

ARTÍCULO

Contribuciones de los programas de desarrollo rural con enfoque LEADER a la gobernanza territorial. El caso de la Alcarria Conquense, España (1991-2021)

Contributions of rural development programs with LEADER approach to territorial governance. The case of the Alcarria Conquense, Spain (1991-2021)

JOSÉ ÁLVARO HERNÁNDEZ-FLORES^a
 <https://orcid.org/0000-0002-8349-0505>
 jalvaro@colmex.mx

FRANCISCO JOSÉ GALLEGO-MORENO^b
 <https://orcid.org/0000-0002-2908-0513>
 fcojose.gallego@uclm.es

JOSÉ-MARÍA DÍAZ-PUENTE^c
 <https://orcid.org/0000-0002-8073-560X>
 jm.diazpuente@upm.es

MADDALENA BETTONI^c
 <https://orcid.org/0000-0002-7261-9844>
 maddalena.bettoni@upm.es

^a El Colegio de México, A.C., Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales. Ciudad de México, México.

^b Universidad de Castilla-La Mancha, Facultad de Trabajo Social. Cuenca, España.

^c Universidad Politécnica de Madrid, Escuela Técnica Superior de Ingeniería Agronómica, Alimentaria y de Biosistemas. Madrid, España.

Resumen. La gobernanza territorial es una práctica innovadora de coordinación y gestión que busca organizar las interacciones múltiples que convergen en un territorio. En Europa esta noción ha sido incorporada a los programas de desarrollo rural diseñados y ejecutados bajo los principios de la metodología LEADER. El presente trabajo se propone como objetivo analizar la contribución de estos programas a la gobernanza territorial de la Alcarria Conquense, España. Se pretende con ello determinar cómo este instrumento de política pública ha incentivado la participación, la cooperación, la construcción de redes y el fortalecimiento de la identidad en contextos caracterizados por el declive económico y demográfico.

Palabras clave: despoblamiento rural, enfoque territorial, participación, cooperación, redes, identidad territorial.

Abstract. Territorial governance is an innovative practice of coordination and management aimed at organizing the multiple interactions that converge within a specific territory. In Europe, this concept has been incorporated into rural development programs designed and implemented under the principles of the LEADER methodology. This study aims to analyze the contribution of these programs to the territorial governance of Alcarria Conquense, Spain. The goal is to determine how this public policy instrument has fostered participation, cooperation, network building, and the strengthening of identity in contexts marked by economic and demographic decline.

Keywords: rural depopulation, territorial approach, participation, cooperation, networks, territorial identity.

Introducción

El desarrollo se define, de forma genérica, como un proceso de cambio que conlleva una mejoría en las condiciones de un individuo, colectividad o ámbito territorial. Se trata de un concepto multidimensional que ha sido objeto de abordaje y movilización en distintos contextos y ámbitos disciplinarios (Aranda, 2019). En el ámbito rural la discusión sobre el desarrollo cobró relevancia a finales de los años setenta, como producto de la profundización de fenómenos como la crisis de la pequeña agricultura familiar, la desigualdad y el despoblamiento en las zonas rurales más desfavorecidas (Zapatero y Muñoz, 1999). En este contexto emergieron distintas concepciones sobre el desarrollo que, partiendo de una crítica a los modelos exógenos basados en el libre mercado y la competitividad, pugnan por la revalorización de los recursos locales y del espacio de proximidad como una vía para dinamizar a la sociedad, promover la economía de los territorios rezagados y mejorar la calidad de vida de la población. Estos elementos convergieron en la propuesta del enfoque territorial del desarrollo rural. Esta perspectiva concibe al desarrollo como un proceso ascendente, integrado y sostenible de cambio social, protagonizado por la población rural asentada en un territorio, la cual participa activamente en el aprovechamiento de los recursos locales (Precedo, 2006).

El enfoque territorial del desarrollo rural busca hacer explícitas las interrelaciones que hay entre el espacio geográfico, los actores y las instituciones. La articulación de estos elementos desde una perspectiva endógena supone el despliegue de marcos analíticos que permitan gestionar, de una manera integrada y participativa, las dinámicas territoriales complejas de las zonas rurales (Aranda, 2019). La gobernanza territorial, entendida como una forma de coordinación que promueve la construcción de acuerdos alrededor de intereses comunes que comparten los actores de un territorio, emana como concepto clave en la consecución de este objetivo.

En Europa la perspectiva territorial se incorporó a las políticas de desarrollo rural a finales del siglo pasado (Esparcia y Escribano, 2012). En 1988 la Comisión Europea publicó el informe “El futuro del medio rural”. En éste se reconoce la existencia de realidades heterogéneas en las zonas rurales de los Estados miembros y se plantea la necesidad de un abordaje comunitario para resolver los problemas asociados a la modernización, la decadencia rural, el despoblamiento y el abandono de tierras (Comisión Europea, 1988a). Ese mismo, año, como parte de la reforma de los fondos estructurales, se acordó la creación de la Iniciativa Comunitaria LEADER (Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale), un programa de desarrollo rural basado en el enfoque territorial endógeno, a partir del cual se pretendían abordar de manera integral los problemas de las zonas rurales rezagadas de los países de la Comunidad Económica Europea (García et al., 2005).

La Iniciativa Comunitaria LEADER representó un hito en la política de desarrollo rural de la Unión Europea al tratarse del primer programa comunitario diseñado explícitamente

te para impulsar el desarrollo de las zonas rurales desfavorecidas. Con el tiempo se convirtió en un método o enfoque de intervención caracterizado por los siguientes elementos: *a)* políticas circunscritas a territorios locales, homogéneos y socialmente unidos, donde los habitantes comparten tradiciones, identidad y sentido de pertenencia; *b)* enfoque ascendente que promueve la participación de los actores locales en la toma de decisiones; *c)* creación de partenariados integrados por socios públicos y privados, que representan a los sectores y grupos de interés con incidencia en un territorio; *d)* facilitación de la innovación; *e)* intervenciones integradas y multisectoriales; *f)* creación de redes de intercambio de experiencia y conocimiento; y *g)* cooperación interterritorial y transnacional (CE, 2006).

La principal innovación del método LEADER, además del enfoque ascendente y territorial, radica en la creación de los partenariados, denominados Grupos de Acción Local (GAL) (Cazorla-Montero et al., 2005). Éstos son asociaciones con representación jurídica formal, conformadas por representantes de los distintos actores que operan en un territorio. Los GAL tienen bajo su cargo las tareas de diseño, promoción e implementación de la estrategia de desarrollo, así como la asignación y gestión de los recursos financieros. De esta manera, se configuran como instancias de articulación entre actores locales y entidades regionales, nacionales y supranacionales.

