Nº 71, enero-junio de 2019, pp. 159-177.
ISSN: 0213-4691. eISSN: 1989-9890.
DOI: 10.14198/INGEO2019.71.08

Investigaciones Geográficas
Instituto Interuniversitario de Geografía
Universidad de Alicante

Cita bibliográfica: Tirado Ballesteros, J.G. (2019). Principio de Subsidiariedad en los programas europeos de desarrollo rural: LEADER después de la Agenda 2000 en Castilla-La Mancha. *Investigaciones Geográficas,* (71), 159-177. https://doi.org/10.14198/INGEO2019.71.08

Principio de Subsidiariedad en los programas europeos de desarrollo rural: LEADER después de la Agenda 2000 en Castilla-La Mancha

Applying the EU principle of subsidiarity within EU rural development programmes: LEADER after the Agenda 2000 CAP reform in Castile-La Mancha

Juan Gabriel Tirado Ballesteros[1]

Resumen

LEADER, más allá de ser un programa de desarrollo rural, simboliza un cambio de paradigma en la gobernanza territorial de los espacios rurales. Esta metodología irrumpió en los años 90 en sintonía con las corrientes de desarrollo local y modernizaría los modelos de intervención pública. A pesar del potencial que supone, se han observado ciertas deficiencias en su aplicación. Los objetivos de este artículo son proporcionar una evaluación operativa de los programas europeos de desarrollo rural basados en la metodología LEADER y explorar los niveles de gestión de los programas. Para ello se realizaron entrevistas a gerentes de Grupos de Acción Local (GAL) tomando como estudio de caso la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha. Las restricciones normativas contrarias al principio de subsidiariedad, las características socioculturales de la población local, los localismos, la integración de las políticas con los sectores estratégicos o la falta de identidad territorial se identificaron como las principales debilidades en el diseño y aplicación de los programas con enfoque LEADER.

Palabras clave: LEADER; desarrollo endógeno; desarrollo local; Grupo de Acción Local; FEADER.

Abstract

LEADER, beyond being a rural development programme, symbolises a paradigm shift in the territorial governance of rural areas. The LEADER approach emerged in the 1990s in tune with the postmodernist school on local development for modernising traditional models of public management. Despite its potential, there are difficulties involved in putting this approach into practice. This paper provides an operational assessment of EU rural development programmes based on the LEADER method and explores the lower levels of management. To do this, semi-structured in-depth interviews were held with first-line GAL managers in Castile-La Mancha. Mandatory restrictions contrary to the principle of subsidiarity, the socio-cultural characteristics of the local population, localisms, the integration of policies with local activities, or a lack of territorial identity, were identified as the main weaknesses in the design and implementation of programmes based on the LEADER approach.

Keywords: LEADER; endogenous development; community-based development; local action group; EAFRD.

1. Introducción

El principio de subsidiariedad representa uno de los pilares fundamentales en los que se sustentan las políticas de la Unión Europea (UE). Este principio surge como respuesta a los desajustes que se pro-

1 Instituto Universitario de Investigaciones Turísticas, Universidad de Alicante, España.gabriel.tirado@ua.es

Recepción: 29/01/2019. **Aceptación:** 06/05/2019. **Publicación:** 17/06/2019.

Este trabajo se publica bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento 4.0 Internacional.

ducen como consecuencia de los modelos económicos centralistas, fordistas y capitalistas y se relaciona con los enfoques posmodernistas de desarrollo participativo de abajo a arriba (Cazorla-Montero, De los Ríos y Yagüe, 2011; Comisión Europea, 2018). Este principio garantiza cierto grado de descentralización en favor de los Estados miembros en el diseño, planificación y ejecución de las políticas que emanan de la UE (Janin, 2005). Por lo tanto se defiende la mínima intervención de las instituciones europeas cediendo mayor legitimidad a los países miembros y se reclama un mayor protagonismo de los gobiernos locales en la toma de decisiones sobre la distribución de los fondos públicos (Comisión Europea, 2018; Macken-Walsh, 2011).

Las políticas agrarias europeas de los últimos 25 años reflejan los cambios que han registrado los espacios rurales. De medidas focalizadas hacia el fomento de la producción de alimentos y donde se consideraba a las actividades agrarias y ganaderas como prioritarias, incluso las únicas capaces de generar rentas, se ha pasado a otras donde se aboga por el desarrollo rural a través de la multifuncionalidad de los territorios (Cejudo, 2000; Hernández, 2008). Las crisis agrarias de los años 70 y 80 dieron lugar a un largo proceso de reflexiones y reformas que tendría como resultado la puesta en marcha de iniciativas para el desarrollo rural con enfoque LEADER —un acrónimo en francés: *Liaisons Entre Activités de Developpement de l'Economie Rurale*—. LEADER, más allá de ser un programa financiero para mitigar los principales problemas estructurales de los espacios rurales (Comisión Europea, 1991), representa una innovadora metodología que recoge el carácter participativo y ascendente que defiende el Principio de Subsidiariedad (Cebrián, 2003; Tolón y Lastra, 2009). Este enfoque *bottom-up* y el Principio de Subsidiariedad se ponen en práctica a través del Grupo de Acción Local (GAL), una estructura organizativa pública-privada que se encarga de diseñar y ejecutar la estrategia y asignar los recursos financieros. A través de LEADER se propone la integración de los sectores estratégicos del medio rural y los espacios rurales adquieren una orientación terciaria a través de nuevos usos en los recursos y productos locales (High y Nemes, 2007). Con LEADER se abren por tanto nuevas estructuras de gestión y organización a nivel local a través de una gestión descentralizada que rompe con el modelo tradicional de intervención pública (Cazorla-Montero, De los Ríos y Díaz-Puente, 2005; Chmieliński, 2011; Cebrián, 2003).

Los programas e iniciativas LEADER sufrirían un cambio significativo en los planteamientos estratégicos que se iniciaría en la Agenda 2000 y se consolidaría con la creación del FEADER en 2005 (Rosell, Viladomiu y Correa, 2010). Su creación responde a los planteamientos de simplificación de las políticas europeas y la convergencia de los Fondos Estructurales Europeos. Desde entonces LEADER se presenta como un instrumento para descentralizar los procesos de planificación e implementación de las políticas de desarrollo rural y deja de ser una Iniciativa Comunitaria de autogobierno (Chmieliński, 2011). Para el periodo de aplicación 2007-2013, los programas e iniciativas con enfoque LEADER pasan a formar parte de programas regionales y/o nacionales de desarrollo rural (Cárdenas y Nieto, 2018; Martínez, 2006). La pérdida de importancia de las políticas con enfoque LEADER vendría aparejado también con una pérdida significativa en la dotación presupuestaria (Sáenz y Cejudo, 2008). La integración de la Iniciativa Comunitaria LEADER en los programas regionales y/o nacionales de desarrollo rural ha resultado en una gran variedad de procedimientos políticos/administrativos para asegurar el cumplimiento y aplicación de los principios que sustentan la filosofía LEADER (Papadopoulou, Hasanagas y Harvey, 2011). A su vez, en el caso de España cada comunidad autónoma será la encargada de diseñar su propio programa estratégico de desarrollo rural, así como la elección de los criterios de selección de los territorios. Este hecho supone que la gestión realizada por los GAL se vea supeditada a lo regulado en los programas de desarrollo rural diseñados por los gobiernos regionales y/o nacionales y la voluntad en aplicar los principios del enfoque LEADER deba ajustarse a los requerimientos que marcan las instituciones públicas.

1.1. Puesta en práctica del Principio de Subsidiariedad a través de la Iniciativa Comunitaria LEADER. Teoría y práctica

Los desequilibrios territoriales representan un pilar estratégico en las políticas comunitarias. Especial atención supone para la UE las desigualdades entre las zonas rurales y urbanas y la polarización territorial resultante del crecimiento económico fordista, ya que un 19 % de la población de la UE-28 vive en zonas predominantemente rurales (Eurostat, 2018). Las intervenciones sectoriales a través de la inversión de grandes proyectos nacionales y subsidios directos que caracterizaban la dinámica de las políticas europeas regionales y agrarias de los años 80 dieron paso a otras más transversales, territoriales y con un enfoque local (Chmieliński, 2011; Sáenz y Cejudo; 2008). La Comunicación de la Comisión Europea de 1988 *El*

futuro del mundo rural situaría las bases para este cambio de paradigma en la ejecución de las políticas comunitarias. En este documento se pone de manifiesto la necesidad de promover un desarrollo caracterizado por nuevos usos en los recursos endógenos a través de programas operativos plurianuales (Chevalier y Dedeire, 2014; Comisión Europea, 1988).

LEADER I (1991-1994) nace como una Iniciativa Comunitaria cuya misión era paliar los grandes problemas que sufren las zonas rurales como son el envejecimiento de la población, los altos niveles de desempleo, la escasa rentabilidad de las actividades tradicionales o la baja dotación de servicios. Como proyecto piloto, LEADER I (1991-1994) consiguió dinamizar la económica y crear empleo, destacó también por su papel en la movilización de inversión privada que superó en más de un 50 % a la inversión finalmente adjudicada (Esparcía y Noguera, 1995; Laguna y Lasanta, 2007). Ello permitió que las instituciones europeas le confirieran continuidad con LEADER II (1994-1999). Este nuevo periodo quinquenal se dio relevancia al carácter innovador de los proyectos, al efecto demostración y al intercambio de experiencias, todo ello sin abandonar la filosofía participativa y el enfoque local (Comisión Europea, 1994; Shucksmith, 2000). Su continuidad a través de LEADER Plus (2000-2006) consolidaría la hegemonía de las políticas de desarrollo rural europeas dando cobertura a un mayor número de territorios (Mondéjar, Mondéjar, Monsalve y Vargas, 2007). LEADER Plus pretendió incitar y ayudar a los agentes del mundo rural a reflexionar sobre el potencial de su territorio con una visión a más largo plazo que superara la temporalidad de los programas (Comunidades Europeas, 2000; Esparcia, Noguera y Pitarch, 2000).

