

Cita bibliográfica: Nieto Figueras, C., Cantarero Prados, F. J., & Enrique Sayago, P. (2022). 30 años de LEADER en Andalucía. Diversificación, turismo rural y crecimiento inteligente. *Investigaciones Geográficas*, (78), 239-258. <https://doi.org/10.14198/INGEO.21118>

30 años de LEADER en Andalucía. Diversificación, turismo rural y crecimiento inteligente

30 years of LEADER in Andalusia, Southern Spain. Diversification, rural tourism and smart growth

Cristina Nieto Figueras¹ 
Francisco José Cantarero Prados^{2*} 
Pablo Enrique Sayago³ 

Resumen

Se exponen los principales resultados de un estudio realizado sobre la trayectoria seguida por el método de desarrollo rural LEADER en Andalucía durante sus treinta años de andadura y sobre los retos a los que se enfrentan en los últimos años, a través de los proyectos de diversificación y mejora de la calidad de vida impulsados por los Grupos de Acción Local andaluces. Para ello se analiza la evolución de los proyectos de turismo rural y las distintas opciones ligadas al aprovechamiento turístico de los recursos territoriales, así como su relación con las directrices europeas orientadas a un crecimiento inteligente. Tomando como referencia anteriores investigaciones sobre periodos precedentes, el estudio empírico se centra en las iniciativas impulsadas en las dos últimas fases de implementación de LEADER, analizando para ello las fuentes institucionales y contrastándolas con la información de proyectos, pormenorizada y recogida en los portales en línea de las 51 Zonas Rurales LEADER andaluzas. De los resultados se deduce la consolidación de la tendencia señalada por otros trabajos, referida a la madurez y creciente presencia de las iniciativas turísticas, y el compromiso con la innovación, sostenibilidad y especialización de las actuaciones. Asimismo, se reconocen las dificultades vinculadas a su integración en los Programas de Desarrollo Rural, que requieren propuestas de mejora para el próximo periodo 2023-2027, actualmente en proceso de diseño.

Palabras clave: Directrices europeas; partenariado; enfoque ascendente; desarrollo participativo; turismo rural; enfoque LEADER; Andalucía.

Abstract

This article presents the main results of a study on the trajectory of the LEADER rural development method in Andalusia during its thirty years of existence. Furthermore, it reports on the challenges it has overcome in recent years through the diversification and improvement of the quality of life projects promoted by the Andalusian Local Action Groups. For this purpose, the evolution of rural tourism projects and the different options related to the use of territorial resources are analyzed, together with their connection with European guidelines focused on smart growth. Taking previous research on

1 Departamento de Desarrollo Rural de la Subdirección Técnica. Agencia de Gestión Agraria y Pesquera de Andalucía (AGAPA), España. cristina.nieto.figueras@juntadeandalucia.es

2 Departamento de Geografía. Universidad de Málaga, España. fjcantarero@uma.es. * Autor para correspondencia

3 Departamento de Desarrollo Rural de la Subdirección Técnica. Agencia de Gestión Agraria y Pesquera de Andalucía (AGAPA), España. pablo.enrique.sayago@juntadeandalucia.es

preceding periods as a reference, emphasis is placed on the projects promoted during the last two phases of LEADER implementation, analysing the institutional sources and contrasting them with the detailed information collected in the online portals of the 51 Andalusian LEADER Rural Areas. The results reveal a consolidation of the trend indicated by other studies regarding the maturity and growing presence of tourism initiatives and a commitment to innovation, sustainability and specialisation in investment. In addition, the difficulties associated with their integration into Rural Development Programmes are recognized, requiring improvement proposals for the next period 2023-2027, which is currently in the design process.

Keywords: European guidelines; partnership; bottom-up approach; participatory development; rural tourism; LEADER approach; Andalusia.

1. Introducción

Desde la última década del pasado siglo, en la política europea de desarrollo rural ha emergido una opción innovadora de intervención pública (Buller, 2002; Cárdenas & Nieto, 2020), reconocida como alternativa al modelo tradicional de gestión pública, cuyo diseño y puesta en marcha han marcado un antes y un después en los objetivos comunitarios de dinamización de los territorios rurales (Cejudo et al., 2019; Ramos & Romero, 1995).

Se trata del método LEADER⁴, impulsado en 1991 como experiencia piloto bajo el formato de Iniciativa Comunitaria, con el fin de promover el desarrollo y la diversificación de las comarcas, apoyando actividades no tradicionales o con un planteamiento innovador, desde el aprovechamiento de los recursos endógenos, y la participación de los actores locales, participantes en la toma de decisiones y en el diseño de las estrategias de desarrollo rural (Abad, 2014), en el denominado enfoque ascendente (López Coteló & López Galán, 2018). LEADER se basa en las siguientes premisas: la perspectiva territorial-supramunicipal, el citado enfoque ascendente, el partenariado, el grupo de acción local (GAL en adelante), la gestión de proximidad, la innovación, la integración en red y la cooperación entre territorios (Agencia de Gestión Agraria y Pesquera de Andalucía [AGAPA], 2016; Cejudo et al., 2019).

En sus cinco períodos de implementación, y pese al modesto peso de los fondos asignados en la financiación de la política de desarrollo rural en la que se integra (Cañete et al., 2017), en Europa se ha consolidado este modelo de desarrollo con un rol esencial en la diversificación productiva, en la articulación social y en la generación de capital social (López Coteló & López Galán, 2018; Cejudo et al., 2019). La literatura reconoce sus aportaciones, como su capacidad para incrementar la identidad rural mediante el empoderamiento de la población local (Moscoso, 2005); el impulso al desarrollo local basado en los recursos endógenos (Bosworth et al., 2016); su contribución a la creación de empleo, a la mejora de la calidad de vida o a la conservación del medio ambiente (López Coteló & López Galán, 2018), etc.

En este largo camino, LEADER ha experimentado una evolución también constatada por la investigación científica, bajo la influencia de distintos factores: la crisis económica de 2008 (Berkowitz et al., 2015; Cejudo et al. 2018; Cejudo et al., 2019; Sánchez Zamora et al., 2014; Sánchez Zamora, 2018), su integración como eje transversal en los Programas de Desarrollo Rural (PDR en adelante) (Esparcia & Mesa, 2020), y el reflejo de las reformas de las prioridades europeas en sus políticas públicas (Esparcia, 2011; Esparcia & Escribano, 2011, 2012; Rodríguez, 2001).

Se reconoce el peso determinante de su integración en los PDR, con repercusiones que tanto los GAL como las autoridades de gestión califican de seriamente limitantes (Cañete et al., 2017; Esparcia & Mesa, 2020; Navarro et al., 2014, 2016), como la pérdida de autonomía o la sobrecarga burocrática de los GAL, agravada por la contracción de los recursos financieros de la Unión Europea (UE en adelante) por la crisis (Cejudo et al., 2019). Efectos que requieren mejoras sustantivas en los programas venideros, con el fin de “afrentar con esperanzas de éxito el ingente reto planteado de frenar la despoblación rural” (Cejudo et al., 2019, p. 14).

⁴ “*Liaison Entre Actions de Développement de l’Economie Rurale*” (LEADER), Diario Oficial de las Comunidades Europeas, COM 91/C/14: Comunicación de 15 de marzo de 1991 de la Comisión Europea.

En cuanto a las Políticas Europeas para 2014-2022⁵, su reforma responde a la Estrategia Europa 2020⁶, que aboga por un crecimiento inteligente, sostenible e integrador tras la crisis económica y financiera (Sánchez Zamora & Gallardo Cobos, 2019, 2020). Lo hace invocando las reformas necesarias para estimular el mencionado crecimiento inteligente y la creación de empleo, afrontar las debilidades estructurales de la economía, los retos sociales, y los desafíos vinculados a la globalización, a la presión sobre los recursos y al envejecimiento (Gallardo Cobos, 2018). La Política Agraria Común (PAC en adelante) y dentro de ella la Política de Desarrollo Rural pretenden contribuir a la Estrategia Europa 2020 impulsando un desarrollo más sostenible de los espacios rurales, un sector agrario más innovador y respetuoso con el clima, con mayor capacidad para la mitigación del cambio climático y su adaptación al mismo (Gallardo Cobos, 2014, 2018)⁷. En este contexto, aunque las iniciativas promovidas con LEADER siempre han tributado a sus premisas originales (dinamización social, diversificación productiva, calidad de vida, desarrollo sostenible), los factores generadores de cambio anteriormente mencionados se han dejado sentir.

1.1. Hipótesis, objetivo y estructura

En el conjunto de actividades diversificadoras de la economía que han visto la luz con LEADER, las opciones ligadas al aprovechamiento turístico de los recursos territoriales son una de las alternativas preferentes, mostrando en las actuaciones la huella de la evolución del modelo (Foronda Robles, 2006, 2008; Larrubia Vargas et al., 2004; Nieto Figueras & Cantarero, 2021).

En este sentido, se parte de la hipótesis de que los factores de cambio operados en los dos últimos periodos (la crisis económica, la integración de LEADER en los PDR y las nuevas directrices europeas), tienen efectivo impacto en la ejecución del modelo en los territorios andaluces, y en la evolución reciente del turismo rural.

Para tratar de comprobarla, el objetivo de este estudio es conocer la evolución del turismo rural con enfoque LEADER en las actividades de diversificación, atendiendo específicamente los dos últimos periodos en los que confluyen los citados elementos generadores de cambio.

Con este fin, la primera parte del artículo y a modo de contexto realiza una retrospectiva general de la trayectoria seguida por las actuaciones de diversificación, y el papel de la iniciativa turística. A continuación, se analizan las dos últimas etapas: el periodo 2007-2013, último completamente finalizado, y el periodo 2014-2022, actualmente en ejecución.

1.2. La evolución del impulso al turismo desde LEADER en Andalucía

En treinta años de andadura LEADER ha experimentado una evolución notoria, plasmada en su expansión territorial (Figura 1), y en los indicadores de contexto y resultados de la Tabla 1.

En el primer periodo (1991-1993), en Andalucía operaron 9 GAL, que invirtieron 32,4 millones de euros públicos para la diversificación de unas áreas que, por condicionantes diversos, se estaban quedando en la periferia de los flujos económicos, por la debilidad inversora y la ausencia de dinámica empresarial (Foronda Robles, 2008; López Coteló & López Galán, 2018; Nieto Figueras, 2021). Con el fin de dinamizar estos territorios, se promovieron 900 iniciativas en actividades de diversificación productiva (AGAPA, 2016). El turismo rural se erigió en la principal alternativa de diversificación de las Estrategias de Desarrollo Local (EDL en adelante) gestionadas por los GAL, destacando la construcción y rehabilitación de viviendas para alojamientos turísticos de diverso tipo, con el 58% de la inversión pública (Caro de la Barrera, 1994).

5 El periodo de programación 2014-2020 es prorrogado hasta 2022 para los programas financiados por el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Reglamento (UE) 2020/ del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de diciembre de 2020. <https://www.boe.es/doue/2020/437/L00001-00029.pdf>.

6 Comunicación [COM (2010) 2020 final] denominada Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador.

7 Diario Oficial de la Unión Europea, DOUE L 347/487, 20 de diciembre de 2013: Reglamento (UE) n° 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader).

