



UNIVERSITAT
POLITÈCNICA
DE VALÈNCIA



Departament
d'Economia i
Ciències Socials

UNIVERSITAT POLITÈCNICA DE VALÈNCIA

Dpto. de Economía y Ciencias Sociales

Gobernanza, dinamización y cooperación en el programa
LEADER en la Comunitat Valenciana: Un análisis a partir
de modelos mentales

Trabajo Fin de Máster

Máster Universitario en Economía Agroalimentaria y del Medio
Ambiente

AUTOR/A: Cuesta Reyes, Josefa

Tutor/a: Ortiz Miranda, Dionisio

CURSO ACADÉMICO: 2023/2024

UNIVERSITAT POLITÈCNICA DE VALÈNCIA

DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA Y CIENCIAS SOCIALES

Máster Universitario en Economía Agroalimentaria y del Medio Ambiente



**GOBERNANZA, DINAMIZACIÓN Y COOPERACIÓN EN EL PROGRAMA LEADER EN LA
COMUNIDAD VALENCIANA: UN ANÁLISIS A PARTIR DE MODELOS MENTALES.**

TRABAJO FIN DE MÁSTER

Presentado por:

Josefa Cuesta Reyes

Dirigido por:

Dr. Dionisio Ortiz Miranda

Valencia, diciembre de 2023

ÍNDICE

1. Resumen.....	4
2. Introducción.....	5
3. Marco teórico	6
3.1. El nuevo paradigma rural	6
3.2. Política Agrícola Común (PAC)	8
3.3. Evolución de la “cuestión rural” de la Política Agrícola Común.....	9
3.4. El Desarrollo Rural como segundo pilar de la Política Agrícola Común.....	11
3.5. LEADER como enfoque de política rural territorial	14
3.5.1. Fundamentos	15
3.5.2. Periodos de programación	16
3.5.3. Grupos de acción Local (GAL)	19
3.5.4. Programación LEADER en la Comunidad Valenciana periodo 2014 – 2020	23
3.5.5. Dinamización, gobernanza y cooperación en LEADER.....	24
4. Metodología	25
5. Resultados	27
5.1. Modelos Mentales	27
5.2. Análisis.....	31
5.2.1. Problemas identificados en el funcionamiento de los GAL	31
5.2.2. Soluciones propuestas y obstáculos que impiden su implementación.....	39
6. Conclusión	43
7. Referencias Bibliográficas	46
8. Anexos	50

1. Resumen

Resumen: El Programa LEADER es una iniciativa de la Unión Europea que tiene como objetivo fomentar el desarrollo rural a través de la promoción de proyectos innovadores y sostenibles en las zonas rurales. LEADER se implementa a través de las Estrategias de Desarrollo Local Participativo (EDLP) gestionadas por los Grupos de Acción Local (GAL). Este trabajo de fin de máster tiene como objetivo evaluar algunos aspectos del funcionamiento de los GAL en la Comunidad Valenciana durante el período de vigencia del Programa de Desarrollo Rural 2014-2020. En concreto, se abordará el análisis de la gobernanza interna de los GAL, sus actividades de dinamización en los territorios de referencia y la cooperación con otros territorios. Este análisis permitirá identificar elementos de bloqueo y buenas prácticas en relación con estos aspectos que podrán ser de interés para el período de programación que arranca en 2023. La metodología utilizada se basa en la elaboración de modelos mentales derivados de entrevistas en profundidad con informantes clave.

Palabras clave: desarrollo rural, gobernanza, LEADER, grupos de acción local, modelos mentales.

Abstract: The LEADER Program is a European Union initiative that aims to foster rural development through the promotion of innovative and sustainable projects in rural areas. LEADER is implemented through Participatory Local Development Strategies (PLD) managed by Local Action Groups (LAG). This master's thesis aims to evaluate some aspects of the functioning of the LAGs in the Valencian Community during the period of validity of the Rural Development Program 2014-2020. Specifically, it will address the analysis of the internal governance of the LAGs, their dynamization activities in the territories of reference and cooperation with other territories. This analysis will allow the identification of blocking elements and good practices in relation to these aspects that may be of interest for the programming period starting in 2023. The methodology used is based on the elaboration of mental models derived from in-depth interviews with key informants.

Keywords: rural development, local development, LEADER, local action groups, concept maps, mental models.

2. Introducción

A principios de la década de los 90, las políticas de la Unión europea introdujeron el enfoque del desarrollo local en su estrategia de desarrollo rural, extendiéndose por todo el continente europeo con resultados variables. Se trataba de la Iniciativa Comunitaria LEADER ('Liaisons Entre Actions de Développement de l'Economie Rural'). En España, LEADER despertó un gran interés debido a varios factores.

En primer lugar, LEADER fue una iniciativa pública diseñada para detener el deterioro económico y social de las áreas rurales desfavorecidas, siendo una de las primeras de su tipo en abordar esta problemática. Hasta ese momento, las zonas rurales, con bajas densidades de población o en desventaja, habían servido como zonas proveedoras de mano de obra y recursos para el crecimiento y desarrollo de otras áreas territoriales de las décadas de 1960 y 1970, o que fueron afectadas por enfoques agraristas y productivistas de las políticas rurales, lo que las colocaba en franca desventaja frente áreas rurales más dinámicas (Esparcia *et al.*, 2000). En segundo lugar, LEADER despertó un gran interés al introducir una perspectiva territorial y poner en práctica un enfoque cercano al desarrollo endógeno e integrado (Beltrán, 1991).

Por otra parte, el Desarrollo Local, según propuestas de varios autores, se entiende ahora como "un proceso dinamizador de la sociedad local" que busca mejorar la calidad de vida de la comunidad. Esto genera un compromiso en el cual, el espacio rural, se considera un lugar de solidaridad activa, lo que implica cambios en actitudes y comportamientos de instituciones, grupos e individuos (Carpio, 2000). En los nuevos modelos, las metas del desarrollo se encuentran en el propio proceso de desarrollo, sin excluir las metas tradicionales, y las personas son protagonistas y participantes de su propio desarrollo.

Respecto a las políticas de desarrollo rural, estas han evolucionado a lo largo del tiempo, incluyendo la metodología LEADER, donde la planificación recae en las comunidades locales de cada territorio rural. Estas comunidades se organizan en Grupos de Acción Local (GAL) que elaboran y ejecutan estrategias de desarrollo aprovechando los recursos disponibles.

LEADER ha sido uno de los principales componentes de la política de desarrollo rural de la Unión Europea durante más de dos décadas. La creación de Grupos de Acción Local (GAL) en el marco de LEADER con la participación de actores públicos y privados a través de un enfoque *bottom-*

up¹ y la gestión de Estrategias Participativas de Desarrollo Local constituyen una de las principales innovaciones en el ámbito de la política rural en España. El protagonismo de la sociedad local y la gestión de los procesos de desarrollo suponen la introducción y experimentación de mecanismos de gobernanza territorial hasta ahora desconocidos.

Sin embargo, la eficacia de esta retórica se ha visto seriamente limitada en su aplicación práctica, con dificultades para concebir estrategias verdaderamente integradas y multisectoriales, junto a una creciente burocratización y el progresivo agotamiento de los actores locales (Esparcia *et al.*, 2020).

El objetivo de este Trabajo de Fin de Máster es analizar algunos aspectos del funcionamiento de los GAL en la Comunidad Valenciana durante el período de vigencia del Programa de Desarrollo Rural 2014-2020. En concreto, se abordará el análisis de la gobernanza interna de los GAL, sus actividades de dinamización en los territorios de referencia y la cooperación con otros territorios. Este análisis permitirá identificar elementos de bloqueo y buenas prácticas en relación con estos aspectos que podrán ser de interés para el período de programación que arranca en 2023.

3. Marco teórico

3.1. El nuevo paradigma rural

Las áreas rurales desempeñan un papel crucial en la economía y la sociedad, destacando su importancia en abordar sus necesidades y aprovechar su potencial. Sin embargo, enfrentan desafíos comunes: la lejanía a los grandes mercados y centros internacionales; la migración de la población hacia centros urbanos; la falta de masa crítica para beneficiarse de las economías de escala; los nuevos patrones de producción y comercialización para las materias primas; al menor suministro de servicios públicos respecto a los centros urbanos; la falta de diversificación económica; y, la débil valoración del patrimonio cultural y natural.

En vista de estos desafíos, el paradigma tradicional de apoyo al sector rural con un enfoque sectorial² ya no es suficiente para abordar estos desafíos actuales. Es por ello, que la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) propone en su publicación

¹ Las iniciativas y decisiones se toman desde la comunidad local o nivel base, en lugar de ser impuestas desde arriba. En otras palabras, las soluciones y estrategias se desarrollan teniendo en cuenta las necesidades y perspectivas de las personas que viven en esa área, fomentando la participación y la colaboración local.

² Paradigma tradicional con enfoque sectorial, se basa principalmente en las medidas de apoyo al sector agrícola y la producción de alimentos.

del año 2016 un “nuevo enfoque” (**tabla 1**) que considera la diversidad de las zonas rurales y promueve la integración de políticas en diferentes sectores, como la agricultura, el medio ambiente, la economía, la educación y la infraestructura. Además, destaca la importancia de la participación de las comunidades rurales en la toma de decisiones y la implementación de políticas, así como el papel de la innovación y la tecnología en el desarrollo rural sostenible.

De este modo, las políticas rurales de Europa y el resto del mundo han ido evolucionando de acuerdo con este nuevo paradigma, donde el desarrollo rural toma un papel cada vez más relevante. Es así, como medidas de mejoramiento de la conectividad digital, la diversificación económica, la promoción de la educación y la formación, y la creación de oportunidades de empleo, han sido uno de los ejes de las políticas de desarrollo rural vigentes³. Finalmente, un eje central de este nuevo paradigma rural es que los actores claves de la gestión de los proyectos de desarrollo rural son los propios involucrados a nivel territorial.

Tabla 1. Principales características del paradigma rural o nuevo enfoque según estudio de política rural de la OCDE, comparado con el viejo enfoque del desarrollo rural.

	NUEVO ENFOQUE	VIEJO ENFOQUE
Objetivos	Competitividad de las áreas rurales, valorización de los bienes locales, explotación de los recursos no usados.	igualdad de ingresos agrícolas, competitividad agrícola.
Sectores objetivo	Diversos sectores de las economías rurales como por ejemplo el turismo rural, manufacturas, industria de TIC's, atractivos naturales, entre otros.	Agricultura.
Principales herramientas	Inversiones.	Subsidios.
Actores clave	Todos los niveles de la administración, gobierno regional y/o comunidad autónoma, ayuntamientos, actores públicos y privados, organizaciones no gubernamentales.	Gobierno central.

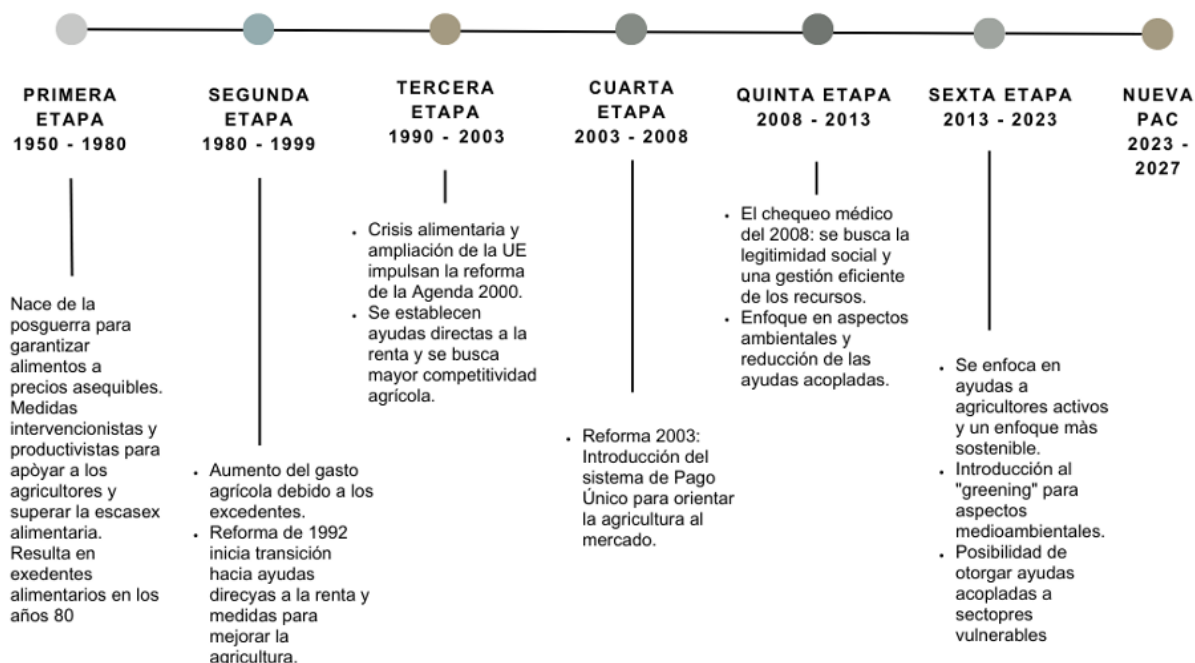
Fuente. Elaboración propia en base a información extraída de publicación de Política Rural de la OCDE (2016).

³ Algunos ejemplos son el segundo pilar de la Política Agrícola Común de la Unión Europea (PAC) la Política de Desarrollo Rural del Ministerio de Agricultura de Chile y de algunos países de Latinoamérica como es el caso de Uruguay, Perú y Colombia.

3.2. Política Agrícola Común (PAC)

La Política Agrícola Común (En adelante, PAC) es una política de la Unión Europea (en adelante, UE) que tiene como objetivo general garantizar un desarrollo sostenible y competitivo del sector agrícola en los países miembros. La PAC fue establecida en 1962 y ha experimentado varias reformas a lo largo de los años (**figura 1**). Además de respaldar la producción agrícola, la PAC también incluye un enfoque significativo en el desarrollo rural para promover la diversificación económica y mejorar la calidad de vida en las zonas rurales.

Figura 1. Reformas de la PAC desde el año 1962 al 2027.



Fuente: Elaboración propia en base a información extraída del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de España (MAPA), 2023.

El período de programación 2014-2020 (sexta etapa), fue un ciclo importante para la PAC, debido a que se introdujeron importantes mejoras de acuerdo con los periodos anteriores, como es el cambio de definición de "Agricultor activo" y al nuevo enfoque medioambiental.

Los objetivos de la PAC 2014 – 2020 son:

- Apoyar a los agricultores y mejorar la productividad agrícola, asegurando un suministro estable de alimentos asequibles.
- Garantizar a los agricultores de la Unión Europea un nivel de vida razonable.
- Contribuir a la lucha contra el cambio climático y la gestión sostenible de los recursos naturales.
- Conservar los paisajes y zonas rurales de toda la UE.
- Mantener viva la economía rural, impulsando el empleo en la agricultura, las industrias agroalimentarias y los sectores asociados.