Tabla 1. Diacronía sobre la programación del enfoque LEADER

LEADER I (1991-1994)	Carácter piloto. Se establecen medidas orientadas a la diversificación del medio rural —formación profesional, turismo rural, apoyo PYMES, valorización y comercialización producción agraria—
LEADER II (1995-1999)	Relevancia al carácter innovador y transferencia de conocimientos —adquisición de competencias, programas de innovación rural, cooperación transnacional, redes de colaboración—
LEADER + (2000-2006)	El desarrollo rural pasa a ser el segundo pilar de la PAC. Se reflexiona sobre el potencial del territorio superando la temporalidad de los programas —apoyo a estrategias de desarrollo rural territorial, integrado y piloto—
PDR 2007-2013	Creación del FEADER. Los programas dejan de ser una Iniciativa Comunitaria de autogobierno. Los programas con enfoque LEADER se gestionan a través de programas regionales de desarrollo rural

Elaboración propia

LEADER más allá de ser un programa operativo para el desarrollo rural simboliza una metodología que recoge el carácter del desarrollo local y pone en práctica el Principio de Subsidiariedad (Chmieliński, 2011). La metodología LEADER se asienta sobre varios aspectos:

a) Los programas se diseñan con un marcado carácter territorial y la estrategia se desarrolla a través de una marca territorial (Munck y Löyhkö, 2015). En muchos casos en base a comarcas históricas o administrativas, en otros casos, territorios supramunicipales *ad hoc*. En cualquier caso, espacios que se ajustan a unos umbrales poblacionales establecidos —entre 10.000 y 150.000 habitantes— (Lastra, Tolón y García, 2014).

b) El GAL es el núcleo de la estrategia de desarrollo local. Es un órgano de gobierno público-privado que se encarga de dinamizar e integrar los sectores y actores estratégicos del territorio en las políticas de desarrollo (High y Nemes, 2007; Prager, Nienaber, Neumann, y Phillips, 2015; Shucksmith, 2000).

c) El GAL promueve y permite la participación e intervención de la población local en el diseño y ejecución de las estrategias (Esparcia, Noguera y Pitarch, 2000; Ray, 2000). El enfoque *bottom-up*

responde a los planteamientos comunitarios del Principio de Subsidiariedad y el deseo de la UE en la descentralización política sobre el reparto de los Fondos Estructurales (Janin, 2005).

d) Se fomenta principalmente el desarrollo de actividades terciarias a través de un enfoque multisectorial y a su vez integrado con las actividades tradicionales. La mejora de los servicios básicos, el apoyo a pymes, a proyectos vinculados a la mejora del entorno natural y rehabilitación del patrimonio, la artesanía o el turismo rural representan las estrategias a nivel operativo para la dinamización de los espacios rurales (Camaioni, Esposti, Lobianco, Pagliacci, y Sotte, 2013).

e) Se fomenta la innovación en los proyectos y el intercambio de experiencias a través de *The European Network for Rural Development* (ENRD, https://enrd.ec.europa.eu/), además de las diferentes redes a nivel nacional y regional que ayudan de alguna manera a disminuir el aislamiento de las zonas rurales (Comisión Europea, 2006).

f) La cooperación entre GAL a través de esas redes. Este enfoque anima a los territorios a promover proyectos conjuntos a nivel regional o trasnacional con objeto de poder reunir la suficiente masa crítica para que un proyecto sea viable y crear economías de escala (Papadopoulou *et al.*, 2011).

Tal es la potencialidad y repercusión de LEADER como metodología de desarrollo que países como Finlandia, Hungría o España han diseñado programas de desarrollo rural complementarios, en algunos casos para cubrir un mayor número de territorios, pero financiado con fondos nacionales (Munck y Löyhkö, 2015; Papadopoulou *et al.*, 2011). El papel que juega LEADER en la dinamización de los espacios rurales europeos es un hecho reconocido por la comunidad académica. Varios estudios valoran positivamente su aplicación como un método idóneo capaz de mitigar los problemas estructurales que suceden en los espacios rurales (Papadopoulou *et al.,* 2011), al menos desde el punto de vista teórico. Así por ejemplo, Esparcia *et al.,* (2000) señalan que ha dado lugar a una dinámica de participación que ha contribuido a la democratización en la toma de decisiones políticas. A través del desarrollo endógeno de LEADER se ha contribuido al aprovechamiento de los conocimientos de la comunidad local, lo que ha generado nuevas capacidades y sinergias para el desarrollo (Sisto, Lopolito, y van Vliet, 2018). Ha favorecido también los procesos de identificación territorial y la promoción de territorios rurales aislados a través de marcas territoriales que revalorizan la figura de la comarca y agrupan los productos locales bajo estándares de calidad (Chmieliński, 2011; Tolón y Lastra, 2009). De igual modo ha atraído un alto volumen de capital en territorios donde las inversiones son exiguas (Esparcía y Noguera, 1995; Hernández, 2006). LEADER es reconocido por su capacidad de desarrollar proyectos de diferente índole ejecutados desde múltiples niveles y enfoques de gobernanza a través de un desarrollo equilibrado e integrado (Pitarch y Arnandis-i-Agramunt, 2014; Prager *et al.,* 2015). Esta metodología también es vista como una nueva estructura social capaz de cambiar la distribución de poder en las zonas rurales, que promueve la integración de los colectivos sociales más vulnerables (Papadopoulou *et al.,* 2011).

En la práctica, LEADER presenta serias deficiencias en su implementación y se cuestiona su capacidad para mitigar los grandes problemas estructurales que acontecen en los espacios rurales como el éxodo rural y el envejecimiento de la población. La literatura recoge varias obras que analizan la aplicabilidad y la voluntad de aplicar este método en el territorio:

a) Se critica el excesivo protagonismo de los organismos públicos en los órganos de gobierno de los GAL y la politización que se desempeña en las políticas de desarrollo rural (Ray, 2000), donde el enfoque local se difumina entre los localismos ejercidos por los ayuntamientos (Shucksmith, 2000).

b) Las posibilidades de asignar los fondos públicos a los intereses particulares y la dualidad entre la contribución financiera y el poder en la toma de decisiones constituyen otro obstáculo dentro de la estructura de los GAL.

c) Los GAL no tienen una legitimidad clara en otras políticas regionales (Böcher, 2008) y, por lo general, tienen un papel secundario en las políticas públicas que van más allá de los Programas de Desarrollo Rural de la UE (Navarro, Woods y Cejudo, 2016).

d) La participación en la toma de decisiones y la asignación de fondos se ve limitada a ciertos colectivos. Ante las deficiencias de capital social y cultural en los territorios rurales, las políticas con enfoque LEADER tiene un bajo calado entre los colectivos sociales y el conocimiento de estos programas por parte de la población es prácticamente nulo. Sucksmith (2000) defiende que la movilización de capital se está llevando a cabo por aquellos colectivos privilegiados que son capaces de obtener fondos públicos a corto plazo. Si consideramos la idiosincrasia y los orígenes de las po-

líticas europeas de desarrollo rural, según el estudio de Macken-Walsh (2011), resulta paradójica la baja participación de agricultores en las políticas con enfoque LEADER.

e) Se acusa una insuficiente coherencia en la territorialización de las políticas. Según Tirado (2017), muchos GAL aglutinan a municipios sin una vinculación e identidad clara. Además muchos territorios han ido modificando su morfología periodo tras periodo, incluso su denominación como grupo, lo que dificulta en parte la posibilidad de generar proyectos a nivel comarcal a través de una marca territorial y la oportunidad de crear sentido de pertenencia entre la población local.

f) También se cuestiona el grado de innovación de los proyectos ejecutados (Tolón y Lastra, 2009) y la gran carga burocrática para acceder a las ayudas, lo que desanima a muchos inversores privados (Chmieliński, 2011).

g) Existen interferencias de las administraciones públicas en el diseño y aplicación de las estrategias (Martínez, Sacristán, y Yagüe, 2015).

Ante estas contradicciones la UE ha establecido mecanismos para asegurar algunos aspectos de la aplicación del enfoque LEADER. Por ejemplo dentro de la estructura del GAL, los colectivos sociales deben representar al menos un 50 % de los miembros de la Junta Directiva (Chmieliński, 2011). De igual modo se debe demostrar ante las autoridades que se está aplicando un enfoque participativo. También se han establecido porcentajes mínimos y máximos de inversión por ejes temáticos para fomentar la multifuncionalidad de los territorios (Martínez, 2006). Estas medidas, si bien ayudan a asegurar la aplicación de la metodología de desarrollo, no siempre son efectivas. Por ello se hacen necesarios nuevos enfoques de evaluación que ayuden a mejorar la gestión y el diseño de los programas. De acuerdo con Ploeg *et al*. (2000), los sistemas de evaluación y seguimiento reglamentarios no prestan demasiada atención a los efectos que las políticas con enfoque LEADER suponen para el territorio. Esparcia y Noguera (2000) sostienen que las evaluaciones reglamentarias no han tenido utilidad para los GAL, ya que las políticas han sido evaluadas desde una conceptualización y visión muy generalista postergando el análisis de las acciones y proyectos a un segundo plano. Según Prager *et al*. (2015), LEADER es evaluado como parte de la política de desarrollo rural a través de la medición de indicadores de resultado —*output*—, pero que no permite conocer los resultados —*outcome*—. Navarro, Cejudo y Maroto (2012) ponen de manifiesto la necesidad de seguir avanzando en métodos y enfoques para la evaluación relacionado con cuestiones operativas de los programas. Thuesen (2010, en Prager *et al.,* 2015) sugiere que los procesos de evaluación de LEADER deberían orientarse a explorar los órganos de gobierno de los GAL. Las deficiencias en los sistemas de evaluación de las iniciativas con enfoque LEADER resultan ser un hecho que se ha acrecentado a raíz de la creación del FEADER, ya que LEADER y su evaluación han quedado relegados a un segundo plano en el conjunto de la aplicación de las políticas de desarrollo rural (Sáenz y Cejudo, 2008).

A tenor de las disfuncionalidades observadas en la puesta en práctica del enfoque LEADER y las deficiencias en los sistemas de evaluación, esta investigación tiene por objeto: *a)* explorar algunas de las debilidades que presenta la implementación de LEADER en Castilla-La Mancha; y *b)* analizar las repercusiones que supone la simplificación de las políticas de desarrollo rural. Concretamente el cambio en la articulación de los programas e iniciativas LEADER y su canalización a través de programas de desarrollo rural a nivel regional. Para ello este estudio profundiza en los niveles operativos de la aplicación de las políticas LEADER y analiza la gestión realizada por los GAL. El artículo se estructura en cinco apartados. En la primera parte se introduce el tema de estudio, se exponen algunos aspectos teóricos y prácticos sobre la aplicación de LEADER que justifican este estudio, se presenta el estudio de caso y se detallan los objetivos. Seguidamente se presenta la metodología, para pasar después a exponer y discutir los resultados —punto tercero y cuarto—. Finalmente se sintetizan las principales conclusiones y contribuciones al campo de investigación en el punto quinto.

