

# El Enfoque LEADER en el nuevo FEADER 2014-2020 en Extremadura

GEMA CÁRDENAS ALONSO<sup>1</sup> | ANA NIETO MASOT<sup>2</sup>

Recibido: 13/05/2019 | Aceptado: 03/10/2019

## Resumen

A lo largo de la historia de la Política de Desarrollo Rural europea y del Método LEADER (Liaisons entre activités de Développement de L'Economie Rural), el Reglamento que los rige ha ido experimentando modificaciones con el fin de brindar, siempre, mayor apoyo al desarrollo de las áreas rurales europeas más desfavorecidas. Actualmente, es el FEADER (Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural) el Fondo Europeo financiador de estas ayudas, estando inmerso en el Periodo de Programación 2014-2020 y con novedades respecto al anterior. Así, en este trabajo se pretende analizar el papel de LEADER en el actual periodo de programación en Extremadura y determinar cómo es la distribución territorial de las ayudas. Se podrá ver cómo hay diferencias en el funcionamiento del Enfoque LEADER y cómo en la región extremeña variables demográficas y socioeconómicas siguen actuando como factores de localización de las inversiones al desarrollo rural.

---

Palabras claves: Desarrollo Rural; Estrategia de Desarrollo Local Participativo; Extremadura; Grupo de Acción Local; Periodo de Programación 2014-2020

---

## Abstract

### *The LEADER Approach in the new EAFRD 2014-2020 in Extremadura*

Throughout the history of the European Rural Development Policy and the LEADER (Liaisons entre activités de Développement de L'Economie Rural) Approach, the Regulation that heads them has experienced changes in order to provide greater support for the development of the most disadvantaged European rural areas. Currently, the EAFRD (European Agricultural Fund for Rural Development) finances this aid, which is immersed the Programming Period 2014-2020 with certain changes compared to the previous one. Thus, this paper intends to analyze the role of LEADER in the current Programming Period and to know how the territorial distribution of it is. It will be possible to see how there are differences in the operation of the LEADER Approach and how demographic and socioeconomic variables continue to act as location factors of rural development investments in Extremadura.

---

Key words: Rural development; Participatory Local Development Strategy; Extremadura; Local Action Group; Programming Period 2014-2020

---

---

1. INTERRA, Universidad de Extremadura, gemacardenas@unex.es

2. INTERRA, Universidad de Extremadura, ananieto@unex.es

## 1. Introducción

A mediados de los años 80 la UE (Unión Europea) comienza a ser realmente consciente de la existencia de desequilibrios espaciales y desigualdades socioeconómicas en sus áreas rurales más desfavorecidas. Estas experimentan importantes excedentes agrarios, bajos niveles de renta y débiles sistemas de producción (Nieto y Cárdenas, 2015) que causan problemas de desempleo, emigración y envejecimiento de la población, así como notables diferencias respecto a las zonas urbanas (Commins, 2004; Shucksmith, 2004; Shucksmith y Chapman, 1998), problemas todos muy analizados por diversos autores (Grimes, 2000; Taylor y Bradley, 1997; Terluin, 2003). Por ello, la UE apostará por la creación y puesta en marcha de políticas, iniciativas o acciones destinadas a corregir, en lo posible, las diferencias territoriales existentes, entre las que se encuentra la dedicada al desarrollo rural bajo el conocido como Método LEADER (Liaisons entre activités de Developement de L'Economie Rural) (Dax y Fischer, 2018). Este es un modelo de desarrollo que surge, a principios de los años 90, con la Iniciativa Comunitaria LEADER con el objetivo principal de activar el potencial de las zonas rurales y mantenerlas con un nivel demográfico adecuado a través de la diversificación de sus actividades económicas mediante la conservación de su patrimonio, tanto natural como histórico, las ayudas al Turismo Rural, a la comercialización e industrialización del sector agrario o el fomento del uso de las nuevas tecnologías (Alario y Baraja, 2006; Febles et al., 2005) a través de la creación y puesta en marcha de nuevas actividades o proyectos cofinanciados por los Fondos Estructurales europeos, las administraciones nacionales (AGE (Administración General del Estado) y CCAA (Comunidades Autónomas)) y agentes o actores privados (población local) (Nieto y Cárdenas, 2018).

Durante los 25 años de aplicación de LEADER, la pretensión ha sido, y es actualmente como se verá en epígrafes siguientes, convertir a las zonas rurales en lugares más atractivos y adecuados para vivir y trabajar y en los que las condiciones de vida atraigan a personas de todas las edades invirtiendo, así, sus procesos de envejecimiento y despoblación y dotándolas de todos los equipamientos y servicios necesarios para su desarrollo (MAPA, 2004).

Al Método LEADER se le ha considerado como un modelo innovador (Buller, 2002; Kovach, 2000; Osti, 2000) y alternativo de gestión de políticas públicas, así como que ha contribuido en la incorporación de nuevos principios a las teorías del desarrollo neendógeno (Navarro et al., 2018a), suponiendo su transformación y su recomposición por la incorporación de nuevos actores no políticos relacionados con la Administración en los distintos niveles de decisión (Abad, 2013, 2014; Pemán y Jiménez, 2013) a través de un enfoque «bottom-up». De este modo, se implica a la población local, mediante la incorporación de empresarios, autónomos, asociaciones o colectivos, en la toma de decisiones y en el diseño de las estrategias de desarrollo rural territorial. Además, el Método LEADER pasará de ser una experiencia piloto en sus comienzos a principios de los 90 a un eje propio de actuación del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) en el periodo de programación 2007-2013. Así, LEADER dejará de ser una Iniciativa Comunitaria independiente y con autogobierno y será inserta en programas regionales, lo cual se puede considerar como el gran cambio en LEADER y que, más tarde, en el periodo de programación 2014-2020, se mantiene.

Son los Grupos de Acción Local (GAL) los encargados de la gestión y correcta ejecución de las ayudas LEADER, así como de diseñar y poner en marcha la Estrategia de Desarrollo Rural de su territorio de actuación, siendo considerados como herramienta clave en la consecución del desarrollo rural sostenible del medio rural europeo desde la Cumbre de Johannesburgo de 2002

(Bjärstig y Sandström, 2017). Diversos autores han definido a estos partenariados público-privados como acuerdos de colaboración en los que actores de dos o más esferas de la sociedad (agentes estatales, económicos y/o civiles) están involucrados en un proceso no jerárquico en busca del desarrollo sostenible (Van Huijstee y Leroy, 2007) o como organizaciones empresariales, sin ánimo de lucro, que aspiran a mejorar la calidad ambiental o la utilización de los recursos naturales a través de actividades voluntarias definidas conjuntamente en procesos de toma de decisiones (Long y Arnold, 1995). Así, los GAL, con el Método LEADER, contribuyen en la promoción del desarrollo endógeno como medio para generar mayor capacidad de lucha de los pobladores rurales ante la competencia global, la crisis económica o la exclusión social (Ray, 1999a, 1999b; Shucksmith, 2010; Navarro et al., 2018b).

Actualmente, Extremadura, área de estudio de este trabajo, es región predominantemente rural según la OCDE (más del 50% de su población vive en municipios rurales con menos de 150 hab/km<sup>2</sup>) y la única en el periodo actual (2014-2020) en España con su PIB por debajo del 75% de la media europea (Sancho y Reinoso, 2012). Así, es beneficiaria, desde los inicios, de las ayudas al desarrollo rural en casi la totalidad de su territorio. Presenta graves problemas demográficos y económicos: tiene poco más de 1 millón de habitantes muy dispersos por el territorio (con una densidad de población de 27 hab/km<sup>2</sup>) y el sector agrario aún representa un alto porcentaje en el empleo regional y, en algunos territorios, aporta escaso rendimiento económico por su atraso tecnológico y por los condicionantes físicos. La población extremeña se concentra mayoritariamente en los núcleos económicamente más desarrollados que se localizan en torno a las principales vías de comunicación (A-5 y Vía de la Plata) así como en sus *hinterlands* y en las zonas agrarias más productivas (zonas regadío y secano de vid y olivo) y en donde, consecuentemente, se centralizan las mayores oportunidades de empleo, las rentas más elevadas y una mayor disposición de equipamientos y servicios (Nieto y Cárdenas, 2017).

En la región extremeña se crearon los 4 primeros GAL en 1991 en sus áreas más deprimidas (zonas de montaña y penillanura), con LEADER I; posteriormente, se ponen en marcha LEADER II y LEADER + con nuevos objetivos y planteamientos, ya que al primero aún se le consideraba como experiencia piloto, introduciendo en los siguientes la idea de promover acciones innovadoras y de cooperación territorial, así como reflexionar sobre las necesidades de cada territorio de actuación a más largo plazo. La respuesta del mundo rural para acogerse a las ayudas al desarrollo rural fue tal que la capacidad financiera, a nivel nacional y europeo, resultó insuficiente en territorios rurales como el extremeño. Así, en 1996 se crea, en España, el «Programa Operativo para el Desarrollo y Diversificación Económica de Zonas rurales» (PRODER), el cual se ejecuta durante los periodos 1995-1999 y 2000-2006, junto a LEADER II y LEADER + (Nieto y Gurría, 2010) y que sirvió como complemento de LEADER al concedérselo a aquellos territorios que no habían accedido a la financiación europea, conformándose, finalmente, 24 GAL (10 LEADER y 14 PRODER).

En 2007-2013, el funcionamiento de todos los GAL se integra en el Eje 4 del nuevo Fondo Europeo que subvenciona las ayudas al desarrollo rural (FEADER) bajo normativa del Reglamento (CE) n° 1698/2005 del Consejo de 20 de septiembre relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) para el periodo 2007-2013 y que se mantiene en el actual, 2014-2020, con el Reglamento (CE) 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) y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 1698/2005 del Consejo.

Durante el primer periodo de programación del FEADER las ayudas se aplicaban mediante cuatro ejes de actuación, cada uno con una serie de medidas horizontales definidas con anterioridad en el Plan Nacional de Desarrollo Rural (PNDR) 2007-2013. Los ejes de actuación fueron: Eje 1. Aumento de la competitividad del sector agrícola y forestal; Eje 2. Mejora del medio ambiente y del entorno rural; Eje 3. Calidad de vida en las zonas rurales y diversificación de la economía rural; Eje 4. LEADER. En Extremadura, el «Método LEADER» se aplicó como estrategia de desarrollo local por zonas mediante partenariados entre los sectores público y privado (los GAL). Estos gestionaron el Eje 4, la mayor parte de la financiación del 3 (ya que el 1,13% de las submedidas del Eje 3 fueron gestionadas directamente por el gobierno regional de Extremadura) y una submedida del Eje 1, para financiar proyectos en agroindustria de mayor envergadura económica que la permitida en LEADER.

