distantes de los centros y ejes de actividad, convertidos en eriales demográficos, en regresión continua, al menos en los últimos 70 años, con una reducida, envejecida, masculinizada y desestructurada población.

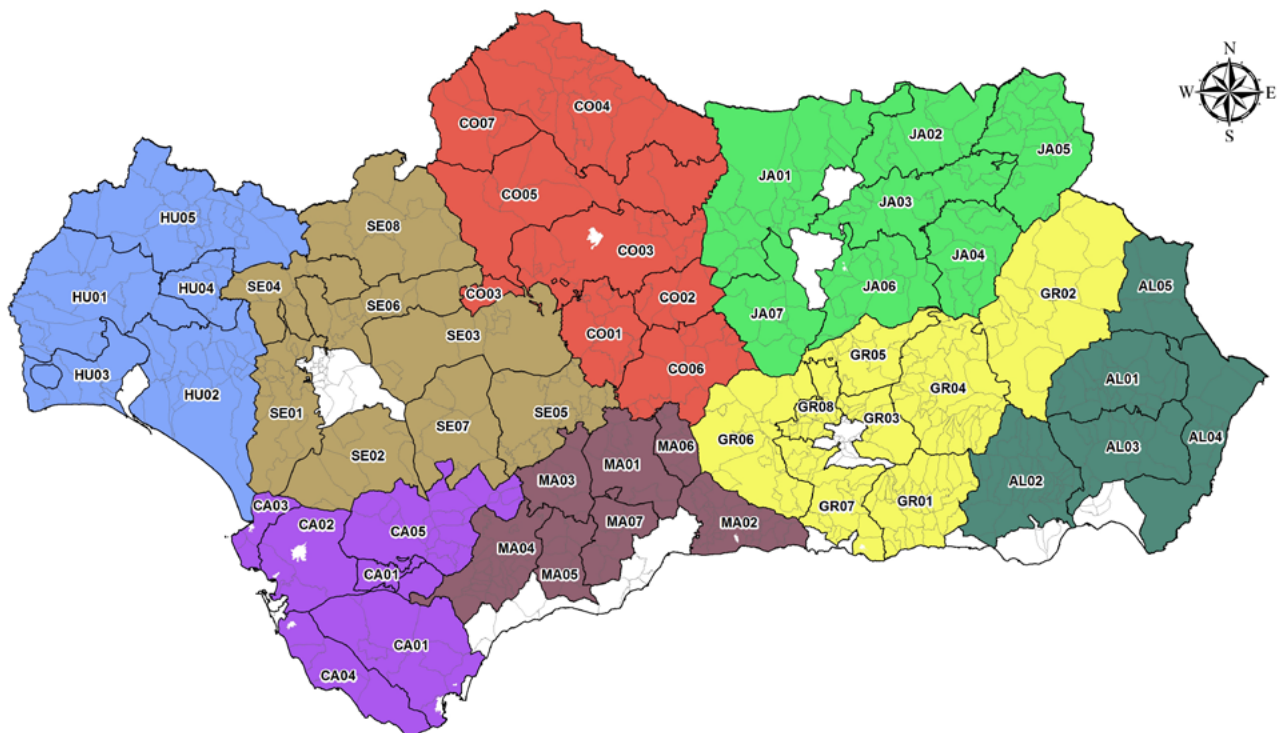
Unido a lo anterior, la importancia de las áreas rurales trasciende su significación en términos de superficie, población o capacidad de generar valor económico para anclarse en el mundo de lo simbólico a través del poderoso vínculo que representan estos lugares, entendidos como espacios vividos por sus moradores, con la cultura e identidad de sus pueblos. En ellos se encuentra, esperando a ser conocido, protegido y gestionado, un vasto y rico patrimonio natural y cultural construido históricamente a través de la relación de las personas en sociedad con su entorno.