1.2. LEADER a raíz de la creación del FEADER en Castilla-La Mancha

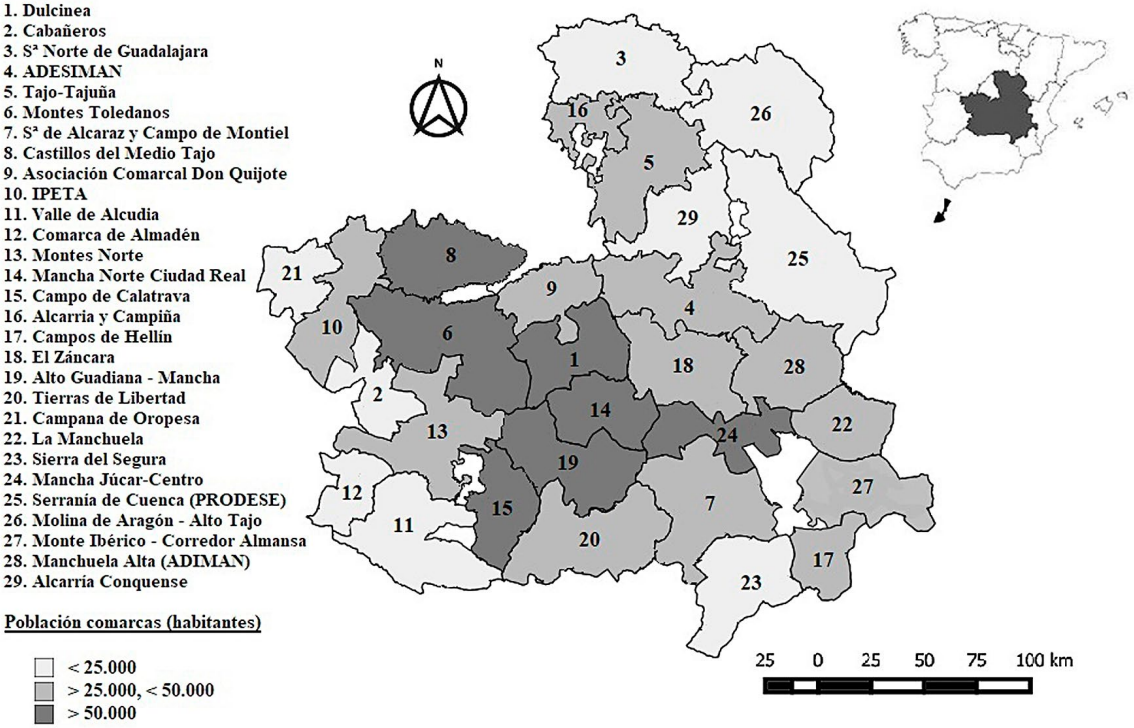
El Reglamento nº 1698/2005 del Consejo Europeo del 20 de septiembre de 2005 representa la principal norma reguladora de las ayudas al desarrollo rural para el periodo de programación 2007-2013; siendo este el periodo que se toma como referencia para este estudio. Los resultados obtenidos en la Conferencia de Salzburgo en 2003 se verán reflejados en los objetivos propuestos para este periodo de programación, que son:

- Aumentar la competitividad de la agricultura y la silvicultura mediante la ayuda a la reestructuración, el desarrollo y la innovación.
- Mejorar el medio ambiente y el medio rural mediante ayudas a la gestión de las tierras.
- Mejorar la calidad de vida en las zonas rurales y fomentar la diversificación de la actividad económica (Comisión Europea, 2005).

Cada uno de los objetivos anteriormente descritos se corresponde respectivamente con los ejes de intervención propuestos en el reglamento —Ejes 1, 2 y 3—. Ello supone una mayor simplificación de las líneas de ayuda con respecto a periodos anteriores. De esta manera, se rompe con el carácter piloto e innovador que había predominado en LEADER Plus, volviéndose a categorizar las medidas y ejes de actuación, que también quedan recogidos en el presente reglamento. Como novedad, se crea un eje transversal el "Eje 4 LEADER" que sirve para dotar de financiación al funcionamiento de los GAL. Cada país miembro decide qué ejes se desarrollan con enfoque LEADER (Sáenz y Cejudo, 2008). Si bien al menos un 5 % de los fondos del FEADER se deben aplicar en base a esta metodología (Martínez, 2006).

Para alcanzar los objetivos planteados en este trabajo se toma como estudio de caso la comunidad autónoma de Castilla-La Mancha. Su elección se justifica por el marcado carácter rural, no solo por la importancia de la agricultura en la economía regional —6,7 % de PIB, frente al 2,3 % de media en España, (Instituto Nacional de Estadística [INE], 2015)— también por la estructura poblacional, solo 37 municipios superan los 10.000 habitantes. De estos, solo 12 superan los 25.000 (Servicio de Estadística de Castilla-La Mancha, 2015). Durante los periodos de aplicación 2007-2013 y 2014-2020 se han constituido 29 GAL que dan cobertura a prácticamente todo el territorio regional —Figura 1—. Dado el grado de ruralidad de la región, prácticamente la totalidad de municipios están adscritos a un GAL —el 96 %—, excepto las áreas urbanas que corresponden con las capitales de las provincias (Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, 2014). Si bien se observan diferencias sustanciales entre aquellas comarcas situadas en la parte central, que coinciden con los corredores Extremadura-Levante y Andalucía-Madrid, y aquellas situadas en los bordes montañosos, principalmente en las provincias de Cuenca, Guadalajara y sur de Ciudad Real que presentan una menor densidad poblacional y un envejecimiento de la población elevado (Pillet, Cañizares, Ruiz, Martínez, y Plaza, 2018).

Figura 1. GAL constituidos en Castilla-La Mancha durante el PDR 2007-13



Elaboración propia

En Castilla-La Mancha, el enfoque LEADER se aplica a alguna de las medidas incluidas en el Eje 3 "Mejora de la calidad de vida en las zonas rurales y fomento de la diversificación de la actividad económica", donde se recogen principalmente actividades terciarias. Ello supone que las medidas incluidas en el Eje 1 y 2 queden fuera del alcance de la gestión de los GAL y sean administradas directamente por los gobiernos regionales. Según el informe de evaluación ex-post del Programa de Desarrollo Rural de Castilla-La Mancha para el periodo de ejecución 2007-2013, en la región se habrían invertido 1.598.069.580 euros de fondos públicos. De estos, 1.093.943.930 euros corresponden a la aportación del FEADER —un 68 %— (Tragsatec, 2016). Por ejes, el Eje 1 orientado a las medidas del sector agrario y agroalimentario ha registrado una inversión de 596.229.920 euros —un 37 % del total— y un nivel de ejecución del 96 %. El Eje 2 destinado a las medidas ambientales y forestales ha absorbido 849.219.270 euros —un 53 % del total— y un nivel de ejecución del 98 %. El Eje 3 reúne las medidas orientadas a la diversificación del medio rural y representa las acciones que han sido gestionadas a través del enfoque LEADER. La inversión en este capítulo ha supuesto 15.406.000 euros —un 1 % del total— con un nivel de ejecución del 77 %. Finalmente, el Eje 4 destinado al funcionamiento del GAL, la ejecución de proyectos de cooperación y la aplicación de estrategias con enfoque LEADER ha representado una inversión de 137.214.390 euros —un 9 % — con un nivel de ejecución del 88 % (Tragsatec, 2016).

2. Metodología

Las propuestas de evaluación de las políticas de desarrollo rural deben tener en cuenta los objetivos que se han propuesto, la escala territorial que es evaluada y la perspectiva adoptada (Mondéjar *et al.,* 2007; Prager *et al.,* 2015). Asimismo, las técnicas para la evaluación de la aplicación de las iniciativas de desarrollo rural deben ser técnicas analíticas de reconocida solvencia, que permitan a otro evaluador utilizarlas para reproducir los resultados (Delgado, Ramos, Gallardo, y Ramos, 1999). Viñas (2004) sostiene que utilizar un enfoque cualitativo para la evaluación de los programas de desarrollo rural es útil como método complementario a las técnicas cuantitativas cuando estas no permiten profundizar en el problema de investigación. La entrevista en profundidad es una técnica de investigación que permite centrar el tema y encauzarla hacia un objetivo especifico (Díaz-Bravo, Torruco-García, Martínez-Hernández y Varela-Ruiz, 2013). En ella se da una situación cara a cara en la que se establece una conversación, el investigador alienta al entrevistado a dialogar en profundidad sobre los vínculos que se establecen entre los elementos del fenómeno que se estudia (López y Deslauriers, 2011). Las entrevistas en profundidad constituyen una de las fuentes más importantes de los programas de desarrollo rural. Esta metodología ayuda a entender los aspectos socio-políticos, económicos y culturales de los programas cuando los datos cuantitativos necesitan ser interpretados (Viñas, 2004). Si bien habría que reconocer también las posibles deficiencias que presenta el método elegido en comparación con otros métodos cualitativos. Los grupos de discusión, por ejemplo, permiten obtener una visión más global sobre el problema de investigación al obtener mayor información de diferentes colectivos con diferentes perspectivas (Viñas, 2004). Además, en las entrevistas en profundidad la información recogida se puede interpretar de manera sesgada debido a los prejuicios o juicios inexactos de los entrevistados, además los entrevistados pueden tener algún motivo para proporcionar información inexacta (Viñas, 2004). Si bien, el empleo de esta técnica junto a los datos cuantitativos permite matizar ese sesgo.