Como resultado de la aplicación de LEADER en Extremadura se produce la creación y consolidación de 24 GAL (Mapa 1) que ocupan el 89,7% de la superficie regional, el 98,9% de los municipios y el 70,9% de la población total (INE, 2017). Así, prácticamente la totalidad del territorio extremeño se encuentra bajo el amparo de las ayudas al desarrollo rural (excepto las ciudades de Badajoz, Cáceres, Mérida y Plasencia, los únicos municipios con más de 40.000 habitantes). Desde LEADER II y PRODER I, los GAL extremeños han ejecutado más de 11.000 proyectos, con una inversión de más de 540 millones de euros, de los que el 50,8% provino de fondos públicos (el 72,9% de los Fondos Estructurales y el 27,09% del Estado español) y el 48,4% restante de la inversión de promotores privados. Los mejores resultados se han experimentado en las zonas rurales más desarrolladas demográfica y económicamente de la región en cuanto que es en ellas en donde más proyectos se han puesto en marcha y con mayores inversiones, dedicados mayoritariamente a la creación y/o modernización de Pymes y a Valorización de la Producción Agraria. Estas son las zonas agrarias más productivas (de regadío y secano de vid y olivo); las ubicadas en torno a las principales vías de comunicación y centros urbanos y las principales cabeceras comarcales, territorios más consolidados y que no necesitan tanto los efectos positivos de este tipo de ayudas como ocurre en otras zonas más envejecidas y despobladas situadas en áreas de montaña e interior de la región extremeña (Nieto y Cárdenas, 2018).

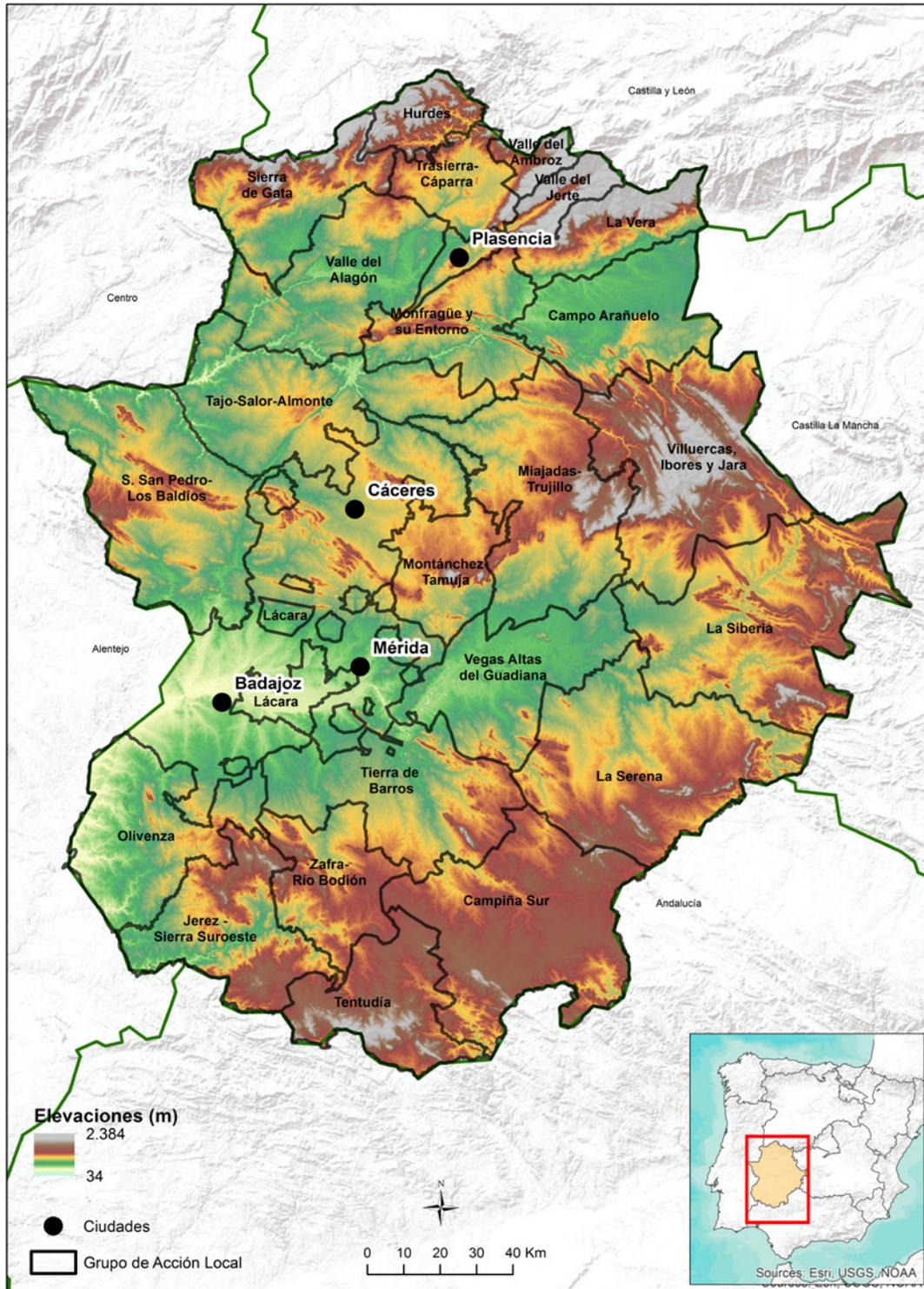
En diciembre de 2013, con la aprobación del FEADER y del resto de Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE) para el periodo 2014-2020, se completa el diseño de la Política de Desarrollo Rural para este periodo, estando reglada por el Reglamento (CE) nº 1305/2013 de ayuda al desarrollo rural. Es aquí donde parten los dos objetivos de este trabajo: el primero, analizar el funcionamiento de LEADER en el periodo de programación vigente (2014-2020), con el caso de estudio de la región extremeña, y mostrar si se producen cambios respecto al periodo anterior, y el segundo, determinar si se tiende hacia el mismo proceder que en etapas anteriores en cuanto a la distribución de las ayudas económicas, concentradas en las áreas rurales más desarrolladas demográfica y socioeconómicamente (Nieto y Cárdenas, 2015, 2018).

Como nueva contribución respecto a trabajos previos, en este se aportan ya los primeros cuadros financieros aprobados para cada uno de los GAL extremeños (datos facilitados por la Consejería de Medio Ambiente y Rural, Políticas Agrarias y Territorio) y unos primeros resultados en cuanto a la distribución de las ayudas y sus posibles efectos en la región extremeña, partiendo de las tendencias experimentadas en etapas previas.

Tras este primer epígrafe introductorio, el trabajo continúa con un segundo en el que se detalla la metodología, un tercero de resultados con tres subepígrafes, uno donde se estudia el reglamento

de LEADER para el periodo 2014-2020 y sus similitudes y diferencias respecto a los periodos anteriores, uno con la financiación de LEADER y otro en el que se analiza la distribución territorial de las inversiones aprobadas por los GAL extremeños relacionándola con indicadores demográficos y socioeconómicos. Por último, se termina con un epígrafe con las conclusiones.

Mapa 1. Grupos de Acción Local en Extremadura (2014-2020)



Fuente: Base Topográfica Nacional 1:25.000. Elaboración propia.

## 2. Metodología

Para la consecución de los objetivos planteados en este trabajo se ha llevado a cabo, en primer lugar, la recopilación de información sobre Extremadura y las ayudas de Desarrollo Rural a partir de la revisión de documentación legal y administrativa sobre el FEADER y LEADER, tanto a nivel europeo como nacional y regional, así como de la elaborada por REDEX (Red Extremeña de Desarrollo Rural) y los GAL. De este modo, se han estudiado los reglamentos europeos referidos al FEADER, el Marco Nacional 2014-2020, el PNDR España 2014-2020, los planes de desarrollo regionales y, de manera concisa, el Plan de Desarrollo Regional (PDR) Extremadura 2014-2020.

En segundo lugar, como base del proceso metodológico, está la elaboración de una Base de Datos alfanumérica con la distribución de las inversiones aprobadas de LEADER por GAL y medidas de actuación para los periodos de programación 2007-2013 y 2014 -2020, cuya fuente es la Consejería de Medio Ambiente y Rural, Políticas Agrarias y Territorio de la Junta de Extremadura, así como con variables referentes a la población extremeña (2013-2017), los índices de Vejez y Actividad empresarial para los años 2016 y 2015, respectivamente, y el Nivel Socioeconómico, para el 2015. Las fuentes son el INE (Instituto Nacional de Estadística) y el Atlas Socioeconómico de Extremadura 2017.

Para la obtención de resultados y el análisis de los mismos, la Base de Datos alfanumérica anterior ha sido unida a una base cartográfica representativa de los GAL extremeños a través de un SIG (Sistema de Información Geográfica). Con este se ha empleado un modelo de datos georrelacional asociando la información alfanumérica a una gráfica en forma de mapas para realizar análisis de localización y distribución espacial.

## 3. Resultados y discusión

### 3.1. Reglamento de LEADER en el periodo 2014-2020

La política de desarrollo rural europea ha ido evolucionando con el fin de responder a los desafíos a los que se enfrentan los territorios rurales, y uno de los acontecimientos más recientes, de la mano de la reestructuración de la Política Agraria Común (PAC), se completó el 22 de diciembre de 2013 con la aprobación de la legislación básica para el periodo 2014-2020.

Para la Comisión Europea, la Estrategia Europa 2020 establece que el crecimiento económico y futuro de la UE tiene que ser inteligente, sostenible e inclusivo, centrado en las áreas de empleo, innovación, educación, reducción de la pobreza y clima/energía (Lois *et al.*, 2013). En base a esto y a los objetivos generales de la PAC (Comisión Europea, 2010), en el Reglamento (CE) nº 1305/2013 de ayuda al desarrollo rural se identifican tres objetivos estratégicos en el nuevo periodo de la política de desarrollo rural de la UE, estos son: 1. Mejora de la competitividad de la agricultura; 2. La gestión sostenible de los recursos naturales y la acción del clima; 3. Desarrollo territorial equilibrado de las zonas rurales. Son muchas las características principales que se mantienen respecto al periodo 2007-2013, concretamente la aplicación de la política a través de PDR nacionales y/o regionales de siete años para los que la UE ha establecido seis prioridades a las que se deben acoger obligatoriamente esos PDR regionales y/o nacionales, y con las que se busca dar soluciones a los tres objetivos anteriormente presentados, haciendo especial hincapié en fomentar la organización de la cadena alimentaria, la transformación y comercialización de los

productos agrícolas, el bienestar animal y la gestión de riesgos en el sector agrícola. De manera concreta, las seis prioridades se exponen en la siguiente Tabla (Tabla 1).