Su magnitud requiere de una apuesta, no sólo financiera, clara y contundente, por parte de los poderes

públicos, priorizada y territorializada en base a ámbitos supramunicipales, que permita a los moradores de estos espacios disfrutar de los mismos servicios que la población urbana en términos de prestaciones y de accesibilidad. Desde esta óptica, las políticas públicas de carácter territorial juegan un papel determinante, especialmente, si se realizan a partir de enfoques ascendentes y socialmente participativos. El enfoque LEADER es el ejemplo más emblemático en el contexto europeo al pretender, de un lado, diversificar las economías locales a través de la puesta en valor de los recursos endógenos (físicos, económicos y humanos) de cada territorio y, por otro, el empoderamiento de las sociedades locales tanto a través de sus reforzadas instituciones como de la participación ciudadana.

La importancia de LEADER

LEADER, en sus diferentes versiones y programas clones –PRODER, entre otros–, ha desempeñado un papel trascendente en el incremento de la capacidad de resiliencia de los territorios rurales (SÁNCHEZ-ZAMORA; GALLARDO; CEÑA, 2014); en la implementación de prácticas de desarrollo neoendógeno (CHESHIRE; ESPARCIA; SHUCKSMITH, 2015) y en el papel jugado por los consorcios público-privados desde su implantación en 1991 (MARTÍNEZ; SACRISTÁN; YAGÜE, 2015), entre otros aspectos. En el caso andaluz son 52 las actuales zonas rurales de Andalucía.