La figura de gerente del GAL representa un informante estratégico para poder conocer las contrariedades a las que se tienen que enfrentar los GAL para el desarrollo de las estrategias con enfoque LEADER. Su elección para la realización de las entrevistas se justifica por varios motivos: *a)* la figura de gerente de GAL conoce de primera mano los aspectos administrativos, técnicos y normativos de la gestión de los programas; *b)* sus funciones incluyen la gestión de las actividades del GAL, el seguimiento de la ejecución de los proyectos y evaluación de la estrategia; y *c)* además participan en las sesiones plenarias con la Junta Directiva, siendo el nexo de unión entre los promotores de proyectos, población local y Junta Directiva (Yagüe, De Nicolas, y Martínez, 2013). Esta evaluación más allá de conocer los resultados que las políticas tienen en el territorio —evaluación de impactos—, se centra en la gestión realizada por los GAL y profundiza en las dificultades en la aplicación de los principios del enfoque LEADER —estrategias supramunicipales y participativas, cooperación y redes, innovación, multifuncionalidad—. Los temas que se han tratado en las entrevistas están relacionados con las disfuncionalidades a la hora de aplicar el método LEADER identificados en la revisión de la literatura y giran en torno a los conceptos que se recogen en la siguiente tabla (Tabla 2):

Tabla 2. Temas tratados en las entrevistas

Aplicación enfoque ascendente	• Estrategias de participación: ¿Cómo catalogarías el grado de participación de la población? ¿Qué estrategias se llevan a cabo para fomentar la participación? • Participación de colectivos estratégicos: ¿Se organizan mesas sectoriales para los programas operativos? ¿Cómo se organizan? Se ha identificado una baja participación de los sectores agrarios en las políticas con enfoque LEADER, ¿a qué crees que se debe? • Inclusión de colectivos vulnerables: ¿Se tienen en cuenta los de colectivos vulnerables en el diseño de los programas? ¿Qué criterios se han establecido para favorecen el acceso a las ayudas de los colectivos más vulnerables?
Territorialización de las políticas	• Localismos: ¿Cómo consideras el grado de colaboración entre los municipios del GAL? ¿Qué estrategias habéis puesto en marcha para combatir los localismos? Teniendo en cuenta que los municipios dentro del GAL no presentan el mismo grado de dinamismo económico, ¿qué estrategias se desarrollan para evitar la concentración de la inversión en determinados municipios? • Identidad comarcal y coherencia territorial: ¿Ha sufrido algún cambio la morfología del GAL a lo largo de los diferentes periodos de aplicación? El programa incluye un capítulo específico para la promoción territorial, ¿qué tipos de políticas se han desarrollado en este aspecto? ¿Trabajáis con una marca comarcal? ¿Cómo calificarías el grado de conocimiento del GAL por parte de la población local? ¿Y fuera de la comarca? ¿Cuál es vuestra relación con los demás organismos públicos?
Innovación	• Terciarización de los espacios rurales: ¿Qué criterios se han establecido para la elegibilidad de los proyectos? ¿Qué criterios se establecen a los inversores privados para acceder a las ayudas? ¿Cómo catalogarías el grado de innovación de los proyectos? ¿Por qué? • Multifuncionalidad de los territorios: ¿Cuáles son las principales dificultades a la que os enfrentáis a la hora de aprobar proyectos de titularidad privada? ¿Se realizan estudios sectoriales de las líneas que conforman la estrategia?
Gobernanza	• Planificación: ¿Cómo se desarrollan los procesos de planificación de la estrategia? ¿Cómo se definen los objetivos? Una vez que el proyecto es aprobado ¿se realiza algún tipo de seguimiento? ¿Cómo se realiza? • Gestión pública-privada: ¿Se ha promovido algún proyecto que parta de la colaboración pública-privada? ¿Cuáles son las principales barreras a la hora de emprender este tipo de proyectos?

Elaboración propia

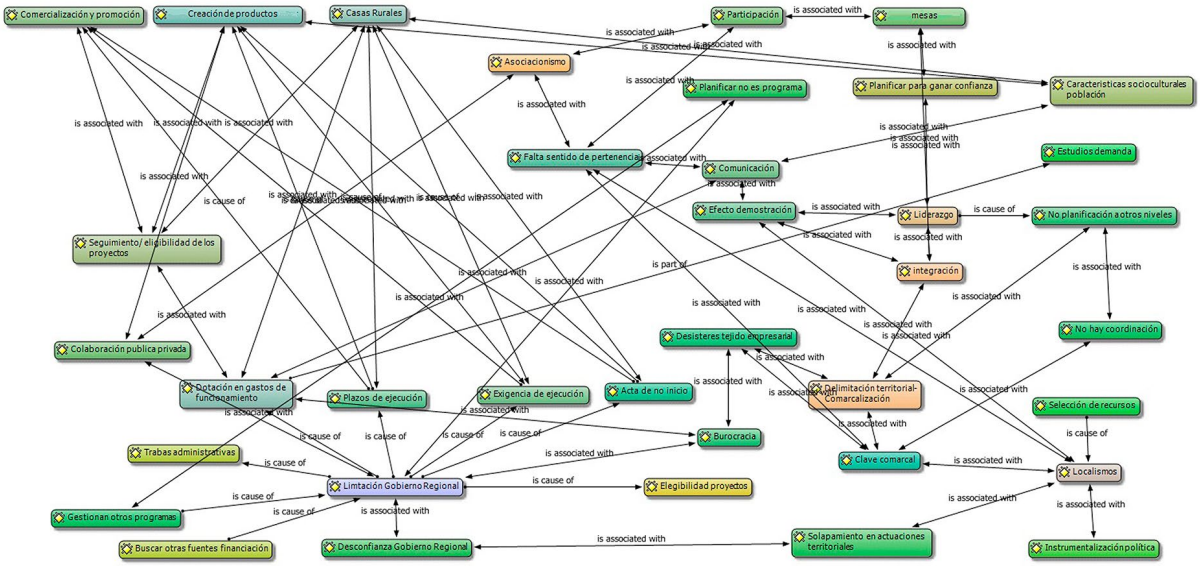
Para llevar a cabo este estudio se invitó a los 29 gerentes de los GAL designados en Castilla-La Mancha, de los cuales 9 aceptaron participar en el estudio. Las unidades de la muestra se eligieron teniendo en cuenta las variables que sean importantes para el análisis derivados de aspectos teóricos, en este caso que fueran Gerentes operativos de GAL en Castilla-La Mancha. No se trata de un muestreo que sigue criterios estadísticos, sino que responde a unos planteamientos teóricos. Es decir, la recogida de datos termina en el momento en que esta no aporta nuevas informaciones (Martínez-Salgado, 2012).Las entrevistas se llevaron a cabo entre enero y febrero de 2017. Estas se realizaron cara a cara, aunque tres de ellas se realizaron a través de videoconferencias. En ambos casos se utilizó una grabadora de voz. El uso de este elemento permitió centrar la atención en la interacción con el entrevistado, si bien asumiendo los posibles sesgos que pudiera generar su uso —cohibición o desconfianza del entrevistado ante la presencia de la grabadora—. Esto facilitó la transcripción de las respuestas en una fase posterior utilizando un procesador de textos. Se utilizó un software de análisis de contenido ATLAS.ti para codificar, clasificar y agrupar las transcripciones. El uso de este software también permitió acceder a las entrevistas de manera más rápida y sistemática e incluir citas textuales que aumentan el valor de los datos recogidos. Dado el carácter semiestructurado de la investigación, las preguntas no fueron formuladas de manera sistemática a todos los entrevistados, ni todos los entrevistados respondieron a las mismas preguntas. Concretamente, las preguntas planteadas que fueron resueltas en base a hechos objetivos y cuyas respuestas no daban

cabida a interpretaciones, y una vez corroborada la misma respuesta con varios de los entrevistados se dejó de preguntar; ya que se consideró que la respuesta sería siempre la misma sobre todo en resultados vinculados a cuestiones normativas (cuestiones que el entrevistado desconocía pero que está regulado por legislación de los programas de desarrollo rural y que no forma parte de la opinión de los entrevistados).

3. Resultados

Todos los gerentes entrevistados habían ejercido su labor durante el periodo de programación 2007-2013 y también estaban designados como gerentes para el periodo 2014-2020. En cuanto a la composición de la Junta Directiva de los grupos entrevistados, el cargo de Presidente lo ostenta un cargo público en todos los casos analizados. Los presidentes que representan a los GAL analizados además de este cargo, ostentan otros políticos, Alcaldes y Diputados principalmente, cinco de ellos adscritos al Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y cuatro al Partido Popular (PP). En cuanto a la plantilla laboral de los GAL analizados varía desde aquellos en los que cuentan con una plantilla de dos miembros —gerente y técnico, situación que se da en cuatro de los nueve casos analizados—, pasando por grupos que cuentan con tres miembros —gerente, técnico y administrativo, situación que se da en tres de los nueve casos— y finalmente aquellos grupos que cuentan una dotación de cuatro miembros en su plantilla —gerente, técnico y dos administrativos, dos casos de los nueve analizados—. Los GAL entrevistados representan a grupos de las provincias de Albacete, Ciudad Real, Cuenca y Toledo y aglutinan a comarcas con fuertes problemas de despoblación y con una economía predominantemente agraria (cuatro de los nueve casos analizados). Otros GAL representan a comarcas con tasas de despoblación más contenidas, mayor dotación poblacional y con mayor dinamismo económico gracias a la agroindustria y el sector servicios.

Figura 2. Procesos de codificación de los temas tratados en las entrevistas



Fuente: software Atlas.ti. Elaboración propia

De los datos recogidos se pueden extraer cuatro cuestiones que explicarían, según la opinión de los gerentes de los GAL analizados, las contrariedades que dificultan el desarrollo de estrategias con enfoque LEADER (Figura 2) y estas son: *a)* restricciones normativas contrarias al principio de subsidiariedad; *b)* el asociacionismo como clave para el desarrollo de estrategias LEADER; *c)* inclusión colectivos sociales estratégicos del medio rural en las políticas de desarrollo; y *d)* los localismos e identidad territorial.

3.1. Restricciones normativas y burocracias a instancias regionales, nacionales y comunitarias

Algo que los gerentes de los GAL entrevistados han reiterado con frecuencia como uno de los factores de estrangulamiento sobre la aplicación del enfoque LEADER son los requerimientos que establecen las administraciones públicas a diferentes escalas para acceder a las líneas de ayudas que financian las estra-

tegias LEADER —argumento en el que coinciden el 100 % de los casos analizados—. Esas restricciones se han traducido en limitaciones sobre la elegibilidad de la naturaleza de los proyectos, la dotación presupuestaria destinada para gastos de personal y los umbrales temporales para la ejecución del presupuesto asignado. La simplificación de los fondos estructurales europeos a raíz de la creación en 2005 del FEADER ha supuesto que el desarrollo de estrategias con enfoque LEADER haya sido insertado en programas regionales de desarrollo rural. Para el periodo 2007-2013, en Castilla-La Mancha, eso se ha traducido en una limitación en la elegibilidad de los proyectos, controles en los niveles de ejecución presupuestaria y limitaciones en la dotación financiera en determinados capítulos de inversión.