Para el logro de dichos objetivos, la PAC tiene arquitectura de dos pilares. El primer pilar, tiene relación con ayudas desacopladas o ayudas directas independiente de la producción agrícola, como también ayudas sectoriales. El segundo pilar, se enfoca en medidas de desarrollo rural destinadas a fortalecer la competitividad y diversificación del sector agroalimentario, así como a mejorar la calidad de vida de las comunidades rurales.

3.3. Evolución de la “cuestión rural” de la Política Agrícola Común

Según lo expuesto por Llano en el año 1992, en los primeros modelos de planificación del desarrollo económico rural, expuestos entre las décadas de 1950 y 1960, predominaban el análisis cuantitativo y un enfoque *Top-Down*⁴. Los individuos eran considerados de forma abstracta y excluía a los protagonistas de los proyectos, sus familias, las relaciones solidarias y al amplio mundo de la cultura y la ética (De los Ríos *et al.*, 2011).

Siguiendo con la lógica anterior, la PAC original, que arrancó en los años 60, lo hace fundamentalmente de la mano de instrumentos de regulación de mercados agrarios, con precios institucionales que fijaban anualmente las instituciones europeas, por encima de los precios de equilibrio del mercado. Para ese periodo, los principales objetivos de la PAC fueron aumentar la productividad agrícola, garantizar un nivel de vida justo a los agricultores y asegurar la disponibilidad de suministros a precios justos (Arnalte *et al.*, 2012).

⁴ El enfoque "*Top-Down*" implica abordar problemas desde la jerarquía, tomando decisiones desde arriba hacia abajo en una organización o sistema. Proporciona dirección clara, pero puede limitar participación.

La publicación de "El futuro del mundo rural" (Comisión Europea, 1992) marcó el inicio de un proceso de configuración de la política rural de la Unión Europea que ha evolucionado a lo largo de distintas fases. En los años 80, se introdujeron gradualmente las primeras medidas "rurales", enfocadas en aspectos silvícolas y agroambientales, con un carácter voluntario para los Estados miembros. Posteriormente, con la primera reforma de la PAC, surgieron las "medidas de acompañamiento" que incluyeron programas agroambientales, la jubilación anticipada de agricultores y trabajadores agrarios, así como ayudas a la forestación de tierras agrícolas (Ortiz, 2023).

La conferencia de Cork⁵ en 1996 marca un hito para el desarrollo rural en la UE. El objetivo principal de esta conferencia fue discutir y establecer una visión integral para el desarrollo rural en Europa, con un enfoque en la agricultura y el mundo rural como un todo. Se reconoció que el desarrollo rural no se limitaba únicamente a cuestiones agrícolas, sino que también abarcaba aspectos económicos, sociales y ambientales en las zonas rurales (Declaración de Cork, 1996).

La Agenda 2000⁶ en 1999 fue otro de los hitos importantes del desarrollo rural, ya que estableció el "segundo pilar de la PAC", que consistía en un paquete o menú de medidas de desarrollo rural, algunas de ellas nuevas y otras ya existentes. A lo largo de los períodos de programación posteriores, este menú se ha ido ampliando y adaptando para atender las necesidades cambiantes del mundo rural.

Este paquete de medidas incluye el apoyo a la diversificación de actividades no agrícolas, el fomento del turismo rural, la inversión en infraestructuras y servicios, y la protección del medio ambiente (Arnalte *et al.*, 2012). Al adoptar este enfoque integral y considerar las múltiples dimensiones del desarrollo en zonas rurales, se busca potenciar el dinamismo económico y social de estas áreas, evitando el éxodo de

El antecedente inmediato de lo que fue el diseño de la política europea de desarrollo rural para el periodo 2007-2013 lo tenemos en la segunda conferencia sobre desarrollo rural (posterior a la de Cork), la denominada Conferencia de Salzburgo o Conferencia de Cork 2.0. A partir de ahí, el nuevo Reglamento de Ayuda al Desarrollo Rural a través del FEADER (1698/2005) constituye el primer documento normativo que fija este nuevo marco para la actual política europea de

⁵ La Conferencia de Cork de 1996, oficialmente conocida como "La Conferencia Europea sobre el Desarrollo Rural: La Contribución de la Agricultura y el Mundo Rural", fue un evento importante que se llevó a cabo en la ciudad de Cork, Irlanda. Fue organizada por la presidencia Irlandesa de la Unión Europea en ese momento y la Comisión Europea. La conferencia reunió a líderes políticos, representantes de la agricultura, expertos en desarrollo rural y otros actores relevantes del sector de toda Europa.

⁶ La "Agenda 2000" fue un conjunto de reformas y decisiones adoptadas por la Unión Europea a finales de los años 90 y principios de los 2000.

desarrollo rural; y de aquí surge una estructura para el desarrollo rural que se completa con las denominadas directrices estratégicas comunitarias, por los planes estratégico nacionales, y por los programas de desarrollo rural nacional y/o regionales (Esparcia *et al.*, 2008).

3.4. El Desarrollo Rural como segundo pilar de la Política Agrícola Común

Como segundo pilar de la PAC, la política de desarrollo rural de la UE está concebida para brindar apoyo a las zonas rurales y para responder a los numerosos retos económicos, ambientales y sociales del siglo XXI. La política de Desarrollo Rural trata de responder a las inquietudes suscitadas en diversos ámbitos de la sociedad, e intenta ser un elemento fundamental del denominado “modelo agrario europeo”, creando para ello, un marco coherente y duradero que garantice el futuro de las zonas rurales y contribuya al mantenimiento y la creación de empleo (García *et al.*, 2005).

A diferencia del primer pilar de la PAC, el pilar de Desarrollo rural permite tener un mayor grado de flexibilidad⁷ donde las autoridades regionales, nacionales y locales, formulen sus propios programas plurianuales de desarrollo rural sobre la base de un «menú» de medidas europeo; otro contraste de ambos pilares es la financiación. El primer pilar es financiado en su totalidad por la UE mediante el FEAGA⁸. El financiamiento del segundo pilar de la PAC se realiza mediante el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (en adelante, FEADER). Cada país de la UE es responsable de gestionar y ejecutar los fondos FEADER en sus territorios, de acuerdo con las prioridades establecidas en sus Programas de Desarrollo Rural (PDR)⁹.

La aplicación del segundo pilar de la PAC depende de la elaboración por parte de los Estados miembros de Programas de Desarrollo Rural. Estos programas plurianuales¹⁰ aplican una estrategia personalizada que responde a las necesidades específicas de los Estados miembros (o las regiones) y da respuesta a los objetivos y estrategias del plan estratégico.

Los programas que se apoyan en dicho objetivo derivan en un conjunto de medidas, elegidas a partir de un «menú» de medidas europeas detalladas en el Reglamento (UE) N.º 1305/2013. En España, la política rural de la UE se implementó en el período 2014-2020 a través de 17

⁷ En comparación con el primer pilar de la PAC.

⁸ Fondo Europeo Agrícola de Garantía.

⁹ Para el período 2023-2027, toda la programación de las intervenciones PAC se recoge en un único documento: Plan Estratégico de la PAC (PEPAC). Desaparecen así los PDR de carácter autonómico.

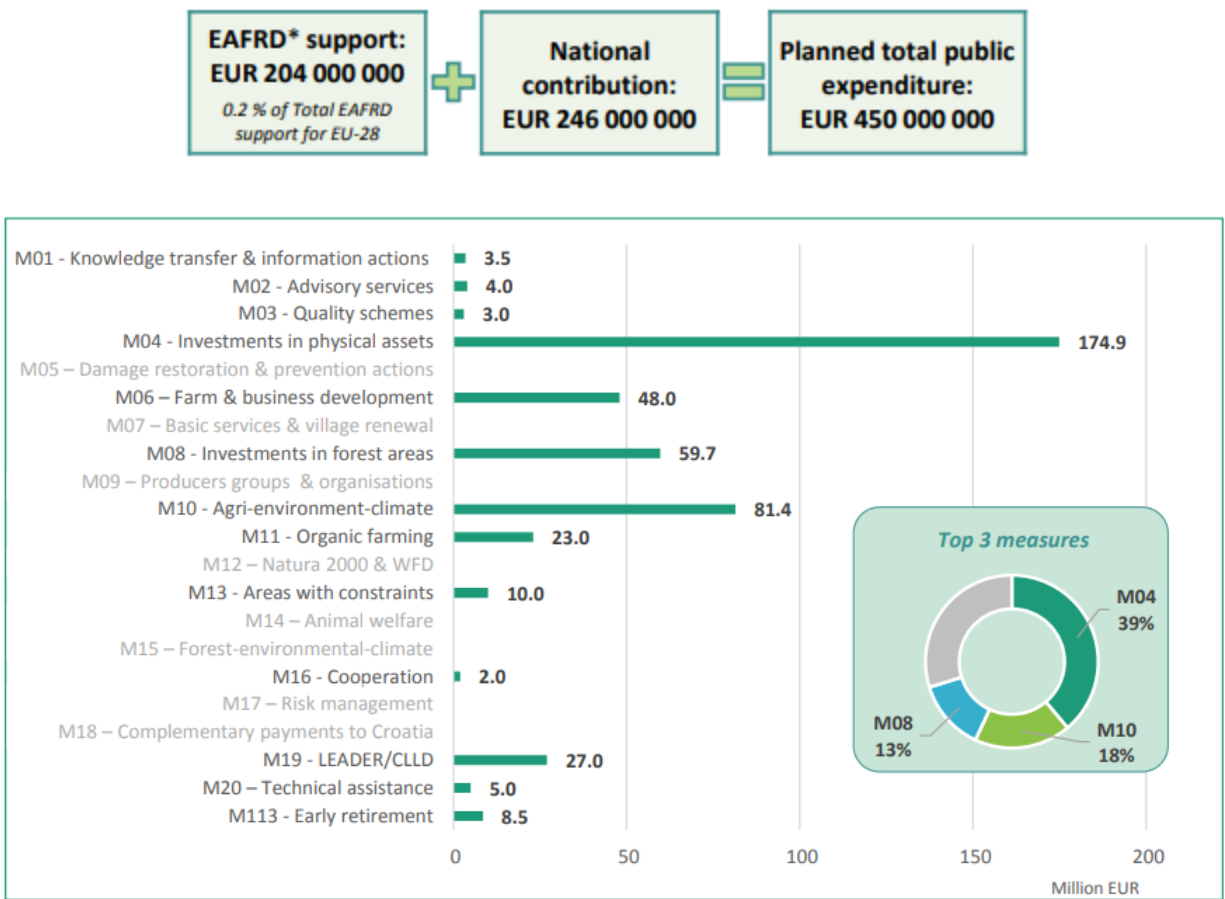
¹⁰ Cada cuatro años.

Programas de Desarrollo Rural (PDR) autonómicos y un PDR nacional. En estos programas se incluyen una serie de medidas y ayudas destinadas a promover y mejorar la gestión y sostenibilidad en el sector agrícola y forestal. Esto incluye servicios de gestión y asesoramiento para explotaciones agrícolas, inversiones en activos físicos para mejorar el rendimiento y sostenibilidad de las explotaciones y sus infraestructuras, así como el apoyo a jóvenes agricultores en la creación de empresas agrícolas. También se enfoca en la inversión en el sector forestal, con medidas como la forestación y conservación de ecosistemas forestales, tecnologías forestales y promoción de prácticas sostenibles. Se promueven pagos agroambientales y climáticos, la agricultura ecológica, y se brinda ayuda a zonas con limitaciones naturales. Además, se incentivan prácticas y compromisos medioambientales en la agricultura y la silvicultura, así como el desarrollo local a través de estrategias participativas en comunidades rurales (LEADER) (Comisión Europea, 2021).

El gasto total FEADER para las medidas de desarrollo rural en España, planificadas para el periodo de implementación 2014-2020 fue de 8300 M€. Este presupuesto fue destinado a financiar tanto el Programa de Desarrollo Rural Nacional (238 M€) como los Programas de Desarrollo Rural de las 17 Comunidades Autónomas de España (The European Network for Rural Development, 2015).

Respecto del presupuesto utilizado en medidas de desarrollo rural en la Comunidad Valenciana, este alcanza los 204 M€ de FEADER y una contribución nacional de 246 M€, alcanzando un total de 450 M€ de gasto público. Para la Comunidad Valenciana, el principal gasto incurrido es a la inversión de activos físicos (147 M€), seguido por medidas de protección agroambientales (81,4 M€) y forestales (59,7 M€). Respecto a la medida LEADER, el presupuesto alcanzó los 27 M€ **(figura 2)**.

Figura 2. Presupuesto Segundo Pilar de Desarrollo Rural de la PAC en la Comunidad Valenciana para el periodo 2014 – 2020.



Fuente: The European Network for Rural Development, 2015

Existe una obligación normativa la cual menciona que al menos el 5% de los fondos de FEADER deben estar destinados a LEADER. En el caso de la comunidad Valenciana, para el periodo 2014 – 2020, este aporte fue del 8,82% (The European Network for Rural Development, 2015).

3.5. LEADER como enfoque de política rural territorial

El Programa LEADER¹¹ nace a principios de los años 90 como un enfoque, una metodología de desarrollo. Su objetivo es promover el desarrollo rural a través de enfoques participativos y *bottom-up*, brindando apoyo financiero a proyectos impulsados por las propias comunidades rurales (Arnalte *et al.*, 2012). La filosofía de LEADER se basa en la constatación de que las zonas rurales se enfrentan a una serie de problemas que pueden poner en peligro su futuro, como, por ejemplo, el envejecimiento de la población que aún persisten en algunas regiones, o la pérdida de empleo. Sin embargo, se ha comprobado que algunas regiones han resuelto con éxito tales dificultades mediante enfoques *bottom-up*, puesto que han conseguido poner en marcha una dinámica territorial que ha demostrado tener la capacidad para encontrar nuevas soluciones a los retos a los que se enfrentan (García *et al.*, 2005).

No cabe duda por tanto de que LEADER ha despertado y despertado un enorme interés entre estudiosos, técnicos y tomadores de decisiones, pero también entre amplios sectores de la población. Este éxito, que no es solo mediático, radica, en gran parte, en que LEADER ha sido probablemente el programa con enfoque territorial de mayor éxito de los diseñados y puestos en práctica en la Unión Europea, y sin duda ha sido el que mejor recoge el enfoque territorial del desarrollo local (Esparcia *et al.*, 2020).

El Programa LEADER se basa en la actuación de los denominados Grupos de Acción Local (GAL), asociaciones donde se integran miembros públicos y privados representantes del tejido económico y social de un territorio rural. Los GAL son los encargados de elaborar una Estrategia de Desarrollo Local Participativo (En adelante, EDLP) para su territorio de actuación, estrategia que, tras ser evaluado, permite disponer de financiamiento.

Una vez recibido los fondos, el GAL abre convocatorias para la presentación de propuestas de proyectos por parte de promotores¹²; Esas propuestas, que en teoría han de ser coherentes con la EDLP desarrollada por los GAL, son evaluadas por éste, y si se aprueban, son cofinanciadas¹³.