La creación de estructuras de gobierno locales gestionadas de forma descentralizada supuso un giro respecto de las políticas de desarrollo rural que habían sido implementadas en Europa hasta ese momento. A diferencia de los modelos de intervención pública clásicos, LEADER planteaba la convergencia de dos tipos de planificación: una desde arriba, impulsada y financiada por instancias supranacionales; y otra desde abajo, operada por los GAL, con atribuciones para el diseño, implementación y gestión de las estrategias locales de desarrollo. Bajo este nuevo modelo de gobernanza, los enfoques ascendentes (locales) y descendentes (nacionales y supranacionales) no se consideran alternativos u opuestos, sino complementarios (Cazorla et al., 1997). Por esta razón, hay quienes plantean que, más allá de ser un programa de desarrollo rural, la Iniciativa Comunitaria LEADER funcionó como una suerte de “laboratorio territorial” (Aranda, 2019; De los Ríos-Carmenado, 2002) que permitió generar evidencia empírica respecto de los resultados de este modelo e impulsar un cambio de paradigma en lo que a la gobernanza territorial se refiere (Tirado, 2019).

La Iniciativa Comunitaria LEADER tuvo tres etapas de programación: LEADER I (1991-1993), LEADER II (1994-1999) y LEADER+ (2000-2006). Fue tal su éxito que algunos países implementaron, de manera complementaria, programas de desarrollo territorial que replicaron el mismo modelo. Fue el caso de España, país que puso en marcha los programas PRODER I (1996-1999) y PRODER II (2000-2006). A partir de 2007 los programas con enfoque LEADER impulsados por la Unión Europea perdieron su estatus de Iniciativa Comunitaria y se integraron a programas regionales y/o nacionales de desarrollo rural; en el caso español bajo las modalidades Eje 4 (2007-2013) y Medida 19 (2014-2020).

Los estudios que analizan las repercusiones de LEADER sobre la gobernanza territorial muestran resultados ambivalentes. Mientras un número importante de trabajos reportan impactos positivos de los programas implementados desde este enfoque (Cazorla-Montero et al., 2005; García et al., 2005; Thuessen y Nielsen, 2014), algunos autores advierten del posible exceso de optimismo sobre la capacidad real de los actores para influir en una gobernanza realmente efectiva (Esparcia y Abassi, 2020). En algunos países, como Alemania (Böcher, 2008), Hungría (Katonáné-Kovács et al., 2016) y Polonia (Zajda, 2014), se ha encontrado que los criterios bajo los cuales se instrumenta la gobernanza varían de una región a otra, dando lugar a distintos modelos de implementación, los cuales dependen del contexto bajo el cual se interpretan o redefinen los principios del enfoque. Esta misma diversidad se observa a nivel regional, cuando se comparan distintos países. Kull (2009) muestra cómo los proyectos impulsados por LEADER en Finlandia muestran mayor grado de descentralización que en Alemania, donde este tipo de intervenciones se conciben más como una política gubernamental que como un nuevo modelo de gobernanza para el desarrollo regional y local.

Otro conjunto de trabajos discute las implicaciones que tuvieron los cambios normativos que se dieron con el fin de instrumentar la Iniciativa Comunitaria (Serrano et al., 2021; Chatzichristos et al., 2021; Chmielinski, 2011). Para el caso español, Esparcia et al. (2015) plantean que el papel que han jugado las relaciones de poder en la evolución del programa limita las posibilidades para impulsar estrategias realmente integradas y multi-sectoriales. Tirado (2019), por su parte, señala que los niveles de descentralización propuestos por la Unión Europea han sido insuficientes para garantizar la aplicación del enfoque ascendente, lo que genera resistencias por parte de las instancias regionales y locales para ceder la legitimidad y el protagonismo a los GAL.

Dada la necesidad de contar con más evidencia empírica al respecto, el presente trabajo se propone como objetivo analizar, a partir de un estudio de caso, la contribución de los programas con enfoque LEADER a la gobernanza territorial de la Alcarria Conquense, en la comunidad de Castilla-La Mancha, España. Este territorio se incorporó a la Iniciativa Comunitaria LEADER en 1991, siendo de las pocas regiones españolas que acumulan a la fecha más de tres décadas de experiencia en la implementación de este enfoque. Asimismo, cuenta con un GAL consolidado, que se ha convertido en una entidad de referencia para las administraciones públicas. A partir de este estudio de caso se pretende dar respuesta a los siguientes cuestionamientos: 1) ¿de qué manera los programas de desarrollo rural con enfoque LEADER han potenciado la participación de los actores locales?; 2) ¿en qué medida los proyectos de cooperación y redes promovidos por estos programas han impulsado iniciativas innovadoras, capaces de romper con el aislamiento del territorio?; y 3) ¿de qué manera la ejecución de los programas de desarrollo rural ha contribuido a reforzar la identidad territorial de los habitantes de esta región? Se espera con ello contribuir a la discusión acerca del papel que desempeña la gobernanza promovida por los programas de desarrollo rural con enfoque LEADER en la cohesión territorial de las zonas rurales despobladas de Europa.

La gobernanza territorial: marcos analíticos para su abordaje

La noción de gobernanza ha cobrado relevancia en las últimas décadas, tanto en el debate académico como en la práctica política. Se trata de una categoría polisémica, heurística y abierta en su interpretación y su uso (Glückler et al., 2019; Rosas et al., 2012), que emerge en el contexto de la crisis de legitimidad del Estado para proponer un modelo alternativo de gestión de los asuntos públicos y de la acción de gobierno (Farinós, 2015). Una definición amplia de la gobernanza, que abarca los distintos enfoques y conceptualizaciones que se han generado al respecto, es la que la concibe como el marco en que tienen lugar las interacciones entre el gobierno, el sector privado y la sociedad civil, con el fin de resolver problemas o crear oportunidades sociales (Meuleman, 2008). Si bien se plantea que en este marco general pueden coexistir distintos estilos de gobernanza (jerárquica, de red, de mercado, etc.), el consenso general le atribuye una serie de atributos que enfatizan las dinámicas de coordinación, consenso y corresponsabilidad entre actores e intereses, con el fin de alcanzar una meta definida colectivamente (Gorenstein et al., 2007; Le Galès, 1998; Goodwin, 1998). Se busca con ello que los actores públicos y privados que comparten un territorio participen en la formulación e implementación de las políticas públicas que les competen.

La gobernanza territorial se define, en términos generales, como el conjunto de relaciones existentes o potenciales entre actores públicos y privados que comparten un territorio, las cuales operan a distintas escalas y poseen identidades, necesidades y recursos distintos (Neto, 2007). En la literatura académica se pueden distinguir tres vertientes: normativa, procesual y política.

La vertiente normativa plantea que la gobernanza territorial responde a “un nuevo entendimiento de la acción pública y sus estructuras organizativas, así como a la forma en que los territorios de un Estado son administrados y a las políticas que les son aplicadas” (Farinós, 2008, p. 13). Desde esta perspectiva se promueve la instauración de nuevos modelos de gestión que redefinen las competencias y jerarquías entre los actores, establecen estándares de comportamiento dentro de los procesos y estructuras de los asuntos públicos, incorporan mecanismos de participación y consenso en los espacios de toma de decisiones, y desarrollan formas compartidas de planificación y gestión de las dinámicas territoriales (Enderlein et al., 2010).