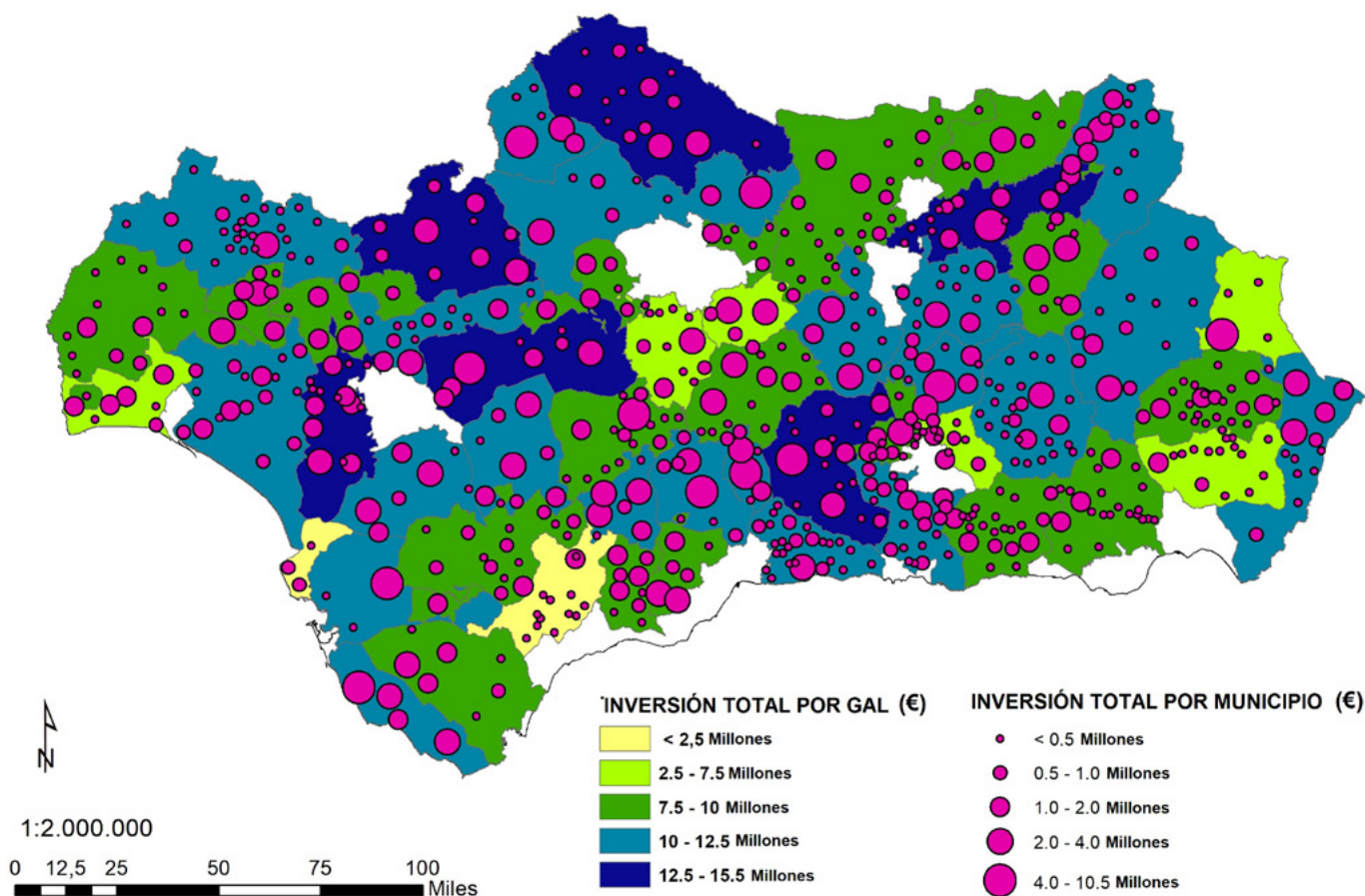
- | | | | |
|--|---|--|--|
| AL01. Valle de Almanzora | CO04. Los Pedroches | HU02. Condado de Huelva | MA03. Guadalteba |
| AL02. Alpujarra-Sierra Nevada de Almería | CO05. Sierra Morena Cordobesa | HU03. Costa Occidental de Huelva | MA04. Serranía de Ronda |
| AL03. Filabres Alhambilla | CO06. Subbética Cordobesa | HU04. Cuenca Minera de Río Tinto | MA05. Sierra de las Nieves |
| AL04. Levante Almeriense | CO07. Valle del Alto Guadiato | HU05. Sierra de Aracena y Picos de Arcoche | MA06. Territorio Nororiental de Málaga |
| AL05. Los Vélez | GR01. Alpujarra-Sierra Nevada de Granada | JA01. Campiña Norte de Jaén | MA07. Valle del Guadalhorce |
| CA01. Los Alcornocales | GR02. Altiplano de Granada | JA02. Condado de Jaén | SE01. Aljarafe-Doñana |
| CA02. Costa Noroeste de Cádiz | GR03. Arco Noroeste de la Vega de Granada | JA03. La Loma y Las Villas | SE02. Bajo Guadalquivir |
| CA03. Campiña de Jerez | GR04. Comarca de Guadix | JA04. Sierra de Cazorla | SE03. Campiña y los Alcores de Sevilla |
| CA04. Litoral de la Janda | GR05. Montes de Granada | JA05. Sierra de Segura | SE04. Corredor de la Plata |
| CA05. Sierra de Cádiz | GR06. Poniente Granadino | JA06. Sierra Mágina | SE05. Estepa-Sierra Sur de Sevilla |
| CO01. Campiña Sur Cordobesa | GR07. Valle de Lecrín Temple y Costa | JA07. Sierra Sur de Jaén | SE06. Gran Vega de Sevilla |
| CO02. Guadajoz y Campiña Este de Córdoba | GR08. Vega-Sierra Elvira | MA01. Antequera | SE07. Serranía Suroeste Sevillana |
| CO03. Medio Guadalquivir | HU01. Andévalo Occidental | MA02. Axarquía | SE08. Sierra Morena Sevillana |

Municipios y zonas rurales que integra el territorio LEADER de Andalucía | mapa Elaboración propia a partir de LEADER en ANDALUCÍA 2014-2020