Los objetivos de Desarrollo Rural que contribuyen a la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador se enmarcan en las 6 prioridades de Desarrollo Rural de la UE: la transferencia e innovación en el sector agrario y silvícola y en las zonas rurales; la competitividad del sector; la organización de la cadena de distribución de alimentos y la gestión de riesgos; los ecosistemas dependientes del sector agrario y silvícola; la eficiencia de los recursos; la inclusión social, la disminución de la pobreza y el desarrollo de las áreas rurales.

Tabla 1. Evolución de LEADER en Andalucía (1991-2022)

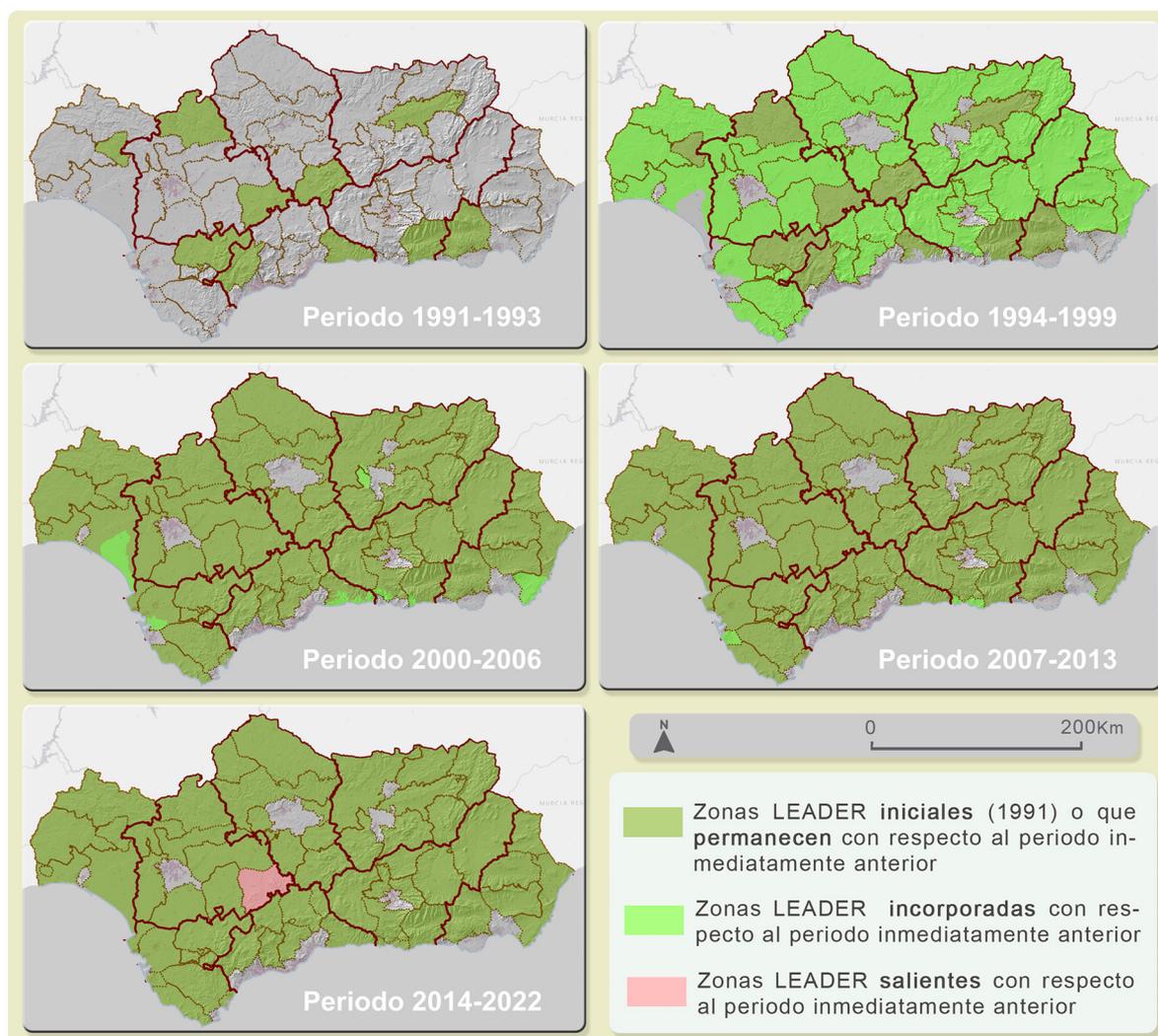
Periodos de programación	N.º ZONAS LEADER	N.º MUNICIPIOS	SUPERFICIE Km ² (% ANDALUCÍA)	HABITANTES	INVERSIÓN PÚBLICA (MILLONES €)	N.º PROYECTOS	PROYECTOS TURISMO	
							Total	%
Periodo 1 (1991-1993)	9	95	13.436 (15)	571.669	32,39	900	550	61
Periodo 2 (1994-1999)	49	656	78.522 (90)	3.000.000	195,44	6.810	1.500	22
Periodo 3 (2000-2006)	50	693	79.010 (90)	3.100.000	310,28	8.178	613	7,4
Periodo 4 (2007-2013)	52	704	80.267 (92)	4.000.000	209,13	6.227	785	12,6
Periodo 5 (2014-2022) *	51	713	83.029 (95)	4.408.464	257 **	1.806	570	31,5

(*) Los datos (n.º de proyectos) son de las convocatorias 2017 y 2018, a falta de las siguientes convocatorias

(**) Asignación prevista al principio del periodo de programación.

Fuente: AGAPA (2016 y 2021). Elaboración propia

Figura 1. Evolución territorial LEADER en Andalucía (1991-2022)



Fuente: AGAPA Andalucía (2016). Base cartográfica: Esri, HERE, Garmin, aportantes a OpenStreetMap (2020). Elaboración propia

En el segundo periodo (1994-1999), el modelo se extendió a 47 comarcas, destinando 195,44 millones de euros de inversión pública para el impulso de 6.810 iniciativas (AGAPA, 2016). La actividad turística retrocedió en términos relativos, ocupando el 24% del esfuerzo inversor, debido a la incorporación de nuevos espacios con fuerte base y potencial agrario, lo que se tradujo en una mayor diversificación de las actividades, buena parte de ellas vinculadas a la transformación, procesamiento y/o comercialización de los productos del sector agroalimentario (López Cotelo & López Galán, 2018).

En las actividades turísticas se identificó un doble patrón: por un lado, el de las áreas que ya habían participado en LEADER en la fase anterior; por otro, las que comenzaban a implantar el modelo. En aquellas, emergieron las actividades complementarias y las destinadas a la mejora de la calidad en la oferta existente. En éstas, la iniciativa se centró en las infraestructuras turísticas y servicios de alojamiento, ante su inexistencia y/o escasez (Márquez et al., 2005, 2006; Nieto Figueras & Cantarero, 2021).

El tercer periodo (2000-2006), con 50 GAL, fue el de mayor inversión LEADER en Andalucía, con 310,28 millones de euros públicos, impulsando 8.178 experiencias LEADER, de las cuales 613 apostaron por la actividad turística. La UE priorizó la innovación, la cooperación, la calidad de las intervenciones, su transferibilidad, y la valorización del patrimonio natural y cultural⁸. Estas directrices, unidas a la madurez mostrada por el turismo rural en 15 años de LEADER (Foronda Robles, 2008), se reflejaron en las iniciativas impulsadas, con una amplia diversidad tanto en su tipología, como en el momento procesal del producto turístico: oferta complementaria diversificada, servicios turísticos diferenciados, gestión y conservación del patrimonio cultural y natural identitario como producto turístico, planificación, promoción, comercialización, formación especializada, implantación de sistemas de calidad, etc. (Cejudo & Maroto Martos, 2007; Pulido Fernández, 2005).

En el cuarto periodo (2007-2013), 52 entidades operaron como GAL en comarcas denominadas Zonas Rurales LEADER (ZRL en adelante). Se dejan ver los efectos de la crisis de 2008 en la menor capacidad de riesgo de la iniciativa privada, cuya contracción tiene su correlato en la disposición a emprender y en la inversión pública que la acompaña, reflejándose en la reducción de la inversión pública y en el número de iniciativas: 209 millones de euros y 6.227 proyectos, un retroceso del 32% y 23% respectivamente (Nieto Figueras, 2021). El turismo rural en esta etapa ha sido estudiado en profundidad analizando el nivel de ejecución de proyectos, distribución espacial, creación de empleo y movilización de inversión, concluyendo que esta opción sigue teniendo peso propio en LEADER, con el 12% de los proyectos y el 16,1% de las inversiones (Maroto Martos et al, 2017).

En el quinto periodo (2014-2022), en Andalucía están operando 47 GAL, que gestionan 51 de las 52 ZRL del periodo anterior⁹, siendo que 4 GAL están gestionando 2 comarcas cada uno, y una ZRL no participa de LEADER (Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible [CAGPDS], 2019; Nieto Figueras, 2021). Esta fase se encuentra en ejecución, habiéndose publicado 3 convocatorias anuales de ayudas a emprendedores (correspondientes a los años 2017, 2018 y 2020¹⁰), y estando en preparación la del año 2022. La de 2017 está resuelta; la de 2018 en fase de resolución provisional. Dada la provisionalidad de los datos solo es posible ofrecer una imagen muy aproximada del periodo, siendo precisa su finalización para obtener resultados concluyentes.

2. Metodología

2.1. Área de estudio

El área de estudio (Figura 2), es la Comunidad Autónoma de Andalucía, designada por la UE como autoridad de gestión y coordinación de los GAL andaluces, siendo la región con mayor número de Zonas Rurales Leader de Europa, y con mayor heterogeneidad entre ellas (Esparcia & Mesa, 2020), posibilitando analizar realidades muy distintas en una misma unidad administrativa, regidas por una única entidad del mayor nivel de decisión y competencias¹¹.

8 Diario Oficial de las Comunidades Europeas. DOUE C 139/05, 14 de abril de 2000. Comunicación de la Comisión a los Estados Miembros por la que se fijan orientaciones sobre la iniciativa comunitaria de desarrollo rural Leader+.

9 Anexo III de la Orden de 19 de enero de 2016, por la que se regula y convoca el procedimiento de selección de los Grupos de Desarrollo Rural candidatos para la elaboración de las Estrategias de Desarrollo Local en la Comunidad Autónoma de Andalucía para el periodo 2014-2020. Boletín Oficial de la Junta de Andalucía nº 14 de 22/01/2016.