La vertiente procesual entiende la gobernanza territorial como una práctica innovadora de coordinación y gestión que busca organizar las interacciones múltiples que convergen en un territorio mediante la construcción de una visión compartida, capaz de cohesionar los intereses y expectativas de los actores. Dentro de esta vertiente se enfatiza la creación de mecanismos de participación y concertación que contribuyan a la formación de coaliciones estables entre empresas, sociedad civil y organismos públicos comprometidos con un territorio, con el objetivo último de movilizar y poner en valor los recursos locales (Labigalini, 2012).

La vertiente política equipara a la gobernanza territorial con la implementación de políticas públicas que involucran la participación de distintos niveles de gobierno (supranacional, nacional y subnacional). Implica, por tanto, cuestiones relativas a la distribución de responsabilidades y roles entre las instancias participantes, así como aspectos relativos a los mecanismos de negociación y consenso. Bajo esta perspectiva, la gobernanza territorial posee dos dimensiones (Farinós, 2008): una horizontal, orientada a la articulación de políticas, territorios o agentes; y una vertical, que vincula los niveles político-administrativos que operan a distintas escalas. Ambas confluyen en un complejo entramado de relaciones y compromisos institucionales cuyo fin último es promover políticas adaptadas a las necesidades territoriales.

Faludi (2012) sostiene que las distinciones entre gobernanza y gobernanza territorial tienen poco sentido, ya que, por definición, toda política pública posee un componente territorial. No obstante, hay quienes argumentan que la gobernanza territorial posee particularidades que ameritan un tratamiento conceptual y analítico específico. Para Davoudi et al. (2008), por ejemplo, el simple hecho de que el objeto de estudio de la gobernanza sea el territorio le confiere otro carácter, debido a que el territorio y sus dinámicas constituyen en sí mismas un hecho complejo. Para estos autores, la gobernanza territorial se define como una acción colectiva, de base territorial, producto de un proceso abierto y transparente de participación, cooperación y coordinación entre actores, en el marco de una subsidiariedad más o menos explícita. Este último elemento –la subsidiariedad– refiere a los compromisos establecidos en el marco de arreglos institucionales que competen a los distintos niveles de gobierno. Esto significa que la gobernanza territorial, a diferencia de la gobernanza genérica, está orientada principalmente hacia la planificación y gestión de las dinámicas territoriales, es decir, posee una visión mucho más aplicada, relacionada con el logro de ciertos objetivos políticos y espaciales.

Es en este marco y bajo esta perspectiva que la noción de gobernanza territorial ha cobrado relevancia para conceptualizar las relaciones complejas entre instancias de distinta jerarquía y jurisdicción implicadas en el proceso de integración europea. Así, para la Red Europea de Observación para el Desarrollo y la Cohesión Territorial, la gobernanza territorial se define como “la formulación y aplicación de políticas públicas, programas y proyectos para el desarrollo de un lugar/territorio” (ESPON, 2013, p. 7).

En términos metodológicos, la gobernanza territorial ha sido estudiada desde distintos marcos analíticos. Entre los trabajos más recurrentes, destacan aquellos que, desde la vertiente neoinstitucionalista, recuperan los postulados de Ostrom (1990; 1999) sobre la gobernanza de los bienes comunes, en particular, los relativos al papel que desempeñan las instituciones y el capital social. Otro marco muy utilizado por su carácter abierto y pragmático es el Marco Analítico de la Gobernanza (MAG) desarrollado por Hufty (2006), quien plantea que la gobernanza, más que un concepto normativo o prescriptivo, es un hecho social que se presenta de manera distinta en cada contexto, por lo que propone reconstruir la modalidad específica bajo la cual se verifica el proceso de toma de decisiones

y elaboración de normas sociales en relación a un asunto público, así como las dinámicas que lo condicionan. Chia y Torre (2020), por su parte, desarrollan una propuesta metodológica centrada en el análisis de los dispositivos e instrumentos que se despliegan bajo situaciones de gobernanza en sus diferentes fases. Existen también abordajes basados en la operacionalización de variables (Aranda, 2019; Balente-Herrera et al., 2013). Por lo regular, este tipo de trabajos no se adscriben a un marco analítico en particular. Los autores adoptan o construyen una definición de gobernanza y posteriormente se dan a la tarea de operacionalizarla mediante procedimientos de diversa índole.

Finalmente, destacan los abordajes orientados específicamente a la evaluación de programas con enfoque LEADER. Este tipo de aproximaciones recurren a una serie de indicadores, tanto cuantitativos como cualitativos, que permiten valorar, de manera aislada o en su conjunto, distintos aspectos de los programas de desarrollo rural, entre ellos los relativos a la gobernanza. La Red Europea para la Evaluación del Desarrollo Rural (EENRD, 2010), por ejemplo, cuenta con una serie de indicadores que le permiten medir la gobernanza de los programas de desarrollo rural con enfoque LEADER en sus dos dimensiones: multinivel y local. En el primer caso, se valoran el grado de descentralización y la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno; mientras que, en el segundo, cobran relevancia la composición y representatividad de los GAL, así como otros elementos relacionados con la calidad de la gobernanza, tales como la participación, la transparencia, la comunicación, los aprendizajes, entre otros.

En esta línea, Sancho y Reinoso (2012) proponen un grupo de variables e indicadores que permiten encuadrar y valorar adecuadamente el desempeño del programa LEADER, atendiendo a sus objetivos principales. Para el caso específico de la gobernanza territorial, estos autores retoman los planteamientos de la vertiente política, la cual focaliza en el papel que desempeñan las relaciones entre actores e instituciones en las diferentes escalas para analizar la forma en que el programa LEADER contribuye a mejorar las relaciones entre actores gubernamentales y no gubernamentales en cada uno de los diferentes niveles territoriales. Bajo esta idea, plantean que el análisis de la gobernanza debe considerar tres aspectos centrales: *a)* la participación local, que abarca, entre otras cuestiones, el proceso de conformación y funcionamiento de los GAL, así como su apego a los principios del enfoque ascendente; *b)* los mecanismos de cooperación y las redes en las que participan los GAL; y *c)* la identidad local, aspecto que se vincula directamente con el desarrollo endógeno y la valorización de los recursos del territorio. Cada uno de estos elementos se analiza en sus dimensiones multinivel y local, con el fin de conocer en qué medida las interacciones que tienen lugar en los ámbitos supranacional, nacional, regional y local se rigen bajo los principios de cooperación, participación, integración, transparencia y subsidiariedad, así como determinar la calidad de los procesos de comunicación, aprendizaje, negociación y gestión de conflictos en el interior de los GAL. Una de las ventajas de este tipo de abordaje es que contempla indicadores que responden a las características y especificidades del enfoque

LEADER. De esta manera, es posible evaluar no sólo los resultados o el impacto del programa, sino determinar cómo y en qué medida ha sido aplicado el método LEADER, y si éste ha sido congruente con los principios de un desarrollo rural ascendente, endógeno e integrado (Sancho y Reinoso, 2012).