Se trata de un desarrollo más participativo y menos agrario que el primer pilar de la PAC (Arnalte *et al.*, 2012).

¹¹ Iniciales de la expresión francesa “Relaciones Entre Acciones para el Desarrollo de la Economía Rural”.

¹² Públicos o privados, con o sin ánimo de lucro.

¹³ El promotor del proyecto ha de financiar el resto de la inversión necesaria.

3.5.1. Fundamentos

La metodología de trabajo propuesta para impulsar el desarrollo rural mediante el Programa LEADER se basa en la aplicación de un enfoque *territorial* en el diseño y ejecución de los proyectos; *ascendente* por la toma de decisiones de abajo a arriba o *bottom-up*; *participativo* por la integración de los agentes e instituciones representativos de cada lugar en donde se ejecuta LEADER; *innovador* por las acciones promovidas por los GAL; *integral y multisectorial* por el análisis global de problemas y oportunidades de los ámbitos de actuación; *descentralizado* por la modalidad de gestión financiera; y está *organizado en red* para transferir las experiencias obtenidas a otros grupos con la finalidad de impulsar la *cooperación* entre los actores para el desarrollo de los territorios (García *et al*; 2005).

El enfoque LEADER es mencionado por diversas organizaciones como una buena práctica de Desarrollo Rural. En primer lugar, la OCDE, la cual en su informe "Bienestar rural: Geografía de oportunidades", publicado en 2020, aborda el concepto de bienestar rural a través de tres enfoques de análisis distintos: En primer lugar, mirando más allá de los factores económicos habituales, como la productividad y los ingresos, y ampliando el marco de análisis para incluir las dimensiones medioambientales y sociales del bienestar, proporcionando una comprensión más holística y centrada en las personas de las desigualdades regionales y el desarrollo rural. En segundo lugar, el marco reconoce que las políticas rurales eficaces implican la participación de una amplia gama de actores y mecanismos de gobernanza en múltiples niveles.

El nuevo marco proporciona a los gobiernos instrumentos para mejorar la interacción con las partes interesadas pertinentes, promover la colaboración entre zonas rurales y urbanas y adoptar una gobernanza multinivel; considera que la población rural y las empresas son quienes mejor conocen sus propias necesidades, sugiere el uso de nuevas tecnologías para facilitar la participación, y subraya la necesidad de un compromiso significativo. Además, reconoce a las zonas urbanas como socios clave en el aumento del bienestar rural, y destaca las formas de asociación y colaboración efectivas entre los responsables de políticas entre los diferentes niveles de gobierno.

Por último, en el marco se destaca la importancia de diseñar las políticas rurales mediante un enfoque basado en el lugar. El diseño de políticas debe realizarse teniendo en cuenta lugares específicos, considerando los activos y las industrias principales de cada uno, los límites a la movilidad laboral y los vínculos con las ciudades que hacen que estos lugares sean únicos.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos junto a la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura y el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización, en su publicación “Adoptando un enfoque territorial para las Políticas de Seguridad Alimentaria y de Nutrición (SAN), aspectos claves”, publicado el año 2016, también respaldan el enfoque metodológico de LEADER, mencionando que *“Las políticas actuales están caracterizadas por un enfoque sectorial, “top-down” y uniforme, que no han sido capaces de proporcionar una solución de largo plazo a los problemas de seguridad alimentaria. La naturaleza regional y las especificidades ligadas al contexto han sido ignoradas. Se requiere un nuevo paradigma para la formulación de políticas que sea multisectorial, “bottom-up” y que tome en cuenta las especificidades territoriales”*.

Finalmente, la Comisión Europea (en adelante, CE) en el año 2022 publicó un Manual de Estrategias de Desarrollo Territorial y Local, donde rectifica que *“Los autores de estrategias locales pueden utilizar sus conocimientos, conocimientos tácitos y experiencia de cooperación para definir áreas funcionales adecuadas. Este enfoque basado en las necesidades puede capturar información mucho más detallada y tácita que no está disponible en ninguna forma de análisis estadístico. A menudo, esos conocimientos son esenciales para el éxito de la cooperación en el desarrollo y la aplicación de la estrategia. Por ejemplo, en el contexto de las estrategias de Desarrollo Local Participativo del Programa LEADER, son los Grupos de Acción Local (GAL) los que definen básicamente la estrategia de cobertura territorial”*.

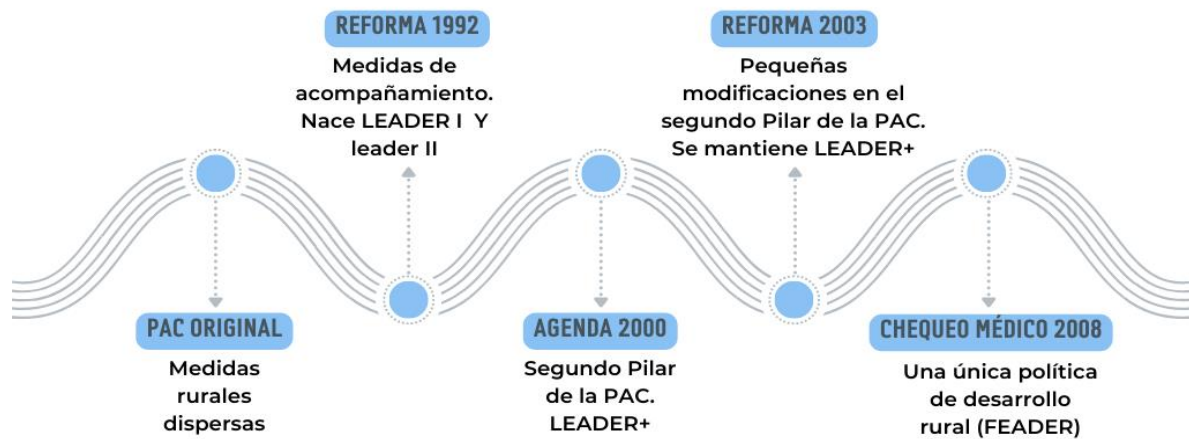
Parece claro que la metodología LEADER constituye una estrategia exitosa en la consecución de metas dentro de las políticas de desarrollo rural. No obstante, el enfoque de este trabajo de fin de máster no radica en resaltar exclusivamente el triunfo del programa, sino en exponer ciertas dificultades que han surgido durante su implementación.

3.5.2. Periodos de programación

Durante la implementación de este modelo de desarrollo rural, se han realizado diferentes etapas de programación: LEADER I, de 1991 a 1993; LEADER II, de 1994 a 1999; y, LEADER+, del 2000 al 2006. Hasta 2006, los Estados europeos tuvieron programas LEADER autónomos cuya creciente financiación se fijaba a escala de la UE. Desde el 2007, como fruto del éxito y consolidación de la iniciativa, el enfoque LEADER se integró en la política general de desarrollo rural de la UE (**figura 3**).

Así, la iniciativa se incluyó en los programas generales de desarrollo rural de ámbito nacional y regional financiados por la UE, junto con los otros ejes de desarrollo rural. De esta forma, la iniciativa LEADER ha alcanzado un grado de madurez como modelo de desarrollo rural (Cazorla *et al.*, 2005); de manera que sus aprendizajes en la UE se aplican en el contexto más amplio de la planificación del desarrollo rural (De los Rios *et al.*, 2011).

Figura 3. Periodos de Programación del Programa LEADER desde el año 1990 – 2008.



Fuente: Elaboración propia en base a Arnalte *et al.*, 2012.

La iniciativa LEADER I marcó el comienzo de una nueva concepción de la política de desarrollo rural en la UE, basada en el enfoque territorial, que benefició a 217 GAL con una inversión de 1200 M€. La convocatoria tuvo una positiva respuesta financiera por parte del sector privado y una elevada participación de la mujer en el proceso de desarrollo rural, sin embargo, existió una excesiva concentración de proyectos de turismo rural, siendo muy limitadas las propuestas de creación de empresas de otros sectores. Independiente de lo anterior, se despertó un interés en continuar con el Programa, debido a que, según datos de la Dirección General de Agricultura de la UE en el año 1997, se generaron 30.000 nuevos empleos.

Para el periodo de LEADER II, los años 1994 – 1999, se buscaba consolidar el modelo de LEADER I, para utilizarlo como solución a los problemas del mundo rural europeo. La diferencia fue que se concedió una especial importancia al fomento de la innovación en los sectores rurales. Así mismo, se amplió el apoyo, beneficiando con 5400 M€ a 906 GAL. Además, se impulsó la

puesta en marcha del Observatorio Rural Europeo para realizar seguimiento a los GAL y un Observatorio LEADER Nacional para la supervisión territorial (García *et al.*, 2005).

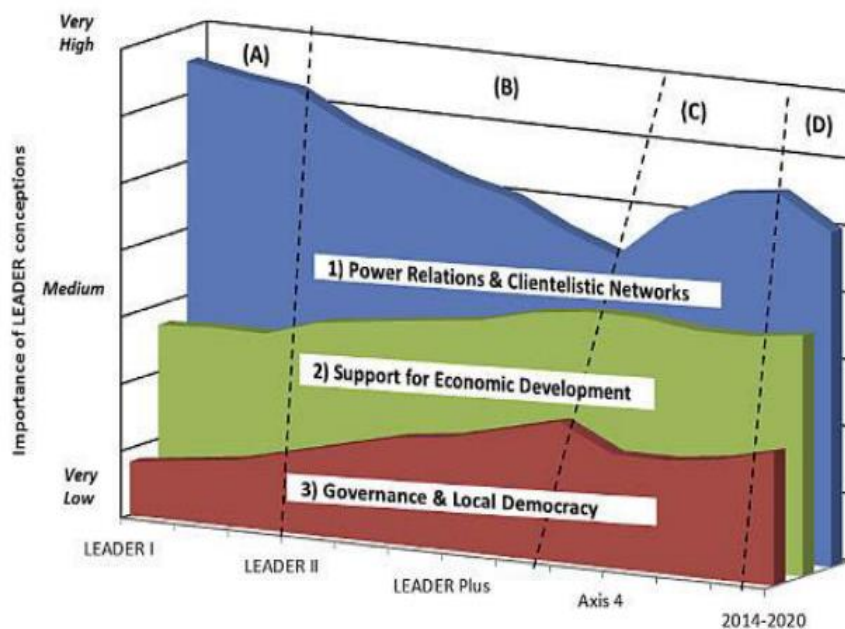
El éxito de LEADER I y LEADER II, y el cambio de orientación de la PAC por la Agenda 2000 en favor del Desarrollo Rural, influyó en la convocatoria LEADER+ para el periodo 2000 – 2006. Con una aportación un poco menor que el periodo anterior, de 5100 M€ y beneficiando a 1.153 GAL. LEADER+ pone énfasis en el desarrollo de cuatro temas centrales: valorar los recursos naturales y culturales, mejorar la calidad de vida de la población rural, valorar los productos locales y generar nuevos conocimientos y tecnología (García *et al.*, 2005).

Los siguientes periodos LEADER/Axis (2007-2013) y LEADER Measure (2014-2020), siguieron con la lógica de incremento tanto del número de GAL beneficiados, como del presupuesto destinado a ello, llegando al final del periodo a 2.536 GAL con 9800 M€.

Según Esparcia *et al.*, 2015, la evolución de LEADER en el tiempo se da bajo tres diferentes concepciones (**figura 4**). La primera concepción es que es un instrumento de poder en manos de los grupos de poder dentro de los GAL y sus redes clientelares; la segunda, que LEADER es en esencia un instrumento con el que apoyar el desarrollo económico de las zonas rurales a través de iniciativas locales y la tercera, menciona que LEADER es una herramienta en manos de las sociedades locales y sus representantes dentro de los GAL con el objetivo de poner en marcha mecanismos de gobernanza o su desarrollo para la promoción de la creación de redes sociales, el desarrollo de capacidades, la capacitación local y la democracia local.

Las tres concepciones coexisten y podrían ser complementarias (incluso desde el punto de vista de cualquier parte interesada individual), especialmente las relacionadas con LEADER como instrumentos con el que apoyar el desarrollo económico, la gobernanza y la democracia local. Sin embargo, según conclusiones de los autores de este estudio, la concepción de que LEADER es un instrumento de poder en manos de los grupos dentro del GAL y sus redes clientelares fue disminuyendo con el paso del tiempo hasta LEADER+, donde se incrementó esta concepción.

Figura 4. Evolución de las tres concepciones de LEADER en los distintos periodos de programación.



Fuente: extraído de Esparcia *et al.*, 2015.

3.5.3. Grupos de acción Local (GAL)

Los Grupos de Acción Local son asociaciones sin ánimo de lucro, de diversas formas jurídicas, y que en su organización interna se encuentran representados los interlocutores, públicos y privados, de un territorio determinado y cuyo objetivo es la aplicación de un programa regional de desarrollo rural. Estos interlocutores públicos y privados tienen presencia en el territorio de actuación, los cuales son los responsables de identificar las necesidades y oportunidades de desarrollo rural en su área de influencia y diseñar su Estrategia de Desarrollo Local Participativo (EDLP).

En el caso de España, los GAL tienen que ser seleccionados y aprobados por la Comunidad Autónoma en donde se encuentre su territorio, para cada período de programación. Los Grupos tienen la misión de aplicar la metodología LEADER del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) en su comarca, a través de su propia Estrategia Comarcal. De esta manera la propia sociedad rural puede decidir sobre las prioridades de aplicación de las ayudas.

La importancia de los GAL radica en las diversas conexiones de partenariado en el medio rural, es por ello la importancia y el fundamento de que estas entidades locales entienden de los problemas y desafíos de su territorio (**figura 5**).

Figura 5. Las conexiones de partenariado en el medio rural a través de los GAL.



Fuente: Observatorio LEADER, extraído de Frutos y Ruiz, 2006.

La figura 5, muestra la red de conexiones que tiene los GAL en el sector rural, desde entidades administrativas, financieras, de fomento, entre otros. Esta ayuda en red permite la elaboración de EDLP con pertinencia territorial y basado en las oportunidades de desarrollo local (Frutos y Ruiz, 2006).

El funcionamiento de los GAL (**figura 6**) opera mediante instancias de participación local, en donde se involucran diversos actores locales, como agricultores, empresarios, organizaciones comunitarias, autoridades locales, grupos culturales y sociales, y actores públicos¹⁴ en el proceso de toma de decisiones. Esta participación garantiza que las estrategias y acciones sean pertinentes y estén en sintonía con las necesidades y aspiraciones de la comunidad. Esta instancia participativa deriva en una Estrategia de Desarrollo Local Participativa, la cual refleja

¹⁴ Los actores públicos nunca deben superar el 49% de la participación del GAL, para evitar sesgos políticos.

las necesidades y prioridades específicas de un territorio. Dicha estrategia se presenta a la Comunidad Autónoma y está la aprueba en cuanto a la coherencia con el Plan de Desarrollo Rural de la Comunidad Autónoma, financiando esta estrategia. Los GAL son los encargados de administrar el financiamiento obtenido, generando una gestión interna liderada por un gerente.