Tabla 1. Prioridades de Desarrollo Rural para el Periodo 2014-2020

1. Fomento de la transmisión de conocimiento en la agricultura, silvicultura y zonas rurales
2. Mejora de la competitividad en todas las clases de agricultura y de la viabilidad de las explotaciones agrícolas
3. Fomento de una organización de la cadena de alimentos y gestión de riesgo en la agricultura
4. Restauración, conservación y mejora de ecosistemas dependientes de la agricultura y la silvicultura
5. Fomento de la eficiencia de recursos y apoyo al cambio hacia una economía baja en carbono y resistente al clima en el sector agrícola, de alimentación y forestal
6. Fomento de la inclusión social, reducción de la pobreza y desarrollo económico en las zonas rurales

Fuente: (Comisión Europea, 2013). Elaboración propia.

Cada una de estas prioridades establece ámbitos específicos de intervención («ámbitos principales» o «áreas de enfoque») y son la base de actuación de la programación y desarrollo del FEADER. De este modo, en el caso de España, con 18 PDR (17 regionales, más uno a nivel nacional), los objetivos se fijan en cada uno de ellos en relación a las características y necesidades de sus territorios de actuación, con una serie de medidas con las que se busca alcanzar las pretensiones propuestas con una financiación implantada. Además, los PDR deben seguir lo establecido en el Marco Nacional de Desarrollo Rural 2014-2020 para España (Comisión Europea, 2016) donde se establecen diez elementos comunes (Tabla 2):

Tabla 2. Elementos del Marco Nacional comunes y obligatorios para los PDR españoles

1. Servicios de gestión, sustitución y asesoramiento de las explotaciones agrícolas
2. Inversiones en activos físicos para mejorar el rendimiento global y la sostenibilidad de las explotaciones agrícolas y las infraestructuras relacionadas; transformación, movillización y comercialización de productos agrícolas
3. Desarrollo de explotaciones agrícolas y empresas, centrando los esfuerzos en jóvenes agricultores
4. Inversiones en el sector de la silvicultura
5. Pagos agroambientales y climáticos y promoción de cambios en prácticas agrícolas con aportación positiva al medio ambiente y al clima
6. Agricultura ecológica
7. Ayudas a zonas con limitaciones naturales
8. Pagos para compromisos ambientales y climáticos forestales y promoción de cambios en prácticas forestales con aportación positiva al medio ambiente y el clima
9. Ayuda para la creación y el funcionamiento de grupos operativos de la AEI (Asociación Europea para la Innovación en materia de productividad y sostenibilidad agrícolas) y ayudas para proyectos piloto y el desarrollo de nuevos productos, prácticas, procesos y tecnologías
10. Desarrollo local de LEADER, apoyo a la concepción y la ejecución de estrategias de Desarrollo Local Participativo

Fuente: (Comisión Europea, 2016). Elaboración propia.

En el mes de julio del año 2013 se acordó la elaboración del ya mencionado Programa Nacional de Desarrollo Rural (PNDR) español, aparte de los 17 regionales, en la Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural aprobado oficialmente por la Comisión el 26 de mayo de 2015. Al PNDR español se le asignó, de manera específica, una cantidad máxima del FEADER de casi 238 millones de euros, más 191 millones de euros de cofinanciación nacional (con el MAGRAMA (Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente) como gestor y el FEGA (Fondo Europeo de Garantía Agraria) como organismo pagador) y 6 millones de euros de complementos adicionales de financiación nacional. El reglamento europeo establece 20 medidas de desarrollo rural (Tabla 3), entre las cuales en el PNDR 8 son obligatorias a partir de las 6 prioridades y ámbitos de actuación señalados por el Reglamento del FEADER y según el marco competencial del MAGRAMA y la resolución de las necesidades detectadas. Así, cada Comunidad Autónoma española deberá incluir obligatoriamente esas 8 medidas (ver en negrita en la Tabla 3) en sus PDR y pueden incluir opcionalmente otras de las restantes entre las que se encuentra la dedicada a LEADER, la medida 19.

Tabla 3. Medidas de Desarrollo Rural del Reglamento (UE) nº 1305/2013

<b>M01. Acciones de transferencia de conocimientos e información</b>	M11. Agricultura ecológica
M02. Servicios de asesoramiento, gestión y sustitución de explotaciones agrarias	M12. Pagos al amparo de Natura 2000 y de la Directiva Marco del Agua
M03. Regímenes de calidad de productos agrarios y alimenticios	M13. Ayuda a las zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones
<b>M04. Inversiones en activos físicos (industrias y regadíos)</b>	M14. Bienestar animal
M05. Reconstitución del potencial agrícola dañado por desastres naturales e implantación de medidas preventivas	<b>M15. Servicios silvopastoriles y climáticos y conservación de los bosques</b>
M06. Desarrollo de explotaciones agrícola y empresas	<b>M16. Cooperación</b>
<b>M07. Servicios básicos y renovación de poblaciones (camino naturales)</b>	M17. Gestión del riesgo
<b>M08. Inversiones y mejoras en zonas forestales</b>	M18. Seguros para cultivos, plantas y animales
<b>M09. Creación de grupos y organizaciones de productores</b>	M19. Apoyo para el desarrollo local de LEADER (DLP «Desarrollo Local Participativo»)
M10. Agroambiente y clima	<b>M20. Asistencia técnica y creación de redes</b>

Fuente: MAPA (Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación): Elaboración propia.

Así, ante la anterior normativa, LEADER se centra en la sexta prioridad de la UE (Fomento de la inclusión social, reducción de la pobreza y desarrollo económico en las zonas rurales), en el elemento 10 del Marco Nacional España 2014-2020 (Desarrollo local de LEADER, apoyo a la concepción y la ejecución de estrategias de Desarrollo Local Participativo) y en la medida 19 (Apoyo para el desarrollo local de LEADER - DLP (Desarrollo Local Participativo)).

En cuanto a las principales novedades que afectan a LEADER, de manera concreta:

- Multifondo. En el nuevo periodo, las inversiones del FEADER se pueden complementar con ayudas de otros fondos de la UE en pro del desarrollo de las zonas rurales, del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE), el Fondo de Cohesión (FC) y/o el Fondo Marítimo y de Pesca (FEMP). Así, los GAL, que afrontan importantes retos como es la despoblación, la dotación de servicios básicos, etc., tienen la oportunidad de mejorar sus recursos económicos al poder acogerse al llamado «multifondo» para financiar sus proyectos. Esto les brinda la posibilidad de compatibilizar diferentes fondos europeos con el FEADER y

facilitar la financiación de muchos de sus proyectos. Sin embargo, se habla de oportunidad que se les brinda, ya que en el caso español son las CCAA las que deciden si tomarla o no para la aplicación de sus PDR (Red Rural Nacional, 2015). De todos modos, existen un Marco Estratégico Común (MEC) y Contratos/Acuerdos de Asociación en los que se refleja la estrategia común de la UE para cada Estado miembro y cómo han de coordinarse y utilizar los distintos Fondos EIE.

- Reserva de eficacia. Muy importante es la novedad de la reserva de eficacia, la cual consiste en asignar, a las CCAA en el caso español, un pequeño porcentaje del presupuesto en función de la consecución de los objetivos previstos en periodos anteriores, si bien esto podría suponer un límite a la innovación en el momento de la selección de los proyectos a ser gestionados por los GAL, dado que, si existe una bonificación por cumplir con los presupuestos algunos GAL pueden optar por aprobar todos los proyectos primando la cantidad en lugar de la calidad.
- A pesar de que los GAL deben acogerse a ciertas prioridades, así como deben seguir una serie de pautas establecidas en el Reglamento, se les da la libertad de definir sus estrategias en cuanto a objetivos, acciones y priorización (Esparcia y Escribano, 2012; 2015), por lo que no tienen que ceñirse a medidas específicas de Turismo Rural, Pymes, Calidad de vida, ..., como ocurría en el periodo 2007-2013<sup>3</sup>, dado que ahora todos los proyectos están gestionados con una única medida, la M19. Esto significa que cada GAL sigue diseñando su estrategia territorial de desarrollo rural, pero esta vez con un mayor margen de maniobra según las características y necesidades de sus territorios y de la población que los habita. Así, contando con esto y con que en cada GAL están representados todos los colectivos y actores, será una opción más idónea que la de reglamentos anteriores, al ser buenos conocedores de las necesidades y potencialidades de sus municipios.

De este modo, la política de desarrollo rural europea, para el periodo 2014-2020, apuesta por los GAL como gestores de las operaciones y acciones a desarrollar y por la importancia de la continuidad de LEADER. Sin embargo, los cambios introducidos les brindan un mayor apoyo y benefician su labor de creación y aplicación de la estrategia de desarrollo de sus territorios de actuación (Dax y Copus, 2016; Lastra et al., 2014).

### ***3.2. Financiación de LEADER en el PDR 2014-2020 de la región de Extremadura***

El PDR extremeño es el cuarto mayor programa español con una asignación del 10,74% del total nacional, estando precedido por Andalucía, con más del doble (23,02%), Castilla-La Mancha (13,83%) y Castilla y León (11,68%). Sin embargo, si se tiene en cuenta la población (en el año 2016, Extremadura tenía 1.087.779 habitantes; Andalucía, 8.388.107; Castilla y León, 2.447.519; y Castilla-La Mancha, 2.041.631), Extremadura es la mayor beneficiaria de las ayudas al Desarrollo Rural en España. Su PDR 2014-2020 fue aprobado en noviembre de 2015, presentando las prioridades de la región para el gasto de sus 1.118 millones de euros (casi 891 millones de euros correspondientes al FEADER y 297 millones de euros de cofinanciación nacional (AGE y Junta de Extremadura)). Respecto al periodo 2007-2013, la financiación del FEADER ha experimentado un incremento del 14,2%, mientras que la cofinanciación de las administraciones nacionales ha disminuido un 27,3%.

3. La eliminación de las líneas estratégicas en el Periodo de Programación 2014-2020 es una novedad respecto al periodo anterior (2007-2013), si bien, ya en PRODER II se puso en marcha con el fin de fomentar la innovación.

Extremadura ha añadido otras 8 medidas en su PDR, lo cual viene a mostrar las líneas por las que se apuesta para el desarrollo rural de la región, dejando atrás las medidas 05 (*Reconstitución y medidas preventivas*), 12 (*Ayudas «Natura 2000» y ayudas relacionadas con la Directiva 2000/60/CE*), 14 (*Ayudas relativas al bienestar de los animales*), 17 (*Mutualidades para adversidades climáticas, enfermedades animales y vegetales, infestaciones por plagas e incidentes medioambientales; Instrumento de estabilización de las rentas*) y 18 (*Seguro para cultivos, plantas y animales*). Las nuevas medidas, entre ellas la de LEADER, son la 02, 03, 06, 10, 11, 13, 19 (LEADER o EDLP) y 113.