Tras casi 30 años desde su implantación, también se observan aspectos que deben ser revisados. Por un lado, la necesidad de reequilibrar la distribución local de los fondos, ya que se favorece a los espacios más dinámicos mientras se olvidan los más aislados y deprimidos (CAÑETE; NAVARRO; CEJUDO, 2018) y, sobre todo, se favorece a las élites locales con iniciativa y recursos frente a los que no los tienen, marginando, e incluso excluyendo, a aquellos colectivos y territorios con peores situaciones de partida (NAVARRO; WOODS; CEJUDO, 2016), reforzándose los círculos y estructuras de poder ya existentes (BOSWORTH; ANNIBAL; CARROLL et ál., 2016). La citada situación se explica tanto por la propia filosofía neoliberal imperante como por mala praxis que desde el ámbito de lo local y de los propios grupos de

acción local (GAL) favoreciendo a determinados grupos de poder.

Por otro, habría que plantear una apuesta más decidida y contundente por la igualdad y la equidad en términos de juventud y género dentro de las políticas de desarrollo rural en el marco de Unión Europea, prácticamente inexistente hasta el periodo de programación 2000-2006. A partir de ese momento se potencia, por una parte, la participación de estos colectivos en los GAL y, por otra, se priman en los procesos de selección los proyectos liderados por mujeres y jóvenes, así como las ratios de subvención que estos reciben (VILADOMIU; ROSELL; FRANCES, 2010). Todo ello ha permitido un mayor nivel de visibilización y empoderamiento de las mujeres den-



Inversión total por municipio y grupo de acción local. LEADER 2007-2013 | mapa Elaboración propia a partir de información de la Dirección General de Desarrollo Sostenible del Medio Rural, Junta de Andalucía

tro de los GAL así como en las esferas personal, familiar, social y política de las comunidades locales (CHERAYI; JOSE, 2016). Ahora bien, cuando hablamos de su papel como emprendedoras o como beneficiarias en las actuaciones LEADER, los logros de las mujeres y de los jóvenes, especialmente de las primeras, son más difíciles de reconocer y ello a pesar de los mayores, pero manifiestamente insuficientes, apoyos financieros recibidos (VERCHER; ESCRIBANO; VALERO, 2015).

Algunos datos referidos a Andalucía 2007-2013

La inversión realizada en los 6.225 proyectos ejecutados en el eje LEADER en Andalucía entre 2007-2015 (de los más de 12.000 que iniciaron expediente de solicitud de ayuda) fue de 514,1 M€ de los que 209,1 (el 40,7%)

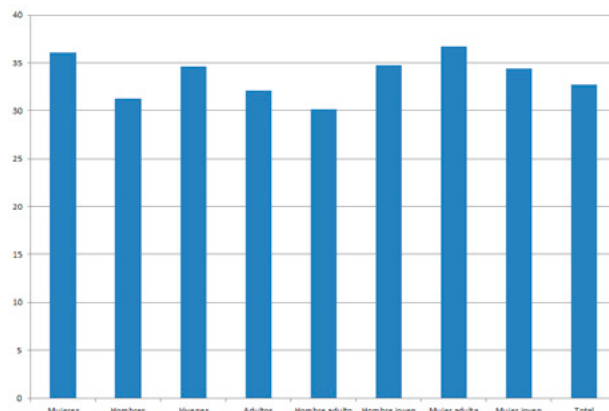
fueron ayudas procedentes del FEADER. Estas cifras son considerablemente menores a las del periodo 2000-2006: 928,1 y 347,6 M€ (el 37,5%), respectivamente. Ello se traduce en una inversión media por proyecto de 82.600 € que es más de 30.000 € inferior a la del periodo precedente (112.896 €). La iniciativa emprendedora en la situación de crisis financiera y económica en la que se ha ejecutado LEADER ha optado por reducir en mayor medida la inversión que realiza, que el número de proyectos que ejecuta, lo que se traduce en un coste unitario sensiblemente inferior. Otro de los datos que convendría resaltar es que el total de empleos generados fue de 20.753, de los que el 76,4% de los casos se corresponde con empleos ya existentes y el resto, creados. Son las personas jurídicas las que más empleo