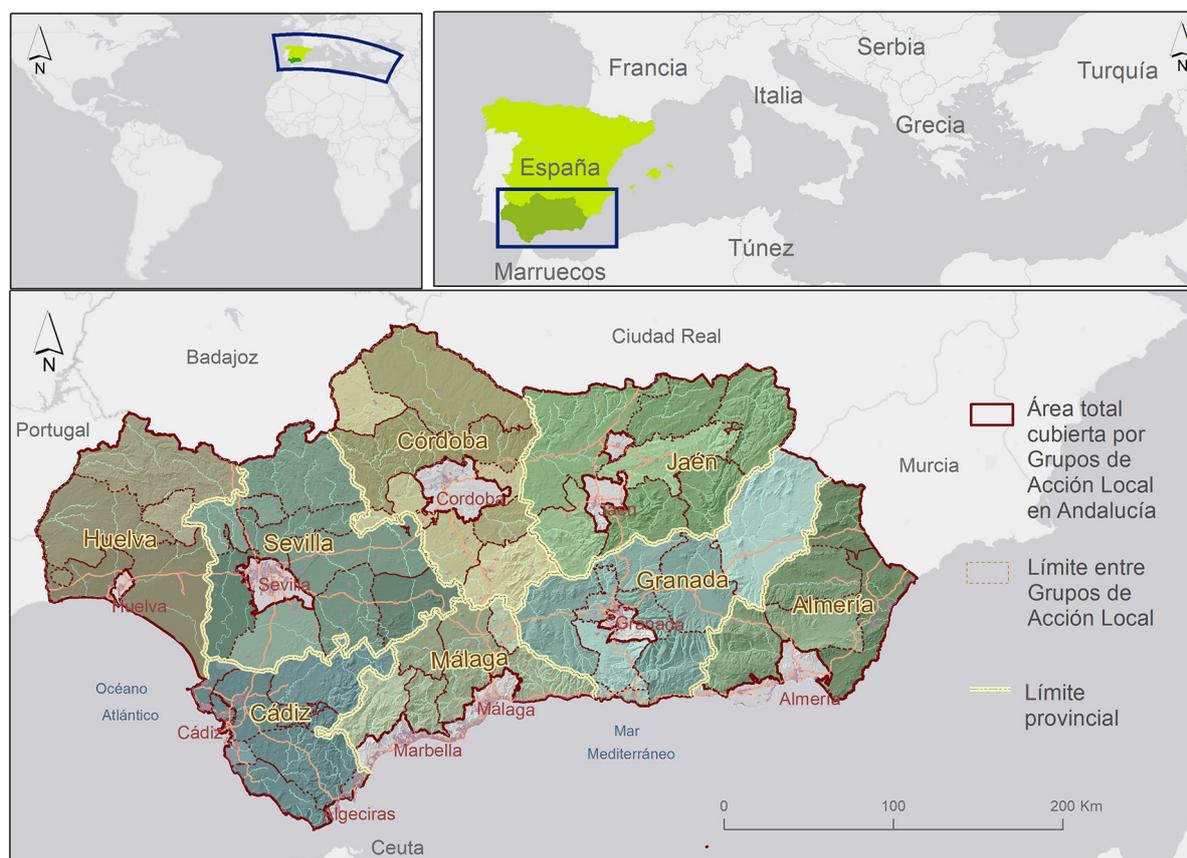
10 La convocatoria de la anualidad 2019, de publicación prevista para el primer trimestre de 2020, se retrasó en gran medida por la COVID 19, que obligó a implantar el trabajo no presencial, con dificultades en los primeros meses (Fuente: Junta de Andalucía).

11 Decisión de Ejecución de la Comisión (C) nº 5741 final, de 10 de agosto de 2015, que se aprueba el programa de desarrollo rural de Andalucía a afectos de la concesión de ayudas al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural.

2.2. El método de trabajo

El estudio aborda específicamente los dos periodos en los que LEADER está integrado en los PDR: el último finalizado (2007-2013) y el actualmente vigente (2014-2022). El primero ofrece información sobre procedimientos completados y certificados por la Unión Europea, arrojando una visión completa y finalista. El segundo se encuentra en plena vigencia, con convocatorias en distinto grado de ejecución, por lo que se presenta una aproximación a partir de la convocatoria finalizada (año 2017) y de los resultados provisionales de la segunda (año 2018).

Figura 2. Área de estudio



Fuente: Esri, HERE, Garmin, aportantes a OpenStreetMap (2020). Elaboración propia

2.2.1. El estudio de los resultados del periodo 2007-2013: diversificación y turismo rural.

Se analiza en primer lugar el conjunto de actuaciones de diversificación y el peso que en ellas ocupan opciones como el turismo rural. En segundo lugar, se profundiza en estas últimas, confrontándolas con otras acciones y medidas vinculadas al aprovechamiento turístico de los recursos y las actividades generadas. En las provincias identificadas por su mayor orientación hacia el turismo, se examinan con más detalle las operaciones específicamente catalogadas en el grupo de turismo rural (acción 313), atendiendo a la tipología de los proyectos. Los pasos son:

1. Análisis de las bases de datos proporcionadas por la Administración andaluza (AGAPA, 2016) sobre proyectos ejecutados por los GAL en el periodo 2007-2013.
2. Análisis de: las distintas acciones de diversificación de la medida 413 (Diversificación y calidad de vida); tratamiento que se da al turismo rural, tanto en la acción 313 (fomento de actividades turísticas), como en otras distintas a la misma, por su relación o incidencia en el sector; y el peso en la citada acción 313 de sus subtipologías: 313.1 (Apoyo a empresas del sector turístico); 313.2 (Apoyo a asociaciones empresariales y profesionales turísticas); 313.3 (Dotación y mejora de servicios, infraestructuras, equipamientos y herramientas de apoyo al turismo rural); y 313.4 (Diseño y promoción de paquetes y servicios turísticos).

2.2.2. El periodo 2014-2022: marco procesal y primeros resultados

El periodo vigente se ha abordado desde una doble perspectiva: de un lado, analizando el aparato diseñado por la autoridad de gestión para dar respuesta a las prioridades estratégicas comunitarias, con el fin de conocer si se proporciona el marco adecuado para que LEADER les dé cumplimiento. De otro, se hace una breve aproximación a las actuaciones impulsadas en las convocatorias con mayor ejecución, y al peso del turismo rural entre las mismas. Se establecen los siguientes pasos:

1. Revisión del corpus jurídico y reglamentario andaluz, atendiendo la manera en la que las prioridades estratégicas europeas han sido transpuestas a las disposiciones normativas.
2. Exploración de las 51 EDL publicadas en las páginas webs de los GAL andaluces, a las que se puede acceder a través del portal de la Junta de Andalucía¹², así como de la Asociación Rural de Andalucía (ARA)¹³, que ofrecen información detallada para identificar los instrumentos de evaluación de resultados exigidos por el marco normativo. Con el conocimiento obtenido sobre las propuestas de estos documentos estratégicos, procede analizar en qué medida se han llevado a la práctica, objeto del siguiente paso metodológico.
3. Análisis de los resultados de las 51 EDL, para conocer el posible impacto que la consecución de las directrices comunitarias y los marcos comunes de seguimiento y evaluación inherentes a los PDR, están teniendo en la implementación de LEADER, y en las iniciativas de diversificación y de turismo rural. Para ello se ha de revisar las convocatorias anuales de ayudas a promotores. Dado que las bases de datos no permiten filtrar las actuaciones sectoriales como las de turismo, se debe recurrir a los documentos de líneas de acción, que en cada convocatoria anual elaboran los GAL desarrollando las actuaciones ofertadas a la iniciativa emprendedora, y a las resoluciones de las solicitudes presentadas, disponibles en las páginas web de los GAL. En la fecha de redacción de este trabajo, se ha analizado los resultados definitivos de la convocatoria 2017 y los provisionales de la convocatoria 2018, atendiendo a los nombres y las descripciones de los proyectos con ayuda concedida.

3. Resultados

3.1. La diversificación LEADER en el periodo 2007-2013

En el periodo 2007-2013 los GAL de Andalucía promovieron 6.227 iniciativas. Su primer nivel de desagregación es el de las medidas LEADER del PDR, en función del objetivo estratégico perseguido: la medida 411 (Competitividad); la 412 (Medio Ambiente y/o utilización sostenible de tierras); y la 413 (Calidad de vida y/o diversificación). La medida 413 concentró el 72,62% de los proyectos (4.522 proyectos), y el 70,66% de las inversiones.

Centrándonos en esta última medida, el siguiente nivel de desagregación es el de las acciones y los grupos de intervención, que identifican las iniciativas de diversificación de un sector u objetivo concreto dentro de la medida, y cuya distribución queda reflejada en la Tabla 2.

Al amparo de la citada medida 413 se promovieron 4.522 proyectos en Andalucía con 147,7 millones de euros públicos. De las 20 acciones y grupos de intervención que la integran (AGAPA, 2016), cuatro concentran el 70% de los proyectos y el 72% de las inversiones. Se trata de las siguientes, ordenadas por su peso en el conjunto de las inversiones: las de apoyo a empresas prestadoras de servicios a la economía y a la población rural (grupo 321.1), el fomento de actividades turísticas (acción 313), la dotación y mejora de servicios, infraestructuras, equipamientos y herramientas para mejorar la calidad de vida (grupo 321.7), y las ayudas a microempresas (grupo 312.1). Dentro de este panorama regional, algunas provincias registran distintos comportamientos en las preferencias mostradas, que pueden apreciarse en la Figura 3.

Jaén presenta la mayor diversidad sectorial, con casi un cuarto de la inversión (24%) en el grupo 312.1 de “ayuda a microempresas”, duplicando la media regional (11,6%), con 199 actuaciones catalogadas en segmentos distintos al turístico (acción 313), y a la producción primaria —en la medida 411 (Competitividad), no incluida en la Tabla 2, circunscrita ésta a la medida 413—. Al analizar la medida 411, se identifican un 35% de iniciativas ligadas al sector primario, proporcionándole servicios especializados, como

12 <https://juntadeandalucia.es/organismos/agriculturaganaderiapescaydesarrollosostenible/areas/desarrollo-rural/marco-andaluz/paginas/lidera-agentes-gdr-contacte.html>

13 <https://www.andaluciarural.org/directorio-gdr/>

laboratorios de análisis; productos fitosanitarios; talleres de reparación y repuestos de maquinaria agrícola, o dedicándose a la elaboración, procesado, transformación industrial, comercialización y/o distribución de productos agropecuarios: industrias cárnicas y embutidos; panadería/repostería; producción de biodiesel a partir de subproductos procedentes de la actividad ganadera y agrícola; así como carpintería, cosmética y derivados de la aceituna. A este respecto, conviene recordar la importancia del sector primario en esta provincia, que entre otros aspectos es la mayor productora de aceite de oliva de España, con el 20% de la producción mundial (AGAPA, 2020), y generando un amplio conjunto de actividades relacionadas con la olivicultura, su producción y comercialización. La medida en que las actuaciones LEADER complementan éste u otros sectores constituye un interesante punto de partida para posteriores estudios.