Entre las restricciones burocráticas, se establecen plazos máximos de ejecución de proyectos. Los entrevistados achacan a la Consejería de Agricultura el establecimiento de un plazo de 18 meses para la ejecución de los proyectos —señalado en cinco de los nueve casos analizados—. En estos términos se expresó el entrevistado 9: "empiezas a vender la moto de montar el proyecto y cuando empiezas a tramitarlo todo son problemas. Muchas veces se tarda hasta dos años en montar el expediente y luego habría que sumar el problema de las justificaciones". El entrevistado 5 indicó:

> 18 meses es poco o mucho según sea el tipo de proyecto, pero claro en proyectos productivos, si tienes un problema con la concesión de las licencias o necesitas una evaluación de impacto ambiental, ya ni te cuento. O vienes ya con el tema un poco trabajado o tendrás problemas.

Este hecho incide de alguna manera en que los GAL traten de promover proyectos que tengan una ejecución relativamente corta en el tiempo, obstaculizando de esta manera la puesta en marcha de proyectos a más largo plazo que necesiten la coordinación y colaboración de diferentes agentes o diferentes municipios que conforman el GAL como pueden ser proyectos de promoción territorial. El entrevistado 2 afirmó:

> determinados proyectos no pueden ser ejecutados en el tiempo, esa es la dificultad principal. Entre que nosotros tenemos los límites de los 18 meses, entre que además la Junta nos está apretando, que andamos con niveles de ejecución bajo, intentamos realizar proyectos que tengan inicio y un fin relativamente corto.

Otra de los elementos que han destacado los entrevistados —ocho de los nueve casos analizados— resulta ser la limitación a la elegibilidad de determinadas tipologías de proyectos. El Gobierno Regional establece límites a la elegibilidad de determinadas tipologías de proyectos y lo supedita a un informe favorable de subvencionalidad. Los proyectos, a grandes rasgos, se dividen en productivos —aquellos cuyo promotor es un organismo privado y su finalidad principal está relacionada con una actividad económica, la creación de empleo o la generación de riqueza, por ejemplo— y los proyectos no productivos —aquellos promovidos por organismos públicos, cuyo fin es más social y cuyo beneficio recae en la población—. En este caso, los proyectos no productivos necesitan un dictamen de elegibilidad de la Consejería de Agricultura. El entrevistado 9 sostiene:

> el tema es que ellos [refiriéndose al Gobierno Regional] sacaron como unas listas de 90 acciones que se podían elegir. En el nuevo programa tienes el capítulo 19 y dentro de ese capítulo tienes unas medidas.

Este informe favorable de elegibilidad al que hacen mención los entrevistados, que emite la Consejería de Agricultura, también es necesario para emprender proyectos productivos en municipios de más de 10.000 habitantes. Por lo tanto, en estos municipios, el requisito de contar con el informe de elegibilidad se amplía tanto a proyectos productivos, como no productivos. Al respecto el entrevistado 7 indicó: "sólo podemos gastar hasta el 40 % en proyectos no productivos, porque es que si no los ayuntamientos se comen el cuadro de financiación entero". También habría que añadir otro requerimiento a estos procesos, a saber, los proyectos productivos están limitados a entes privados y los no productivos a entes públicos. Este aspecto dificulta de igual modo el desarrollo de estrategias. El entrevistado 5 afirma: "hay veces que no sabemos lo que es elegible y lo que no es elegible, creo que ni ellos saben si es elegible o no". Todos estos pliegos de condiciones, a veces difíciles de asimilar, limitan de alguna manera el desarrollo de las estrategias diseñadas previamente a través del enfoque ascendente y favorece el estrangulamiento del principio de subsidiariedad y la innovación en el desarrollo de estrategias. El entrevistado 9 afirmó:

> es muy complicado hacer cosas novedosas. Todo al final depende de la elegibilidad del proyecto, es decir, si se puede subvencionar. Y ahí siempre chocas con el funcionario. Seguimos utilizando las mismas metodologías y seguimos haciendo lo mismo, porque es que no se nos deja hacer otra cosa.

El entrevistado 8 indicó: "nos ven como... ¡uy éste me la va a colar! Nosotros empezamos a funcionar con las limitaciones de la Junta de Comunidades y claro una de las funciones que tenemos como GAL es la de crear acciones innovadoras". El entrevistado 2 comentó: "no nos dejan aplicar nuevos modelos desde hace ya dos periodos. Es muy complicado hacer coincidir los tiempos y lograr esa continuidad, pero no hay otra".

A estas contrariedades también se une las restricciones en la dotación de gastos de personal y gastos de funcionamiento. Este ha sido un factor bastante criticado por los gerentes entrevistados a la hora de justificar las dificultades de aplicar el método LEADER —seis de los nueve casos analizados—. Los gastos de funcionamiento y animación asignados a cada grupo resulta ser un porcentaje —un 20 %— de la asignación financiera total. Ello conlleva a que se den diferencias en el volumen de trabajadores en cada plantilla, incluso variaciones en los salarios. Esta contrariedad ha conducido a la imposibilidad de llevar a cabo un proceso de planificación más denso y dinámico más allá de la gestión de las ayudas de desarrollo rural. El entrevistado 3 sostuvo: "he llegado a estar yo solo durante 8 meses, es que no puedes hacer otra cosa que no sea gestionar el programa, no puedes dinamizar y no puedes fomentar la participación". Los equipos técnicos son conscientes de la imposibilidad de gestionar los diferentes procesos sectoriales que contribuyen al desarrollo de la estrategia de desarrollo rural. En la misma línea, el entrevistado 4 indicó: "con el dinero que dan para gastos de funcionamiento se puede hacer poco. Nosotros somos dinamizadores, tenemos que ser un catalizador y poner esa chispa para que ellos [refiriéndose a los agentes locales] continúen solos". Otra de las prácticas utilizadas para contrarrestar la imposibilidad de contar con equipos multidisciplinares ha sido subcontratar y externalizar los procesos de planificación que de igual manera han tenido que ser financiados con gastos de funcionamiento. El entrevistado 1: "El plan estratégico para mí es prioritario y me dijeron desde la Junta, pues mételo por gastos de funcionamiento". Al menos tres de los nueve casos grupos han asegurado la contratación de elaboración de planes estratégicos a empresas externas.

3.2. La importancia del asociacionismo en el desarrollo de estrategias LEADER

Siete de los nueve GAL analizados han subrayado la importancia de contar con un tejido asociativo para poner en práctica la estrategia. Todas las cuestiones relacionadas con el papel que debe jugar el equipo técnico-administrativo del GAL en el desarrollo de las estrategias están altamente relacionadas con la cultura asociativa en los espacios rurales. La implicación en los procesos participativos de la población en la puesta en marcha de políticas con enfoque LEADER a través del asociacionismo se presenta como una solución para paliar la baja dotación presupuestaria de personal en los GAL. Por lo general, los procesos de planificación estratégica que han adoptado los GAL entrevistados mantienen un enfoque participativo que se divide en dos procesos. Por un lado, se han establecido unos foros abiertos a toda la población para debatir cuestiones más globales del territorio como hacia dónde se debe dirigir la estrategia, qué sectores se deben potenciar o cuáles son las debilidades, fortalezas, oportunidades y amenazas de los territorios. Por otro lado, se establecen mesas sectoriales relacionadas con los principales sectores estratégicos que se dinamizan para llevar a cabo la estrategia —100 % de los casos analizados—. En ellas se convocaron a agentes claves relacionados con cada sector.

Al analizar los procesos de planificación descritos por los entrevistados, también condicionado en parte por las disposiciones normativas de la UE, se ha denotado diferentes grados de descentralización en la aplicación del enfoque ascendente. Por un lado, los que la toma de decisiones está totalmente delegada en los sectores implicados a través de asociaciones comarcales —tres de nueve casos— . Por ejemplo, el entrevistado 4 se manifestaba de esta manera al hablar de la asociación comarcal de turismo rural: "aquí funciona muy bien la asociación de turismo rural desde 1993. Entonces a la hora de planificar acciones o de definir un poco la estrategia, hacia dónde van dirigidas las subvenciones, siempre se cuenta con la asociación de turismo". En otros casos, en los que a pesar de realizar procesos participativos para diseñar la estrategia, los planes estratégicos han sido externalizados. Al menos tres de los nueve grupos analizados manifestaron la subcontratación a empresas externas la realización de planes estratégicos. Esta situación se ha dado precisamente en comarcas en la que los niveles de asociacionismo son más bajos o incipientes. Por lo tanto, el fomento del asociacionismo empresarial, supone una vía para contrarrestar la baja dotación de personal en los GAL, frenar la pseudo-participación y asegurar la tecnocracia en el diseño, planificación y desarrollo de las estrategias con enfoque LEADER.

Los procesos participativos, además se presentan como una herramienta idónea para frenar los localismos y el abuso de poder de los ayuntamientos. El entrevistado 3 afirmó:

> desde el inicio no aceptamos repartir el dinero entre los ayuntamientos. Esto me ha costado casi la cabeza, pero nos han acabado aceptando y trabajamos en planificación estratégica. En la estrategia se define que actuaciones se apoyan, esto no me lo invento yo.

El entrevistado 8 sostuvo:

> la planificación nos ayuda mucho también a no caer en una trampa de que aquí ya intervienen determinados factores —actores políticos, alcaldes y tal...—. Si no tenemos planificación quedamos un poquito al descubierto de intereses partidistas y en un momento dado nos barren.

A su vez los procesos participativos se retroalimentan de la participación. Si las ideas y propuestas de la población no se materializan, la participación no resulta efectiva. El entrevistado 8 indicó: "apoyar determinados objetivos y si no están consensuados con la población local, eso no es desarrollo". El entrevistado 2, señaló: "es importante aplicar los requerimientos que pide la población en los procesos participativos porque si no se hacen, dejarán de participar".