Figura 6. Funciones del Grupo de Acción Local



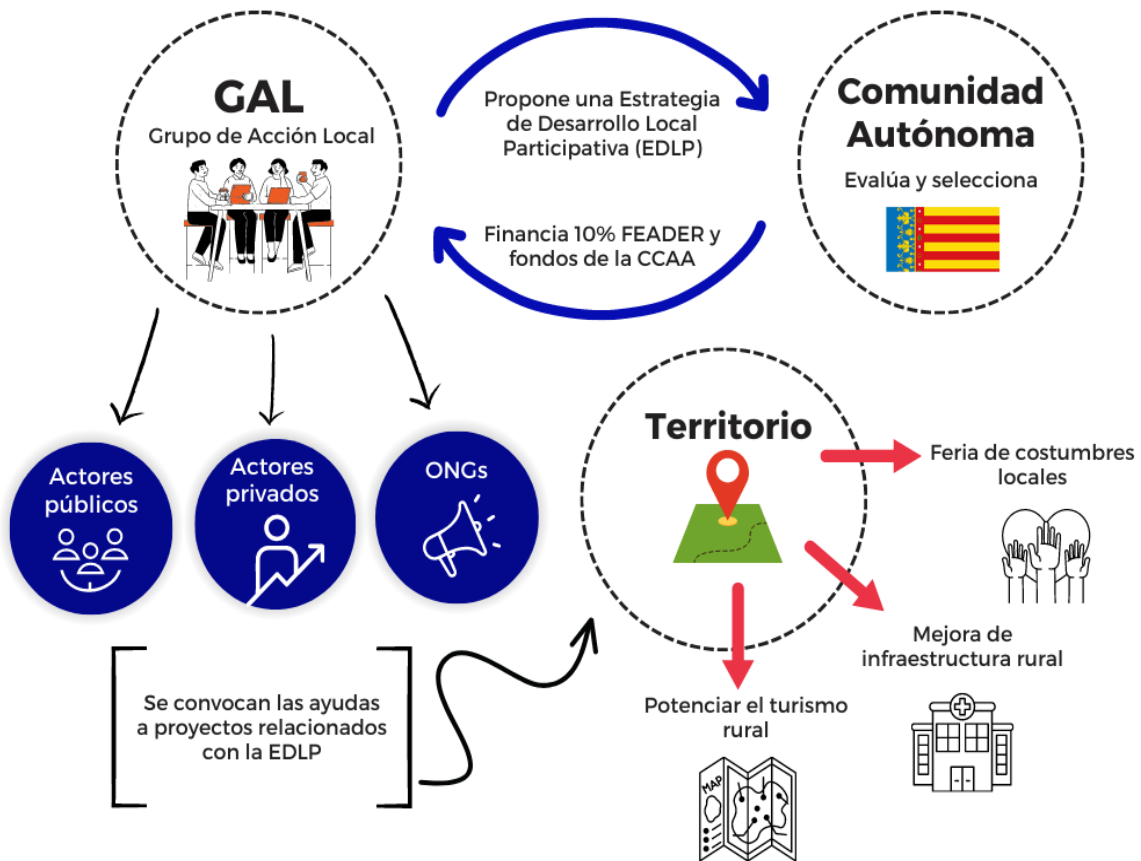
Fuente: Elaboración propia en base a información extraída de la Normativa LEADER en la web de la Generalitat Valenciana (GVA, 2023).

Con el financiamiento obtenido, se convoca a la sociedad civil a proyectos, los cuales pueden abarcar diversas gamas, como turismo rural, mejoramiento de infraestructura rural o realización de ferias de costumbres locales, solo por dar algunos ejemplos (**figura 7**).

Una vez que los proyectos son aprobados, los GAL supervisan su implementación para asegurarse de que se cumplan los objetivos establecidos. También se encargan de evaluar los

resultados y el impacto de los proyectos en la comunidad y ajustar las estrategias en consecuencia (GVA, 2023).

Figura 7. Diagrama de funcionamiento operativo de un GAL.



Fuente: Elaboración propia en base a información extraída de la web de la Generalitat Valenciana (GVA, 2023).

3.5.4. Programación LEADER en la Comunidad Valenciana periodo 2014 – 2020

Para el periodo 2014 – 2020, LEADER corresponde a la medida 19 de la Política de Desarrollo Rural, la cual se aplica a 331 municipios de la Comunidad Valenciana. Esta medida contempla un presupuesto de 33 millones de euros (**Tabla 2**) para el periodo plurianual, en el cual el 53% corresponde a FEADER, 41,28% a la Conselleria de Agricultura y 5,72% del Ministerio de Agricultura (GVA, 2014).

Tabla 2. Desglose presupuesto medida 19 del PDR-CV, correspondiente a LEADER 2014 – 2020.

SUBMEDIDA	DESCRIPCIÓN	PRESUPUESTO
19.1	Ayuda preparatoria	320.000 euros
19.2	Apoyo para la realización de operaciones conforme a la EDLP	25.700.000 euros
19.3	Preparación y realización de las actividades de cooperación del GAL	380.000 euros
19.4	Apoyo a los costes de explotación y de animación de la EDLP	6.600.000 euros

Fuente: Elaboración propia en base a información extraída de la web de la Generalitat Valenciana (GVA, 2023).

Respecto a los GAL beneficiados en el periodo por LEADER, estos corresponden a 112 municipios de la Provincia de Castellón, 147 de la Provincia de Valencia y 72 de la Provincia de Alicante (Cajamar, 2014).

Dentro de la sub-medida 19.2, la cual cuenta con la asignación presupuestaria más significativa, se enfoca en la ejecución de operaciones conformes a los EDLP. Estas operaciones tienen como objetivo principal promover la creación de empresas dedicadas a actividades no agrícolas en áreas rurales, beneficiando a agricultores y miembros de unidades familiares agrarias. Asimismo, se destinan recursos a inversiones que fomenten el desarrollo de micro y pequeñas empresas en

el ámbito no agrícola, contribuyendo a la diversificación económica en zonas rurales. Además, se brinda apoyo para la mejora de servicios básicos y la revitalización de poblaciones en estas áreas (GVA, 2014).

3.5.5. Dinamización, gobernanza y cooperación en LEADER

Los GAL tienen un papel predominante en el desarrollo local, ya que permiten una **DINAMIZACIÓN** del territorio. Más allá de la gestión, los grupos desempeñan un papel fundamental en la activación de actividades y proyectos en diversas áreas geográficas. Se dedican a la búsqueda de financiamiento, la organización de actividades que trascienden el ámbito de LEADER y enfrentan la limitación de recursos temporales. **GOBERNANZA**, el cual abarca el proceso de toma de decisiones, el equilibrio de poder, las partes responsables de las decisiones y el grado de influencia ejercido por entidades tanto públicas como privadas. La transparencia juega un rol crucial en este contexto, así como la rendición de cuentas por las decisiones tomadas y **COOPERACIÓN** e intercambio de experiencias entre diferentes regiones rurales y actores locales. Esto permite aprender de las mejores prácticas y enfoques exitosos implementados en otras áreas similares (Ortiz, 2023).

La revisión bibliográfica abarca ampliamente el éxito de LEADER como una política destacada de desarrollo rural en Europa, resaltando numerosos casos de logros sobresalientes. No obstante, también señala antecedentes que plantean ciertos aspectos negativos de LEADER, subrayando la necesidad de implementar mejoras.

Por ejemplo, la Red Española de Desarrollo Rural en el 2023, plantea una serie de medidas que permiten mejorar instancias de gobernanza en LEADER, como es generar espacio a las nuevas generaciones para formar parte de manera activa de los procesos de toma de decisiones.

Respecto a la dinamización, los GAL es la única herramienta de concertación territorial relevante, eficaz, activa e influyente para lograr un desarrollo territorial integral y una cohesión social de los territorios rurales. Sin embargo, es necesario tener una visión estratégica a largo plazo, para así lograr cambios estructurales en las zonas rurales, como también mejora de la coordinación para evitar duplicidades burocráticas y retrasos innecesarios.

4. Metodología

Este trabajo de fin de Máster tiene como objetivo analizar, a partir de fuentes de información primaria, los problemas que los Grupos de Acción Local (GAL) han enfrentado en el período abarcado entre 2014 y 2020, específicamente en lo que respecta a cuestiones de gobernanza, cooperación y dinamización en el ámbito de la Comunidad Valenciana. Además, se plantean soluciones y los bloqueos existentes para el desarrollo de dichas soluciones por parte de los entrevistados.

La forma para obtener dicha información es mediante una metodología denominada "Modelos Mentales". Un modelo mental es un enfoque que se utiliza para comprender cómo las personas piensan y toman decisiones. Se centra en identificar y analizar los patrones de pensamiento y las creencias subyacentes que influyen en el comportamiento de una persona. En otras palabras, busca entender cómo las personas construyen su propia representación mental del mundo y cómo esta representación afecta sus acciones y decisiones.

De acuerdo con Kaplan y Kaplan (1982), la reacción y emociones experimentadas hacia un entorno por parte de un individuo están fuertemente ligadas a su familiaridad con dicho entorno, es decir, a la representación mental que ha construido de este. Los antecedentes personales (educación, cultura, conocimientos y experiencias) configuran la manera en que se percibe el entorno circundante.

Los modelos mentales son conceptos con un trasfondo científico y se construyen a partir de una teoría. Estos fundamentos se remontan a la investigación psicológica desde el año 1940. Estos ayudan a comprender la toma de decisiones y gestiones de los distintos actores involucrados en un proyecto. Se han utilizado en múltiples disciplinas como por ejemplo en gestores de tierras y medioambientales o en análisis psicológicos de toma de decisiones empresariales (Kaplan & Kaplan, 1982).

Jay Forrester, un pionero en la teoría de sistemas y la dinámica de sistemas, desarrolló el concepto de "modelo mental" en su trabajo. En 1971, en su libro "World Dynamics", Forrester describe el modelo mental como una representación interna y simplificada que las personas construyen en sus mentes para comprender y explicar cómo funciona un sistema o una situación compleja en el mundo real. Estos modelos mentales influyen en la percepción, toma de decisiones y acciones de las personas.

Respecto a la modelización mental basada en las decisiones, estas pueden crearse siguiendo un enfoque de cuatro pasos descrito por Bostrom *et al.*, 1992 (**figura 8**).

Figura 8. Metodología de modelos mentales descritos por Bostrom *et al.*, 1992.



Fuente: Elaboración propia en base a Bostrom *et al.*, 1992.

Siguiendo con este modelo, para este trabajo de fin de máster, se elaboró previamente el diagrama de influencias a partir de la plataforma *online* Miró. Se basó la estructura, de acuerdo con lo planteado por Prager & Curfs (2015) para su investigación, respecto a la utilización de modelos mentales para comprender la gestión del suelo.

Se realizaron 7 entrevistas semiestructuradas, de personas con tres perfiles distintos, los cuales tienen un amplio conocimiento del funcionamiento de LEADER en el periodo de programación 2014 – 2020:

- 3 expertos en enfoque LEADER pertenecientes a universidades de la Comunidad Valenciana.
- 2 gerencias de los Grupos de Acción Local en la Comunidad Valenciana.
- 2 beneficiarios de ayudas LEADER en la Comunidad Valenciana.

La entrevista semiestructurada que se realizó a dichos perfiles buscó responder las siguientes preguntas: **a)** ¿Qué problemas identifica en torno a la gobernanza, cooperación y dinamización que los GAL generan?; **b)** ¿Cuáles soluciones se identifican para resolver dichos problemas en torno a la gobernanza, cooperación y dinamización de los GAL? ¿Quiénes son los responsables de implementarlas?; y, **c)** ¿Cuáles son los bloqueos existentes para que no se generen dichas soluciones?

Durante la entrevista, los entrevistados manifestaron sus creencias respecto a las preguntas planteadas y estas se modelaron bajo la lógica de “causa/efecto” en el diagrama de influencias de manera simultánea.

Las entrevistas semiestructuradas tuvieron una duración de una hora aproximadamente, lo cual estuvo determinada por la cantidad de información entregada por el entrevistado y la manera de plantear el modelo mental en la plataforma Miró. Luego, se realizó una revisión por parte del entrevistador del modelo mental generado, donde finalmente se validó por parte de entrevistado.

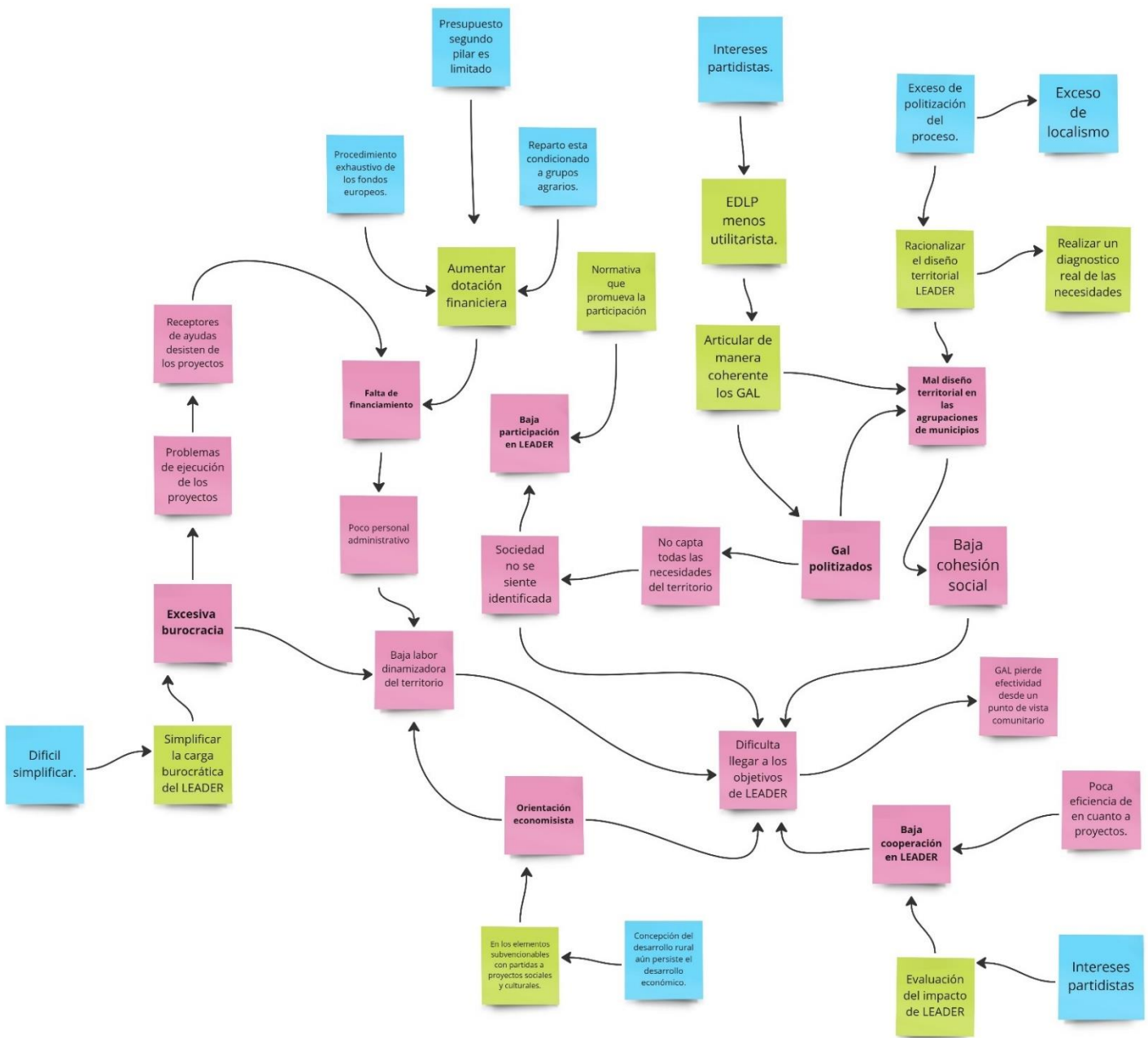
Para concluir el proceso de levantamiento de información, se construyeron modelos mentales individuales para cada uno de los entrevistados, capturando sus perspectivas únicas y sus formas de pensar. Luego, se analizaron estos modelos mentales en función de sus respectivos perfiles, identificando similitudes y divergencias significativas. A medida que se exploraban los patrones y las ideas en común que emergían de cada grupo de entrevistados, se comenzaron a revelar tendencias y enfoques compartidos dentro de cada perfil. Finalmente, se llevó a cabo una integración de estos modelos mentales individuales por perfil, logrando así crear un único modelo mental consolidado que capturaba las perspectivas y el conocimiento colectivo de cada grupo de entrevistados. Este proceso permitió obtener una visión más completa y enriquecedora de la temática en estudio.