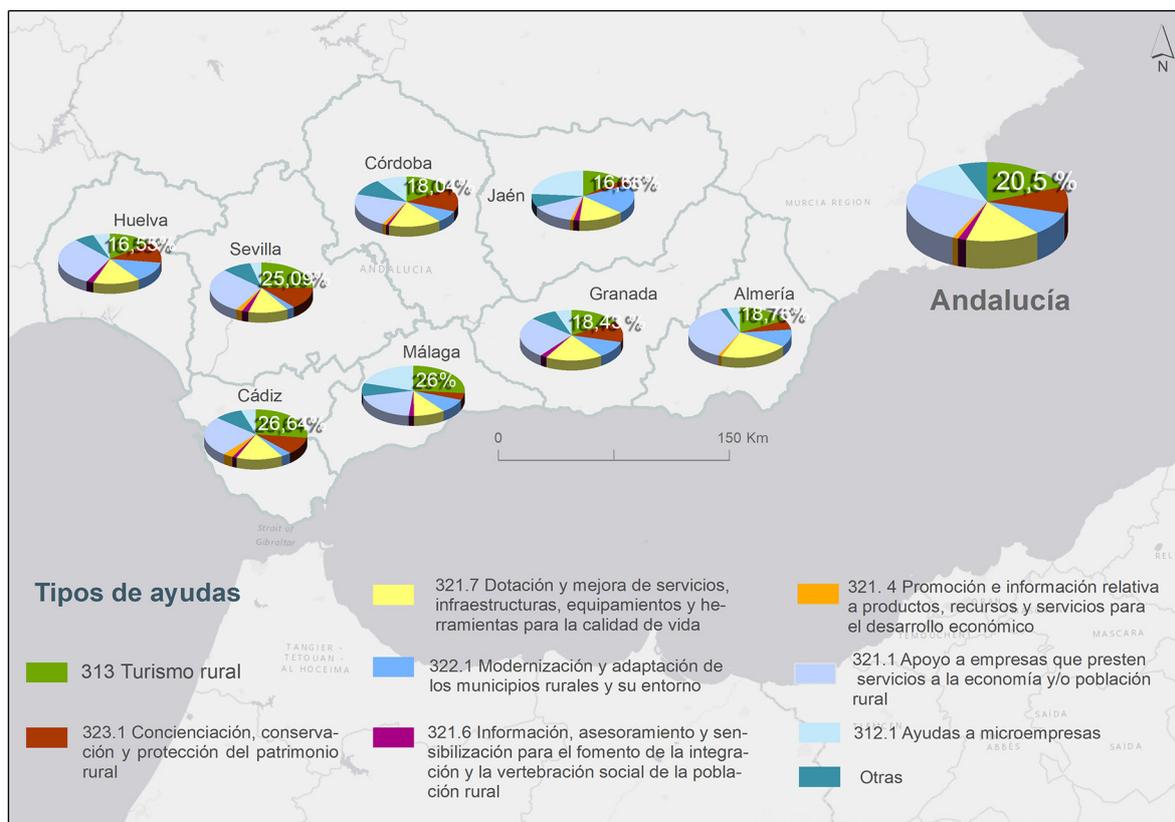
Tabla 2. Principales acciones LEADER de diversificación productiva en Andalucía y provincias

Medidas*	312.1	313	321.4	321.6	321.7	322.1	323.1	321.1	Otras
ANDALUCÍA									
nº proyectos	725	783	110	155	695	320	385	967	186
%	16,03	17,32	2,43	3,43	15,37	7,08	8,51	302,19	19,23
% Inversión	11,62	20,50	1,34	2,17	19,23	8,16	7,93	259,61	3,61
ALMERÍA									
nº proyectos	31	50	8	7	99	23	40	36	-14
%	9,78	15,77	2,52	2,21	31,23	7,26	12,62	156,52	-38,89
% Inversión	5,99	18,76	1,28	0,96	25,81	8,18	4,66	390,08	41,20
CÁDIZ									
nº proyectos	21	71	11	6	44	6	17	77	6
%	7,45	25,18	3,90	2,13	15,60	2,13	6,03	1283,33	7,79
% Inversión	6,42	26,64	3,36	1,72	19,31	3,26	9,02	624,62	-30,78
CÓRDOBA									
nº proyectos	125	81	10	9	92	26	83	113	32
%	21,26	13,78	1,70	1,53	15,65	4,42	14,12	434,62	28,32
% Inversión	12,24	18,04	1,44	1,22	21,40	6,72	11,44	270,28	0,63
GRANADA									
nº proyectos	68	91	7	16	90	70	66	129	32
%	10,95	15,40	1,13	2,58	14,49	11,27	10,63	184,29	24,81
% Inversión	7,01	16,55	0,25	2,32	23,08	9,33	9,67	221,90	10,96
HUELVA									
nº proyectos	68	181	8	23	85	50	44	181	90
%	11,51	30,63	1,35	3,89	14,38	8,46	7,45	362,00	49,72
% Inversión	7,15	25,61	0,78	2,72	19,21	10,97	9,97	233,55	35,39
JAÉN									
nº proyectos	199	174	31	58	118	90	50	89	-84
%	22,95	20,07	3,58	6,69	13,61	10,38	5,77	98,89	-94,38
% Inversión	24,07	16,66	1,47	2,56	17,45	14,56	2,97	95,52	-19,31
MÁLAGA									
nº proyectos	140	101	10	13	91	43	19	113	12
%	24,22	17,47	1,73	2,25	15,74	7,44	3,29	262,79	10,62
% Inversión	21,48	26,00	0,48	2,37	12,44	7,77	3,26	261,50	-27,92
SEVILLA									
nº proyectos	73	118	27	24	76	12	66	222	105
%	10,77	17,40	3,98	3,54	11,21	1,77	9,73	-	47,30
% Inversión	4,99	25,09	2,28	2,70	16,73	2,51	11,35	945,71	-4,07

* 312.1 Ayudas microempresas; 313 Fomento actividades turísticas; 321.4 Promoción y servicios desarrollo económico; 321.6 Vertebración social; 321.7 Servicios y equipamientos calidad vida; 322.1 Modernización municipios y entorno; 323.1 Patrimonio rural; 321.1 Empresas de servicios y economía rural

Fuente: AGAPA (2016). Elaboración propia

Figura 3. Inversión pública en proyectos de diversificación con enfoque LEADER: Andalucía y provincias



Fuente: AGAPA (2016). Base cartográfica: Esri, HERE, Garmin, aportantes a OpenStreetMap (2020). Elaboración propia

En las comarcas almerienses predominan los proyectos relacionados con la prestación de servicios e infraestructuras de mejora de la calidad de vida (grupo 321.1 y grupo 321.7), con casi el 58% de las inversiones, frente al 40% del conjunto andaluz. Estas categorías integran actuaciones de mejora, modernización y/o adquisición de equipamientos e infraestructuras de los municipios, en las que la iniciativa procede, en el 97% de los proyectos, de promotores públicos: ayuntamientos, diputaciones y mancomunidades. Según otros autores, podría mostrar una tendencia a compensar con LEADER la insuficiente cobertura de estos servicios por parte de fuentes institucionales de mayor escala competencial (Cañete et al., 2017).

En Cádiz, Málaga y Sevilla el turismo rural (acción 313) aglutina más de la cuarta parte de la inversión, ante el 20,5% de la media regional, orientación analizada en el siguiente apartado.

Estos contrastes entre provincias merecen atención específica en estudios más detallados, para tratar de concretar las razones que los promueven, y que sitúan a unos territorios provinciales en determinados posicionamientos con respecto al promedio de la Comunidad Autónoma.

3.2. El turismo impulsado con LEADER en el periodo 2007-2013

Las bases de datos institucionales registran las iniciativas de acuerdo a la codificación anteriormente citada de medidas, grupos de intervención y acciones excluyentes entre sí. Así, la acción 313, con 783 actuaciones turísticas, excluye muchas operaciones con vinculación a la generación de una oferta turística de calidad, al aprovechamiento sostenible de los recursos territoriales, o a la conformación de entornos más atractivos para la demanda turística, pero codificadas bajo otras medidas y acciones: la 323.1 de “concienciación, conservación y protección del patrimonio rural”; la 322.1 de “modernización y adaptación de los municipios rurales y su entorno”; y la 312.1 de “ayuda a microempresas”, que respectivamente integran 385, 320 y 725 proyectos. Al codificar las actuaciones con una referencia excluyente, la exploración de los datos así consignados ofrece una estimación a la baja.

Lo mismo ocurre al ascender en la catalogación, atendiendo a los ejes y medidas. Así ocurre con el eje 2 y su medida 412, de “medio ambiente/utilización sostenible de tierras”, donde los GAL han impulsado

131 proyectos de conservación de la naturaleza y el paisaje en explotaciones agrícolas y ganaderas y en zonas forestales. Aunque estas iniciativas han dejado 3,9 millones de euros en las comarcas, apenas un 2% de la inversión pública LEADER (AGAPA, 2016), han contribuido al mantenimiento de otras ayudas del PDR distintas a LEADER: las ayudas agroambientales y del medio forestal, que han destinado 704 millones de euros públicos a la mejora ambiental de las explotaciones y los entornos rurales¹⁴. Estas ayudas exigen el cumplimiento de compromisos respetuosos con el medio ambiente, siendo aquí donde intervienen las iniciativas de la medida 412, dando apoyo técnico desde LEADER a los titulares de las explotaciones para su cumplimiento. De este modo y en el marco del acervo normativo comunitario de obligado cumplimiento¹⁵, las inversiones de esta medida LEADER, tenían como objetivo reforzar el carácter de utilidad pública de las áreas de influencia de los espacios naturales, las zonas Natura 2000, y las zonas de alto valor ambiental. Según se deduce, estos proyectos LEADER tienen una importancia cualitativamente mayor a la que representa la inversión directa asociada, a través de su efecto en la mejora ambiental de los entornos rurales como posible destino turístico, especialmente para una demanda cada vez más especializada, exigente, y comprometida con el medio ambiente y el cambio climático. En este sentido, resulta de interés profundizar sobre esta realidad, mediante estudios ulteriores que permitan calibrar con mayor exactitud dicho impacto.

Otros investigadores ante esta misma limitación de las bases de datos, han prescindido de las operaciones no adscritas a la acción 313 para evitar ambigüedades o imprecisiones (Cejudo et al., 2019). Con el conocimiento aportado por estas investigaciones, se pretende complementar el análisis desde un doble acercamiento. Por un lado, confrontando los proyectos de la acción 313, con aquéllos que se han denominado “asimilables” o “transversales” al aprovechamiento turístico, entendiendo que contribuyen a mejorar la oferta y el destino, o abordan ramas de actividad estrechamente vinculadas al desarrollo de un sector, el turismo rural, que en 30 años de LEADER en Andalucía ha ganado en madurez y sofisticación, participando en la generación de un tejido empresarial importante en las comarcas rurales. Tratamiento que se aproxima al efectuado en otros trabajos, al detectar la confluencia de actividades no turísticas con la emergencia de iniciativas propiamente turísticas (Belligiano & Rubertis, 2016; Hortelano, 2019).

En consonancia con este planteamiento, se han considerado todos los proyectos integrados en el grupo 323.1 (patrimonio rural), así como parte de las actuaciones de los grupos 322.1 (modernización de los municipios y su entorno) y 312.1 (ayudas a microempresas), seleccionadas de acuerdo a la definición que de las mismas ofrecen las fuentes consultadas. La información resultante aparece en la Tabla 3.

Respecto del grupo 322.1, 160 de sus 320 proyectos contribuyen a la conformación de una oferta turística de calidad o a mejorar los entornos como destino turístico, según se desprende de la denominación que define cada actuación, con ejemplos como: construcción, rehabilitación o embellecimiento de elementos patrimoniales (miradores, paseos, parques); puesta en valor turístico de los municipios; creación de espacios monumentales; recuperación ambiental de entornos para uso turístico; o acondicionamiento de enclaves naturales, entre otros. De las 725 iniciativas del grupo 312.1 de ayuda a microempresas, 115 impulsan la creación, mejora o diversificación de pequeñas empresas dedicadas a diversas alternativas de promoción del ocio y la recreación, así como otras destinadas a la formación en turismo, que podrían haber sido catalogadas en la acción 313 (turismo rural).