generan con mucha diferencia sobre los demás colectivos, especialmente las sociedades limitadas, responsables del 42,3%, y las cooperativas agrarias con otro 24,5%; por su parte, el conjunto de las personas físicas crea el 13,7%. En bastante menor medida participan otros actores como son las entidades públicas (ayuntamientos, fundamentalmente) o los GAL.

Aunque, como se acaba de decir, las personas físicas no son el colectivo con mayor capacidad de inversión ni de generación de empleo de los territorios rurales, es evidente que son sus actores clave e insustituibles; es por ello que requieren una mención aparte en esta pequeña reflexión. Una primera cuestión que nos debería ocupar y preocupar a este respecto, y que sirve para ejemplificar su importancia desde el punto de vista territorial, es que en 163 municipios de los 703 que componen el territorio GAL en Andalucía, el 23,2%, no se ha implementado ningún proyecto por parte de un promotor privado –sea persona física o jurídica– y de ellos el 85,5% son municipios que tienen menos de 1.000 habitantes.

Otra de las cuestiones fundamentales es que se incrementa de forma apreciable la participación de jóvenes y mujeres como promotores de proyectos LEADER en la medida en que son los responsables del 25,1% de los proyectos ejecutados en este periodo, frente al 18,6% del periodo anterior. Las personas jóvenes son responsables del 7,4%, mientras la población adulta, entendida como la de 35 y más años, del 17,7% restante. Estos datos muestran un avance muy significativo del colectivo joven que casi duplica el 4,1% anterior así como el de más de 35 años que partía del 14,2%; lo mismo ocurre con la mujer (CEJUDO; NAVARRO; CAMACHO, 2017).

Frente a estos positivos hechos se ponen de manifiesto otros que ya no lo son tanto. De un lado, ninguno de estos colectivos tiene una participación proporcional al que suponen respecto de la población comprendida entre los 18 y 65 años; por el contrario, la población adulta y los varones participan en mayor medida que lo es su importancia demográfica. De otro, que todos los indicadores de la mujer, de los jóvenes y, sobre todo, de la mujer joven se sitúan por debajo de sus correspondientes: el hombre, los adultos o el hombre joven.



Porcentajes de subvención en programas de desarrollo rural en Andalucía atendiendo al perfil de los autónomos en el periodo 2007-2013 | gráfico
Elaboración propia a partir de información de la Dirección General de Desarrollo Sostenible del Medio Rural, Junta de Andalucía

Sirva como ejemplo que la inversión media por proyecto es de 43.919 € para la mujer joven, mientras que es de 64.007 € para el hombre joven; de 55.897 € para los jóvenes frente a los 63.755 € de los adultos; 55.743 € de las mujeres frente a 64.591 € de los hombres. Además, los porcentajes de subvención apenas varían de unos perfiles a otros de los emprendedores ya que los valores más extremos entre ellos no superan el 2%.

Se constata que la situación de la mujer, especialmente si es joven, no ha mejorado, sustancialmente, en su papel de emprendedora dentro de las actuaciones ligadas a LEADER. Cuando ha emprendido sus actuaciones han venido condicionadas por el menor acceso a la financiación así como por las dificultades que encuentra a la hora de conciliar la vida profesional y la familiar. Ello se traslada a los sectores de actividad, objetivos de negocio y estilo de gestión en los que puede y decide emprender. Mientras el varón lo hace en sectores y tipos de negocio (agrícolas, tecnológicos, servicios a las empresas) que requieren significativas inversiones, la mujer lo hace en actividades que necesitan de una menor inversión, con mayor flexibilidad en tiempo de trabajo y ligados a la prestación de servicios a las personas y al sector turístico (MONTERO; CAMACHO, 2018). No en vano, la puesta en valor del patrimonio natural y cultural, en sintonía con el desarrollo del turismo rural como actividad que amplifica los efectos económicos y sociales a la vez que permite su conocimiento in situ (MAROTO; PINOS;

CEJUDO, et ál., 2017), se ha convertido en motor de desarrollo de los territorios rurales de la Unión Europea.