Para el análisis que se desarrolla en este trabajo se retoma la propuesta previamente expuesta. La elección de este de marco analítico para examinar las contribuciones de los programas con enfoque LEADER a la gobernanza territorial se sustenta en las particularidades que hacen de este instrumento de política un experimento *sui generis* en el espectro de los programas de desarrollo rural. Se considera que el conocimiento generado en torno al caso de estudio puede aportar evidencia que permita valorar la pertinencia y el logro de los objetivos de este tipo de programas, así como sus aportes al desarrollo rural integrado.

Caso de estudio

La elección de la Alcarria Conquense como caso de estudio se sustenta en los siguientes criterios: *a)* dicha región ha sido beneficiaria de forma ininterrumpida de la acción de programas de desarrollo rural con enfoque LEADER desde 1991 hasta la fecha, siendo uno de los 52 territorios españoles que cumplen con este requisito (Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, 2012); *b)* la existencia de un GAL que, desde su creación en 1988, desarrollaba trabajos de animación, formación y sensibilización con objetivos acordes a los de la Iniciativa Comunitaria LEADER (Díaz Puente et al., 2011); y *c)* la consideración del territorio como zona de extrema población por la administración pública (Decreto 108/2021, del 19 de octubre de 2021).

Contexto territorial

Desde 1991 el territorio de actuación de los programas de desarrollo rural con enfoque LEADER ha sido la comarca natural de la Alcarria Conquense (Figura 1), situada en el extremo noroeste de la provincia de Cuenca, dentro de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, España, con una extensión de 2 500 070 km², y compuesta por 43 municipios que albergan a 77 núcleos de población (CEDER Alcarria Conquense, 2016).

La comarca tiene una población de 8 746 habitantes (INE, 2021), con una densidad de población de 3.49 hab./km², cifra que pone en relieve el alto grado de despoblación, comparada con los 93.8 hab./km² de España o los 109 hab./km² de la Unión Europea (Eurostat, 2022). La población se concentra en cuatro municipios mayores de 500 habitantes —sólo uno de ellos supera los 1 000 habitantes—, que albergan al 46.1% de la población. El resto se distribuye en 39 municipios, 19 de ellos con menos de 100 habitantes. En el

Figura 1

Territorio de actuación de los PDR con enfoque LEADER, 1991-2021



Fuente: <https://marcosods.redr.es>

periodo 1991-2021 se ha perdido en la comarca el 37% de la población. Entre las consecuencias de ese alto grado de despoblación se encuentran: *a)* el envejecimiento poblacional, el 33.4% de sus habitantes tienen más de 65 años; *b)* la masculinización, el 53.4% de la población son hombres; *c)* la falta de relevo generacional, con sólo un 7.6% de la población menor de 16 años; *d)* un crecimiento interanual natural de la población negativo, con un -6.5% (CEDER Alcarria Conquense, 2021).

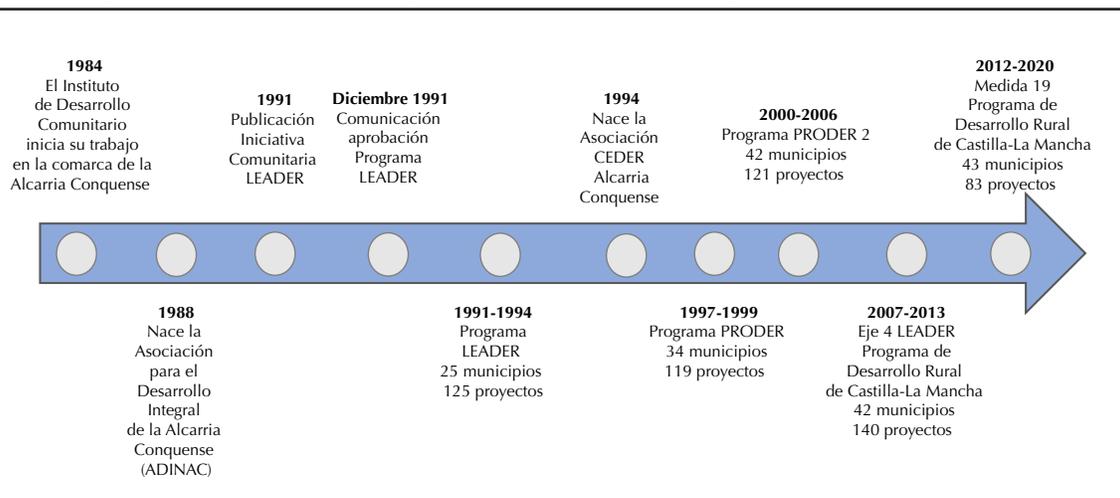
La agricultura extensiva y de secano es la principal actividad económica del territorio. A pesar de ello, se observa una disminución constante de la población activa relacionada con este sector. Entre 1991 y 2013 este porcentaje se redujo en más del 50%. Tal descenso se atribuye al aumento en el nivel de mecanización de las explotaciones agrarias, lo que ha llevado a un constante incremento en la superficie media de las explotaciones. Por otro lado, la falta de relevo generacional ha agravado esta situación. Muchos jóvenes han optado por oportunidades en otros sectores o en áreas urbanas, dejando las explotaciones en manos de un número cada vez menor de agricultores.

Contexto institucional

En el periodo que transcurre entre 1991 y 2021 fueron tres las instituciones que participaron en el diseño y la gestión de los programas de desarrollo rural con enfoque LEADER en la Alcarria Conquense (Figura 2). El Instituto de Desarrollo Comunitario (IDC), creado a mediados de la década de los ochenta, fue la primera asociación que trabajó en la Alcarria Conquense en la estructuración del tejido asociativo y la creación de partenariados con el fin de generar sinergias entre la sociedad y las entidades públicas y privadas (Díaz Puente et al., 2011). Esta dinámica de trabajo sentó las bases para que en 1988 se formara la Asociación para el Desarrollo Integral de la Alcarria Conquense (ADINAC). Esta entidad de carácter comarcal fue uno de los 52 GAL seleccionados en España para gestionar el primer programa LEADER, ya que reunía los requisitos que exigía la Dirección General de Agricultura de la Comisión Económica Europea: *a)* garantía de solvencia; *b)* capacidad administrativa; *c)* implantación local; *d)* experiencia y conocimientos técnicos en materia de desarrollo rural; y *e)* participación de los agentes económicos y sociales en el funcionamiento del grupo. Entre sus 104 socios se encontraban representados agentes privados, instituciones públicas, así como personas físicas y jurídicas con incidencia en el territorio.

En 1994, con el fin de promover mayor representatividad y arraigo en los territorios, la convocatoria de LEADER II exigió que los GAL estuvieran integrados por personas jurídicas, tanto públicas como privadas. Fue así como se constituyó el Centro de Desarrollo Rural de la Alcarria Conquense (CEDER), el cual ha gestionado hasta la fecha cuatro programas de desarrollo rural con enfoque LEADER.