5. Resultados

5.1. Modelos Mentales

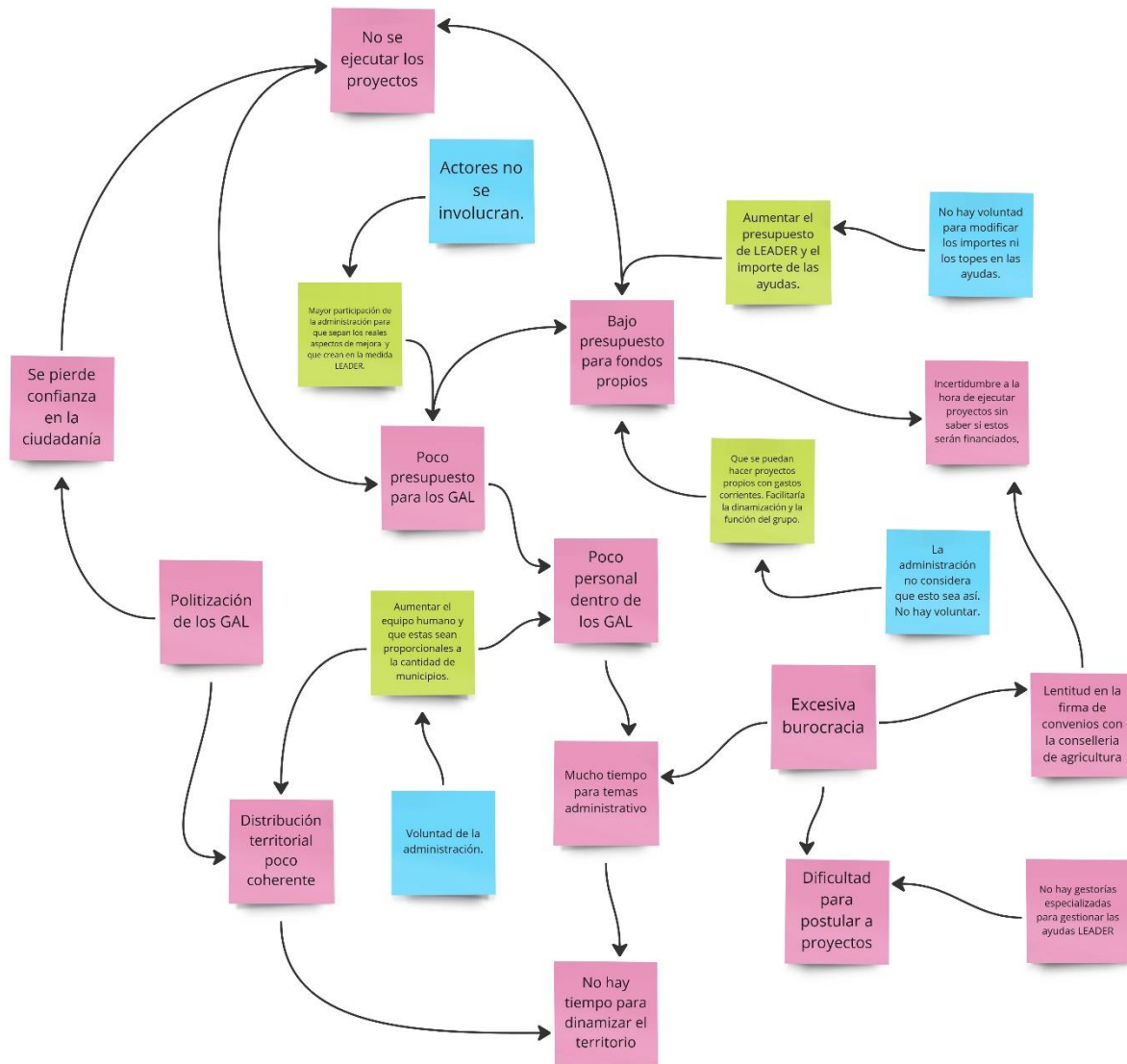
A continuación, se presentan los tres modelos mentales resultantes de la consolidación de los modelos individuales de cada perfil de entrevistados (**figuras 9, 10 y 11**), detalladamente documentados en el anexo. Estos modelos ofrecen una valiosa visión de los principales asuntos que los entrevistados han identificado como los desafíos predominantes que impactan en LEADER y que influyen en sus resultados. Además, estos modelos también destacan las sugerencias de soluciones propuestas por los entrevistados para abordar estos desafíos, así como las potenciales barreras que podrían obstaculizar la implementación efectiva de estas soluciones.

Figura 9. Integración Modelo Mental Expertos en enfoque LEADER en la Comunidad Valenciana.



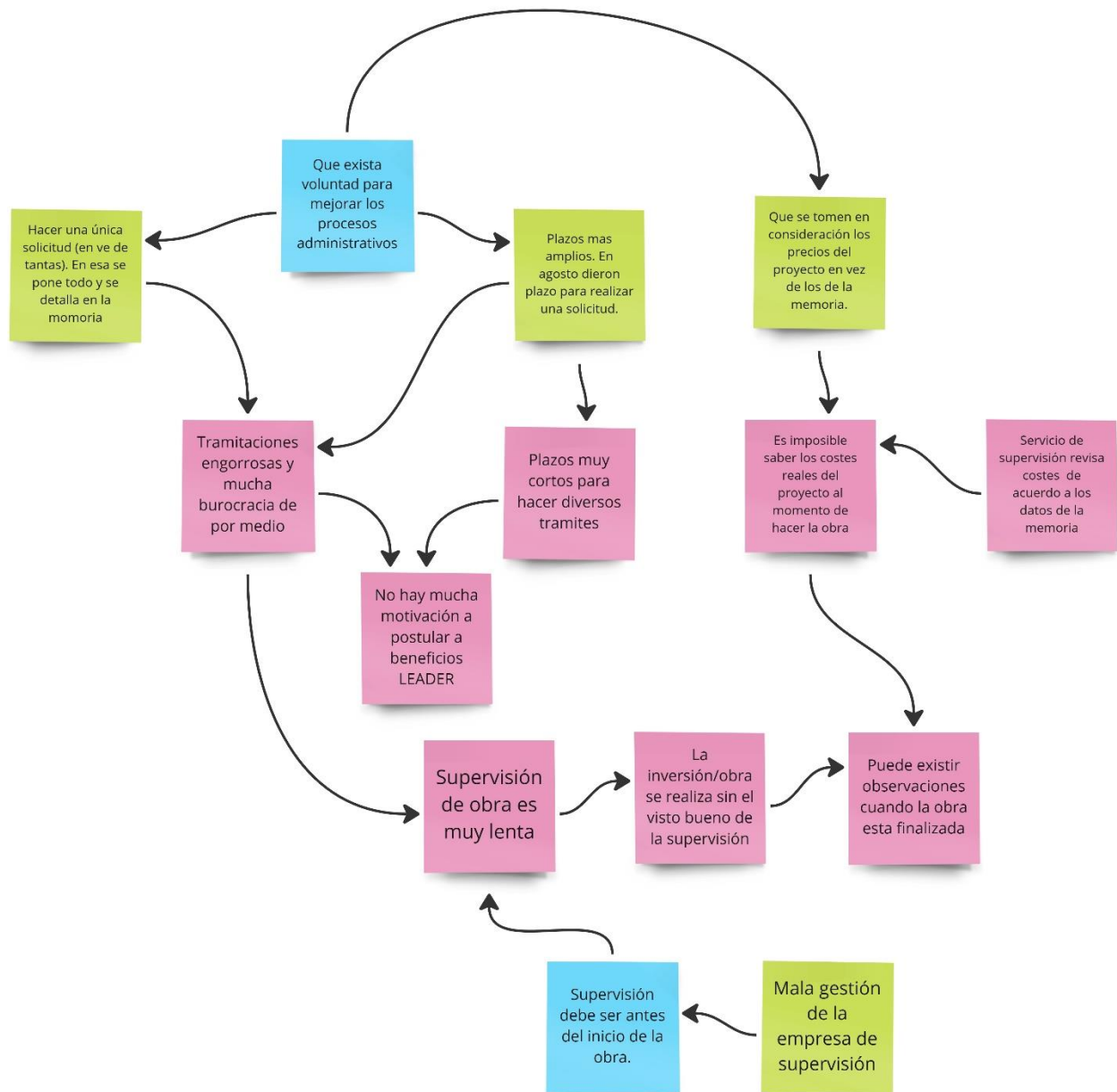
Fuente: Elaboración propia.

Figura 10. Integración Modelos Mentales Gerencias de los Grupos de Acción Local en la Comunidad Valenciana.



Fuente: Elaboración propia.

Figura 11. Integración Modelos Mentales Beneficiarios LEADER en la Comunidad Valenciana.



Fuente: Elaboración propia.

5.2. Análisis

5.2.1. Problemas identificados en el funcionamiento de los GAL

En el contexto de los Grupos de Acción Local, se han identificado diversos problemas que limitan la consecución de sus objetivos de dinamización, gobernanza y cooperación en el territorio. Estos problemas incluyen la politización de los GAL, la falta de visibilidad en las comunidades, una orientación excesiva hacia aspectos económicos en detrimento de las necesidades culturales y sociales, falta de participación real, burocracia y procedimientos administrativos engorrosos, escasez de personal y presupuesto insuficiente, un diseño territorial poco coherente y la percepción general de dificultades en la ejecución del programa LEADER. Estos desafíos plantean amenazas importantes para la efectividad y la continuidad de los GAL en el programa LEADER.

- **Politización de los Grupos de Acción Local**

Según lo planteado en las entrevistas, existe una plena coincidencia entre los expertos y las gerencias de los GAL, que el exceso de politización es un problema muy relevante que afecta el funcionamiento de los GAL. En la Comunidad Valenciana, ha sido una práctica común que los municipios afiliados a un mismo partido político tiendan a agruparse, lo que resulta en la formación de GAL fuertemente influenciados por un mismo color político. Esta politización conlleva a que los intereses partidistas prevalezcan sobre el bienestar general del territorio.

Esta politización de los municipios agrupados da lugar a una distribución territorial poco coherente. Esta dinámica, en sí misma, genera una falta de identidad territorial por parte de la sociedad civil y promueve un exceso de localismo, afectando negativamente la comunicación y capitalización del impacto del enfoque LEADER como también una percepción generalizada de falta de transparencia.

Por otro lado, se identifica que la poca estabilidad en el tiempo de los GAL en cuanto al capital humano y su organización debido a cambio de color político en los municipios que los conforman provoca una invisibilización de los GAL que con el tiempo se ha visto perjudicado. Esto, junto a las razones anteriormente señaladas, conduce a una pérdida de confianza de la sociedad civil, que conlleva a una merma en participación y dinamización

Tal como se ve en la figura 10, esta distribución territorial carece de una estructura lógica, donde cada color correspondiente a un GAL, no se encuentran unificados a nivel territorial, sino que se encuentran ampliamente dispersos en el norte, centro y sur del territorio comprendido en la Comunidad Valenciana. Esta distribución dispersa y con características e identidades tan diversas entre sí, desde un punto de vista operativo, es compleja de gestionar. La falta de cohesión territorial impacta directamente en el objetivo del programa de fortalecer el capital social, la cohesión y el sentido de pertenencia en las comunidades rurales.

Este diseño territorial cambia en cada periodo de programación, pero de acuerdo con lo planteado de parte de los expertos y las gerencias de los GAL, esto se genera por la politización de los municipios en cada GAL. En particular, las gerencias de los GAL han expresado que la implementación de un Plan de Desarrollo Local Participativo (PDLP) se vuelve sumamente compleja bajo este diseño territorial, lo que dificulta la posibilidad de realizar actividades que generen una dinamización territorial coherente y unificada.

- **Excesiva burocracia**

El exceso de burocracia y los procedimientos administrativos exhaustivos (**figura 13**) se han convertido en obstáculos generalizados para todos los entrevistados, según lo expresado por expertos, gerentes de los Grupos de Acción Local (GAL) y beneficiarios del programa LEADER. Esta problemática afecta de manera particular a los beneficiarios, ya que la mayoría de ellos son pequeñas empresas rurales con recursos limitados en términos de personal que muchas veces, la falta de tiempo, experiencia o la escasa presencia de gestorías especializadas en LEADER, los lleva a abstenerse de presentar proyectos.

Figura 13. Gestión de la financiación de LEADER del programa de Desarrollo Rural 2014 – 2020 en la Comunidad Valenciana.



Fuente: Elaboración propia en base a información extraída de la web de la Generalitat Valenciana (GVA, 2023).

La figura 13 muestra que muchos de los procedimientos administrativos desde la fase de solicitud, requieren de muchos formularios - muchas veces muy engorrosos - y memorias de proyectos, junto con otra documentación para el proceso de subsanación. Los beneficiarios de LEADER entrevistados comentan que el periodo de solicitud para la entrega de dichos formularios y memoria de proyectos es muy corto y los tiempos de resolución de la administración, muy largos.