Las tres mayores medidas del PDR extremeño, en términos presupuestarios, son la 04 (Inversiones en activos físicos con el 32,6%), la 10 (Agroambiente y Clima con el 14,4%) y la 08 (desarrollo de zonas forestales y bosques con 12,1%). En el caso del enfoque LEADER (medida 19), presenta el 9,3% y es la cuarta en volumen de financiación dentro del PDR regional. Dentro de ella, sólo se han definido cuatro submedidas, sobre todo para diferenciar las ayudas que irán destinadas a la preparación y gestión del proyecto (19.1 y 19.4), a cooperación con otras entidades (19.3) y a la ayuda mediante cofinanciación de proyectos (19.2), que es la realmente definitoria de LEADER. A continuación, se detallan las mismas:

- 19.1. *Ayuda preparatoria*. El objetivo principal es la creación de capacidades, formación y establecimiento de redes para la preparación y puesta en marcha de una estrategia de desarrollo local, para lo cual se deben establecer condiciones equitativas entre todos los GAL, apoyar a estos en la creación y adaptación de sus estrategias y ayudarlos a preparar la transición entre el antiguo periodo de programación y el nuevo. Junto a la submedida 19.4 recibe el 16,4% del presupuesto para la medida 19.
- 19.2. *Ayuda para la realización de operaciones conforme a la estrategia de Desarrollo Local Participativo (DLP)*. Esta submedida engloba las acciones de formación e información de los agentes económicos y sociales cuya actividad se desarrolle en el ámbito cubierto por la EDLP de cada GAL; inversiones en transformación y comercialización de productos agrícolas; creación de empresas para las actividades no agrícolas en zonas rurales; inversiones en la creación y el desarrollo de actividades no agrícolas; servicios básicos para la economía y la población rural; renovación de poblaciones en las zonas rurales; mantenimiento, recuperación y rehabilitación del patrimonio rural; y apoyo a la innovación social, la gobernanza multinivel y la dinamización social y económica. A esta submedida se le ha otorgado el 82,24% de la financiación de la medida 19.
- 19.3. *Preparación y realización de las actividades de cooperación del GAL*. Con el fin de reforzar la EDLP, es importante que las áreas rurales afronten cambios similares y que procuren aprender unas de otras, mejorando los procesos de gobernanza y de movilización del potencial de desarrollo endógeno de las zonas rurales. Los principales objetivos son: desarrollar la capacidad local de cooperación e impulsar la vertebración social de la población y potenciar la cooperación entre los sectores público y privado mediante la estimulación de la participación social, económica e institucional, el incentivo de planteamientos innovadores y el fomento de infraestructuras y equipamientos de gestión colectiva entre municipios. Esta submedida obtiene el 1,4%.
- 19.4. *Ayuda para los costes de explotación y animación*. Con esta submedida se pretende apoyar al funcionamiento de los GAL garantizando que el diseño, la aplicación y la gestión de la estrategia comarcal se realicen adecuadamente según las características y necesidades del territorio y de la población.

Respecto al periodo anterior, 2007-2013, la cantidad total asignada a LEADER presenta una disminución del 3% de financiación de la contribución pública (FEADER, AGE y CCAA), siendo mayor esta disminución en la cantidad recibida del FEADER (9%). En cuanto a cantidades totales previstas (inversión pública más privada), según los cuadros financieros facilitados por la Consejería de Medio Ambiente y Rural, Políticas Agrarias y Territorio, se experimenta una disminución del 17% en base a las cantidades también previstas en el periodo anterior (2007-2013), aumentando la diferencia (35%) si se tiene en cuenta la inversión total final en el primer periodo y la prevista para 2014-2020, ya que en el periodo 2007-2013, por primera vez, no se superaron finalmente las cantidades anunciadas debido, sobre todo, a dificultades ocasionadas por la crisis económica.

Así, a través del PDR y de la medida 19, los GAL de Extremadura pretenden poner en marcha iniciativas locales que afectarán a más del 70% de la población regional, dotando a las zonas rurales de mejores servicios básicos e infraestructuras, así como crear más de 1.000 nuevos puestos de trabajo. Los GAL proyectan, además, tomar ventaja tomando recursos ya existentes a través de la revalorización de productos y mercados locales de manera que se generen mayores oportunidades de empleo y se potencie la mejora de la productividad en todos los sectores, aprovechando servicios e infraestructuras creadas en periodos anteriores de LEADER.

Por último, según el PDR para Extremadura en el periodo 2014-2020, en el caso de la coordinación con los otros Fondos en lo que respecta a la financiación de las EDLP, estas, en Extremadura, no se van a aplicar con el «multifondo», de manera que el enfoque LEADER será exclusivamente financiado por el FEADER. Lo mismo ocurre con las regiones de Castilla – La Mancha, Castilla y León, Galicia, Aragón, Canarias e Islas Baleares. El resto de CCAA españolas sí reflejan la posibilidad de cofinanciar proyectos con los demás Fondos EIE, pero siempre manteniendo la coherencia de las estrategias diseñadas.

### ***3.3. Distribución territorial de LEADER 2014-2020 en Extremadura***

Los GAL extremeños se enfrentan a un verdadero reto en cuanto a la creación de su estrategia de desarrollo teniendo en cuenta que la región presenta una estructura empresarial débil, con un limitado acceso al crédito y a otras fuentes de financiación, sin olvidar sus características demográficas y socioeconómicas regresivas por la continua pérdida de población joven, la cual sería el sustento de los empleos creados a través de los proyectos LEADER, y los recortes de los gastos públicos debido a la crisis económica española iniciada en 2007. Sin embargo, por otro lado, no se puede olvidar la industria agroalimentaria y exportadora en zonas como Tierra de Barros, las Vegas del Guadiana o Valle del Jerte y La Vera, así como la actividad emprendedora que en los últimos años caracteriza a determinados sectores de la población rural, la cual, en muchos casos, viene tomando provecho del rico patrimonio natural de la región desde los inicios de LEADER para fomentar el Turismo o la mejora del sector agropecuario.

Tras diversos estudios previos (Nieto y Cárdenas, 2015; 2017; 2018), se ha podido observar cómo en Extremadura, desde LEADER II hasta el periodo 2007-2013, sus áreas más desarrolladas demográfica y socioeconómicamente (áreas de secano y regadío, las principales cabeceras comarcales y las circundantes a las principales vías de comunicación) son las que han estado concentrando gran parte de las inversiones gestionadas por los GAL, debido, sobre todo, a una mayor existencia de iniciativa privada y una mayor posibilidad de generar actividad y empleo futuros. Aunque esto pueda considerarse lógico y sostenible, lo que se busca con la política de desarrollo

rural europea es lo contrario, crear una mayor diversificación y desarrollo económico de las áreas rurales más desfavorecidas y frenar sus procesos de despoblación y envejecimiento.

En el Mapa 2 se puede observar la distribución territorial aprobada, por GAL, de la medida 19 en Extremadura para el periodo 2014-2020. Las cantidades oscilan entre los 5.244.354 euros (para DIVA en Valle del Ambroz, en el norte de Cáceres) y los 6.929.753 euros (para FEDESIBA, en Tierra de Barros, en la provincia de Badajoz). Con una diferencia de casi 1.700.000 euros, las menores cuantías son para GAL de la provincia cacereña, mayoritariamente en comarcas serranas del norte, con menor población y más envejecida y que ya en periodos anteriores mostraron menor iniciativa privada y menores proyectos de gran envergadura económica (Nieto y Cárdenas, 2018). En el lado opuesto, los GAL que presentan las mayores inversiones, de 6.500.001 a 6.929.753 euros, son los de Tierra de Barros, Miajadas-Trujillo, Tajo-Salor-Almonte, La Serena y Campiña Sur. Tierra de Barros es una de las zonas con mayor desarrollo socioeconómico de la región, dada la productividad agraria de sus tierras; Miajadas-Trujillo y Tajo-Salor-Almonte son comarcas muy cercanas a la ciudad de Cáceres; y los GAL de La Serena y Campiña Sur surgieron en las primeras etapas de LEADER, por lo que cuentan con gran experiencia. Sin embargo, hay que tener en cuenta que las cantidades previstas inicialmente siempre han sido menores a las ejecutadas finalmente en todos los periodos de programación (Nieto y Cárdenas, 2015).

En el periodo 2007-2013, a nivel regional, se experimentó un aumento del 29,24% (casi 51 millones de Euros) respecto a lo planteado, debido, sobre todo, a la cofinanciación privada, pero gastándose más de la mitad del total invertido prácticamente en los dos últimos años. Tan solo tres GAL (La Vera, Campo Arañuelo y Montánchez-Tamuja) vieron disminuir las cantidades propuestas respecto a los cuadros financieros iniciales (Mapa 3), debido a la crisis económica de sus sectores productivos agrarios (el tabaco fundamentalmente en las zonas del Norte), así como por las dificultades administrativas a las que se tuvieron que enfrentar. El resto de GAL superó las cantidades planeadas, destacando sobremanera los casos de Tierra de Barros, que casi las duplicó, y Lácara, con un aumento del 200%, estando ambos grupos localizados en territorios con mayor productividad agraria de Extremadura (con aprovechamientos de regadío, vid y olivo). Además, como se ha mencionado en párrafos previos, son GAL que tradicionalmente han gestionado grandes cantidades, precisamente por situarse en estas áreas más desarrolladas de la región (bien por su productividad agraria, bien por su cercanía a áreas urbanas).

Todos los GAL presentan presupuestos inferiores a lo ejecutado en el periodo anterior, siempre son cautelosos a la hora de aprobar sus planes financieros. También hay que tener en cuenta que en el anterior período, por el retraso de inicio del programa, se ejecutaron los fondos casi al final del mismo. Así, se confía en que de nuevo ejecuten cuantías mayores en el periodo 2014-2020 tal y como ocurrió en el periodo 2007-2013 en la mayor parte de los GAL (Mapa 3), en que puedan volver a ampliar la participación privada y en que no se tengan que devolver fondos a Europa, tal y como ha ocurrido con otros Fondos Estructurales en la región.