Figura 2
Génesis y evolución de los GAL y PDR en la Alcarria Conquense, 1991-2021



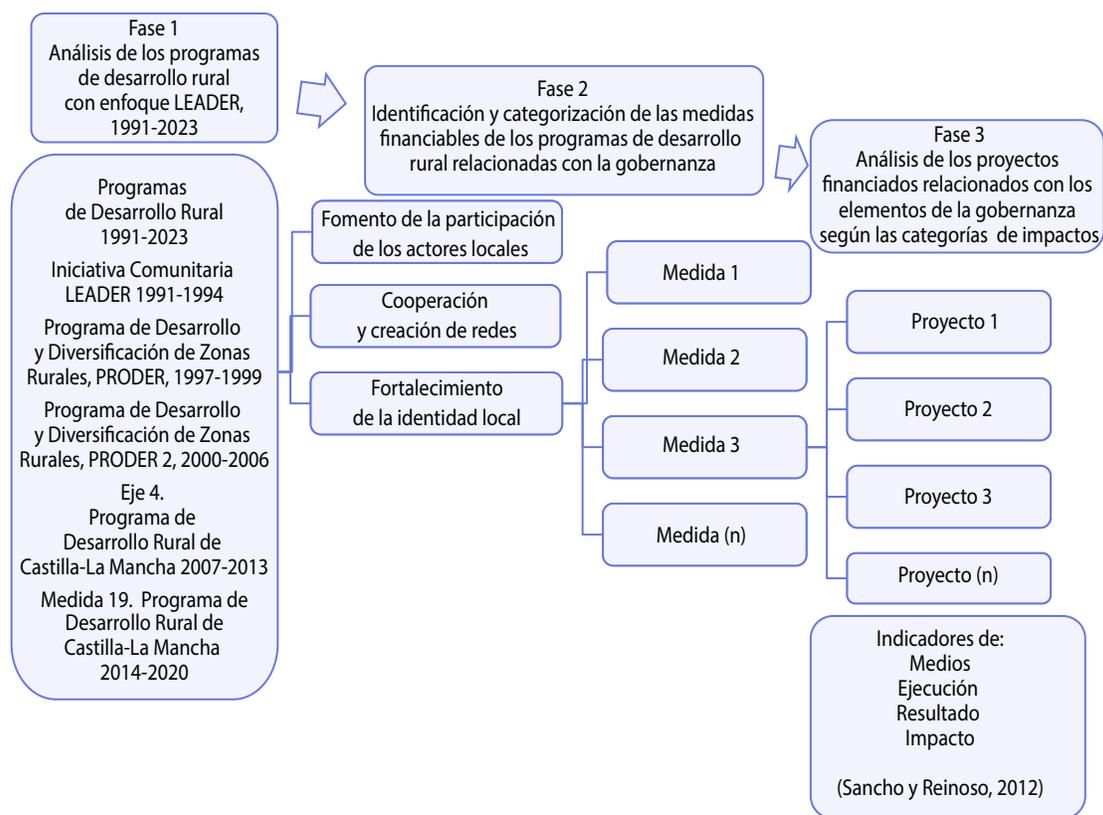
Fuente: Gallego Moreno et al., 2021.

Metodología

Para la realización de la investigación, optamos por el análisis de contenido como técnica de investigación (Berelson, 1952). El análisis longitudinal retrospectivo que se desarrolla en este trabajo abarca un periodo de treinta años, comenzando en 1991, cuando el territorio en cuestión fue designado beneficiario de la Iniciativa Comunitaria LEADER, y concluyendo en 2021, año que marca el cierre del periodo de programación 2014-2020. El estudio se desarrolló en tres etapas sucesivas (Figura 3), que se detallan a continuación.

Fase 1. Análisis de los programas de desarrollo rural con enfoque LEADER. Se identificó y analizó la normativa legal, el territorio de actuación, la composición y el funcionamiento del GAL, las inversiones públicas y privadas realizadas, el número de proyectos y el empleo creado en los cinco periodos de programación. La recolección de la información se llevó a cabo a partir de la revisión de documentos técnicos, tales como programas de desarrollo territorial, memorias, evaluaciones intermedias, informes y noticias, entre otros (Cuadro 1).

Figura 3
Fases de la metodología de investigación



Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 1

Documentación revisada y analizada del periodo 1991-2021

<i>Programa</i>	<i>Documentos de análisis</i>	<i>Año</i>
Iniciativa Comunitaria LEADER, 1991-1994	Programa de Desarrollo Rural Integrado para la Alcarria Conquense en el Marco de la Iniciativa Comunitaria LEADER	1991
	Memoria final	1995
	Archivo de noticias	1995
	Colección <i>Boletín Informativo Adinac</i> , núms. 1-15	1991-1993
Programa de Desarrollo y Diversificación de Zonas Rurales. PRODER, 1997-1999	Programa Operativo para la Diversificación Económica de las Zonas Rurales	1996
	Memoria 1997-2001	2001
Programa de Desarrollo y Diversificación de Zonas Rurales. PRODER 2, 2000-2006	Programa Territorial de Desarrollo, 2000-2006	2000
	Memoria 2002-2006	2006
	Evaluación y Análisis de los Resultados del Programa de Desarrollo Rural de la Alcarria Conquense, 2000-2006	2006
Eje 4. Programa de Desarrollo Rural de Castilla-La Mancha, 2007-2013	Programa Territorio de Desarrollo Endógeno de la Alcarria Conquense	2007
	Memoria 2007-2013	2013
Medida 19. Programa de Desarrollo Rural de Castilla-La Mancha, 2014-2020	Estrategia de Desarrollo Local de la Comarca de la Alcarria Conquense	2016
	Proyectos seleccionados, inversiones aceptadas y subvenciones concedidas en el año 2017, 2018, 2019 y 2020	2021
Memorias	Veinte Años de Aplicación de la Metodología LEADER en la Alcarria Conquense, 1991-2011	2011
Memorias	Treinta Años de Aplicación de la Metodología LEADER en la Alcarria Conquense, 1991-2021	2021

Fuente: Elaboración propia.

Fase 2. Identificación y categorización de las medidas financiadas de los programas de desarrollo rural. Éstas se recuperaron y clasificaron en cada periodo de programación, con el fin de identificar aquellas que contemplaron proyectos relacionados con la gobernanza territorial. Estas medidas, cuya naturaleza, objetivos y alcance variaron a lo largo de los años, fueron establecidas en el marco normativo de cada convocatoria y estructuraron la estrategia de cada uno de los programas implementados.