Considerando únicamente los proyectos de la acción 313 (turismo rural), éstos representan el 20,5% de las inversiones andaluzas en la medida de diversificación y calidad de vida (413), valor superado por tres provincias: Sevilla (25,09%); Málaga (26%) y Cádiz (26,64%). Al incluir las actuaciones “asimilables”, el peso de las inversiones asociadas representa el 34,57% de la medida 413 de diversificación en el promedio regional. Descendiendo al nivel provincial y según esta consideración, de las tres provincias con mayor peso de la inversión en turismo (Cádiz, Sevilla y Málaga), las dos primeras superan ampliamente los valores andaluces, y la última se le acerca con más del tercio de las inversiones. La relativamente menor importancia de estas inversiones en Málaga frente a Cádiz y Sevilla, podría relacionarse con la mayor presencia en la economía provincial de otros sectores como la construcción y los servicios asociados, con peso específico en el eje malacitano de la Costa del Sol, ligado entre otros factores a la creciente demanda del turismo residencial (Cantarero et al., 2021), y que supone un foco de generación de actividad

14 Junta de Andalucía (2016). Informe de Evaluación expost del Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2007-2013.

15 Reglamento 1698/2005 del Consejo de 20 de septiembre de 2005 relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER).

potencialmente extensivo al territorio provincial, pudiendo tener su correlato con las inversiones LEADER. Se trata de una cuestión que debería explorarse, analizando el impacto que estos sectores asociados a la construcción entre otros, tienen en los proyectos LEADER de diversificación.

Tabla 3. Proyectos LEADER de turismo rural y asimilables

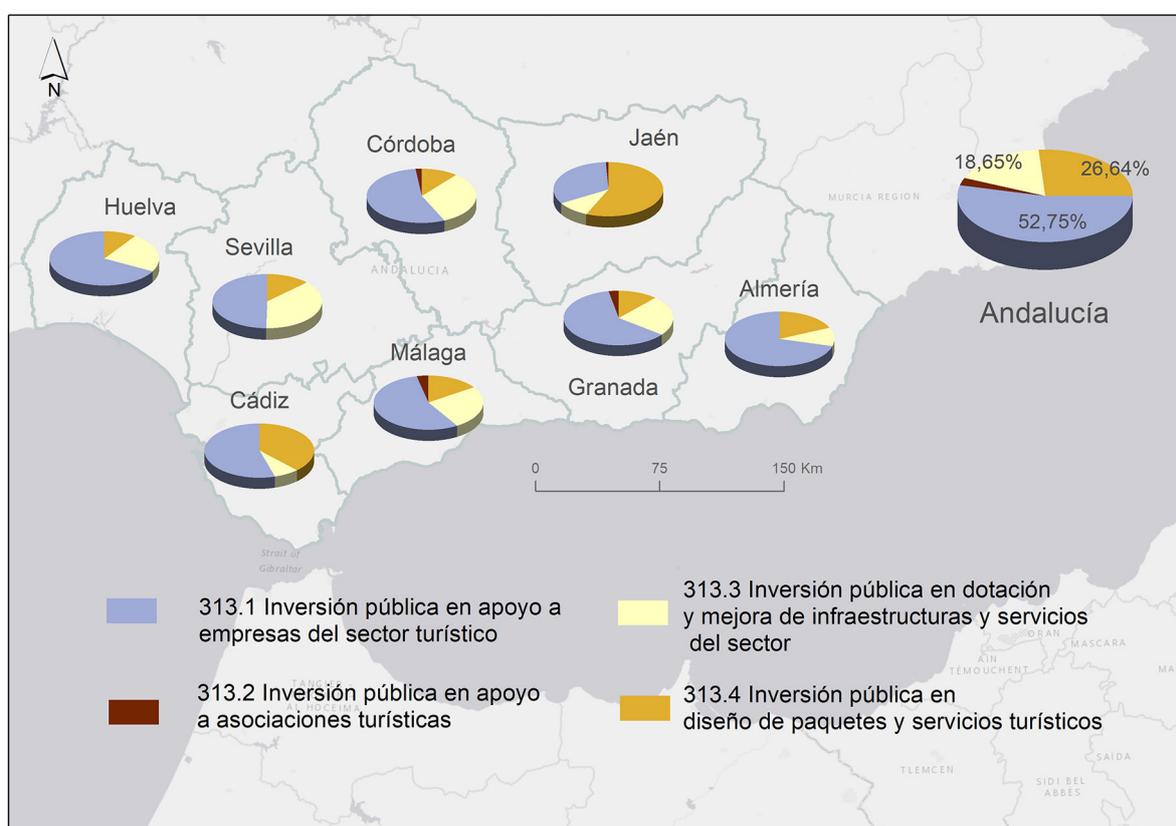
	PROYECTOS LEADER	MEDIDAS *					
		413	TURISMO Y ASIMILABLES				
			313	322.1	323.1	312.1	TOTAL
ANDALUCÍA							
nº proyectos	6.227	4.522	783	160	385	115	1.443
%		72,62	17,32	3,53	8,51	2,54	31,91
Inv. Pública (Millones €)	209,135	147,78	30,28	6,3	11,78	2,76	51,09
%		70,66	20,50	4,27	7,93	1,87	34,57
ALMERÍA							
nº proyectos	396	317	50	10	40	9	109
%	6,36	80,05	15,77	3,15	12,62	2,84	34,38
% Inversión	8,18	72,06	18,76	3,85	4,66	1,56	26,60
CÁDIZ							
nº proyectos	526	282	71	2	17	4	94
%	8,45	53,61	25,18	0,70	6,03	1,42	33,33
% Inversión	8,63	61,90	26,64	1,26	9,02	0,29	36,20
CÓRDOBA							
nº proyectos	785	588	81	12	83	11	187
%	12,61	74,90	13,78	2,04	14,12	1,87	31,80
% Inversión	12,79	70,29	18,04	4,32	11,44	0,34	33,20
GRANADA							
nº proyectos	912	621	97	37	66	11	211
%	14,65	68,09	15,62	5,95	10,63	1,77	33,98
% Inversión	16,92	69,23	18,43	4,33	9,67	0,27	26,20
HUELVA							
nº proyectos	764	591	91	24	44	4	163
%	12,27	77,36	15,40	4,06	7,45	0,68	27,58
% Inversión	10,10	76,19	16,55	6,47	9,97	0,16	33,03
JAÉN							
nº proyectos	1.108	867	174	46	50	30	300
%	17,79	78,25	20,07	5,30	5,77	3,46	34,60
% Inversión	15,09	75,34	16,66	9,56	2,97	1,09	29,19
SEVILLA							
nº proyectos	910	678	118	7	66	14	205
%	14,61	74,51	17,40	1,03	9,73	2,06	30,24
% Inversión	16,07	72,37	25,09	1,91	11,35	0,30	38,36
MÁLAGA							
nº proyectos	826	578	101	22	19	32	174
%	13,26	69,98	17,47	3,80	3,29	5,54	25,56
% Inversión	12,22	65,69	26,00	4,13	3,26	1,17	33,43

* Medidas: 413: Calidad de vida y/o diversificación; 313: Turismo Rural; 322.1: Modernización de municipios y entorno; 323.1: Patrimonio rural; 312.1: Ayudas a micro-empresas

Fuente: AGAPA Andalucía (2016). Elaboración propia

En un segundo acercamiento al turismo con enfoque LEADER, se ahonda en la tipología de proyectos turísticos de la acción 313, agrupados por las bases de datos en las siguientes subcategorías: apoyo a empresas turísticas (313.1); apoyo a asociaciones turísticas (313.2); dotación y mejora de infraestructuras y servicios del sector (313.3); y diseño de paquetes y servicios turísticos (313.4). De acuerdo con esta categorización, la Figura 4 refleja la distribución de los proyectos por tipología en Andalucía y en las ocho provincias. En el conjunto regional el apoyo directo a las empresas de turismo (313.1) concentra el 52% de los proyectos. Sin embargo, no es nada desdeñable el conjunto de operaciones relacionadas con el impulso y diseño de paquetes y servicios turísticos (313.3 y 313.4), que suman el 45% de las iniciativas. Se recuerda que este tipo de actuaciones empezaron a emerger en el segundo periodo de LEADER complementando a las de alojamiento y restauración, ganando importancia a la par que el turismo rural se consolida y madura en los territorios (Foronda Robles, 2008). Prestando atención a las tres provincias con mayor peso de las inversiones LEADER en turismo (Málaga, Sevilla y Cádiz), éstas muestran un peso variable del grupo de actividades complementarias (servicios y paquetes turísticos, 313.3 y 313.4), con respectivamente el 38,6, 50 y 43,6% de las actuaciones de turismo.

Figura 4. Tipología de proyectos LEADER de Turismo Rural en Andalucía y las 8 provincias



Fuente: AGAPA (2016). Base cartográfica: Esri, HERE, Garmin, aportantes a OpenStreetMap (2020). Elaboración propia.

Se profundiza en el análisis con un tercer nivel de acercamiento en las comarcas LEADER, explorando la denominación de los proyectos en las páginas web de los GAL, en un procedimiento cuyos resultados para Málaga fueron presentados con anterioridad (Nieto Figueras & Cantarero, 2021), y ahora se amplían con las otras dos provincias identificadas por su mayor orientación al turismo y actividades asimilables: Sevilla y Cádiz. Sus resultados aparecen en la Figura 5.

Al analizar los proyectos de la acción 313 (turismo rural) de las tres provincias —76 de Cádiz, 101 de Málaga y 118 de Sevilla—, se ha identificado en el 63, 68 y 59% de las iniciativas respectivamente, una serie de orientaciones que les confieren innovación, singularidad y especialización, y que se han agrupado bajo las siguientes categorías:

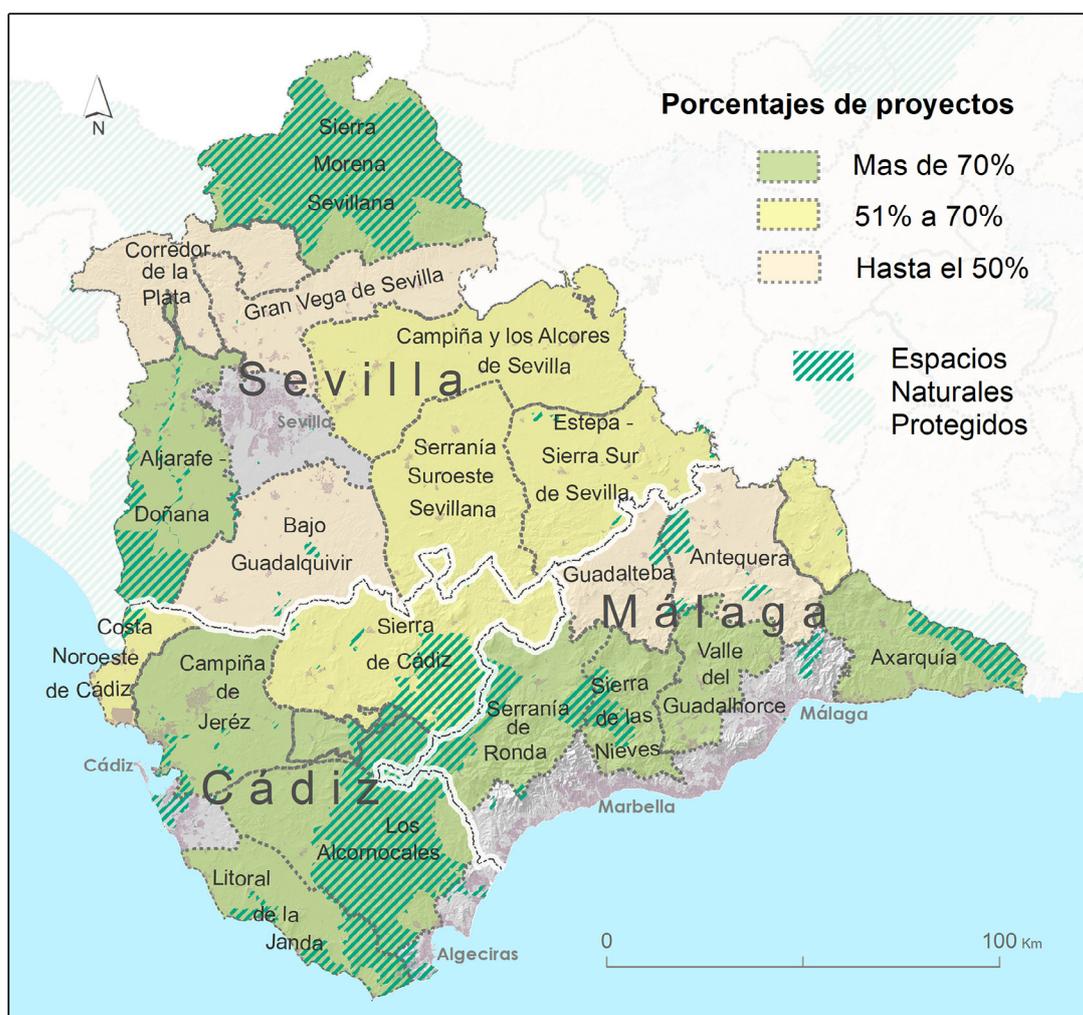
1. La búsqueda de la sostenibilidad, la mitigación del cambio climático y la puesta en valor de los recursos territoriales, incorporando un planteamiento integrador fundamentado en la conservación

y aprovechamiento de los recursos, incluyendo los naturales, trabajando en la construcción de una identidad propia del territorio, elemento en alza en la conformación de un producto turístico de calidad. En este sentido, las 80 iniciativas de turismo activo en los espacios naturales, turismo etnográfico, turismo cinegético o turismo de salud y belleza entre otras, incrementan la especialización y diversificación del producto turístico ofertado por las comarcas.

2. La innovación en sentido amplio para mejorar los resultados de las empresas y la eficacia del destino. Se identifican 85 iniciativas diversas, que implantan sistemas integrales de calidad, fórmulas innovadoras en la comercialización, o nuevas tecnologías de promoción y difusión, implementadas en las empresas de servicios turísticos, alojamientos, y oferta complementaria.
3. La promoción y búsqueda de modelos productivos más integrables en la experiencia turística, favoreciendo la implantación y desarrollo de 27 proyectos de turismo experiencial que se basan en la puesta en valor del sector agroalimentario local, con sus modalidades de agroturismo, ecoturismo, o turismo enológico, entre otros.

Este mismo análisis se ha efectuado a escala de los GAL, expresando los resultados en la Figura 5, que representa los GAL según el peso de los proyectos con alguna de estas orientaciones en el conjunto de las actividades turísticas (acción 313). Destacan los GAL de las zonas de influencia de superficies con espacio natural protegido, donde el recurso natural y su valorización sostenible focaliza buena parte de las iniciativas, así como aquéllas que acogen a determinados sectores o aprovechamientos singulares de los entornos, estrechamente ligados a elementos de la cultura, el patrimonio local o la gastronomía.

Figura 5. Innovación, sostenibilidad y especialización del turismo con enfoque LEADER



Fuente: AGAPA (2016). Base cartográfica: Esri, HERE, Garmin, aportantes a OpenStreetMap (2020). Elaboración propia

En Cádiz sobresalen Los Alcornocales, Janda Litoral y Costa Noroeste, con más del 80% de los proyectos presentando algunos de los elementos señalados de singularidad y especialización, conjugando la protección de los espacios naturales y su aprovechamiento sostenible. Se suma Campiña de Jerez, comarca donde más de la mitad de las actuaciones están vinculadas al sector vitivinícola, con importancia creciente del enoturismo entre otras opciones relacionadas.

En la provincia de Sevilla, despuntan con rotundidad los GAL de Aljarafe-Doñana y Sierra Morena, cuyas estrategias de turismo rural son deudoras de sus entornos protegidos, al que en mayor o menor medida responden respectivamente el 76% y el 72% de las actuaciones.

Y en Málaga, ocupan un destacado primer lugar los LEADER de Axarquía, Serranía de Ronda, Sierra de Las Nieves y Valle del Guadalhorce, con el 72%, el 75%, el 79% y el 87,5% de los proyectos de turismo: en los tres primeros apreciándose la impronta del espacio natural, el último con un peso destacado de actuaciones de turismo experiencial basado en el sector agroalimentario local.

En las tres provincias puede constatarse la consolidación de la tendencia ya iniciada en la fase precedente 2000-2006, en la que las actuaciones de turismo comenzaban a acompañarse de otras operaciones vinculadas a la puesta en valor de los recursos comarcales en el más amplio sentido, persiguiendo la diferenciación de los proyectos y el diseño de destinos turísticos de calidad (Cejudo & Maroto Martos, 2007; Márquez et al., 2005; Pulido Fernández, 2005).

3.3. LEADER en 2014-2022: directrices comunitarias, diversificación y turismo rural

La Política Europea de Desarrollo rural para el periodo 2014-2022, aboga por un crecimiento inteligente e integrador de las áreas rurales¹⁶. Para servir a este propósito, las directrices comunitarias establecen las prioridades de transferencia, innovación y competitividad en la agricultura; mejora de la organización de la cadena de distribución de alimentos; eficiencia de los recursos, inclusión social y desarrollo de las zonas rurales (Gallardo Cobos, 2014), objetivos de obligado cumplimiento por parte de los gestores de desarrollo rural de todas las escalas competenciales, incluyendo los GAL¹⁷. Con esta pretensión, una de las novedades del periodo es la autoevaluación permanente, para facilitar la “corrección y adecuación de las estrategias propuestas” (Cejudo et al., 2019, p.13) al logro de estos fines.

En este contexto, la Junta de Andalucía como autoridad de gestión, instruyó mecanismos¹⁸ tanto en el diseño de las EDL como en su implementación territorial por parte de los GAL¹⁹ a través de convocatorias anuales, con requisitos específicos y cuantificables para que las actuaciones LEADER contribuyan a la consecución de las citadas prioridades. Del mismo modo, las bases reguladoras de las convocatorias anuales establecen que los proyectos subvencionables han de contribuir a la realización de la Estrategia Europa 2020 a través de sus objetivos transversales prioritarios, detallando la tipología y características de las actuaciones que podrán ser objeto de ayuda, entre otras cuestiones. El procedimiento así establecido presenta instrumentos enfocados a garantizar el discurrir de LEADER hacia los fines de crecimiento inteligente de las áreas rurales.

La revisión de las 51 EDL ha permitido constatar que éstas incorporan los siguientes contenidos mínimos: objetivos específicos para el desarrollo de la comarca, integrando los objetivos transversales de innovación, medio ambiente, lucha contra el cambio climático, igualdad de oportunidades, y mejora de la situación de la población joven; tipología de proyectos susceptibles de apoyo y criterios para su priorización, relacionados con los objetivos transversales, destinando obligatoriamente un mínimo del 40% de

16 Véase cita 5.

17 Reglamento de Ejecución (UE) n° 215/2014 de la Comisión, de 7 de marzo de 2014, por el que se establecen las modalidades de aplicación del Reglamento (UE) n° 1303/2013 del Parlamento y del Consejo, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural, y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca. En Diario Oficial de la Unión Europea, DOUE L 69/65, 8 de marzo de 2014.

18 Orden de 19 de enero de 2016, por la que se regula y convoca el procedimiento de selección de los Grupos de Desarrollo Rural Candidatos para la elaboración de las Estrategias de Desarrollo Local en la Comunidad Autónoma de Andalucía para el periodo 2014-2020 y la concesión de la ayuda preparatoria. En BOJA n° 14, de 22 de enero de 2016.

Orden de 7 de noviembre de 2016, por la que se regula el procedimiento de selección de las Estrategias de Desarrollo Local Leader y el reconocimiento de los Grupos de Desarrollo Rural de Andalucía en el marco de la medida 19 del Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2014-2020. En BOJA n° 215, de 9 de noviembre de 2016. Artículo 5.6, requisitos de las EDL Leader.

19 En Andalucía, los Grupos de Acción Local son denominados Grupos de Desarrollo Rural (GDR). Para evitar la profusión de acrónimos en este trabajo se ha optado por seguir utilizando el acrónimo GAL.

los fondos a la adaptación al cambio climático y su mitigación; mecanismos de seguimiento y evaluación, con indicadores de ejecución aplicables a todos los proyectos y operaciones.

A modo de ejemplo, 812 de las líneas propuestas en las EDL (el 89% del total), incluyen criterios de selección que priorizan la contribución a la lucha contra el cambio climático, a la sostenibilidad y a la innovación. Estas líneas proponen actuaciones muy diversas, entre las cuales pueden destacarse: iniciativas basadas en la puesta en valor de los recursos endógenos y la conservación del patrimonio natural; proyectos que incidan en la sensibilización sobre aspectos medioambientales; experiencias que mejoren la sostenibilidad, la eficiencia energética, y la gestión de los recursos naturales en las PYME; actividades que incorporen la innovación en los procesos, productos, marketing y organización, etc. (Junta de Andalucía, 2019). Escenario que, al menos en teoría, parece adecuado para un mayor desarrollo de orientaciones detectadas en el periodo anterior, que aportaban a las iniciativas turísticas elementos de innovación, singularidad y especialización.

Analizados los elementos previos —marco normativo e instrumental y propuestas estratégicas LEADER—, interesa conocer el resultado de su materialización en los territorios, revisando la premisa de partida: la existencia de correlación entre las iniciativas impulsadas con LEADER, entre ellas las de turismo, y los factores de cambio ya señalados —integración en los PDR, nuevas exigencias europeas, contracción de los fondos públicos—.

En lo que respecta a la implementación de las EDL, por el momento se avanzan apuntes meramente descriptivos sobre las convocatorias publicadas hasta la fecha. La primera convocatoria se publicó en 2017, tres años después del inicio del periodo, reflejo de la tardía aprobación de los PDR, que dilató la puesta en marcha de LEADER en la mayoría del país (Esparcia & Mesa, 2020). También relacionado con la compleja adaptación al PDR, algunas Zonas Rurales LEADER padecieron especialmente las consecuencias de estas dificultades, hasta el punto de comenzar su actividad en 2019 y 2020, y en un caso la comarca dejó de participar en el programa²⁰. Este irregular comienzo del periodo actual, determina importantes desfases territoriales en el grado de implementación de las convocatorias hasta ahora publicadas, por lo que el análisis de impacto territorial debe esperar a que el periodo esté más avanzado, y las disparidades se minimicen.