3.3. Falta de identidad territorial y localismos

Otro de los factores que obstaculiza el desarrollo de estrategias LEADER según los entrevistados, han sido los obstáculos derivados del escaso sentido de pertenencia comarcal —cuatro de los nueve casos analizados—. El marcado componente territorial que caracteriza a las estrategias LEADER condiciona que sea un aspecto fundamental. El entrevistado 4 indicó: "lo de tener una identidad territorial es clave para establecer una estrategia. Tenemos la suerte de que la gente se identifica con la comarca". En similares términos se expresó el entrevistado 3: "nosotros vamos trabajando mucho tiempo en clave comarcal. Tenemos grandes aliados, porque hay políticos que se lo creen y nos están echando una mano". En cambio, algunos gerentes indicaron que todavía existen fracturas en los vínculos de pertenencia a las delimitaciones establecidas entre municipios. El entrevistado 7 sostuvo: "lo que sí que es verdad que los pueblos con quien más tienen relación son con los cercanos, territorialmente hablando. Además, a los GAL, se nos conoce poco o nada". Al respecto, el entrevistado 2 apuntaba: "a veces hay problemas de identificación territorial de estos pequeños municipios con la cabecera de la comarca".

Otro factor que ha condicionado notoriamente las colaboraciones entre municipios y la disposición de los mismos para acometer proyectos a nivel comarcal han sido las diferencias intercomarcales en el grado de ruralidad. En realidad, más que el grado de ruralidad de las comarcas, lo que ha determinado los procesos colaborativos han sido las diferencias en el volumen poblacional entre los diferentes municipios de cada GAL —tres de los nueve casos analizados—. De esta manera, las comarcas que presentan una mayor equidad en los patrones poblacionales han tenido menores dificultades para desarrollar las estrategias que en aquellas en las que existen municipios con un contingente poblacional total medio-alto, y con una dotación presupuestaria, en muchos casos, por encima de la asignación total media de los GAL. En este sentido, se ha limitado el acceso a fondos europeos a municipios que cuenten con más de 30.000 habitantes. Pudiendo estos municipios participar solo en proyectos promovidos a nivel comarcal, precisamente para facilitar la inversión en municipios de reducido tamaño.

Las restricciones impuestas por la Consejería de Agricultura a la elegibilidad de los proyectos a los municipios de más de 30.000 habitantes se han traducido en un doble proceso. Por un lado, ha conseguido frenar los localismos y, sobre todo, ha ayudado a limitar el poder de decisión a aquellos municipios de mayor tamaño que han estado representados en las Juntas Directivas de los GAL. Y, por otro lado, ha contribuido negativamente a inculcar el sentido de pertenencia comarcal, ya que han sido municipios que han formado parte del GAL, han participado en la toma de decisiones, pero no han recibido prácticamente financiación. Así lo dejaba constar el entrevistado 6:

> Yo creo que la comarca existe cuando hay necesidad uno del otro, pero un municipio de 30.000 habitantes no te necesita para nada. Los municipios que aglutina el GAL son municipios que tienen el mismo presupuesto anual que yo en 7 años. Es más fácil trabajar en comarcas con municipios medianos o pequeños, no es lo mismo hablar con el alcalde de un pueblo de 700 habitantes que con uno de 38.000.

De igual modo, la estructura demográfica de la comarca condiciona que algunos de los gerentes opinen que los localismos son buenos en determinadas circunstancias. El entrevistado 2 reflexionó acerca de esta situación:

> cuando la cabecera de la comarca es un municipio grande pienso que es positivo para el territorio, no hay que verlo como algo negativo. ¿Qué queremos? Qué se genere riqueza en la cabecera de comarca o fuera de la comarca y la riqueza se escape a las capitales de provincia.

En esta línea, la existencia de localismos, supone otro de los obstáculos para el desarrollo de estrategias de desarrollo rural —señalado en cinco de los nueve casos—. El entrevistado 2 afirmó: "los localismos tenemos que combatirlos, pero todavía siguen existiendo, a los políticos se les llena la boca hablando de lo comarcal, pero son muy locales". El conflicto de intereses a la hora de poner en marcha proyectos se ha traducido en un abuso de poder de aquellos miembros de la Junta Directiva con mayor poder de financiación. El entrevistado 6 indicó: "quien pone el dinero y quien mantiene el GAL son los Ayuntamientos. Nuestra labor es encauzarles. En todo caso que no me pidan un asfaltado de calles que no se lo doy". El 9 apuntó: "el peso en las decisiones en la Junta Directiva es un socio, un voto, pero al final el que manda, manda". Además, las presiones que pudieran ejercer la Junta Directiva sobre el equipo técnico es un hecho que se debe reconocer y que actualmente existen en algunos grupos. Al respecto el entrevistado 9 señaló:

> a mí me presenta un proyecto un Ayuntamiento y aunque considere que sea la peor castaña del mundo y mientras sea legal intento que se subvencione. Soy trabajador por cuenta ajena y si me tengo que comer mis principios, me los como.

Esas presiones o temores por parte de los gerentes de los GAL también se traducen en el hecho de que a la hora de promover proyectos comarcales se intente contentar a todas las entidades locales. El entrevistado 5 reconocía: "el problema de contentar a todos es complicado, todos quieren salir en la foto, pero es que hay pueblos que están mejor preparados que otros".

3.4. Características socio-culturales de la población local. Inclusión de colectivos sociales estratégicos del medio rural en las políticas de desarrollo rural

El siguiente bloque de cuestiones que dificulta el desarrollo de estrategias está vinculado a las características socio-culturales de la población local y la voluntad de inclusión de colectivos sociales estratégicos. Todos los grupos han establecido discriminaciones positivas para favorecer la elegibilidad de los proyectos cuyos promotores pertenecieran a colectivos sociales más vulnerables como mujeres, personas con otras capacidades, mayores de 55 años o jóvenes. Dos de los GAL analizados indicaron que este tipo de iniciativas no llegan a ser efectivas y se muestran insuficientes y sostuvo que hay que establecer planes de igualdad. El entrevistado 3 afirmó:

> con esto hemos conseguido que el proyecto en vez de presentarlo el marido lo presentaba la mujer. Ha sido un gran fracaso. Hemos detectado un estrangulamiento importante. Para este periodo hemos empezado a crear alianzas con colectivos de inmigrantes y colectivos en riesgo de exclusión. Buscamos un modelo de negocio para crear esos empleos alternativos, con programas específicos que no sean LEADER. Es necesario dar prioridad social y crear planes de igualdad.

En similares términos, se expresó el entrevistado 4:

> en ese tema tenemos las políticas estándar en los criterios de subvención, establecemos cinco puntos más a gente que tiene discapacidad, mujeres, etc. Pero a título individual, las políticas de integración social se han que quedado al margen del desarrollo rural.

Tampoco parecen establecerse fuertes lazos de integración en favor de los agricultores. Al contrario, se han observado limitaciones presupuestarias a la agricultura por las líneas de financiación de LEADER. En el caso de Castilla-La Mancha, o se han establecido limitaciones para que agricultores y la industria agroalimentaria no puedan ser subvencionadas a través de las iniciativas y programas con enfoque LEADER o al menos no ha sido un elemento prioritario en el periodo de programación 2007-2013. El entrevistado 2 indicó:

> pero la culpa la tienen las propias Consejerías. Nos han hecho enemigos cuando no somos. Yo parto de que el mundo rural parte de los agricultores, estamos en una comarca que es eminentemente agrí-

> cola. Sin embargo, ha aparecido un bicho que se llama GAL que les quita los fondos, no les hemos quitado los fondos.

El rechazo a establecer procesos colaborativos con este colectivo se ha visto agravado por la imposición de contar entre las Juntas Directivas de los GAL con miembros que representaran a asociaciones agrarias. El entrevistado 3 indicó: "todo lo que oliera a agricultura estaba fuera de LEADER. Es curioso que nos obligaron a tener a las cooperativas dentro de los GAL, cuando todo lo que fuera apoyar agroalimentario estuviera fuera". El entrevistado 2 también criticó esta situación: "la cooperativa de un pueblo es el órgano más participativo que hay en los municipios, porque están representados prácticamente todo el pueblo y no hemos podido ayudarlas".

A estas contrariedades se unen otras relacionadas con las características socioculturales de la población local. Ello dificulta el desarrollo de actividades terciarias vinculadas a la agricultura. El entrevistado 9 señaló: "eso también se debe a la ausencia de una mentalidad más abierta y una cultura emprendedora. Los agricultores no son propensos a ese tipo de diversificación". El entrevistado 5 apuntó:

> aquí los grandes propietarios no paran a detenerse en esas cosas. Todavía no se les ha inculcado y lo ven más como un problema de que invaden su finca y no lo ven como una oportunidad de diversificar y de crear negocio.

Además, se acusa una baja implicación del sector privado que facilite la creación de proyectos de titularidad mixta. Cuatro gerentes achacan las dificultades en emprender proyectos ligados a la promoción comarcal al bajo interés de los empresarios. El entrevistados 9 realizó esta declaración refiriéndose al sector privado: "a ver que yo no tengo que vender tu establecimiento que eres tú el que lo tienes que vender. Yo te estoy dando la posibilidad. Fuimos incapaces de tener nunca ningún promotor para defender su proyecto". El entrevistado 9 apuntaba: "el sector privado no tiene conciencia de que tienen que poner dinero para que algo funcione. Entonces mientras que hay dinero público todo funciona". El entrevistado 1 expuso similares argumentos:

> con la marca territorial, por ejemplo, hemos estado trabajando bien, pero ha funcionado bien cuando ha habido dinero público. Porque cuando les pides trabajar o les pides unas pautas, lo guardan en el cajón. Mi opinión es que no se puede invertir en una cosa que ni los empresarios tienen interés.

4. Discusión

El pliego de condiciones establecido por las diferentes administraciones y la limitación a la elegibilidad de los proyectos condiciona fuertemente la asignación presupuestaria de los programas. Esta situación afecta directamente a la aplicación del enfoque LEADER, donde la capacidad de innovación de los GAL se ve fuertemente condicionada, tanto en ideas y proyectos a largo plazo como en la aplicación de nuevos modelos de gobernanza territorial basados en la colaboración pública-privada. La limitación de capital humano para poner en marcha los programas de desarrollo rural también deja entrever la pérdida de reconocimiento por parte de las administraciones de las estrategias con enfoque local, al contrario que ocurría en los años 90, por ejemplo, a través de la iniciativa PRODER. Los resultados recogidos también ponen de manifiesto la malinterpretación que realizan las administraciones regionales y/o nacionales del Principio de Subsidiariedad. La descentralización de la UE hacia los GAL se difumina a medio camino de la escala territorial. El sistema establecido de elegibilidad de los proyectos a instancias regionales no es más que una teatralización del desarrollo local y el retorno a los sistemas tradicionales de gestión pública a través de unas líneas de ayudas acotadas que poco tienen que ver con la filosofía LEADER que caracterizaba a los periodos de programación anteriores.