Fase 3. Análisis de los proyectos relacionados con los elementos que contribuyen a la gobernanza territorial. Se analizaron los proyectos que contribuyeron, dentro de cada medida y periodo, al fomento de la participación de los actores locales, la cooperación y creación de redes y el fortalecimiento de la identidad local. Para ello, se tomaron como referencia los indicadores de medios, ejecución y resultado (Cuadro 2) desarrollados por Sancho y Reinoso (2012). Los indicadores de medios proporcionan información sobre los recursos financieros, humanos y materiales utilizados en la ejecución del programa;

Cuadro 2

Indicadores y técnicas de medición para el análisis de los elementos de la gobernanza territorial

<i>Elementos de análisis</i>	<i>Indicadores</i>	<i>Técnica de medición</i>
Fomento de la participación de los actores locales	<i>De medios</i>	Revisión documental Estudio de caso
	<ul style="list-style-type: none"> • Inversión en proyectos de funcionamiento del GAL. 	
	<i>De ejecución</i>	
Cooperación y redes	<ul style="list-style-type: none"> • Núm. de proyectos LEADER impulsados por el GAL. • Núm. de proyectos del GAL con otras administraciones públicas 	Revisión documental Estudio de caso
	<i>De resultado</i>	
	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliación base social (evolución del núm. de integrantes del GAL). • Canales de participación de los actores locales en los procesos de diseño de las estrategias de los programas de desarrollo rural. • Entidades asociativas promovidas por el GAL. 	
Fortalecimiento de la identidad local	<i>De medios</i>	Revisión documental Estudio de caso
	<ul style="list-style-type: none"> • Inversión en proyectos de cooperación. 	
	<i>De ejecución</i>	
	<ul style="list-style-type: none"> • Núm. y tipo de proyectos de cooperación emprendidos. • Núm. de redes en las que participa el GAL. 	Revisión documental Estudio de caso
	<i>De resultado</i>	
	<ul style="list-style-type: none"> • Núm. de personas y empresas del territorio que han participado en proyectos de cooperación. • Núm. de proyectos de intercambios, públicos o privados, que han surgido de la participación en redes. 	
	<i>De medios</i>	Revisión documental Estudio de caso
	<ul style="list-style-type: none"> • Inversión en proyectos de ámbito comarcal. 	
	<i>De ejecución</i>	
	<ul style="list-style-type: none"> • Núm. de proyectos realizados con vocación global del territorio. 	Revisión documental Estudio de caso
	<i>De resultado</i>	
	<ul style="list-style-type: none"> • Productos locales que han mejorado su puesta en valor gracias a los programas de desarrollo rural con enfoque LEADER. 	

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos en Sancho y Reinoso, 2012.

los indicadores de ejecución miden las actividades realizadas con el fin de lograr los objetivos de los proyectos; finalmente, los indicadores de resultados miden los efectos directos e inmediatos de la intervención. Estos indicadores sirvieron para analizar y discutir si los proyectos financiados en los últimos treinta años han contribuido a mejorar la gobernanza territorial.

Resultados

Fase 1. Análisis de los programas de desarrollo rural con enfoque LEADER

A partir de la revisión documental se identificó que en el periodo 1991-2021 fueron cinco los programas de desarrollo rural con enfoque LEADER gestionados en la Alcarria Conquense. La implementación de estos programas supuso una inversión total de 46 663 919 euros (Cuadro 3), de los cuales el 54.6% corresponden a fondos públicos (73.67% de la Unión Europea y 26.33% de las administraciones nacionales) y 45.4% a fondos privados. Estos recursos financieros facilitaron la ejecución de 655 proyectos, la creación de 289 nuevos empleos y la consolidación de 214 puestos de trabajo (Gallego Moreno, Díaz-Puente y Muñoz Antonio, 2021).

Cuadro 3

PDR con enfoque LEADER implementados en la Alcarria Conquense, 1991-2021

<i>Programa</i>	<i>Fondos públicos (€)</i>	<i>Fondos privados (€)</i>	<i>Inversión total (€)</i>
Iniciativa Comunitaria LEADER, 1991-1994	3 048 970	2 459 895	5 508 865
Programa de Desarrollo y Diversificación Económica de Zonas Rurales, PRODER, 1997-1999	4 746 915	4 008 892	8 755 807
Programa de Desarrollo y Diversificación Económica de Zonas Rurales, PRODER-2, 2000-2006	7 337 424	8 358 035	15 695 459
Eje 4 LEADER del Programa de Desarrollo Rural de Castilla-La Mancha, 2007-2013	6 264 322	4 783 274	11 047 596
Medida 19. Apoyo para el Desarrollo Local de LEADER del Programa de Desarrollo Rural de Castilla-La Mancha, 2014-2020	4 082 361	1 573 832	5 656 193
Total	25 479 992	21 183 928	46 663 919

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de las memorias finales de los PDR e informes parciales de ejecución del Programa de la Medida 19 al 30/04/2021.

Fase 2. Identificación y categorización de las medidas financiadas de los programas de desarrollo rural

Como resultado del análisis documental se identificaron tres elementos que agrupan las medidas subvencionables relacionadas con la participación local, la cooperación y redes y el fortalecimiento de la identidad local (Cuadro 4), elementos que, de acuerdo con Sancho y Reinoso (2012), contribuyen a la gobernanza territorial.

El fomento de la participación de los actores locales ha sido promovido principalmente a partir de las medidas relacionadas con el funcionamiento y gestión de los GAL. Estas medidas han estado presentes en los cinco programas de desarrollo rural. Gracias a esta continuidad, el GAL se ha convertido en una entidad de referencia para la sociedad civil y para las administraciones públicas cuando se abordan programas o proyectos que tienen como base territorial la Alcarria Conquense.

La cooperación y formación de redes ha sido incentivada mediante las medidas de cooperación territorial, las cuales han estado presentes en los tres últimos periodos de ejecución. Los proyectos identificados como parte de esta medida estaban dirigidos a

Cuadro 4

Relación entre los elementos de la gobernanza territorial y grupos de medidas financiadas de las estrategias de los PDR con enfoque LEADER, 1991-2021

<i>Elementos de la gobernanza territorial</i>	<i>Grupos de medidas subvencionables</i>	<i>Iniciativa LEADER</i>	<i>Programa PRODER</i>	<i>Programa PRODER 2</i>	<i>Eje 4 2007-2013</i>	<i>Medida 19 2014-2020</i>
Fomento de la participación local	Funcionamiento y gestión del GAL*	7. Funcionamiento y equipamiento del grupo.	6. Gastos de gestión, funcionamiento administrativo.	102. Gastos de gestión, funcionamiento administrativo.	431. Funcionamiento del Grupo de Desarrollo Rural.	19.4. Apoyo para los costes de funcionamiento y animación.
Cooperación y redes	Cooperación	Sin medida de cooperación.	Sin medida de cooperación.	201. Cooperación internacional y transnacional.	421. Proyectos de cooperación.	19.3. Preparación y realización de actividades de cooperación del Grupo de Acción Local.
Fortalecimiento de la identidad local.	Renovación y desarrollo de las poblaciones rurales. Valorización del patrimonio.	Sin medidas relacionadas con la renovación y valorización del patrimonio.	1. Valorización del patrimonio rural. 2. Renovación y desarrollo de núcleos de población sin predominio de la actividad agraria.	103. Servicios a la población. 104. Patrimonio natural. 107. Valorización del patrimonio cultural y arquitectónico.	321. Prestación de servicios básicos para la economía y la población rural. 322. Renovación y desarrollo de poblaciones rurales. 323. Conservación y mejora del patrimonio rural.	19.2.5. Ayudas para el mantenimiento, recuperación y rehabilitación del patrimonio rural.