Finalmente, otro aspecto a tener en cuenta, y que no podemos desarrollar con mayor profundidad, es que la mujer encuentra un importante volumen de empleo procedente de otros promotores, entre los que destacan las sociedades anónimas y las limitadas, fundamentalmente (958 y 3.605, respectivamente) y, secundariamente, de los GAL, con 639 empleos, si bien es el único grupo, si exceptuamos las órdenes religiosas, en el que el empleo para la mujer duplica al del hombre (639 y 320 respectivamente). Cuando son jóvenes y mujeres las que emprenden, especialmente si son las menores de 35 años, la inversión la realizan mayoritariamente para autoemplearse (CEJUDO; RUBERTIS; CAÑETE, 2018).

En síntesis, la crisis económica ha condicionado la implementación de los proyectos del eje LEADER en Andalucía en el periodo analizado. La atonía resultante ha supuesto que se incremente el número de municipios en los que no encontramos ningún proyecto ejecutado por parte de un promotor público. Se reducen de manera drástica las inversiones por proyecto y por persona emprendedora aunque se ejecutan un número de proyectos similar. Las personas jurídicas refuerzan su papel hegemónico en términos de inversión y empleo mientras las personas físicas incrementan sus niveles de participación, en términos relativos, respecto del periodo anterior. El papel de jóvenes y mujeres como emprendedores sigue mostrando peores indicadores que los adultos y los hombres; bien es cierto que son grandes beneficiarios del empleo generado por otros colectivos, especialmente de aquellos con alta capacidad para generarlo. Sigue existiendo una clara discriminación de género que penaliza doblemente a la mujer joven: por su sexo y edad.

¿Qué cambios presenta LEADER en el actual periodo 2014-2020?

A pesar de los claroscuros observados en el diseño y los resultados del eje LEADER en el periodo de programación 2007-2013, la Comisión Europea apostó de forma decidida por reformular su política de Desarrollo Rural manteniendo LEADER dentro de ella con la denomina-



Actuación apoyada con fondos LEADER. Centro de interpretación del trogloditismo de Trópolis (Valle del Zalabí, Granada) | foto Francisco Navarro Valverde

ción de Desarrollo Local Participativo pero asumiendo el enfoque territorial, metodológico e integrado consustancial a LEADER.

Las novedades más significativas tienen que ver con la posibilidad de disponer, complementariamente, de fondos financieros distintos a los del FEADER (FEDER, FSE o FEMP). También con la importancia asignada a la estrategia de desarrollo local como motor de la diversificación productiva de los territorios a través de una propuesta multisectorial, integral y coordinada, cuyo diseño debe contar con una participación efectiva y real de la sociedad civil. Y, finalmente, con la necesidad de su autoevaluación que permita tanto la corrección y adecuación de la estrategia propuesta, como de instrumento de aprendizaje para futuros marcos de programación.

El gasto público total establecido para LEADER es de 9.700 M€ para los 7 años de este periodo repartidos entre los 2.513 grupos de acción existentes en la UE, lo que equivale a 550.000 € GAL/año. Nuestro país sufre, tras el estancamiento de los fondos recibidos en 2017-2013, una brutal reducción hasta los 1.099 M€ para un total de 251 GAL, lo que supone una media inferior a la europea, y que se aplicará al 89% de nuestro territorio en el que habita el 27% de los ciudadanos residentes en España. Esta merma se explica por la progresiva menor significación de la PAC dentro de los menguantes recursos financieros de la UE y la decisión española

de recurrir exclusivamente a los fondos aportados por el FEADER.