A los bajos niveles de legitimidad en favor de los GAL desde arriba se suma los localismos ejercidos por las administraciones locales desde abajo. Las entrevistas en profundidad realizadas a los gerentes de los GAL han puesto de manifiesto, entre otros aspectos, la importancia de establecer procesos de planificación para solventar los intereses particulares de los actores locales en la asignación presupuestaria y la orientación de las acciones incluidas en los programas de desarrollo rural. A su vez, el fomento de la creación y dinamización de las asociaciones empresariales y culturales se muestran cruciales para que la planificación sea efectiva, para que los procesos de colaboración pública-privada tengan mayor repercusión y para que los GAL puedan aprovechar las capacidades de la población local ante la ausencia de capital humano en la gestión de los programas.

La revalorización de la comarca como unidad territorial se muestra también como un punto estratégico en el desarrollo de los programas de desarrollo rural. Su impulso permite superar la baja capacidad de inversión de los municipios rurales y aumentan las posibilidades de atraer capital. Por tanto, trabajar en clave comarcal ayuda a crear economías de escala, frena los localismos, potencia la integración de los sectores estratégicos que operan en el medio rural, genera un efecto demostración y permite un mayor conocimiento del territorio. Para poder aumentar la efectividad de las estrategias comarcales se hace necesario una mayor flexibilidad en los requerimientos operativos para acceder a las ayudas debido a que no todas las comarcas presentan los mismos niveles de desarrollo económico y patrones poblacionales. Se necesita también una homogeneización en las marcas territoriales de los diferentes sectores que participan en la estrategia de desarrollo rural. Pero ello pasa por una estabilidad territorial a largo plazo en la morfología de las comarcas donde se desarrollan sus estrategias. Sin ello la inversión que se realice en promoción e identidad territorial dentro y fuera de la comarca no resulta del todo efectiva.

Los datos recogidos no representan un hecho aislado y particularmente ligado al estudio de caso. Algunos otros estudios que recogen la opinión de los GAL sobre las dificultades de implementar LEADER apuntan a restricciones en el modelo de financiación y organización de la estrategia como sucede en Polonia según Chmieliński (2011). También en Extremadura (Cárdenas y Nieto, 2018) o en la Comunidad Valenciana (Tirado, 2017), la articulación del enfoque LEADER a través de los programas regionales ha supuesto un cambio drástico. La carga burocrática y la instrumentalización de los GAL suponen una barrera para el desarrollo de las estrategias en otras regiones. Algunos de los elementos recogidos en la exposición de los resultados ya se identificaban en la literatura con anterioridad al cambio de articulación en las políticas a raíz de la Agenda 2000. Entre estos cabe mencionar cuestiones como los localismos y la apropiación por parte de las administraciones locales de los recursos LEADER (Ray, 2000; Shucksmith, 2000). El cambio de articulación en las políticas y la inclusión de las políticas con enfoque LEADER en los programas regionales y/o nacionales de desarrollo rural han supuesto un agravante a las dificultades de aplicar el enfoque ascendente.

5. Conclusiones

Con este estudio se ha obtenido una evaluación pragmática de la aplicación de los programas europeos con enfoque LEADER y se ha complementado los estudios que tienen por objeto conocer la incidencia de las políticas de desarrollo rural en el territorio a una escala regional. Los sistemas de evaluación reglados y directrices a instancias europeas para analizar la incidencia de los programas e iniciativas con enfoque LEADER se han caracterizado por tener un carácter general, entendido como la ausencia de una evaluación táctica y operativa que permita corregir en programaciones futuras las desviaciones en la asignación de recursos. El hecho de utilizar un enfoque metodológico cualitativo ha permitido profundizar en las deficiencias que presenta la gestión de los programas según la opinión de los gerentes de los GAL. El enfoque cualitativo propuesto complementa los métodos de evaluación reglados y las directrices de evaluación de la UE que han quedado incompletas tras la simplificación de las políticas.

Los niveles de descentralización que propone la UE para la puesta en marcha de políticas de desarrollo rural se muestran insuficientes para asegurar la aplicación del enfoque ascendente. Se deberían establecer mecanismos desde arriba para asegurar la tecnocracia, frenar la pseudo-participación y los localismos. Ello pasa por la profesionalización del capital humano en materia de desarrollo rural. Tanto a instancias regionales como locales se debería ceder una mayor legitimidad a los GAL. Las entidades locales y los gobiernos regionales deben ser capaces de entender que las estrategias diseñadas por los GAL bajo el enfoque participativo además de aprovechar las capacidades existentes de todos los agentes interesados y desarrollar otras nuevas, favorecen la identidad territorial y el sentido de pertenencia. De igual manera, los procesos democráticos participativos conllevan a que los nexos entre las necesidades de la población y las soluciones diseñadas para dar respuesta a estas tengan mayor grado de coherencia y eficacia. Los débiles procesos de planificación en los municipios rurales deberían condicionar la cesión legítima en favor de los GAL. Asimismo, el GAL ayuda a la integración entre políticas y programas sectoriales a escalas regionales y provinciales. Este hecho debería también favorecer la cesión de ese liderazgo político.

Pero el reconocimiento del liderazgo político implica que los GAL sean capaces de generar un efecto demostración a través de su gestión, mostrar mayor transparencia y compromiso con el territorio por encima de los intereses particulares. En este sentido, la información publicada por los GAL entrevista-

dos no muestra los niveles de transparencia deseados. Tras una revisión de las páginas web de los GAL analizados y tomando como referencia el último periodo de aplicación ejecutado, cuatro de los nueve grupos han publicado información detallada sobre los proyectos ejecutados —nombre del beneficiario, denominación del proyecto, detalle de las ayudas concedidas. En solo dos de los nueve casos analizados se ha encontrado información relativa a la contabilidad del GAL (información sobre partidas de gastos, inmovilizado o balance de pérdidas y ganancias). Solo dos de los nueve grupos han publicado las actas de las sesiones de la Junta Directiva y la Asamblea General.

Para futuros estudios empíricos que pretendan seguir avanzando en conocer la gestión y planificación realizada por los GAL, sería conveniente realizar un análisis a nivel comarcal y utilizar un enfoque más global y holístico que recoja la opinión de diferentes actores locales. El hecho de haber realizado la observación a nivel regional también ha dificultado un mayor detalle de los datos recogidos. A pesar de que el gerente del GAL representa un informador estratégico debido a que está en contacto con todos actores que operan en los programas de desarrollo rural, sería interesante complementar la información recogida con otros agentes —sector empresarial, administraciones públicas, principalmente—.

Referencias

Böcher, M. (2008). Regional governance and rural development in Germany: the implementation of LEADER+. *Sociologia Ruralis, 48*(4), 372-388. https://doi.org/10.1111/j.1467-9523.2008.00468.x

Camaioni, B., Esposti, R., Lobianco, A., Pagliacci, F. y Sotte, F. (2013). How rural is the EU RDP? An analysis through spatial fund allocation. *Bio-based and Applied Economics, 2*(3), 277-300. http://dx.doi.org/10.13128/BAE-13092

Cárdenas, G. y Nieto, A. (2018). FEADER 2007-2013 en Extremadura. Consideraciones y opiniones de los equipos técnicos de los Grupos de Acción Local. En E. Cejudo, F.A. Navarro y J.A. Cañete (Eds.), *Nuevas realidades rurales en tiempos de crisis: territorios, actores, procesos y políticas* (pp. 538-550). Granada: Editorial Universidad de Granada.

Cazorla-Montero, A., De los Ríos, I. y Díaz-Puente, J. M. (2005). La iniciativa comunitaria LEADER como modelo de desarrollo rural: aplicación a la región capital de España. *Agrociencia, 39(6),* 697-708.

Cazorla-Montero, A., De los Ríos, I. y Yagüe, J.L. (2011). Trabajando con la gente en los proyectos de desarrollo rural: una conceptualización desde el Aprendizaje Social. En J.I. Olvera Hernández, R. Mendoza Robles, N. Pérez Ramírez e I. De los Ríos Carmenado (Coords.), *Modelos para el desarrollo rural con enfoque territorial en México* (pp. 13-31). México: Altres Costa-Amic Editores.

Chmieliński, P. (2011). On community involevement in rural development-a case of Leader programme in Poland. *Economics and Sociology, 4(2),* 120-128. http://dx.doi.org/10.14254/2071-789X.2011/4-2/11

Cebrián, A. (2003). Génesis, método y territorio del desarrollo rural con enfoque local. *Papeles de geografía, 38*, 61-76. Recuperado de http://revistas.um.es/geografia/article/view/44991

Cejudo, E. (2000). Los desequilibrios territoriales de la política agraria comunitaria. *Cuadernos Geográficos, 30*, 143-164. Recuperado de http://revistaseug.ugr.es/index.php/cuadgeo/article/view/1959

Chevalier, P. y Dedeire, M. (2014). Application du programme LEADER selon les principes de base du developpement local . *Économie rurale, 4*, 9-25. https://doi.org/10.4000/economierurale.4382

Comisión Europea (1988). *The future of rural society.* Commission communication transmitted to the Council and to the European Parliament on 29 July 1988. COM (88), 501. Recuperado de http://ec.europa.eu/agriculture/cap-history/crisis-years-1980s/com88-501_en.pdf

Comisión Europea (1991). Comunicación a los Estados miembros por la que se fijan las directrices de unas subvenciones globales integradas para las que se invita a los Estados miembros a presentar propuestas que respondan a una iniciativa comunitaria de desarrollo rural. Diario Oficial de las Comunidades Europeas (91/C 73/14), Bruselas, 1991, N° C 73, 19/03/1991

Comisión Europea (1994). Comunicación a los estados miembros por la que se fijan las orientaciones para las subvenciones globales o los programas operativos integrados para los cuales se le pide a los estadios miembros que presentes solicitudes de ayuda dentro de una iniciativa de desarrollo rural. LEADER II. Diario Oficial de las Comunidades Europeas (94/C 181/12), Bruselas, 1994, N° C 181, 01/07/1994

Comisión Europea (2000). Comunicación de la Comisión a los estados miembros, por la que se fijan orientaciones sobre la iniciativa comunitaria de desarrollo rural (Leader Plus). Diario Oficial de las Comunidades Europeas (2000/C 139/05), Bruselas, 2000, Nº C 139/5, 18/05/2000

Comisión Europea (2005). Reglamento (CEE) n° 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). Diario Oficial de las Comunidades, Bruselas, N°L 277/1, 21/10/2005

Comisión Europea (2006). *The leader approach: A basic guide.* Recuperado de http://ec.europa.eu/agriculture/publi/fact/leader/2006_en.pdf

Comisión Europea (2018). *Fact Sheets on the European Union – 2018. The principle of subsudiarity.* Recuperado de http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_1.2.2.pdf

Delgado, M., Ramos, E., Gallardo, R. y Ramos, F. (1999). De las nuevas tendencias en evaluación a su aplicación en las iniciativas europeas de desarrollo rural. En E. Ramos Real Arnandis-i-Agramunt (coord.), *El desarrollo rural en la Agenda 2000* (pp. 321-344). Madrid: MAPA.