Los resultados definitivos de la convocatoria 2017 y los provisionales de la convocatoria 2018, arrojan un total de 1.806 actuaciones con ayuda concedida, disponibles en las páginas web de los GAL. Para conocer la vinculación de estos proyectos con las prioridades estratégicas europeas, se han analizado en cada caso las operaciones elegibles: esto es, las actuaciones del proyecto cuyo gasto recibe subvención LEADER. En este sentido, se observa lo siguiente:

De los 1.806 proyectos aprobados, el 53,6% (969) son actuaciones de diversificación, creación y mejora de la competitividad de las actividades productivas no agrarias ni forestales. En este grupo destacan las 570 de turismo —el 58% del total—, de las cuales el 57% abordan la especialización, diversificación y mejora de la eficiencia energética de las iniciativas de aprovechamiento sostenible del patrimonio natural y cultural; el 31% introduce soluciones innovadoras como los medios digitales no presenciales para mejorar el resultado de las empresas de servicios turísticos y oferta complementaria, aplicadas a la gestión, comercialización y marketing; y el 12% restante son operaciones relacionadas con el turismo experiencial a partir de la valorización de los recursos agroalimentarios.

Le siguen en importancia las operaciones destinadas a la modernización y adaptación del sector agroalimentario, con el 22,7% (411). El 63% (263) incorporan mejoras tecnológicas como las 101 relacionadas con la eficiencia energética (pequeñas inversiones en placas solares y/o fotovoltaicas, así como en investigación y desarrollo en este ámbito); 45 operaciones de nuevos sistemas de automatización para un riego más eficiente; 24 iniciativas de uso de drones y otros dispositivos tecnológicos para el control

20 La ZRL de Estepa (Sevilla) no participa en el actual programa. Las ZRL de Los Alcornocales (Cádiz), Almanzora (Almería) y Serranía de Ronda (Málaga), comenzaron su actividad LEADER en años posteriores al inicio del resto de ZRL de Andalucía.

Resolución de 11 de enero de 2019, de la Dirección General de Desarrollo Sostenible del Medio Rural, por la que se efectúa convocatoria extraordinaria para la implementación de la Estrategia de Desarrollo Local de la Zona Rural Leader de «Almanzora» para el período 2014-2020.

Resolución de 12 de febrero de 2020, de la Dirección General de Industrias, Innovación y Cadena Agroalimentaria, por la que se efectúa convocatoria extraordinaria para la implementación de la Estrategia de Desarrollo Local de la Zona Rural Leader de “Los Alcornocales” para el período 2014-2020.

y seguimiento de plagas y/o efectos derivados del cambio climático; 57 proyectos relacionados con el uso de aplicaciones y otras herramientas digitales para mejorar el acceso de agricultores y ganaderos a la información o facilitar las transacciones on line; 21 actuaciones encaminadas a la comercialización de proximidad de cultivos, variedades y sistemas emergentes, como la stevia, el aloe vera o la producción ecológica; y las 15 de promoción de productos cubiertos por regímenes de calidad. El 37% restante combina alguna de las opciones anteriores, con la contratación de mujeres y/o jóvenes, o con la mejora de las condiciones de trabajo en las explotaciones.

También se han identificado 332 proyectos (el 18,3% del total) de mejora de la calidad de vida y adaptación de los entornos rurales, con una fuerte presencia (68%) de las operaciones de mejora de la eficiencia energética de los equipamientos públicos (alumbrado, instalaciones deportivas y de ocio, acondicionamiento de vías públicas, etc).

Todos los proyectos con ayuda concedida, incorporan mejoras relacionadas con al menos uno de los objetivos estratégicos (innovación en sentido amplio; eficiencia energética; adaptación y/o mitigación del cambio climático; inclusión de jóvenes y/o mujeres). A este respecto, no debe olvidarse que estas inquietudes tributan a las prioridades estratégicas de obligado cumplimiento, cuestión que ha de tenerse en cuenta en el análisis de los resultados de ejecución cuando éstos estén disponibles. Será entonces, cuando pueda evaluarse en qué grado la ejecución efectiva de estos proyectos, dará cumplimiento a estas expectativas.

4. Discusión de los resultados

Se es consciente de que una evaluación del impacto de los factores de cambio en la diversificación LEADER en general y en el turismo rural en particular, precisa que el periodo 2014-2022 esté plenamente concluido. No obstante, la consideración conjunta de los datos disponibles en el periodo vigente y los del periodo anterior, puede ponerse en relación con otros trabajos sobre la cuestión a debatir: el vínculo de LEADER y del turismo rural impulsado, con las fuerzas generadoras de cambio.

La revisión de todos los proyectos de los dos últimos periodos (2007-2013 y 2014-2022), hace constatar la consolidación de la tendencia identificada por anteriores investigaciones (Cejudo & Maroto Martos, 2007; Foronda Robles, 2008; Maroto Martos et al., 2017), reflejando la progresiva evolución de las iniciativas impulsadas. Precisamente en el periodo vigente, aunque los GAL “no tienen que ceñirse a medidas específicas de Turismo Rural, Pymes, Calidad de vida... Como ocurría en el periodo 2007-2013” (Cárdenas & Nieto, 2020, p. 13), el incremento del peso de las iniciativas de turismo en la totalidad de las actividades impulsadas hasta ahora en Andalucía (31,5% frente al 12,6 del periodo anterior), y la naturaleza de las operaciones promovidas, hace pensar que las prioridades estratégicas comunitarias presentan un marco favorable a la apuesta por el aprovechamiento turístico sostenible e innovador de los recursos territoriales. Cuestión que deberá evaluarse al concluir el periodo.

Por otro lado, del seguimiento realizado a las operaciones de diversificación, de turismo rural y asimilables o transversales en el periodo 2007-2013, emergen otras cuestiones que merecen atención específica cuando se disponga de datos finalistas del periodo vigente, sobre el potencial de LEADER y su proyección en el actual escenario en ámbitos diversos: complementando sectores maduros como el agroalimentario en Jaén o la construcción en Málaga, generando actividades auxiliares de éstos en las comarcas; colaborando en la consecución de objetivos asociados a medidas ajenas a LEADER pero con impacto en el territorio, como las ayudas a las buenas prácticas agroambientales; o compensando las deficiencias de otras fuentes institucionales en la cobertura de necesidades y servicios básicos para el medio rural, mediante operaciones LEADER relacionadas con los servicios e infraestructuras para mejorar la calidad de vida en ámbitos provinciales como Almería (Cañete et al., 2017).

En cuanto al procedimiento establecido por la autoridad de gestión orientado al logro de los requisitos y prioridades comunitarias, es posible valorar ciertos aspectos de los mecanismos garantistas instruidos para darles cumplimiento, y de la integración de LEADER en los PDR, que están generando un debate vivo. Los procedimientos y la normativa contenida en los PDR implican un sinfín de pasos procesales propios de la gestión de los fondos públicos, que “condicionan que LEADER pueda ser percibido como un programa útil para el desarrollo territorial (...) con serias limitaciones “de cara a la capacidad de los GAL para desarrollar adecuadamente las tareas de animación (...) aspecto básico en el método LEADER” (Esparcia y Mesa, 2020, p. 54), por lo que se evidencia la necesidad de revisar estos mecanismos. Lo mismo puede

decirse de los marcos comunes de seguimiento y evaluación, basados en un sistema de indicadores numéricos de generación económica y empleo, que no reflejan adecuadamente “los elementos diferenciales de la metodología LEADER (...) ni su valor añadido” (Asociación para el Desarrollo Rural de Andalucía [ARA], 2020, p. 6) de generación de capital social entre otras cualidades. Además, no se ven suficientemente acompañados por formación específica ni herramientas informáticas adecuadas (ARA, 2020).

Todo ello genera una sobrecarga administrativa de los GAL, que se une al debilitamiento de los recursos públicos de los que se nutren (Cárdenas & Nieto, 2020), con impacto cierto en las actividades de animación (Esparcia & Mesa, 2020). Íntimamente ligado a este aspecto, si el retroceso de un 23% en el número de proyectos LEADER impulsados en el periodo anterior se relaciona con el “estancamiento de los fondos recibidos en 2007-2013”, en el periodo vigente el panorama está llamado a empeorar, ya que la financiación sufre una “brutal reducción (...) por la “progresiva menor significación de la PAC dentro de los menguados recursos financieros de la UE y la decisión española de recurrir exclusivamente a los fondos aportados por el FEADER” (Cejudo et al., 2019, p. 13-14) . Por todo ello, “es evidente que en los dos últimos periodos esos aspectos han derivado en una insuficiencia clara en cuanto a recursos financieros” (Esparcia & Mesa, 2020, p. 63).

Llegados a este punto, cuando la ejecución del periodo finalice se espera poder dar respuesta más concreta a cuestiones como las siguientes: ¿cuál es la dimensión de la relación entre las nuevas exigencias europeas y la marcha de LEADER? ¿cuál es el grado de eficacia de los indicadores y criterios previstos en las EDL para garantizar el cumplimiento de dichas exigencias? Si el nuevo escenario ligado a estas directrices está suponiendo una oportunidad para las opciones emergentes, ¿en qué sentido y medida los condicionantes derivados del PDR influyen en su óptimo desarrollo? Y en relación con estos interrogantes, ¿en qué posición se encuentra el turismo rural y las operaciones con él vinculadas?

5. Conclusiones

En los dos últimos periodos el turismo rural LEADER sigue ocupando un papel importante, con el 31,9% de los proyectos de diversificación y mejora del tejido productivo en el último periodo finalizado (2007-2013), y el 58% en el vigente (2014-2022). De la naturaleza y tipología de los proyectos impulsados se desprende la consolidación de una nueva forma de ver y entender el turismo en las áreas rurales de Andalucía, que da respuesta a una demanda más sensible, mejor informada y más exigente con la preservación del medio ambiente, y con los recursos territoriales que singularizan los destinos frente a la globalización. En este sentido y a falta de conocer la efectiva ejecución de las operaciones con ayuda concedida desde 2017, del peso creciente del compromiso con la sostenibilidad, la innovación y la especialización, podría concluirse que las directrices estratégicas hacia un crecimiento inteligente y su obligado cumplimiento constituyen, por el momento, escenario favorable a estas orientaciones. Este extremo ha de ser calibrado una vez que se disponga de los resultados de las convocatorias aún por resolver y convocar.

En cuanto a los efectos de la integración de LEADER en los PDR, el estudio de los dos últimos periodos ha afrontado limitaciones metodológicas por la configuración de las bases de datos institucionales y de los marcos nacionales de seguimiento y evaluación (Cejudo et al., 2019), que dificultan la comparación inter periodos y requieren la exploración pormenorizada de proyectos, en soportes digitales y en línea que no siempre son homogéneos, dilatando la consecución de conclusiones y propuestas de mejora. Pero más allá del ámbito académico, estas dificultades generan en los GAL impactos limitantes con respecto a anteriores etapas, por su efecto en la carga de trabajo administrativo y la pérdida de autonomía, que además afrontan el debilitamiento de los recursos financieros asignados al segundo pilar de la PAC y su distribución en los PDR (Esparcia & Mesa, 2020). Es ésta una cuestión que merece atención pormenorizada tanto de la investigación como de las instituciones competentes, con vistas a encontrar soluciones operativas para el periodo 2023-2027.