Además, según lo planteado por los beneficiarios, en lo que respecta al seguimiento de los proyectos, se reporta que los trámites son repetitivos y tediosos, los plazos son ajustados y la supervisión de proyectos tiende a no ser ágil en sus respuestas. También se destaca que el proceso de justificación se complica debido a la falta de conocimiento de los costos reales al elaborar la memoria inicial, y que, en ocasiones, los precios del proyecto no se tienen en cuenta en la fase de justificación. Además, se menciona que a veces se realizan obras sin contar con la supervisión del proyecto aprobado, lo que genera incertidumbre en cuanto a los plazos y la ejecución de los proyectos.

La situación descrita por los beneficiarios del programa LEADER también representa un desafío significativo para las gerencias los GAL. Estas gerencias operan con un presupuesto asignado que deben ejecutar de manera eficiente, y los problemas planteados por los beneficiarios, que a veces resultan en la pérdida de proyectos, generan recursos no ejecutados. Esto plantea una necesidad urgente de ejecutar esos recursos no utilizados, ya que, de lo contrario, existe una alta probabilidad de que en el siguiente periodo de programación se realicen recortes en los presupuestos.

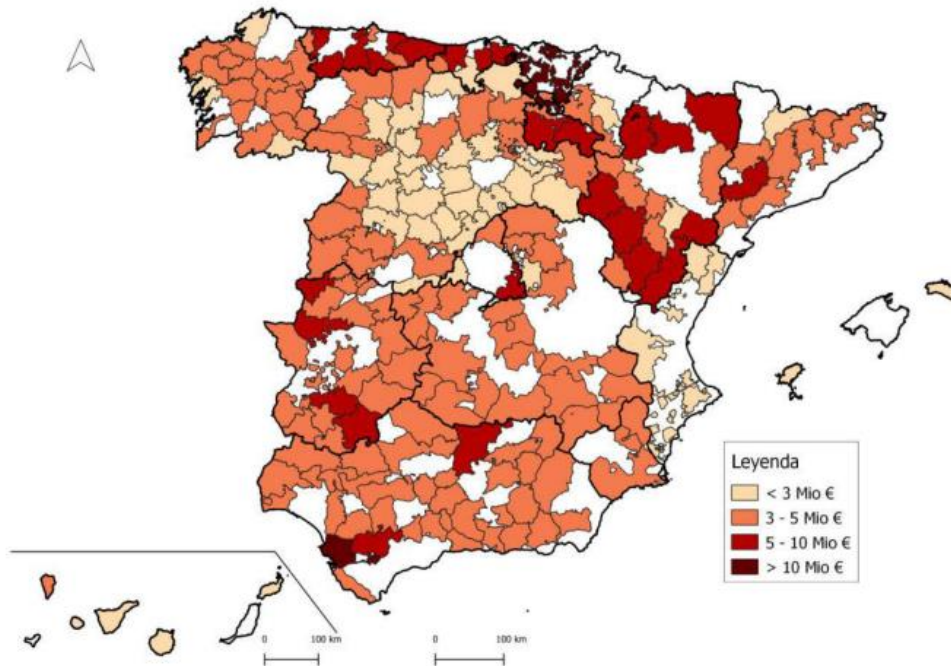
Esto genera problemas en dinamización del territorio. En cuanto a las líneas de ayudas presentadas en el periodo 2014 – 2020, estas son: creación o mejora de empresas no agrícolas, creación y mejora de pequeñas empresas de la agroindustria alimentaria y mejoramiento de servicios básicos en la población rural. Estas líneas están planteadas para atraer a pequeñas y medianas empresas al mundo rural, pero muchas veces se desiste de ello debido a que el costo en términos de tiempo y personal para postular a las ayudas es mucho mayor que las mismas, por tanto, la dinamización territorial podría tender a la baja debido a la excesiva burocracia presentada en los procedimientos administrativos.

- **Escasez de personal y presupuesto insuficiente**

Se ha identificado por parte de expertos y gerencias GAL, que la falta de personal y un presupuesto insuficiente constituyen un factor crítico que contribuye a la gestión ineficiente de los Grupos de Acción Local (GAL) en el marco del programa LEADER.

Según un estudio realizado por Mesa y Esparcia en el año 2019, la Comunidad Valenciana está dentro de las Comunidades Autónomas de España que recibe menor presupuesto destinado a las ayudas de LEADER (**figura 14**).

Figura 14. Presupuesto medio de los Grupos de Acción Local (Gasto público total).



Fuente: Mesa & Esparcia, 2019.

En la Comunidad Valenciana los GAL recibieron unos 3 millones de euros para el periodo de programación 2014 – 2020. Según Mesa & Esparcia, se recomienda que de cara a los próximos periodos de programación será necesario asegurar un presupuesto mínimo de 5 millones de euros, para que así se permita, por un lado, generar EDLP potentes y con posibilidades reales de ser un instrumento de cambio en los territorios y, por otro lado, equipos técnicos con recursos humanos y capacidades suficientes para implementar con eficacia una verdadera EDLP.

De acuerdo con lo planteado por los entrevistados, en particular los expertos y la gerencias de los GAL (ver los Modelos Mentales), los problemas de bajo presupuesto se resumen en tres desafíos clave. En primer lugar, la falta de recursos financieros adecuados dificulta la contratación de personal especializado en cuestiones administrativas, lo que lleva a que las gerencias de los GAL se vean abrumadas por la gestión de trámites en lugar de enfocarse en la dinamización del territorio. En segundo lugar, los topes bajos en las subvenciones ofrecidas a través de la medida 19 LEADER en el Plan de Desarrollo Rural, han resultado en que las ayudas no sean competitivas, respecto a otras ayudas que la misma administración pública a menudo lanza con condiciones más favorables, lo que lógicamente

lleva a que los beneficiarios opten por estas otras ayudas en lugar de las ofrecidas por los GAL. Por último, la limitación de LEADER para financiar exclusivamente inversiones y no gastos corrientes reduce la capacidad de actuación y dinamización de los grupos en el territorio y su capacidad para trabajar con entidades que requieren financiamiento para gastos operativos, como la organización de eventos o la promoción de productos locales en hoteles. Estos desafíos han sido planteados por las gerencias de los GAL y subrayan la importancia de abordar cuestiones financieras y normativas para fortalecer la labor de estos grupos en las comunidades locales.

Según lo planteado por las gerencias de los GAL en particular, el bajo presupuesto que tiene la medida LEADER en la Comunidad Valenciana está estrechamente relacionado con los problemas burocráticos que enfrentan los GAL y puede ocasionar retrasos en la ejecución de proyectos y en la atención a las necesidades de la comunidad rural. Además, la escasez de financiamiento, en particular recursos humanos afecta directamente la capacidad de los GAL para emprender actividades dinámicas y buscar nuevos proyectos, lo que resulta en iniciativas menos atractivas y una disminución general en la ejecución de proyectos. Estos desafíos presentes pueden tener repercusiones significativas en el futuro del programa LEADER, ya que la percepción general es que la falta de recursos humanos y la ineficiencia en la gestión pueden limitar su capacidad de crecimiento y, en última instancia, poner en peligro su continuidad al enfrentar posibles recortes en el financiamiento en el próximo período.

- **Orientación economicista de los proyectos**

Uno de los aspectos mencionados por uno de los expertos es que los proyectos liderados por los Grupos de Acción Local (GAL) tienden a centrarse de manera excesiva en aspectos económicos, en detrimento de la consideración de las necesidades culturales y sociales de los territorios rurales. Esta marcada orientación económica de los proyectos puede generar una limitación en el desarrollo integral de las comunidades rurales. En lugar de abordar de manera equilibrada tanto aspectos económicos como culturales y sociales, estos proyectos a menudo priorizan el crecimiento económico a corto plazo, dejando de lado cuestiones fundamentales relacionadas con la identidad cultural, el fortalecimiento de la cohesión social y la calidad de vida de los habitantes de estas zonas. Esta falta de equilibrio puede resultar en una dinámica de desarrollo que no atiende de manera adecuada las necesidades más amplias de las comunidades rurales, limitando así su potencial de

crecimiento sostenible y su capacidad para enfrentar desafíos culturales y sociales en curso.

- **Baja participación de la sociedad civil.**

Los expertos entrevistados coinciden que la falta de participación genuina, a pesar de la existencia de estrategias participativas en documentos oficiales, representa un problema sustancial en el contexto de los Grupos de Acción Local (GAL). A menudo, las estrategias participativas existen solo en teoría y no se implementan de manera efectiva en la práctica. Esta discrepancia entre lo planificado y lo ejecutado disminuye significativamente la influencia de la sociedad civil en la toma de decisiones y en la ejecución de proyectos. La falta de participación real socava los objetivos de desarrollo local y comunitario, ya que no se aprovecha el conocimiento y la experiencia de las personas que viven en las áreas rurales y que podrían aportar ideas valiosas para el desarrollo de proyectos y la identificación de las verdaderas necesidades de la comunidad.

Además, coinciden las gerencias de los GAL que la falta de participación provoca una baja visibilidad en las áreas donde operan. Esta falta de conocimiento sobre la existencia y las actividades de los GAL está relacionada con la percepción de que son organizaciones políticas y poco transparentes. La baja visibilidad puede disuadir a las personas de involucrarse, lo que a su vez contribuye a la falta de participación en la toma de decisiones y la ejecución de proyectos, creando un ciclo que dificulta el alcance de los objetivos de desarrollo local y comunitario. Por lo tanto, abordar estos desafíos y promover una participación efectiva y una mayor visibilidad de los GAL se presenta como un aspecto crucial para el éxito del programa LEADER en las áreas rurales.

5.2.2. Soluciones propuestas y obstáculos que impiden su implementación.

En cuanto a las soluciones propuestas para abordar los problemas previamente mencionados, así como los obstáculos que impiden su implementación, la politización de los Grupos de Acción Local (GAL) está estrechamente relacionada con la necesidad de mejorar el diseño territorial de estos grupos. Como se ha mencionado anteriormente, los GAL en la Comunidad Valenciana se han organizado según la afinidad política de los municipios en lugar de basarse en criterios que promuevan un enfoque territorial y de identidad coherente con el objetivo de LEADER. Tanto expertos como las gerencias de los GAL han propuesto una solución clave: la racionalización del diseño territorial. Esto implica la reorganización de las áreas geográficas y la agrupación de municipios en función de criterios que fomenten la cohesión territorial y eviten divisiones innecesarias.

El objetivo de esta solución es crear agrupaciones de municipios con características similares que puedan colaborar de manera más efectiva en el desarrollo rural. La racionalización del diseño territorial busca superar los problemas asociados con un diseño inadecuado que puede conducir a la falta de cohesión y eficiencia en la implementación de proyectos. Sin embargo, un obstáculo significativo para la implementación de esta solución radica en la persistente politización y el localismo que prevalecen en la toma de decisiones de los GAL. En ocasiones, los municipios con afiliaciones políticas similares muestran preferencia por agruparse, lo que puede no ser la opción más efectiva en términos de cohesión territorial.

Además, el localismo puede llevar a la priorización de intereses locales sobre el bienestar de la comarca en su conjunto, lo que puede ser perjudicial para el desarrollo rural integral. Asimismo, los partidos políticos ejercen un control significativo sobre el programa, lo que dificulta la implementación de soluciones que podrían descentralizar y democratizar el proceso. Esta influencia partidista limita la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones y la ejecución de proyectos, lo que perpetúa los desafíos en la gestión de los GAL. Superar estos obstáculos y avanzar hacia un diseño territorial más coherente y eficaz es fundamental para el éxito continuo del programa LEADER en las áreas rurales de la Comunidad Valenciana.

El incremento en el presupuesto de LEADER se presenta como una solución evidente tanto para los expertos como para las gerencias de los Grupos de Acción Local (GAL) en respuesta a diversas problemáticas previamente mencionadas. Entre estas problemáticas

se incluyen la escasa dotación de personal en las gerencias y los límites existentes en las ayudas, que limitan su competitividad. Al aumentar la dotación financiera, se logra un incremento en los recursos financieros asignados a los GAL, lo cual se convierte en un factor fundamental para la ejecución efectiva de sus actividades de desarrollo rural.

La dotación financiera adicional de los GAL se destinaría principalmente a cubrir los costos operativos y posibilitar la contratación de personal altamente capacitado y cualificado. La premisa subyacente es que contar con mayores fondos disponibles permitiría a los grupos implementar proyectos y programas de desarrollo rural de manera más eficiente y efectiva. Esto se considera crucial para asegurar que los GAL puedan llevar a cabo sus actividades de desarrollo rural de manera exitosa.

No obstante, es importante destacar que uno de los principales obstáculos para este aumento en la dotación financiera radica en la limitación presupuestaria. El presupuesto global asignado al segundo pilar de la Política Agrícola Común (PAC) destinado al Desarrollo Rural se percibe como insuficiente. Esto implica que los recursos disponibles para los grupos LEADER son limitados desde el principio, lo que complica la posibilidad de incrementar su dotación financiera de manera significativa. Además, cualquier aumento en la asignación presupuestaria podría tener implicaciones en otros programas y áreas, lo que genera resistencia por parte de otros grupos de interés, como los grupos agrarios que también buscan financiamiento. Superar estos desafíos presupuestarios es esencial para abordar eficazmente las problemáticas identificadas y promover el desarrollo rural sostenible en la Comunidad Valenciana.

La simplificación de la carga burocrática y administrativa es un aspecto que ha sido ampliamente destacado tanto por expertos, gerencias de los Grupos de Acción Local (GAL) como por los beneficiarios. Este término se refiere a la reducción de la cantidad de trámites y procedimientos administrativos que se deben cumplir para llevar a cabo sus proyectos. Esto implica una revisión exhaustiva y una optimización de los procesos, con el objetivo de eliminar la burocracia innecesaria y agilizar la gestión administrativa.

Esta propuesta de solución tiene el potencial de acelerar significativamente la implementación de proyectos y reducir los obstáculos que a menudo enfrentan los potenciales beneficiarios debido a la complejidad de los procedimientos. No obstante, esta solución se encuentra limitada por los rigurosos controles financieros establecidos por la Unión Europea. La Comisión Europea exige un control financiero exhaustivo de los fondos

Europeos destinados al desarrollo rural, lo que implica que los procedimientos de gestión y control deben ser estrictos y detallados.

Otro obstáculo para la simplificación de la carga administrativa y la excesiva burocracia es la falta de recursos humanos en la Administración Autonómica encargada de fiscalizar y gestionar los fondos LEADER. A menudo, esta entidad carece de suficientes recursos humanos capacitados para llevar a cabo una supervisión efectiva y contribuir a la simplificación de los procesos. La escasez de personal capacitado puede ralentizar los esfuerzos destinados a mejorar la eficiencia y reducir la carga burocrática en el ámbito de los proyectos de desarrollo rural en la Comunidad Valenciana.