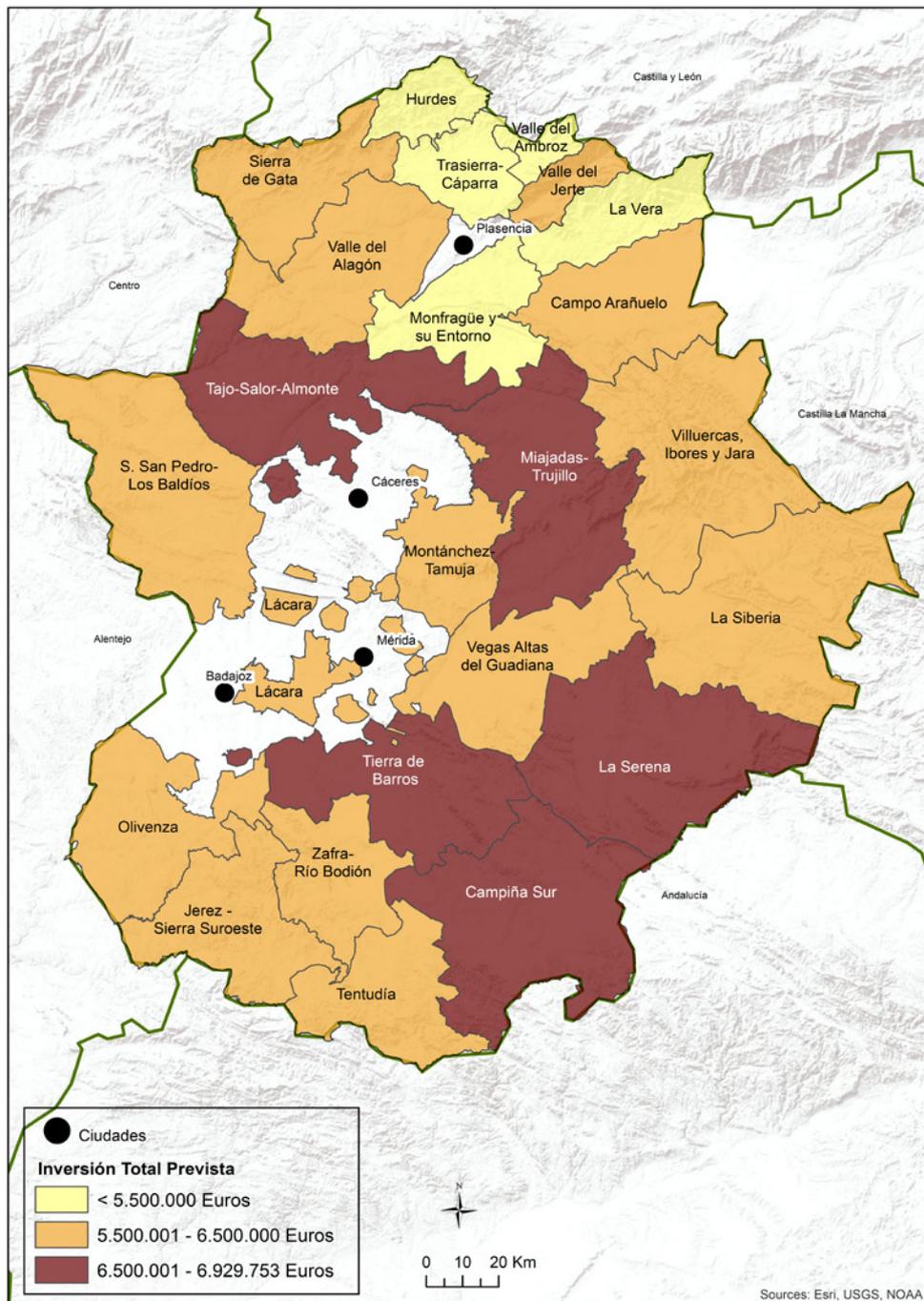
Como ha ocurrido en periodos anteriores, variables demográficas y socioeconómicas parecen ser definitorias para la distribución de los fondos.

En los mapas 4 a 7 están representadas, respectivamente, la distribución de la población extremeña para el periodo 2013-2017, el Índice de Vejez en el año 2016 (calculado a partir del porcentaje de personas mayores), el Índice de Actividad Empresarial en el 2015 (índice obtenido en función del impuesto correspondiente al total de actividades económicas empresariales: industriales, comerciales y de servicios y que expresa la participación de la actividad económica empresarial (en

tanto por diez mil) de cada municipio respecto al total de la región) y el Nivel Socioeconómico, también en 2015 (calculado a partir de la Renta per cápita y el Nivel educativo). Se trata de índices publicados por el Atlas Socioeconómico de Extremadura en el año 2017.

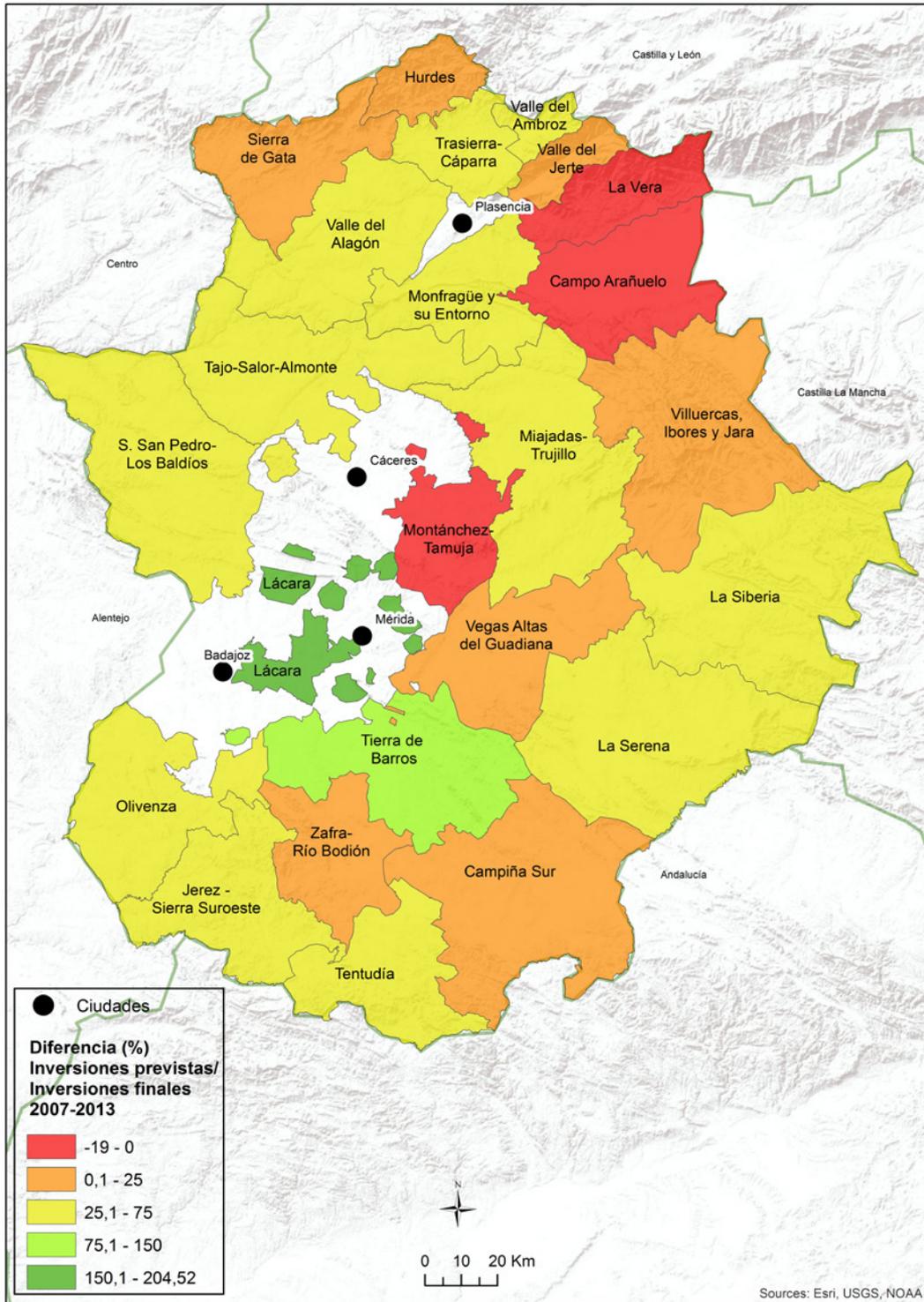
De este modo, se puede apreciar cómo los GAL más perjudicados, en cuanto a las ayudas al desarrollo rural, son los que poseen menor población, mayores índices de vejez, menor actividad empresarial y bajo nivel socioeconómico, esto, sobre todo, en los casos de los GAL del norte y este de la región.

Mapa 2. Distribución territorial de la medida 19



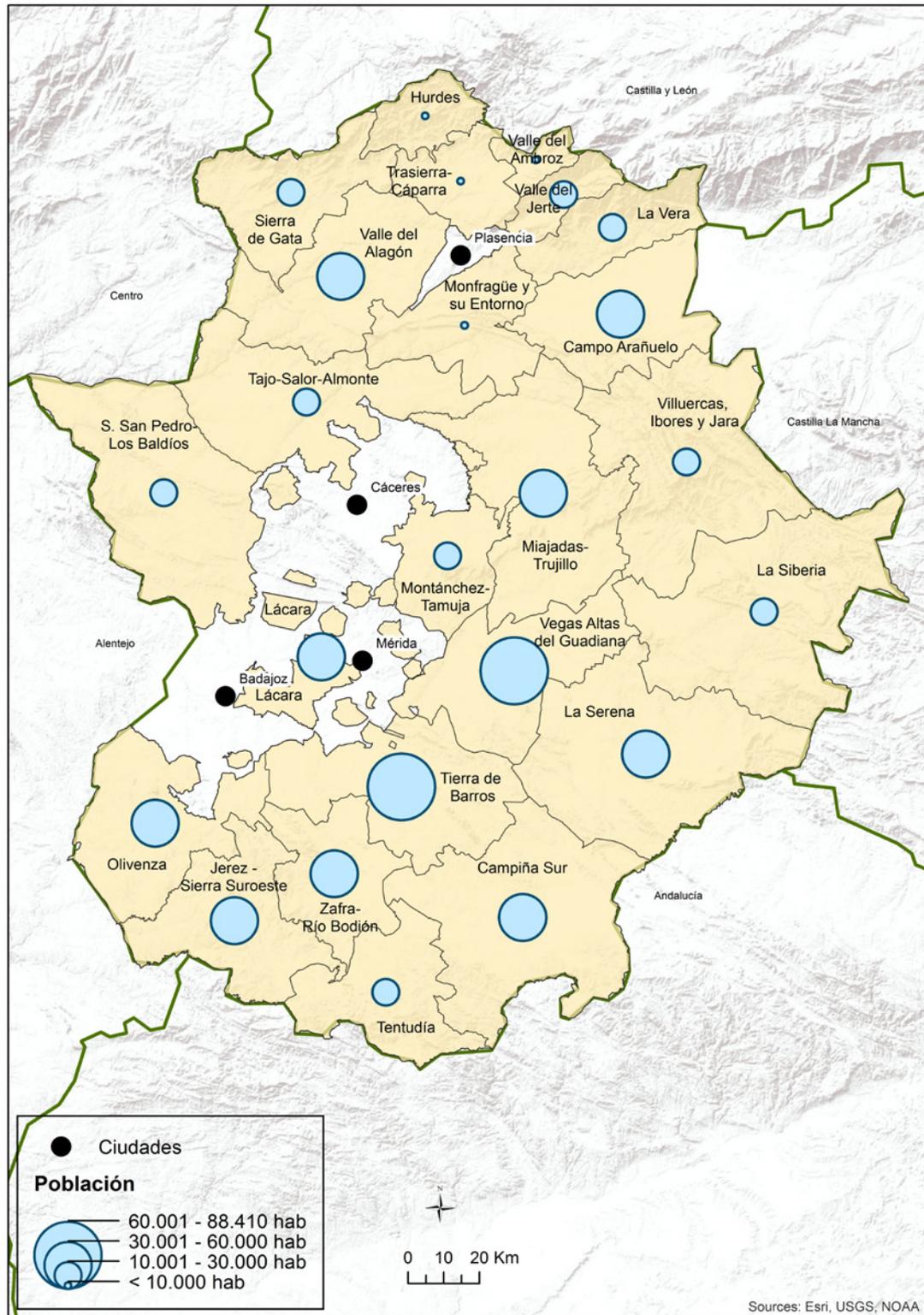
Fuente: Consejería de Medio Ambiente y Rural, Políticas Agrarias y Territorio de la Junta de Extremadura y Base Topográfica Nacional 1:25.000. Elaboración propia.