Para finalizar reproducimos, literalmente, las sugerencias de mejora, idea 24, que Esparcia y Mesa (2018: 21) señalan en un reciente trabajo sobre los cambios recientes, situación actual y orientaciones para la mejora del LEADER en España:

“Idear sistemas de control más sencillos y proporcionados a la naturaleza de los proyectos. Simplificación de los procesos de solicitud de los proyectos. Control de los criterios de selección y convocatorias por parte de los GAL. Adecuación de las estructuras para la implementación del enfoque multifondo, y apoyo desde las Agencias Gestoras para que pueda llevarse a cabo. Capacidad para introducir criterios cualitativos y el conocimiento del territorio en la selección de los proyectos. Cooperación entre los GAL y las Agencias Gestoras (incluyendo a los organismos pagadores). Mejoras en los plazos de aprobación de proyectos por parte de las agencias gestoras). Pagos más rápidos a los beneficiarios. Fomento del trabajo en red entre los actores rurales. Fomento de actividades de animación del GAL. Flexibilizar y fomentar la participación de los GAL en otras políticas que puedan contribuir a los objetivos de la EDL. Mayor claridad en los requisitos de seguimiento y evaluación. Estímulo a avanzar en nuevas ideas y fomento de proyectos piloto. Fomentar la adopción del sistema de costes simplificados, y ayuda a su mejor conocimiento y difusión. Mejorar el conocimiento de otras herramientas de implementación, como los proyectos globales. Aumentar los recursos y el apoyo para la cooperación. Apoyar el intercambio de información entre actores LEADER a través de mejoras en plataforma europea o nacional”.

En definitiva, sigue estando muy vivo el debate sobre cómo lograr el desarrollo rural en Europa asumiendo tanto la importancia de la experiencia LEADER como la necesidad de más medios para afrontar con esperanzas de éxito el ingente reto planteado de frenar la despoblación rural.