En relación con el cambio de enfoque económico predominante en los proyectos, los expertos han planteado una solución que implica una transformación fundamental: pasar de una participación meramente retórica a una participación auténtica. Se destaca la importancia de modificar la percepción y la aplicación de la participación en el programa LEADER, asegurando que las estrategias participativas se traduzcan en acciones concretas y no queden en meras palabras en el papel. Otra propuesta para abordar esta problemática es el aumento del presupuesto y del personal asignado al programa LEADER, destinando recursos financieros y recursos humanos adicionales al programa. Un aumento en el presupuesto permitiría ofrecer un mayor respaldo financiero a proyectos de naturaleza social y cultural. Además, el aumento en la dotación de personal facilitaría una gestión y supervisión más efectivas de los proyectos y de la participación de la sociedad civil. Estas soluciones se encuentran obstaculizadas por la asignación de fondos a otras áreas, como la agricultura, en lugar de destinarse a incrementar los recursos financieros del programa LEADER. Esto resulta en una restricción presupuestaria que impide la implementación de soluciones como el aumento del presupuesto y la asignación de mayores recursos a proyectos de índole social y cultural en el marco del programa LEADER.

Es crucial abordar la baja participación de la sociedad civil, una preocupación relevante tanto para los expertos como para las gerencias de los GAL. En este contexto, se propone una solución que implica la implementación de normativas destinadas a fomentar la participación de la sociedad civil en diversos niveles. Se sostiene que una participación genuina y horizontal de la sociedad civil podría contribuir a contrarrestar el enfoque partidista que a veces caracteriza al programa LEADER. Sin embargo, esta solución se ve limitada por diversos factores. Por un lado, la falta de una identidad territorial sólida en la sociedad civil de algunas regiones dificulta la configuración de agrupaciones de municipios

con una lógica territorial coherente. Cuando las personas priorizan los intereses locales de sus propios municipios, puede resultar complicado alcanzar un consenso en cuanto a la reorganización territorial. Además, otra limitación se relaciona con la carencia de normativas que promuevan activamente la participación de la sociedad civil. La ausencia de regulaciones específicas que respalden una mayor implicación ciudadana limita la capacidad de modificar el enfoque de la participación y promover una mayor inclusión de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones.

6. Conclusión

El análisis del programa LEADER en el contexto de los Grupos de Acción Local (GAL) en la Comunidad Valenciana ha revelado una serie de desafíos críticos que obstaculizan la consecución de los objetivos de dinamización, gobernanza y cooperación en el territorio.

La politización de los GAL se presenta como un desafío central, ya que puede llevar a la distribución territorial incoherente y la falta de identidad territorial en las comunidades locales. Además, la influencia de los partidos políticos dificulta la participación efectiva de la sociedad civil, lo que resulta en proyectos que no reflejan las necesidades reales del territorio y en una baja visibilidad de los GAL. Se concluye que el efecto más relevante de esta politización es el diseño territorial incoherente, dificultando la implementación de un Plan de Desarrollo Local Participativo (PDLP) coherente y unificado, lo que **limita la dinamización**. La racionalización del diseño territorial se propone como una solución clave para abordar la politización y mejorar la cohesión territorial en los Grupos de Acción Local (GAL). Esto implicaría agrupar municipios según criterios más objetivos en lugar de afinidades políticas, lo que facilitaría una colaboración más efectiva en el desarrollo rural. Sin embargo, persisten obstáculos debido a la resistencia a abandonar las divisiones políticas y al excesivo localismo, **lo que implica una dificultad en la gobernanza de los GAL**.

La excesiva burocracia y los procedimientos administrativos engorrosos afectan de manera predominante a los beneficiarios de LEADER, como también a las gerencias de los GAL. Una de las principales consecuencias de ello es la pérdida de proyectos debido a la dificultad de solicitud de los recursos por parte de los beneficiarios, como también la **limitada dinamización territorial** que pueden abordar las gerencias de los GAL debido al tiempo que dedican en trámites administrativos. Esto a su vez, **dificulta la cooperación entre los distintos GAL en la Comunidad Valenciana**. Esta situación se vuelve poco atractiva en el sentido de la dificultad de atraer a pequeñas y medianas empresas a los sectores rurales. La simplificación de la carga burocrática y destaca como una solución importante para acelerar la implementación de proyectos, pero choca con los rigurosos controles financieros de la Unión Europea y la falta de recursos humanos capacitados en la Administración Autonómica para proponer nuevos procedimientos operativos en la solicitud de las ayudas provenientes de LEADER.

La escasez de personal y el presupuesto insuficiente representa un desafío significativo para los Grupos de Acción Local (GAL) y sus capacidades operativas. Este bajo presupuesto tiene tres efectos negativos clave: dificulta la contratación de personal especializado en cuestiones administrativas, lo que abruma a las gerencias de los GAL con tareas burocráticas en lugar de **permitirles centrarse en la dinamización del territorio**; hace que las subvenciones ofrecidas a través de LEADER no sean competitivas en comparación con otras ayudas públicas que tienen condiciones más favorables, lo que lleva a que los beneficiarios opten por estas otras ayudas; y limita la capacidad de los GAL para financiar gastos operativos, lo que restringe su capacidad para llevar a cabo actividades dinámicas y trabajar con entidades que requieren financiamiento para actividades no relacionadas con inversiones. Estos desafíos financieros y normativos subrayan la importancia de abordar esta cuestión para fortalecer la labor de los GAL en las comunidades rurales y garantizar la continuidad del programa LEADER en el futuro. El aumento del presupuesto se considera esencial para superar problemas como la falta de personal en las gerencias de los GAL y los límites en las ayudas. Esto permitiría una ejecución más eficiente de proyectos y programas de desarrollo rural. No obstante, se enfrenta a la limitación presupuestaria y la resistencia de otros grupos de interés que compiten por recursos.

La baja participación de la sociedad civil y la falta de visibilidad de los GAL en las áreas donde operan contribuyen a un desafío fundamental a mejorar de cara a los próximos periodos de programación, **afectando de manera directa a la gobernanza de la medida** y como las decisiones y aspectos en su funcionamiento se ejercen desde el territorio. Este aspecto es fundamental para el cumplimiento de los objetivos de desarrollo local planteados por LEADER. Se concluye que es necesaria un cambio hacia una participación genuina y horizontal de la sociedad civil en el programa LEADER para contrarrestar el enfoque partidista comentado anteriormente. Sin embargo, la falta de identidad territorial sólida en algunas regiones y la falta de regulaciones específicas limitan la capacidad de implementar esta solución de manera efectiva.

El análisis realizado del programa LEADER en el contexto de los Grupos de Acción Local (GAL) en la Comunidad Valenciana ha destacado una serie de desafíos críticos que deben abordarse para fortalecer esta política de desarrollo rural. A pesar de los obstáculos relacionados con la politización, la burocracia, la falta de recursos financieros y la participación limitada de la sociedad civil, todos los entrevistados comparten una fe inquebrantable en el potencial de LEADER para combatir el despoblamiento y proporcionar

oportunidades en las áreas rurales. A pesar del alto grado de coincidencia entre los entrevistados en relación con los problemas que afectan a LEADER, todos concuerdan en la necesidad de apostar de manera más decidida por este enfoque en el futuro. Además, hacen hincapié en la importancia de poner en práctica las soluciones propuestas por cada uno de ellos para garantizar la sostenibilidad de LEADER en el tiempo.

Finalmente, a pesar de los problemas identificados en este estudio, el programa LEADER se destaca como un enfoque exitoso de desarrollo rural desde la perspectiva de otros países de América Latina, donde aún prevalecen enfoques "*Top-Down*". La experiencia española y europea con LEADER demuestra la importancia de contar con un sólido sistema institucional que permita una descentralización económica significativa y la toma de decisiones estratégicas de manera participativa y local. Esto resalta la relevancia de aprender de estas experiencias para promover un desarrollo rural más efectivo y participativo en otras partes del mundo.

7. Referencias Bibliográficas

- Arnalte, E., Ortiz, D., & Moreno, O. (2012).** *Lecciones de política rural: la política rural de la Unión Europea y su aplicación en España.* ed. Universidad Politécnica de Valencia.
- Beltrán, C. (1991).** «Una iniciativa para el desarrollo rural: LEADER». *Revista de Estudios Agro-sociales*, 158, p. 189-196.
- Bostrom, A., Fischhoff, B., & Morgan, M. (1992).** “Characterizing mental models of hazardous process: a methodology and an application to random”. *Journal of Social Issues*, 48, 85-100.
- Buzan, T. (1996).** *El libro de los mapas mentales.* Barcelona, ed. Urano.
- Cajamar (2014).** Programa de Desarrollo Rural.
- Carpio, J. (2000).** Desarrollo local para un nuevo desarrollo rural. *Anales de Geografía de la Universidad Complutense (Madrid)*. Pg 85-100.
- Cazorla, A., De los Ríos-Carmenado, I., & Díaz-Puente, J.M. (2005).** “The LEADER community initiative as rural development model: application in the capital region of Spain”. *Agrociencia* 39, 697-708.
- Comisión Europea (1992).** “El futuro del mundo rural”. Oficina de Comunicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas L-2985 Luxemburgo. extraído de: <https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/6b6c93c7-1e90-491d-a80b-dd979912ce4f/language-es/format-PDF/source-search>
- Comisión Europea (1997-1998).** “Hacia una nueva iniciativa comunitaria de desarrollo rural: la opinión de 800 líderes”. *Leader Magazine. Especial coloquio Leader*, (16), invierno.
- Comisión Europea (2021).** Ficha informativa sobre el marco nacional de desarrollo rural 2014-2022 de España.
- Comisión Europea (2015).** 2014-2020 Rural Development Programme: Key facts & figures SPAIN – COMUNIDAD VALENCIANA.
- Comisión Europea (2015).** Partnership Agreement 2014-2020: Key facts & figures SPAIN.

- Comisión Europea. (2022).** Manual de Estrategias de Desarrollo Territorial y Local.
- Comisión Europea (2023).** Política Agrícola Común y Desarrollo Rural. Recuperado de: https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/rural-development_es
- De Los Ríos-Carmenado, I., Diaz-Puente, J., & Cadena-Iñiguez, J. (2011).** “La iniciativa LEADER como modelo de Desarrollo Rural: Aplicación a algunos territorios de México. Universidad Politécnica de Madrid”. *Revista Agrociencia*, 45(2), 609-624.
- Declaración de Cork (1996).** “Por un paisaje rural vivo”. Conferencia Europea de Desarrollo Rural, Cork (Irlanda), 7 al 9 de noviembre de 1996.
- Esparcia, J. (2008).** La nueva estructura de la Política Europea de Desarrollo Rural 2007 – 2013. Innovaciones y retos. XIV Coloquio de Geografía Rural.
- Esparcia, J., Escribano, J. & Serrano, J (2015).** From development to power relations and territorial governance: Increasing the leadership role of LEADER Local Action Groups in Spain. *Journal of Rural Studies* 42 (2015) 29 – 42.
- Esparcia, J., & Mesa, R. (2020).** *LEADER en España, cambios recientes, situación actual y orientaciones para su mejora.* ed. Universidad de Valencia.
- Esparcia, J., Noguera, J., & Pitarch, M.D. (2000).** “LEADER en España: desarrollo rural, poder, legitimación, aprendizaje y nuevas estructuras”. *Documents d’Anàlisi Geogràfica*, 37, 95-113.
- OECD/FAO/UNCDF. (2016).** *Adopting a Territorial Approach to Food Security and Nutrition Policy*, Paris, ed. OECD Publishing.
- Forrester, J.W. (1971).** Comportamiento contraintuitivo de los sistemas sociales. Disponible en: collected papers of J.W Forrester (Eds J.W Forrester), pp. 211-244. Wright-Allen Press, Cambridge, MA.
- Frutos, L. M., & Ruiz, E. (Eds.). (2006).** *Estrategias territoriales de Desarrollo Rural.* Zaragoza, ed. Institución Fernando El Católico.
- García, J., Febles, M., & Zapata, V. (2005).** “La iniciativa comunitaria LEADER en España”.
- Generalitat Valenciana (2014).** Presupuesto LEADER 2024 – 2020. Portal Agrari – Generalitat Valenciana (gva.es).

- Jiménez, F. (2002).** «Desarrollo del medio rural», ponencia de la Jornada Autonómica de la Comunidad de Castilla-La Mancha. Libro Blanco de la Agricultura y el Desarrollo Rural, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- Kaplan, S., & Kaplan, R. (1982).** *Cognition and Environment: Functioning in an Uncertain World*. New York, ed. Praeger.
- Lillemets, J., Fertő, I., & Viira, A.H. (2022).** “The socioeconomic impacts of the CAP: Systematic literature review”. *Land Use Policy*, 114, 105968.
- Llano, A. 1992.** La empresa ante la nueva complejidad. *In*: Llano A. (ed). El Humanismo en la Empresa. Ediciones Rialp, Madrid. pp: 17–32.
- Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación - MAPA (2023).** Política Agrícola Común (PAC). Extraído de: <https://www.mapa.gob.es/es/pac/>
- Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación - MAPA (2022).** Plan estratégico de la PAC en España. Secretaría General de Agricultura y Alimentación.
- Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico - MITECO (2020).** LEADER/CLLD - Programa de Desarrollo Rural Participativo. Recuperado de: <https://www.miteco.gob.es/es/ceneam/recursos/pag-web/gestion-ambiental/leader-clld.aspx>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2009).** OECD Territorial Reviews, Chile.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2020).** Mejora del Bienestar Rural. Extraído de: <https://www.oecd.org/regional/rural-development/PH-Rural-Well-being-ES.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2016).** OECD Rural Policy Reviews: Chile 2014. Extraído de: <chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.odepa.gob.cl/wp-content/uploads/2018/10/Estudios-de-Poli%CC%81tica-Rural-Chile-OCDE.pdf>
- Oficina de Publicaciones de la Unión Europea (UE), Servicio de Noticias (2001).** Agenda 2000: Por una Unión más fuerte y amplia. Extraído de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri>

Ortiz, D. (2023). Curso “Políticas y Procesos de Desarrollo Rural”. Máster Universitario de Economía Agroalimentaria y del Medio Ambiente. Universitat Politècnica de Valencia.

Prager, K. & Curfs, M. (2015). Using mental models to understand soil management. Soil Use and Management. Extraído de: https://www.researchgate.net/publication/290429667_Using_mental_models_to_understand_soil_management

Red Española de Desarrollo Rural. (2023). Declaración sobre cambios en el programa LEADER de la Comunidad Valenciana.