Mapa 3



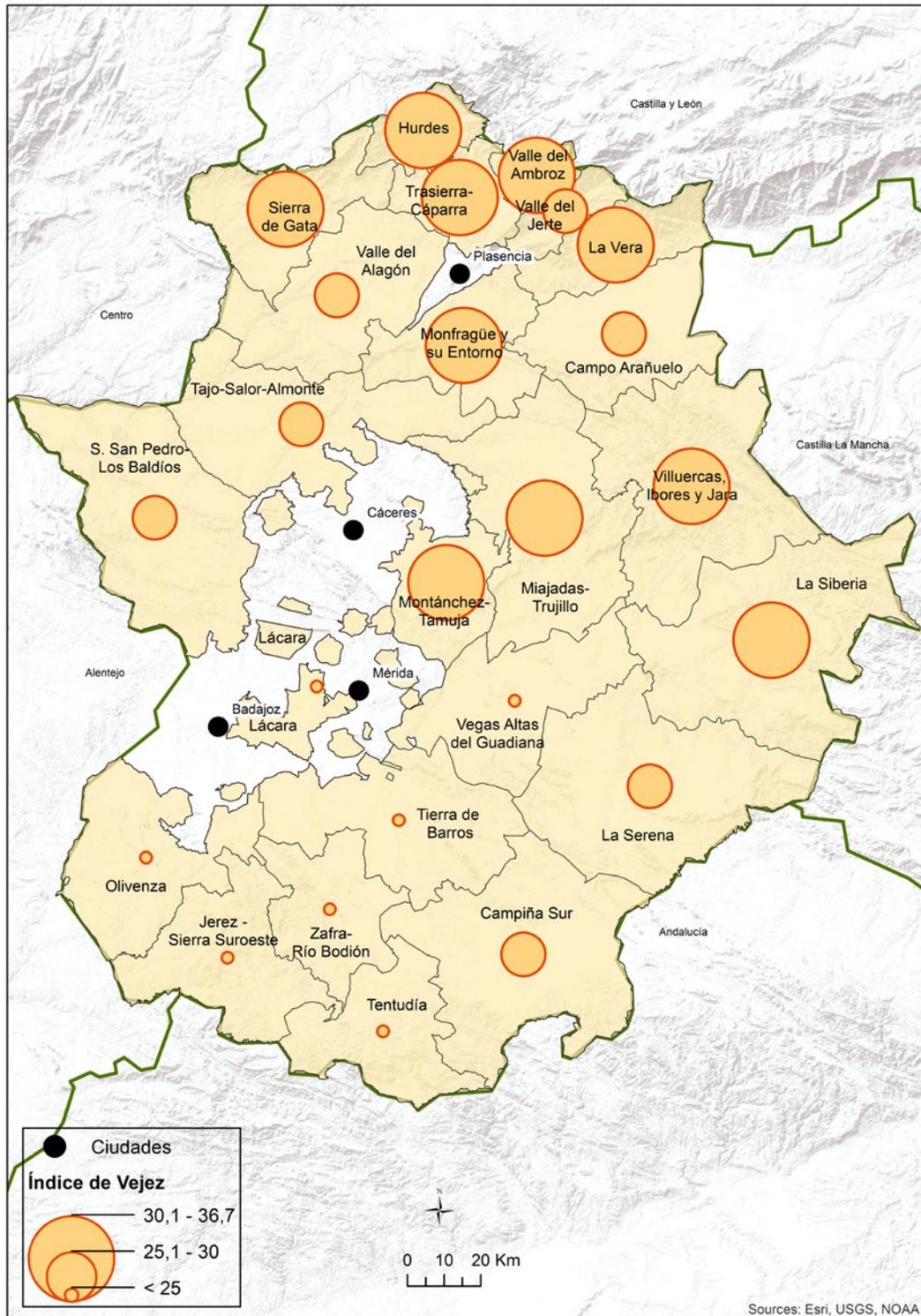
Diferencia (%) Inversión final/Inversión aprobada inicial 2007-2013  
Fuente: Consejería de Medio Ambiente y Rural, Políticas Agrarias y Territorio de la Junta de Extremadura y Base Topográfica Nacional 1:25.000. Elaboración propia.

Mapa 4. Distribución de la población extremeña 2013-2017



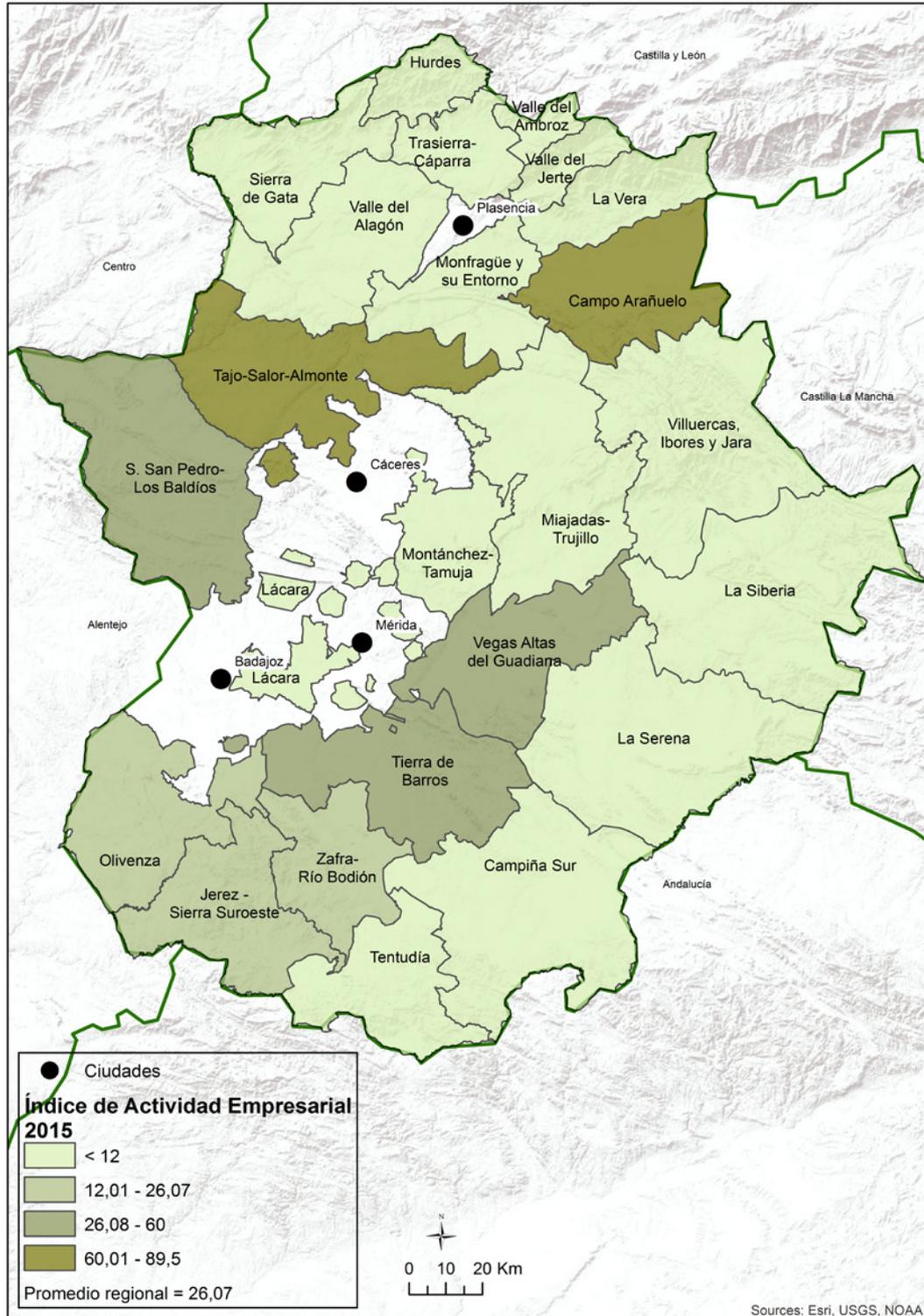
Fuente: INE y Base Topográfica Nacional 1:25.0000. Elaboración propia.