* Denominación de la medida subvencionable en cada uno de los programas de desarrollo rural.

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de los programas de desarrollo rural.

relacionar a colectivos con intereses comunes dentro del territorio para promover colaboraciones conjuntas (por ejemplo, empresas de turismo rural con productores agroalimentarios) y extender esta colaboración a otros territorios con las mismas necesidades. Se buscaba con ello favorecer el aprendizaje mutuo y buscar soluciones comunes a problemas concretos, incrementando su viabilidad, además de ofrecer otras ventajas como el establecimiento de contactos comerciales, creación de nuevos productos, apertura de nuevos mercados, etcétera.

Finalmente, entre las medidas que han contribuido al fortalecimiento de la identidad local se identifican las correspondientes a la renovación y el desarrollo de las poblaciones rurales, y las de la valorización del patrimonio rural. Las primeras consideraban proyectos diseñados para detener el deterioro de los núcleos de población mediante la provisión de servicios e infraestructura básica. Su objetivo era reducir las disparidades entre las zonas urbanas y rurales, mejorando la calidad de vida y convirtiendo estas áreas en una alternativa de residencia atractiva para viejos y nuevos residentes. Las segundas buscaban mejorar el potencial turístico e incrementar el número de visitantes a partir de la ejecución de proyectos de conservación o rehabilitación de los recursos patrimoniales y paisajísticos. Se contemplaron, además, acciones destinadas a sensibilizar a los ciudadanos en la importancia de conservar y mejorar estos recursos.

Fase 3. Análisis de los proyectos relacionados con los elementos que contribuyen a la gobernanza territorial

Fomento de la participación local

Desde 1991 los distintos programas de desarrollo rural han contado con una medida de actuación dirigida a facilitar el funcionamiento y gestión del GAL a través de la contratación de un equipo técnico, auditorías, cuotas de participación en redes, etc. La inversión de esta medida ascendió a 3 828 199 euros, que representan el 8.2% de la inversión total (Cuadro 5). Esta disposición permitió el impulso de 127 proyectos, de los cuales siete, con un valor de 922 827 euros, se llevaron a cabo en colaboración con la Diputación Provincial de Cuenca. Se ha identificado que la mayor parte de estos proyectos fueron diseñados por el equipo técnico en base a su conocimiento de los recursos del territorio y de la normativa de aplicación. Para su implementación, el equipo técnico se reservó las funciones de dirección y coordinación, contratando a empresas externas vinculadas al territorio para los trabajos de ejecución.

Estos proyectos abordaron diversas áreas, incluyendo la implementación de la Agenda Local 21 en los 43 municipios de la comarca, la promoción de la sostenibilidad ambiental, la capacitación para la inserción laboral de mujeres, el estímulo al autoempleo y el establecimiento de redes de apoyo para el empleo.

Cuadro 5

Indicadores de medios, ejecución y resultados relacionados con el fomento a la participación local

<i>Indicador</i>	<i>Iniciativa Comunitaria Leader 1991-1995</i>	<i>PRODER 1997-1999</i>	<i>PRODER 2 2000-2006</i>	<i>Eje 4. LEADER 2007-2013</i>	<i>Medida 19. LEADER 2014-2020</i>
<i>De medios</i>					
• Inversión en proyectos en funcionamiento (€)	285 815	528 183	1 096 614	1 035 346	881 242
<i>De ejecución</i>					
• Núm. de proyectos LEADER impulsados por el GAL	16	35	39	31	6
• Núm. de proyectos GAL con administraciones públicas	0	0	3	4	0
<i>De resultados</i>					
• Evolución núm. de integrantes y composición GAL	104	83	99	95	107
• Canales de participación de actores locales	3	4	5	7	10
• Entidades asociativas promovidas por el GAL	4	0	1	1	0

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de los programas de desarrollo rural.

Entre las acciones que ha implementado el GAL para incentivar la participación de los actores locales se destacan los esfuerzos permanentes por ampliar su base social.

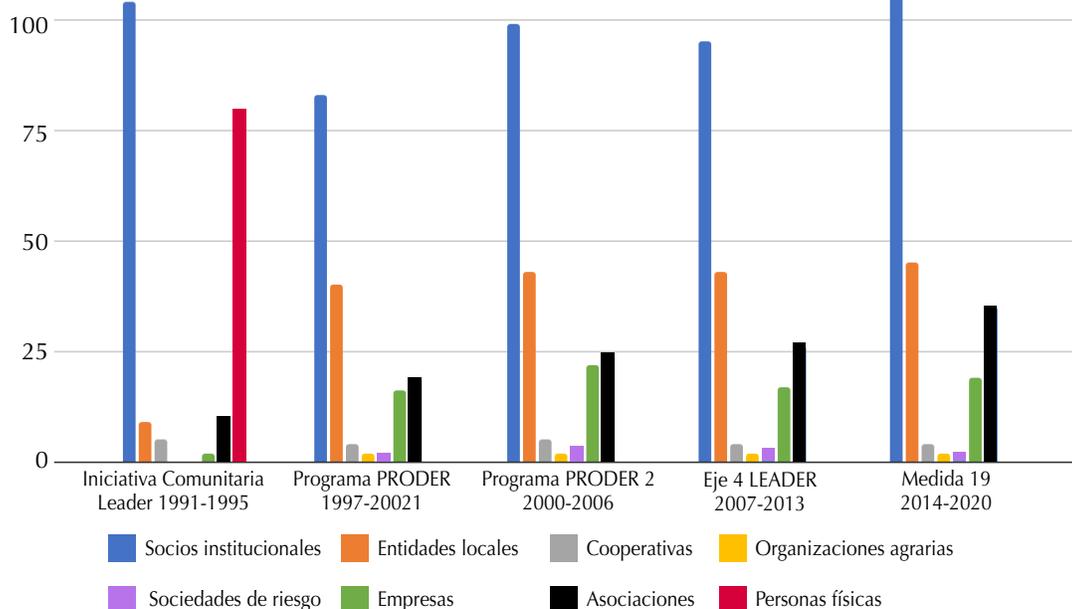
Desde su constitución en 1994, la naturaleza y el número de socios que integran el CEDER Alcarria Conquense han experimentado cambios relevantes. Tras la participación en la Iniciativa Comunitaria LEADER, el GAL modificó sus estatutos con el fin de aumentar la representación social, estableciendo que los socios públicos o privados fueran entidades con personalidad jurídica. Posteriormente, tras la incorporación del eje LEADER a los Programas de Desarrollo Rural de la administración regional, se realizaron nuevas modificaciones estatutarias que buscaron armonizar el funcionamiento del GAL con la nueva normativa. Entre las principales modificaciones se incluyeron las siguientes: *a)* los miembros económicos y sociales, privados y de representación directa o indirecta, deberán representar al menos el 51% de los derechos de voto, con lo cual se asegura la representación mayoritaria de la sociedad civil; *b)* las mujeres que representen a entidades públicas y privadas deberán tener, al menos, el 40% de los derechos de voto, con lo cual se promueve su participación en la junta directiva; *c)* para fortalecer la participación del sector privado en la toma de decisiones, se estableció que los acuerdos adoptados por los

órganos de gobierno y representación del GAL relativos a los programas de desarrollo rural sólo serían válidos si el sector privado contaba con el 50% de los derechos de voto.