Díaz-Bravo, L., Torruco-García, U., Martínez-Hernández, M. y Varela-Ruiz, M. (2013). La entrevista, recurso flexible y dinámico. *Investigación en educación médica, 2*(7), 162-167. https://doi.org/10.1016/S2007-5057(13)72706-6

Esparcia, J. y Noguera, J. (1995). Las políticas de desarrollo rural en la Comunidad Valenciana. *Cuadernos de Geografía, 58,* 307-336

Esparcia, J. y Noguera, J. (2000). Aproximación teórico-metodológica a la cultura evaluativa y la evaluación de programas de desarrollo rural. *Cuadernos de geografía, 67,* 77-102. Recuperado de https://www.uv.es/cuadernosgeo/CG67_68_077_101.pdf

Esparcia, J., Noguera, J. y Pitarch, M. D. (2000). LEADER en España: desarrollo rural, poder, legitimación, aprendizaje y nuevas estructuras. *Documents d'Anàlisi Geogràfica, 37*, 95-116. Recuperado de http://www.raco.cat/index.php/DocumentsAnalisi/article/view/31727

Hernández, M. (2006). Análisis de la dinámica turística y su incidencia en el consumo de agua en los grupos de acción local de la Comunidad Valenciana. *Investigaciones Geográficas, 40*, 97-118. http://dx.doi.org/10.14198/INGEO2006.40.05

Hernández, M. (2008). Balance de las políticas de desarrollo rural en la Comunidad Valenciana (1991-2006). *Investigaciones Geográficas, 45*, 93-119. https://doi.org/10.14198/INGEO2008.45.04

High, C. y Nemes, G. (2007). Social learning in LEADER: Exogenous, endogenous and hybrid evaluation in rural development. *Sociologia Ruralis, 47*(2), 103-119. https://doi.org/10.1111/j.1467-9523.2007.00430.x

Instituto Nacional de Estadística (INE) (2015). *Contabilidad Regional de España.* Recuperado de http://www.ine.es/daco/daco42/cre00/b2010/dacocre_base2010.htm

Janin, U. J. (2005). Cohesion and subsidiarity: towards good territorial governance in Europe. *Town Planning Review, 76(1)*, 93-106. https://doi.org/10.3828/tpr.76.1.8

Laguna, M. y Lasanta, T. (2007). Balance de las políticas públicas en el desarrollo rural del Pirineo Aragonés. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, 3*, 29-49. Recuperado de http://digital.csic.es/handle/10261/6420

Lastra, X. B., Tolón, A. T. y 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. http://dx.doi.org/10.5209/rev_OBMD.2014.v17.47197

López, R. E. y Deslauriers, J. P. (2011). La entrevista cualitativa como técnica para la investigación en Trabajo Social. *Margen: Revista de Trabajo Social y Ciencias Sociales, 61*, 2-19. Recuperado de http://www.margen.org/suscri/margen61/lopez.pdf

Macken-Walsh, A. (2011). Partnership and subsidiarity? A case-study of farmers' participation in contemporary EU governance and rural development initiatives. *Rural Society, 21*(1), 43-53. https://doi.org/10.5172/rsj.2011.21.1.43

Martínez, F. (2006). El desarrollo rural en el contexto de la Unión Europea. *Norba. Revista de geografía*, (11), 11-20. Retrieved from http://dehesa.unex.es/handle/10662/665

Martínez, F., Sacristán, H. y Yagüe, J. L. (2015). Are Local Action groups, under LEADER approach, a good way to support resilience in rural areas? *AGER, Journal of Depopulation and Rural Development Studies, 18*, 39-63. https://doi.org/10.4422/ager.2015.06

Martínez-Salgado, C. (2012). El muestreo en investigación cualitativa: principios básicos y algunas controversias. *Ciência & Saúde Coletiva, 17*, 613-619. https://doi.org/10.1590/S1413-81232012000300006

Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (2014). Programa de Desarrollo Rural de Castilla-La Mancha, Tomo I. Recuperado de https://www.mapa.gob.es/es/desarrollo-rural/temas/programas-ue/periodo-de-programacion-2007-2013/programas-de-desarrollo-rural/

Mondéjar, J., Mondéjar, A., Monsalve, F. y Vargas, M. (2007). Una propuesta de evaluación del impacto de los programas europeos de desarrollo rural LEADER y PRODER. AGER. Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural, 6, 161-180. Recuperado de http://www.redalyc.org/pdf/296/29600605.pdf

Munck, J. y Löyhkö, J. (2015). LEADER and Local Democracy: A Comparison between Finland and the United Kingdom. In L. Granberg, K. Andersson y I. Kovách (Eds.), *Evaluating the European Approach to Rural Development: Grass-roots Experiences of the LEADER Programme* (pp. 13-31). Surrey: Ashgate Publishing.

Navarro, F. A., Cejudo, E. y Maroto J. C. (2012). Aportaciones a la evaluación de los programas de desarrollo rural. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, 58*, 349-380. Recuperado de https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3886894/1.pdf

Navarro, F. A., Woods, M. y 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

Papadopoulou, E., Hasanagas, N. y Harvey, D. (2011). Analysis of rural development policy networks in Greece: Is LEADER really different? *Land Use Policy*, *28*(4), 663-673. https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2010.11.005

Pillet, F., Cañizares, M.ª del C., Ruiz, A. R., Martínez, H. y Plaza, J. J. (2018). Dinámicas demográficas y su relación con la cohesión territorial en las áreas funcionales urbanas de Castilla-La Mancha (España). *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 76, 153-182. http://dx.doi.org/10.21138/bage.2519

Pitarch, M. D. y Arnandis-i-Agramunt, R. (2014). Impacto en el sector turístico de las políticas de desarrollo rural en la Comunidad Valenciana (1991-2013). Análisis de las estrategias de fomento y revitalización del turismo rural. *Documents d'anàlisi geogràfica, 60*(2), 315-348. https://doi.org/10.5565/rev/dag.52

Ploeg, J. D. van der, Renting, H., Brunori, G., Knichel, K., Mannion, J., Marsden, T., De Roest, K., … y Ventura, F. (2000). Rural development: From practices and policies towards theory. *Sociologia Ruralis, 40*(4), 391-408. https://doi.org/10.1111/1467-9523.00156

Prager, K., Nienaber, B., Neumann, B. y Phillips, A. (2015). How should rural policy be evaluated if it aims to foster community involvement in environmental management?. *Journal of Rural Studies*, 37, 120-131. https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2014.12.006

Ray, C. (2000). The EU LEADER programme: Rural development laboratory. *Sociologia Ruralis, 40*, 163-171. https://doi.org/10.1111/1467-9523.00138

Rosell, J., Viladomiu, L. y Correa M. (2010). Mejora del medio ambiente y nivel de desarrollo: las opciones de los Programas de Desarrollo Rural (2007-2013) de la Unión Europea. *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros, 226*, 13-37. Recuperado de https://ideas.repec.org/a/ags/spreea/186071.html

Sáenz, M. y Cejudo E. (2008). La política de desarrollo rural de la Unión Europea para 2007-2013. *Investigaciones Geográficas, 46*, 5-30. http://dx.doi.org/10.14198/INGEO2008.46.01

Servicio de Estadística de Castilla-La Mancha (2015). *Padrones municipales*. Recuperado de http://www.ies.jccm.es/estadisticas/por-municipio/estadisticas-de-poblacion/padrones-municipales/

Shucksmith, M. (2000). Endogenous development, social capital and social inclusion: Perspectives from LEADER in the UK. *Sociologia Ruralis, 40*(2), 208-218. https://doi.org/10.1111/1467-9523.00143

Sisto, R., Lopolito, A. y van Vliet, M. (2018). Stakeholder participation in planning rural development strategies: Using backcasting to support Local Action Groups in complying with CLLD requirements. *Land Use Policy*, *70*, 442-450. https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2017.11.022

Thuesen, A. A. (2010). Is LEADER elitist or inclusive? Composition of Danish LAG boards in the 2007–2013 rural development and fisheries programmes. *Sociologia ruralis, 50(1),* 31-45. https://doi.org/10.1111/j.1467-9523.2009.00500.x

Tirado, J. G. (2017). Análisis de los programas de desarrollo rural en la Comunidad Valenciana (1991-2013). Lectura de los proyectos turísticos. *Ager, Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural, 22,* 89-118. http://dx.doi.org/10.4422/ager.2016.09

Tolón, A. y Lastra, X. (2009). Planificación en los espacios rurales españoles: Aplicación del modelo neo-endógeno para un desarrollo sostenible en las comarcas de metodología LEADER. *Observatorio Medioambiental, 12*, 49-75. Recuperado de http://revistas.ucm.es/index.php/obmd/article/download/obmd0909110049a/21228

Tragsatec (2016). *Evaluación expost del Programa de Desarrollo Rural de Castilla-La Mancha (2007-2013)*. Recuperado de https://www.mapa.gob.es/es/desarrollo-rural/temas/programas-ue/evaluacionexpostv2def_clm_tcm30-380368.pdf

Viñas, V. (2004). Evaluación cualitativa de programas de desarrollo regional en zonas rurales. *Revista de Estudios Regionales, 71*, 13-36. Recuperado de http://www.redalyc.org/html/755/75507101/

Yagüe, J. L., De Nicolas, V. L. y Martínez, J. L. (2013). Leader Rural Development Program in Spain: Profile and Functions of Workers in Local Action Groups. In *The Sixth International Scientific Conference Rural Development. Innovations and Sustainaibility* (pp. 543-547). Lithuania: Akademija.