Mapa 5. Índice de Vejez en Extremadura 2016



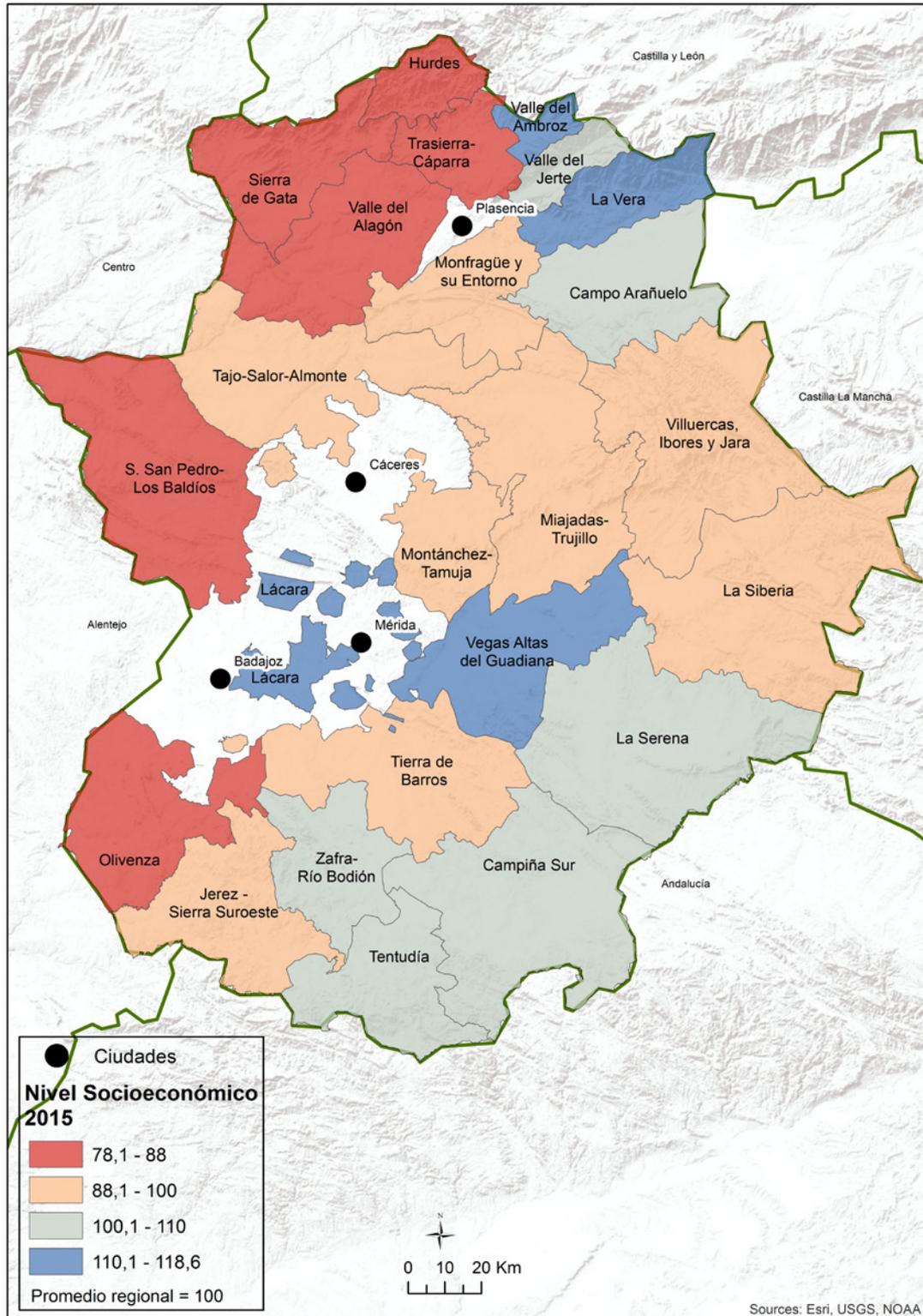
Fuente: Atlas Socioeconómico de Extremadura 2017 y Base Topográfica Nacional 1:25.000. Elaboración propia.

Mapa 6. Índice de Actividad Empresarial de Extremadura 2015



Fuente: Atlas Socioeconómico de Extremadura 2017 y Base Topográfica Nacional 1:25.000. Elaboración propia.

Mapa 7. Nivel Socioeconómico de Extremadura 2015



Fuente: Atlas Socioeconómico de Extremadura 2017 y Base Topográfica Nacional 1:25.000. Elaboración propia.

Los GAL que tienen asignadas las mayores cantidades para el nuevo periodo de programación son los coincidentes con las zonas o bien más pobladas y menos envejecidas (Tierra de Barros), cercanas a las principales áreas urbanas de la región y con cabeceras comarcales sobresalientes en la región (Tajo- Salor- Almonte y Miajadas-Trujillo) o bien que, en periodos anteriores, a pesar de presentar características demográficas y socioeconómicas regresivas, los equipos técnicos de sus GAL han movilizado mayor número de proyectos y tienen mayor experiencia con LEADER al haber sido creados en las primeras etapas, como ocurre con La Serena y La Siberia.

Así, parece cumplirse la premisa establecida por la Comisión Europea de «premiar» la mayor consecución de los objetivos financieros de etapas anteriores, al ser los GAL con mayor ejecución de proyectos y fondos desde LEADER II hasta el periodo 2007-2013 los que disponen de más cantidades para el nuevo, dejando nuevamente, y como si de un ciclo vicioso se tratase, a las zonas que han sido, son y serán (si se mantiene la misma tendencia) las más desfavorecidas de Extremadura en cuanto a población, iniciativa privada o emprendimiento.

#### 4. Conclusiones

Con el fin de mejorar el desarrollo de las zonas rurales europeas, que venían experimentando un fuerte proceso emigratorio, y con esto, pérdida significativa de población y envejecimiento, desde principios de los años 90 se está aplicando en ellas el Método LEADER, un método considerado alternativo y diferente de distribución de ayudas públicas, ya que se lleva a cabo mediante la creación y desarrollo de estrategias basadas en las posibilidades del territorio, así como en las necesidades de su población, contando con la participación de esta a través de los GAL, partenariados público-privados en los que se encuentran representados todos los actores del área de actuación: administración, empresas, autónomos, colectivos sociales, asociaciones,...

De este modo, a lo largo de la historia de la Política de Desarrollo Rural de la UE y de LEADER, en sus sucesivos periodos de programación, son diversas las modificaciones realizadas, siempre buscando mejorar y brindar más apoyo al desarrollo rural europeo, y si existe un hito importante, por los cambios producidos, es la creación de un Fondo único para el desarrollo rural con el que las ayudas son financiadas por una serie de medidas bajo cuatro ejes de actuación, el FEADER. Sin embargo, a cierre del Programa, en el año 2015, tras disfrutarse de dos años más adicionales para la liberación de fondos tras el discurrir del periodo 2007-2013, los resultados no fueron los esperados. Durante este periodo, fueron muchas las dificultades a las que se tuvieron que enfrentar los GAL, concretamente los de Extremadura. Según la Consejería de Medio Ambiente y Rural, Políticas Agrarias y Territorio y REDEX, ya desde los inicios del periodo se trabajó con retraso, por lo que los GAL no pudieron cumplir con el gasto de las cantidades previstas. Gran parte de este problema se debió al incumplimiento, por parte de la Junta de Extremadura y del Gobierno central, en la cofinanciación pública, originando que, por ejemplo, tras la anualidad de 2010, Extremadura perdiera 57 millones de fondos europeos por proyectos no ejecutados. Después, en el año 2015, aún se estaban gestionando presupuestos y gastos de proyectos paralizados por el retraso en la aprobación de los programas, de manera que, en tan solo tres meses de ese mismo año se tuvieron que ejecutar 45 millones para no ser devueltos. Mientras tanto, los GAL extremeños empezaban a diseñar sus nuevas estrategias, por lo que tenían dos frentes abiertos y a ninguno le podían dedicar el tiempo y trabajos merecidos. Diversos GAL de la región se encontraron, aparte de lo ya comentado en líneas superiores, con dificultades para dinamizar a la población de sus núcleos más deprimidos, con un tejido empresarial poco consolidado y con tener que ceñirse a

medidas concretas de Turismo, mejora del Patrimonio y el Medio Ambiente o creación de Pymes presentes en el Reglamento y que quizás no convenían a sus comarcas. Así, las zonas más desarrolladas de Extremadura son las que gastaron mayores cantidades del FEADER y, dentro de ellas, los municipios considerados cabeceras comarcales y que poseen la mayor parte de la población, las mayores oportunidades de empleo e infraestructuras y servicios, así como los empresarios más solventes y decididos a invertir en su territorio. En el nuevo periodo de programación 2014-2020, a tenor de los cuadros financieros con las cantidades previstas para cada uno de los GAL, parece que las tendencias serán similares, sino las mismas, puesto que son los grupos de las zonas agrarias más productivas y cercanas a las principales ciudades, con mayor número de habitantes y actividad económica, los que mayores fondos han recibido del FEADER para aplicar sus EDLP a través de la medida 19, son esos GAL que desde LEADER II muestran mayor eficacia y eficiencia en cuanto a la ejecución de LEADER.

Desde la UE y los distintos Estados miembros se pretende dar solución y revertir lo hasta ahora conseguido a través de la reformulación del reglamento para el periodo 2014-2020. Se ha eliminado la concepción por ejes de actuación y se ha vuelto a las medidas, a una estructura más simple, otorgando mayor libertad de ejecución a los GAL, pues eligen las medidas a las que acogerse, aparte de las del PNDR. Sin embargo, según la AEVAL (Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de Servicios) en su Informe Final de 2017 sobre Evaluación de la implementación del PNDR para España en el periodo 2014-2020, el desarrollo de este está siendo lento y desigual según las medidas, con un nivel de ejecución generalmente bajo, lo cual implica un riesgo alto de incumplimiento de sus objetivos y, consecuentemente, de los de los PDR regionales y de las estrategias de los GAL.

A pesar de los inconvenientes, el Enfoque o Método LEADER se mantiene prácticamente en los mismos términos, prestando atención al diseño y puesta en marcha de EDLP por los GAL, a los partenariados entre los agentes públicos y privados, a la aproximación bottom-up y a la capacidad de estas asociaciones para decidir cuáles son las potencialidades de su territorio y, así, qué proyectos poner en marcha en los distintos sectores económicos según sean más o menos beneficiosos. Con todo esto, es claro el gran valor añadido que supone este modelo de desarrollo a través de los GAL, por su mayor precisión a la hora de identificar necesidades, por el mayor grado de compromiso de los agentes que intervienen y por el mayor margen para la innovación a la hora de aportar soluciones. Sin embargo, según la experiencia de las etapas anteriores, es necesaria una mejora en la gobernanza de las políticas rurales y en el diseño de las mismas. En aquellos territorios con indicadores demográficos y económicos más regresivos debería existir una menor exigencia de participación privada en proyectos que el GAL y su estrategia considere que son prioritarios por la creación de empleo y/o sinergias con otros sectores económicos, así como por ser de mayor envergadura económica, como se consiguió en el anterior periodo en Extremadura con la inclusión de una submedida del Eje 1 para ser gestionada por los GAL. Además, en el caso extremeño, se ha desperdiciado la gran oportunidad que supone acogerse al «multifondo», es decir, cofinanciar ciertos proyectos con los demás Fondos EIE, con los cuales, finalmente, se persigue lograr el mismo objetivo: el desarrollo territorial de las áreas europeas más desfavorecidas con el fin de mejorar la calidad de vida de sus habitantes y revertir los procesos de despoblación y envejecimiento.

## 5. Agradecimientos

Agradecer a los revisores por la labor desempeñada y por sus comentarios, los cuales contribuyen a una mayor calidad del trabajo. Además, agradecer al Vicerrectorado de Investigación, Transferencia e Innovación, de la Universidad de Extremadura, por la concesión de la Ayuda «Acción III» del Plan de Iniciación a la Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación 2017, con la que ha sido posible la realización de este trabajo.