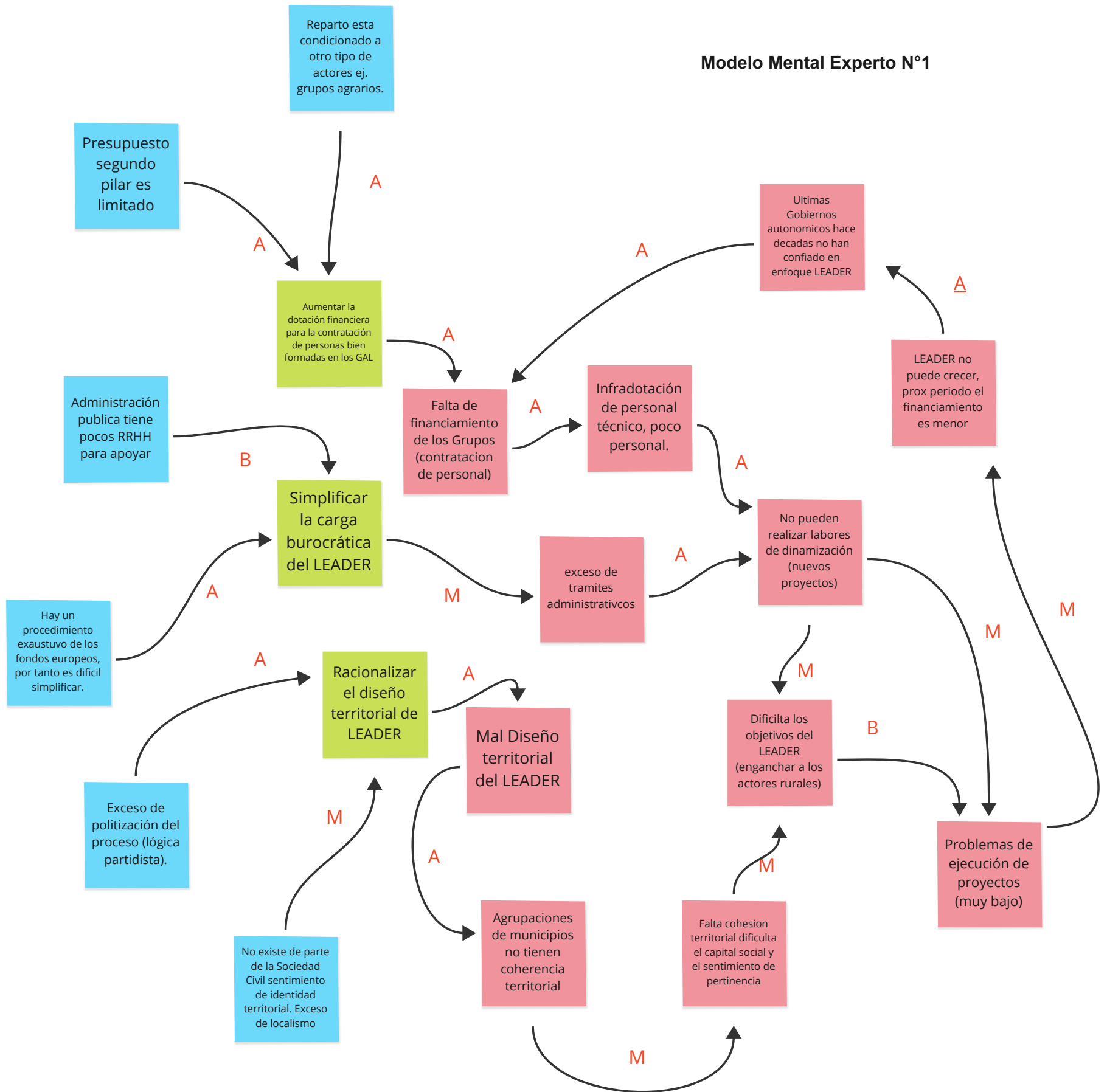
Reglamento (UE) N.º 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo. (2013). Diario Oficial de la Unión Europea, L 347/549, 20 de diciembre de 2013.

Reglamento (CE) N.º 1698/2005 del Consejo y del Parlamento Europeo. (2005). Diario Oficial de la Unión Europea, L 277, 21 de octubre de 2005, pp. 1-40.

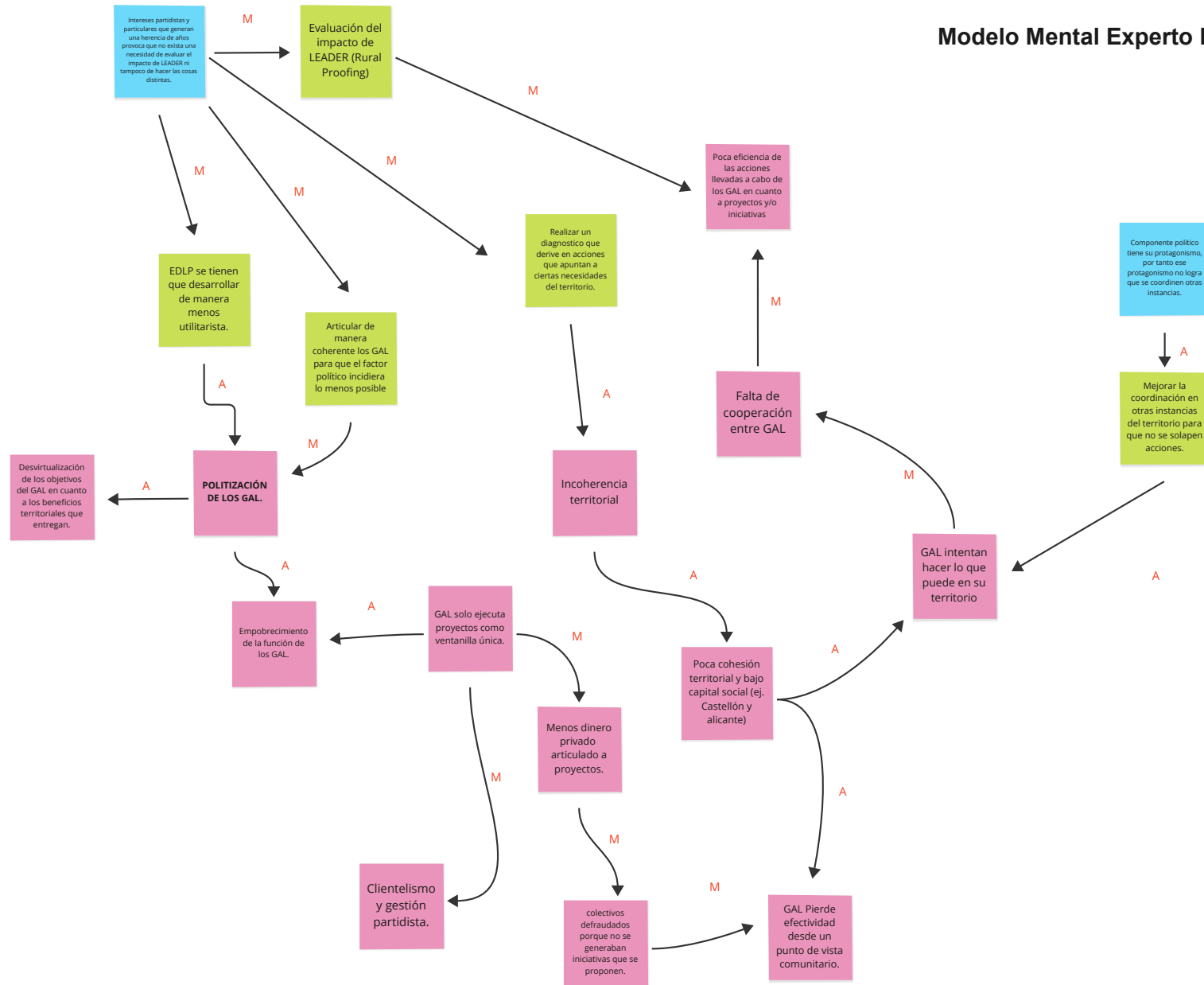
The European Network for Rural Development (2015). 2014-2020 Rural Development Programme: Key facts & figures Spain – National Programme.

8. Anexos

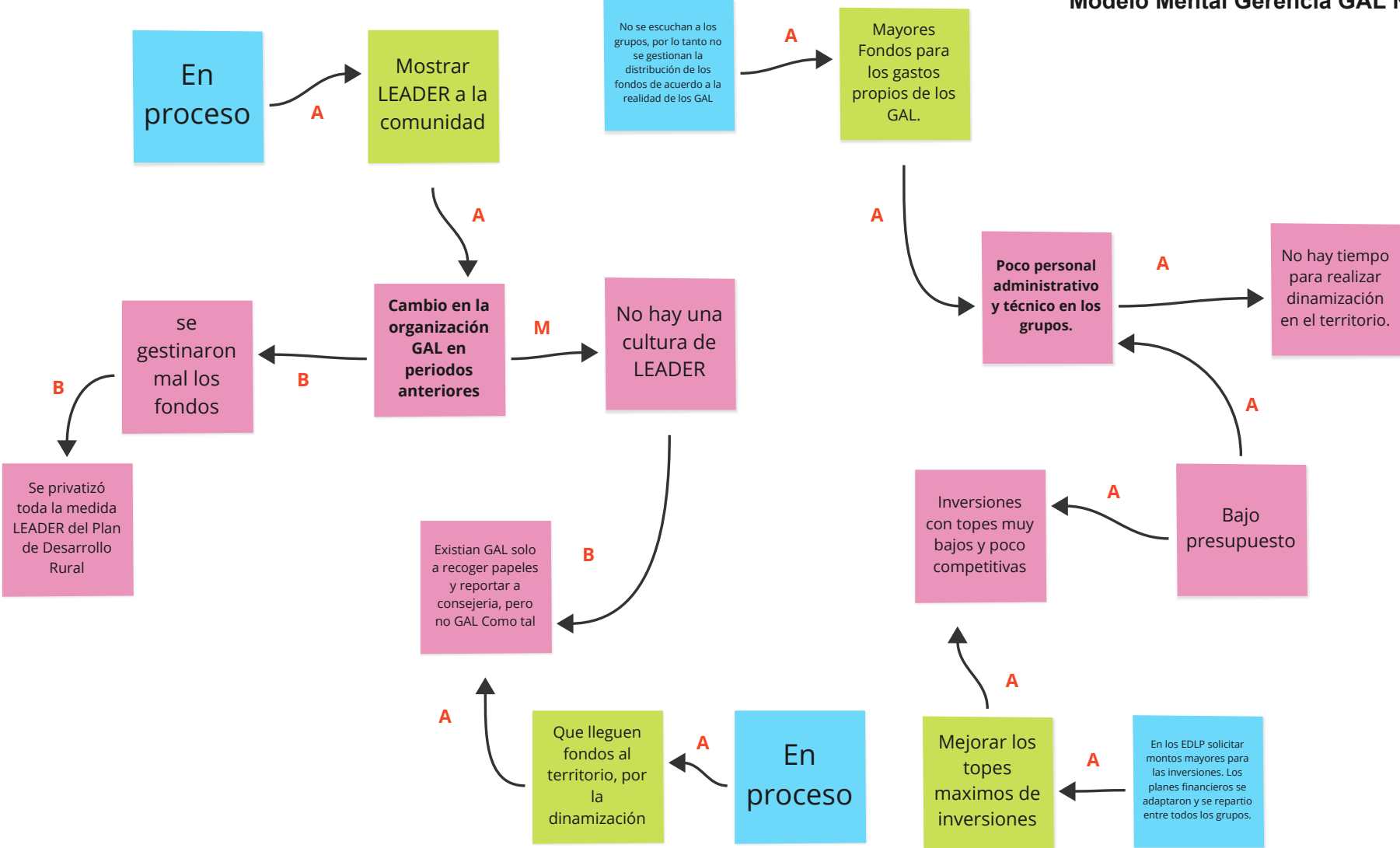
Modelo Mental Experto N°1



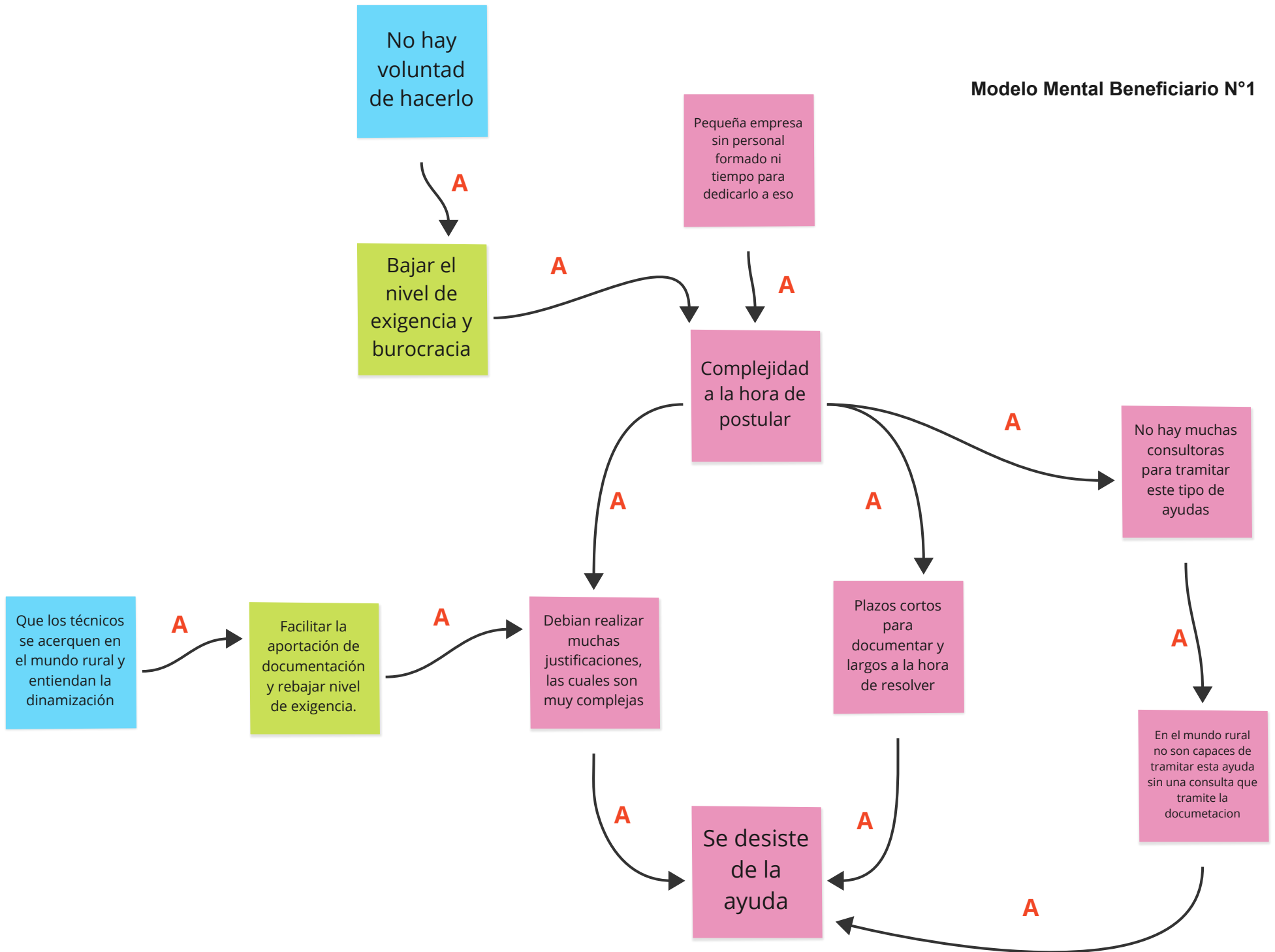
Modelo Mental Experto N°2



Modelo Mental Gerencia GAL N°2



Modelo Mental Beneficiario N°1



Modelo Mental Beneficiario N°2