BIBLIOGRAFÍA

- BOSWORTH, G.; ANNIBAL, I.; CARROLL, T.; PRICE, L.; SELICK, J.; SHEPHERD, J. (2016) Empowering local action through neo-endogenous development; the case of LEADER in England. *Sociologia Ruralis*, 56(3), 2016, pp. 427-449
- CAÑETE PÉREZ, J. A.; CEJUDO GARCÍA, E.; NAVARRO VALVERDE, F. (2018) ¿Desarrollo rural o desarrollo de territorios rurales dinámicos? La contribución a los desequilibrios territoriales por parte de los programas de desarrollo en el sur de España, Andalucía. *Anales de Geografía* [en línea], 37(2), 2018, pp. 265-295 <<https://revistas.ucm.es/index.php/AGUC/article/view/57726>> [Consulta: 10/06/2019]
- CASTILLO RUIZ, J. (coord.) (2013) *La Carta de Baeza sobre Patrimonio Agrario*. Sevilla: UNIA, 2013
- CEJUDO, E.; RUPERTIS, S. DE; CAÑETE J.A. (2018) Beneficiarios finales del eje LEADER en Andalucía 2007-2013 ¿Cómo les ha afectado la crisis según tipologías? En CEJUDO E., NAVARRO F.; CAMACHO, J. A. (ed.) *Nuevas realidades rurales en tiempos de crisis: territorios, actores, procesos y políticas*. Granada: Universidad de Granada, pp. 551-564
- CEJUDO, E.; NAVARRO, F.; CAMACHO, J. A. (2017) Los beneficiarios privados finales de los Programas de Desarrollo Rural. Realidades frente a necesidades de participación. El caso de Andalucía 2002-2008. *Cuadernos Geográficos*, vol. 52, n.º 2, 2017, pp. 155-175
- CHERAYI, S.; JOSE, J. P. (2016) Empowerment and social inclusion of Muslim women: Towards a new conceptual model. *Journal of Rural Studies*, 45, 2016, pp. 243-251
- CHESHIRE, L., ESPARCIA, J.; SHUCKSMITH, M. (2015) Community resilience, social capital and territorial governance. *Ager* [en línea], 18, 2015, pp. 7-38 <<https://recyt.fecyt.es/index.php/AGER/article/view/38068>> [Consulta: 10/06/2019]
- ESPARCIA, J.; MESA, R. (2018) *Leader en España: Cambios recientes, situación actual y orientaciones para su mejora. Resumen, conclusiones y propuestas* [en línea]. FEDER, MAPA, 2018 <http://www.redruralnacional.es/documents/10182/563684/Conclusiones_Propuestas_Evaluacion_LEADER_Esparcia_Mesa.pdf/5c5b29e6-54de-4dd5-b688-689a92cdb2de> [Consulta: 10/06/2019]
- LEADER en ANDALUCÍA 2014-2020. *Análisis y compilación de las Estrategias de Desarrollo Local de los Grupos de Desarrollo Rural andaluces: nivel regional y provincial*. Sevilla: Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible, 2019 <https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/An%C3%A1lisis_Compilaci%C3%B3n%20EDLL%202014_2020.pdf> [Consulta: 10/06/2019]
- MARTÍNEZ ARROYO, F.; SACRISTÁN LÓPEZ, H.; YAGÜE BLANCO, J. L. (2015) Are local action groups, under LEADER approach, a good way to support resilience in rural areas? *Ager* [en línea], 18, 2015, pp. 39-63 <<https://recyt.fecyt.es/index.php/AGER/article/view/38069>> [Consulta: 10/06/2019]

- MAROTO MARTOS, J. C.; PINOS NAVARRETE, A.; CEJUDO GARCÍA, E.; NAVARRO VALVERDE, F. (2017) La apuesta por el turismo rural dentro del Eje LEADER. El análisis de los proyectos turísticos en Andalucía 2007-13. En *International Conference on Regional Science*. Sevilla: Universidad Pablo de Olvaide, 2017. Disponible en línea: <<https://old.reunionesdeestudiosregionales.org/sevilla2017/media/uploads/2017/10/08/MarotoPinosCejudoNavarro.pdf>> [Consulta: 10/06/2019]
- MONTERO, B.; CAMACHO, J.A. (2018) Caracterización del emprendimiento femenino en España: Una visión de conjunto. *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, 129, 2018, pp. 39-65
- NAVARRO, F. A.; WOODS, M.; CEJUDO, E. (2016) The LEADER Initiative has been a vic-tim of its own success. The decline of the bottom-up approach in rural development pro-grammes. The cases of Wales and Andalusia. *Sociologia Ruralis*, vol. 56, n.º 2, 2016, pp. 270-288
- SÁNCHEZ-ZAMORA, P., GALLARDO-COBOS, R.; CEÑA-DELGADO, F. (2014) Rural areas face the economic crisis: analysing the determinants of successful territorial dynamics. *Journal of Rural Studies*, 35, 2014, pp. 11-25
- VERCHER SAVALL, N.; ESCRIBANO PIZARRO, J.; VALERO, D. E. (2019) Models de vida femenins en el medi rural. Un cas d'estudi a la Sierra del Segura (Albacete). *Documents d'Anàlisi Geogràfica* [en línea], vol. 65, n.º 1, 2019, pp. 139-161 <<https://dag.revista.uab.es/article/view/v65-n1-vercher-escribano-valero>> [Consulta: 10/06/2019]
- VILADOMIU, L. ROSELL, J.; FRANCES, G. (2010) Factores determinantes de la participación de la mujer como promotoras de proyectos Leader+. *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 226, 2010, pp. 177-206