## 6. Referencias Bibliográficas

- Abad, L.D. (2013). *Territorio, cooperación y desarrollo: la iniciativa europea Leader como modelo de gobernanza en espacios periurbanos: dos casos de estudio en la Comunidad de Madrid: las comarcas de la Sierra Norte y de las Vegas*. Universidad Complutense de Madrid.
- 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. doi:[https://doi.org/10.5209/rev\\_AGUC.2014.v34.n1.45190](https://doi.org/10.5209/rev_AGUC.2014.v34.n1.45190).
- Alario, M. & Baraja, E. (2006). Políticas públicas de desarrollo rural en Castilla y León: ¿Sostenibilidad consciente o falta de opciones? LEADER II, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 41, 267-294.
- Bjärstig, T. & Sandström, C. (2017). Public-private partnerships in a Swedish rural context-A policy tool for the authorities to achieve sustainable rural development?, *Journal of Rural Studies*, 49, 58-68. doi: <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2016.11.009>.
- Buller, H. (2002). Re-Creating Rural Territories: LEADER in France, *Sociologia Ruralis*, 40 (2), 190-199.
- Cárdenas, G. & Nieto, A. (2016). Desarrollo rural en Extremadura. Perspectivas de futuro (2014-2020), Ruíz, Ángel, Serrano de la Cruz, Manuel Antonio y Plaza, Julio (Eds.), *Treinta años de Política Agraria Común en España: Agricultura y multifuncionalidad en el contexto de la nueva ruralidad*, 279-292.
- Comisión Europea (2010). The CAP towards 2020: Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*. Brussels, 18.
- Comisión Europea (2016). *Fact Sheet: El Marco Nacional de desarrollo rural 2014-2020 de España*.
- Commins, P. (2004). Poverty and social exclusion in rural areas: characteristics, processes and research issues, *Sociologia Ruralis*, 44(1), 60-75.
- Consejería de Medio Ambiente y Rural, Políticas Agrarias y Territorio. (2016). *DOE nº 49 11 Marzo de 2016, DECRETO 26/2016, de 8 de marzo, por el que se regula la concesión directa de ayudas a las organizaciones candidatas preseleccionadas para obtener la condición de Grupos de Acción Local de Extremadura, para la preparación de sus estrategias de Desarrollo Local Participativo*.
- Dax, T. & Copus, A. (2016). The Future of Rural Development, Regonnaud, G. (Ed.), *Research for A(GRI Committee - CAP Reform Post - 2020 - Challenges in Agriculture*, European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, 221-303.
- Dax, T. & Fischer, M. (2018). An alternative policy approach to rural development in regions facing population decline, *European Planning Studies*, 26(2), 297-315. doi: <https://doi.org/10.1080/09654313.2017.1361596>.
- 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 de la Universidad Complutense*, 32(2), 227-252. doi: [https://doi.org/10.5209/rev\\_AGUC.2012.v32.n2.39719](https://doi.org/10.5209/rev_AGUC.2012.v32.n2.39719)
- Esparcia, J. & Escribano, J. (2015). Del enfoque LEADER al enfoque territorial y al Desarrollo Local Participativo, *Redes de innovación y desarrollo local en el medio rural*, Compés, R., García, J.M. y Aguilar, J. (Eds), 48-70.
- Febles, M. F., García, J. L. & Zapata, V. M. (2005). La iniciativa comunitaria LEADER en España, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 39, 361-398.
- Grimes, S. (2000). Rural areas in the information society: diminishing distance or increasing learning capacity?, *Journal of Rural Studies*, 16(1), 13-21.
- Junta de Extremadura (2015). *Programa de Desarrollo Rural en Extremadura 2014-2020*.

- Kovach, I. (2000). LEADER, a new social order, and the Central-and East-European Countries, *Sociologia Ruralis*, 40(2),181-189.
- Lastra, X., Tolón, A. & García, M. A. (2014). Futuro de la política de desarrollo rural en Europa. Aspectos principales de la normativa para el periodo de programación 2014-2020, *Observatorio Medioambiental*, 17, 91-139.
- Lois, R.C, Feal, A., & Paül, V. (2013). La dimensión territorial de la Estrategia Europa 2020. Las regiones europeas en la senda oficial para salir de la crisis, *Ería*, 92,211-242.
- Long, F. J. & Arnold, M. B. (1995). *The power of environmental partnerships*, Harcourt College Pub.
- MAPA (2004). «El estado de la cooperación en LEADER +. Mucho en común»,*Actualidad Leader. Revista de desarrollo rural*, 26.
- Navarro, F., Cejudo, E. & Cañete, J. A. (2018a). Emprendedores y proyectos fallidos de LEADER y PRODER en Andalucía en el periodo 2000-2006. Perfil y motivos de desistimiento, *Estudios Geográficos*, 79 (284), 141-166. doi: <https://doi.org/10.3989/estgeogr.201806>
- Navarro, F., Cejudo, E. & Cañete, J. A. (2018b). Análisis a largo plazo de las actuaciones en desarrollo rural neo-endógeno. Continuidad de las empresas creadas con la ayuda de LEADER y PRODER en tres comarcas andaluzas en la década de 1990. *AGER. Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural*, 25, 189-219.
- Nieto, A. & Cárdenas, G. (2015). El Método LEADER como política de desarrollo rural en Extremadura en los último 20 años (1991-2013), *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 69, 139-162. doi:<https://doi.org/10.21138/bage.1893>
- Nieto, A. & Cárdenas, G. (2017). Análisis del método LEADER (2007-2013) en Extremadura mediante técnicas SIG y Análisis Multivariado,*Cuadernos Geográficos*, 56(1), 148-171
- Nieto, A. & Gurría, J. L. (2010). El modelo rural y el impacto de los programas LEADER y PRODER en Extremadura (Propuesta metodológica),*Scripta Nova. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, XIV(340).
- Nieto, A. & Cárdenas, G. (2018). The Rural Development Policy in Extremadura (SW Spain): Spatial Location Analysis of LEADER Projects,*ISPRS International Journal of Geo-Information*, 7(2). doi: <https://doi.org/10.3390/ijgi7020076>
- Osti, G. (2000). LEADER and Partnerships: The Case of Italy,*Sociologia Ruralis*, 40(2), 172-180.
- Pemán, I. & Jiménez, G. (2013). La Gobernanza multinivel como alternativa a la gestión del desarrollo del medio rural, Diputación de Zaragoza.
- Ray, C. (1999a). Endogenous development in the era of reflexive modernity,*Journal of rural studies*, 15(3), 257-267.
- Ray, C. (1999b). Towards a Meta-Framework of Endogenous Development: Repertoires, Paths, Democracy and Rights, *Sociologia ruralis*, 39(4), 522-537.
- Red Rural Nacional (2015). *Desarrollo Rural y Sostenible*, MAGRAMA.
- Reglamento (UE) nº 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) (2013).
- Sancho, J. & Reinoso, D. (2012). La delimitación del ámbito rural: una cuestión clave en los programas de desarrollo rural, *Estudios geográficos*, 73(273),599-624. doi: 10.3989/estgeogr.201221
- Shucksmith, M. (2004). Young people and social exclusion in rural areas, *Sociologia Ruralis*, 44(1), 43-59.
- Shucksmith, M. (2010). Disintegrated Rural Development? Neo-endogenous Rural Development, Planning and Place-Shaping in Diffused Power Contexts, *Sociologia ruralis*, 50(1), 1-14.
- Shucksmith, M. & Chapman, P. (1998). Rural development and social exclusion, *Sociologia Ruralis*, 38(2), 225-242.
- Taylor, J. & Bradley, S. (1997). Unemployment in Europe: A comparative analysis of regional disparities in Germany, Italy and the UK, *Kyklos*, 50(2), 221-245.
- Terluin, I. J. (2003). Differences in economic development in rural regions of advanced countries: an overview and critical analysis of theories, *Journal of rural studies*, 19(3), 327-344.
- Van Huijstee, M. M., Francken, M. & Leroy, P. (2007). Partnerships for sustainable development: a review of current literature,*Environmental Sciences*, 4(2), 75-89.

## Sobre las autoras

### GEMA CÁRDENAS ALONSO

Es Doctora en Desarrollo Territorial Sostenible por la Universidad de Extremadura tras haber sido beneficiaria de una beca predoctoral del Gobierno de Extremadura y haber cursado los másteres oficiales en *Desarrollo Rural* y en *Tecnologías de la Información Geográfica: SIG y Teledetección*, en la misma Universidad. Actualmente pertenece al Instituto de Investigación INTERRA de la Universidad de Extremadura.

Sus trabajos están relacionados principalmente con el tema de su Tesis Doctoral, el estudio de la implantación de la Política de Desarrollo Rural en Extremadura, pero siempre intentando abarcar más campos propios de la Geografía, como son las Tecnologías de la Información Geográfica (SIG, recreaciones virtuales en 3D, programación y creación de geovisores,...), la Demografía y el Turismo Rural.

Entre sus recientes trabajos: “Spatial Analysis of the Rural-Urban Structure of the Spanish Municipalities”, 2020, en *ISPRS International Journal of Geo-Information*; “Principal Component Analysis of the LEADER Approach (2007–2013) in South Western Europe (Extremadura and Alentejo)”, 2019, *Sustainability*; “The Rural Development Policy in Extremadura (SW Spain): Spatial Location Analysis of Leader Projects”, 2018, *ISPRS International Journal of Geo-Information*; y “Towards Rural Sustainable Development? Contributions of the EAFRD 2007–2013 in Low Demographic Density Territories: The Case of Extremadura (SW Spain)”, 2017, *Sustainability*.

### ANA NIETO MASOT

Es Doctora en Geografía por la Universidad de Extremadura, Máster en SIG por la Universidad de Girona y Profesora Contratada Doctor en la misma. Su investigación se ha centrado en Desarrollo Rural, Demografía, Geografía Económica y en las nuevas Tecnologías de la Información Geográfica.

Ha dirigido 6 Proyectos y/o Contratos I+D y participado como colaborador en una veintena de ellos, además de realizar estancias de investigación en Universidades (Lancashire, Coimbra, Barcelona, CSIC). Destacar más de 60 publicaciones en artículos, libros y aportaciones a congresos y conferencias.

Entre sus recientes trabajos: “Spatial Analysis of the Rural-Urban Structure of the Spanish Municipalities”, 2020, en *ISPRS International Journal of Geo-Information*; “Principal Component Analysis of the LEADER Approach (2007–2013) in South Western Europe (Extremadura and Alentejo)”, 2019, *Sustainability*; “The Rural Development Policy in Extremadura (SW Spain): Spatial Location Analysis of Leader Projects”, 2018, *ISPRS International Journal of Geo-Information*; y “Towards Rural Sustainable Development? Contributions of the EAFRD 2007–2013 in Low Demographic Density Territories: The Case of Extremadura (SW Spain)”, 2017, *Sustainability*; y “Análisis de la distribución espacial de equipamientos educativos (0–16 años) en Extremadura a escala de detalle”, también en 2018, en el *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*.