Así, y aunque el periodo 2014-2022 esté en plena vigencia, los resultados de este trabajo animan a suscribir las propuestas de mejora para el próximo periodo 2023-2027 derivadas del debate académico, que entre otras cuestiones abogan por: un diseño de los instrumentos de implementación, gestión y evaluación de LEADER, mejor adaptados y con mayor capacidad de reflejar las ventajas cualitativas y el valor añadido del modelo; una revisión de las limitaciones en el margen de actuación de los GAL derivadas de la normativa contenida en los PDR; y un aumento de los recursos asignados, para que LEADER pueda contribuir con eficacia al crecimiento inteligente de los territorios, y a luchar contra la despoblación rural.

Referencias

- Abad, L.D. (2014). Gobernanza en espacios periurbanos a través de la iniciativa europea LEADER. El caso de la comarca madrileña de Las Vegas. *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, 34(1), 9-32. https://doi.org/10.5209/rev_AGUC.2014.v34.n1.45190
- Agencia de Gestión Agraria y Pesquera de Andalucía (2016). *Análisis de Resultados Leader 2007-2013*.
- Agencia de Gestión Agraria y Pesquera de Andalucía (2020). *Informe final de campaña del sector aceite de oliva en Andalucía. Campaña 2018/19*.
- Agencia de Gestión Agraria y Pesquera de Andalucía (2021). *Informes parciales de ejecución LEADER*.
- Asociación para el Desarrollo Rural de Andalucía (2020). *Evaluación de LEADER a escala Grupo de Desarrollo Rural: marco 14-20 y avance 21-27. Definición de un sistema de seguimiento y evaluación adaptado a LEADER*.
- Berkowitz, P., Von Breska, E., & Catalina, A. (2015). *The impact of the economic and financial crisis on the reform of Cohesion Policy 2008-2013*. European Commission.
- Belliggiano, A., & De Rubertis, S. (2016). El “farm tourism” como oportunidad de desarrollo sostenible en las regiones del sur de Italia. *Pampa*, (13), 11-30. <https://doi.org/10.14409/pampa.v0i13.5900>
- Bosworth, G., Annibal, I., Carroll, T., Prize, L., Sellick, J., & Shepherd, J. (2016). Empowering local action through neo-endogenous development; the case of LEADER in England. *Sociologia Ruralis*, 56(3), 427-449. <https://doi.org/10.1111/soru.12089>
- Buller, H. (2002). Re-creating Rural Territories LEADER in France. *Sociologia Ruralis*, 40(2), 190-199. <https://doi.org/10.1111/1467-9523.00141>
- Cantarero, F. J., Nieto Figueras, C., & Sickert, J. (2021, November 4-6). *Turistas residenciales y residentes alemanes en el sur de España (Andalucía)*. *Evolución reciente* [Conference presentation]. International Conference on Tourism Technology and Systems, Cartagena de Indias, Colombia.
- Cañete, J.A., Cejudo, E., & Navarro, F. (2017). ¿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 de la Universidad Complutense*, 32, 265-295.
- Cárdenas, G., & Nieto, A. (2020). El Enfoque LEADER en el nuevo FEADER 2014-2020 en Extremadura. *Cuadernos Geográficos*, 59(2), 5-27. <https://doi.org/10.30827/cuadgeo.v59i2.9384>
- Caro de la Barrera, E. (1994). El fomento del turismo rural en la Subbética Cordobesa a partir de la iniciativa comunitaria Leader. *Estudios de Geografía*, 7, 354-362.
- Cejudo, E., & Maroto Martos, J.C. (2007). La importancia del patrimonio en la política de desarrollo rural de Andalucía. *Erph_ Revista electrónica De Patrimonio Histórico*, 1, 226-256. <https://revistaseug.ugr.es/index.php/erph/article/view/18192>
- Cejudo, E., Maroto Martos, J.C., & Navarro, F. (2019). 30 años de programa LEADER en Andalucía. Apuntes al periodo 2014-2020. *Revista PH. Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico*, 98, 9-15. <https://doi.org/10.33349/2019.98.4440>
- Cejudo, E., Rubertis, S., & Cañete, J.A. (2018). Beneficiarios finales del eje LEADER en Andalucía 2007-2013. ¿Cómo les ha afectado la crisis según tipologías?. In E. Cejudo, F. Navarro, & J.A. Camacho (Eds.), *Nuevas realidades rurales en tiempos de crisis: territorios, actores, procesos y políticas* (pp. 551-564). Editorial Universidad de Granada.
- Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible (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*.
- Esparcia, J. (2011). Los Grupos de Acción Local en el Programa LEADER en España. En *LEADER en España (1991-2011). Una contribución activa al desarrollo rural* (pp. 111-139). Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (Ed.). https://www.uv.es/~javier/index_archivos/Esparcia%20-%20LEADER%20en%20Espa%C3%B1a%201991-2011%20-%202011.pdf
- Esparcia, J., & Escribano, J. (2011). Desarrollo territorial y reforma de la PAC. *Agricultura Familiar en España, Anuario 2011*, 142-149.

- Esparcia, J., & Escribano, J. (2012). La dimensión territorial en la programación comunitaria y el nuevo marco de políticas públicas: desarrollo rural territorial, reforma de la PAC y nuevo LEADER. *Anales de Geografía*, 32(2), 227-252.
- Esparcia, J., & Mesa, R. (2020). *LEADER en España. Cambios recientes, situación actual y orientaciones para su mejora* (serie Estudios y Documentos, 32). Universidad de Valencia.
- Foronda Robles, C. (2006). Repercusiones de los programas de desarrollo rural en el campo andaluz. En A. J. Lacosta (Coord.), *Turismo y cambio territorial, ¿eclosión, aceleración, desbordamiento?* (pp. 119-130). Universidad de Zaragoza.
- Foronda Robles, C. (2008). *El proceso de maduración del turismo rural en Andalucía* [Conference presentation]. 1ª Jornadas de Investigación en Turismo, Sevilla, España.
- Gallardo Cobos, R. (2014). La política de desarrollo rural en el período 2014-2020. En I. Bardají (Coord.), *Reflexiones en torno a la PAC* (pp. 83-108). Cajamar Caja Rural.
- Gallardo Cobos, R. (2018). Oportunidades que ofrece la actual política y la propuesta de reforma a partir del 2020. En C. J. Navarro (Coord.), *Balance y retos de la gestión de LEADER en Andalucía* (pp. 23-29). Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces.
- Hortelano, L.A. (2019). El turismo rural como estrategia de la lucha contra la despoblación del interior de España. En F. García-Moreno (Dir.), *La despoblación del mundo rural. Algunas propuestas (prácticas y realistas) desde los ámbitos jurídico, económico y social para tratar de paliar o revertir tan denostado fenómeno* (pp. 503-534). Thomson Reuters Aranzadi.
- Junta de Andalucía (2016). *LEADER en Andalucía 2014-2020. Análisis y comparación de las Estrategias de Desarrollo Local de los Grupos de Desarrollo Rural andaluces: nivel regional y provincial*.
- Larrubia Vargas, R., Navarro Rodríguez, S., & Nieto Figueras, C. (2004). *La evolución de la política europea en el medio rural. Las estrategias Leader en la provincia de Málaga*. Textos Mínimos. Universidad de Málaga.
- López Coteló, I., & López Galán, R. (2018). Balance y retos de la gestión LEADER en Andalucía. En C. J. Navarro (Coord.), *Balance y retos de la gestión de LEADER en Andalucía* (pp. 40-65). Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces.
- Maroto Martos, J. C., Pinos, A., Cejudo, E., & Navarro, F. (2017, November 15-17). *La apuesta por el turismo rural dentro del Eje LEADER. El análisis de los proyectos turísticos en Andalucía 2007-13*. [Conference presentation]. International Conference on Regional Science. Universidad Pablo de Olavide. Sevilla, España.
- Márquez, D., Foronda Robles, C., Galindo Pérez de Azpillaga, L., & García López, A. (2005). Eficacia y eficiencia de LEADER II en Andalucía: aproximación a un índice-resultado en materia de turismo rural. *Geographicalia*, 47, 137-152.
- Márquez, D., Foronda Robles, C., García López, A., & Galindo Pérez de Azpillaga, L. (2006). El precio de la sostenibilidad rural en Andalucía: el valor de LEADER II. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 41, 295-313. <https://bage.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/article/view/2001>
- Moscoso, D. (2005). Las dimensiones del desarrollo rural y su engranaje en los procesos de desarrollo comarcal de Andalucía. *Revista de Estudios Regionales*, 73, 79-104.
- Navarro, F., Cejudo, E., & Maroto Martos, J. (2014). Reflexiones en torno a la participación en el desarrollo rural. ¿Reparto social o reforzamiento del poder? LEADER y PRODER en el sur de España. *Eure*, 40(121), 203-224. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612014000300010>
- Navarro, F., Woods, M., & Cejudo, E. (2016). The LEADER Initiative has been a victim of its own success. The decline of the bottom-up approach in rural development programmes. The cases of Wales and Andalusia. *Sociologia Ruralis*, 56(2), 270-288. <https://doi.org/10.1111/soru.12079>
- Nieto Figueras, C. (2021, June 10). *Política de Desarrollo Rural LEADER: oportunidades para emprendedores en la era COVID*. [Conference presentation]. Jornada IV Pasos para el emprendimiento en el agroturismo: claves, oportunidades y marco legal, Casabermeja, Málaga, España.
- Nieto Figueras, C., & Cantarero, F.J. (2021, November 4-6). *Turismo LEADER en los espacios rurales malagueños*. [Conference presentation]. International Conference on Tourism Tech-nology and Systems, Cartagena De Indias, Colombia.

- Pulido Fernández, J.I. (2005). *Criterios para una política turística sostenible en los parques naturales de Andalucía*. Consejería de Turismo, Comercio y Deporte.
- Ramos, E., & Romero, J. (1995). Del “productivismo” al “ruralismo”: una reflexión sobre la política agraria en Andalucía. *Revista de Estudios Agrosociales*, 169, 175-212.
- Rodríguez, F. (2001). Las montañas andaluzas en la encrucijada del desarrollo rural. *Eria*, 54- 55, 125-139.
- Sánchez Zamora, P. (2018). El medio rural andaluz frente a la crisis económica. En C. J. Navarro, (Coord.), *Balace y retos de la gestión de LEADER en Andalucía* (pp. 9-22). Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces, España.
- Sánchez Zamora, P., & Gallardo Cobos, R. (2019). Diversity, disparity and territorial resilience in the context of the economic crisis: an analysis of rural areas in southern Spain. *Sustainability*, 11(6), 1743. <https://doi.org/10.3390/su11061743>
- Sánchez Zamora, P., & Gallardo Cobos, R. (2020). Territorial cohesion in rural areas: An analysis of determinants in the post-economic crisis context. *Sustainability*, 12(9), 3816. <https://doi.org/10.3390/su12093816>
- Sánchez Zamora, P., Gallardo Cobos, R., & Ceña Delgado, F. (2014). Rural areas face the economic crisis: Analysing the determinants of succesful territorial-dynamics. *Journal of Rural Studies*, 35(3), 11-25. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2014.03.007>