Como se observa, con el paso del tiempo se ha buscado integrar de forma progresiva a diversos actores, entidades, colectivos y asociaciones comprometidos con el desarrollo de la comarca. En la actualidad el GAL está conformado por 107 socios (Figura 4), de los cuales 43 son ayuntamientos, dos entidades de ámbito territorial inferior al municipio, cuatro cooperativas agrarias, 35 asociaciones, dos sindicatos agrarios, dos comunidades de regantes, una mancomunidad, dos fundaciones, 19 empresas de la comarca y un socio colaborador.

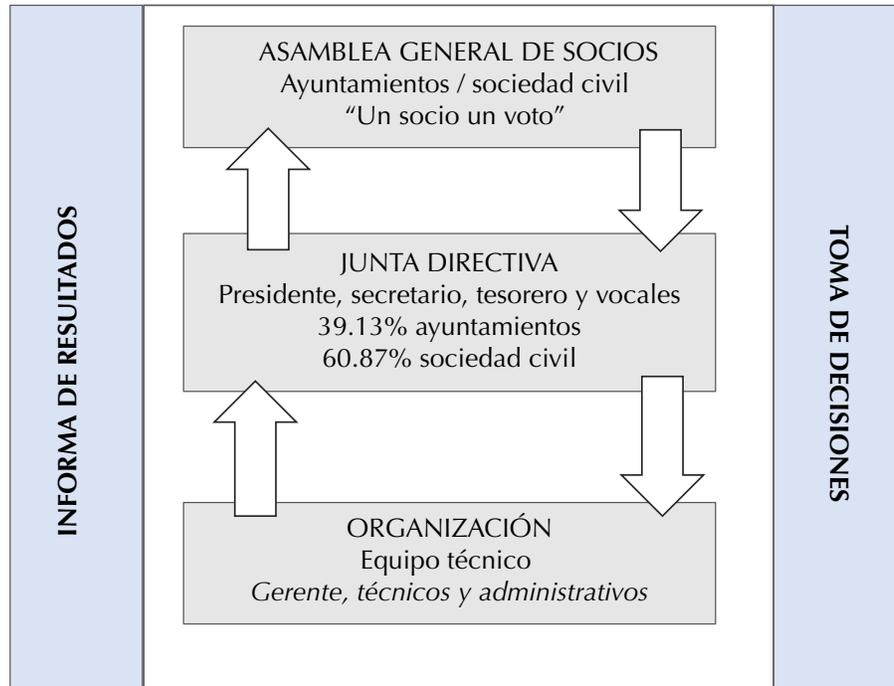
Con el objetivo de promover el enfoque ascendente, el GAL ha buscado involucrar a la población en el diseño y ejecución de las estrategias de desarrollo rural. Para ello se han generado diversos canales de participación, a partir de los cuales se busca recuperar e incorporar opiniones, sugerencias e iniciativas. Destacan entre éstos: *a)* los órganos de gobierno y representación del GAL: asamblea general y junta directiva (reuniones de trabajo, deliberación y decisión) (Figura 5); *b)* reuniones con alcaldes y concejales de la comarca; *c)* reuniones y comisiones técnicas sectoriales (mesas sectoriales); *d)* reunión comarcal de puesta en común con participación de todas las mesas sectoriales; *e)* cuestionarios a agentes clave del territorio; *f)* entrevistas personales a expertos de la comarca; *g)* reuniones con

Figura 4
Evolución del número y naturaleza de los socios del Grupo de Acción Local



Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de los programas de desarrollo rural.

Figura 5
Estructura de gobierno de la asociación CEDER Alcarria Conquense



Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de programas de desarrollo rural.

profesionales expertos; *h*) reuniones con autoridades provinciales responsables en diferentes áreas o sectores; *i*) página web del GAL y recepción de propuestas a través de correo electrónico; y *j*) recepción de propuestas a través de teléfono y visitas a la oficina técnica. Estos espacios, además de favorecer la participación de los actores locales en el diseño de la estrategia de desarrollo, han contribuido a la gestión de proyectos que por su naturaleza territorial suponen la concurrencia de distintos sectores y escalas.

Es importante resaltar el papel fundamental del equipo técnico —compuesto por gerente, técnicos y administrativos— integrado en la asociación. Además de ejecutar las líneas de trabajo definidas por la asamblea general y concretadas por la junta directiva, éste se encarga de gestionar la relación con los promotores de proyectos, los agentes sociales y políticos del territorio, y los responsables de las diferentes administraciones públicas relacionadas con los programas de desarrollo. Dado el rol crucial que desempeña el equipo técnico en la implementación de las iniciativas, todos los programas han contado con una línea de financiación específica para su sostenimiento, ya que la asociación no habría podido hacerlo con sus propios recursos financieros.

Un indicador clave de la participación social es el surgimiento y consolidación de organizaciones locales vinculadas a los proyectos de desarrollo rural con enfoque LEADER.

A lo largo de su trayectoria, el GAL ha impulsado seis nuevas iniciativas asociativas con el objetivo de favorecer la estructuración social (Figura 6), elemento fundamental para la gobernanza del territorio.

En el proceso de impulso del tejido asociativo del territorio se identifican con claridad tres fases: a) organización de acciones de formación e información dirigidas a conocer y explorar nuevas actividades económicas, la adquisición de capacidades dirigidas al emprendimiento y al empleo, y la sensibilización sobre el papel de la mujer en el medio rural; b) apoyo técnico en la constitución y desarrollo de las iniciativas asociativas; y c) apoyo económico a las entidades asociativas que elaboraron planes de actuación a través de los distintos programas de desarrollo rural.

Estas acciones han posibilitado la incorporación al territorio de nuevas actividades económicas que, una vez que se han desarrollado y madurado, han dado lugar a entidades asociativas de tipo sectorial. Es el caso de la Asociación de Turismo Rural Alcarria Conquense, la Asociación Profesional de Agricultores de Cultivos Alternativos de la Alcarria Conquense y la Asociación Oleícola de la Alcarria. También han derivado en la conformación de organizaciones que agrupan a sectores sociales específicos, como las mujeres y jóvenes; ejemplo de ello son la Asociación de Mujeres de la Alcarria Conquense y el Club Deportivo AL-CON.

Figura 6
Asociaciones promovidas desde el Grupo de Acción Local



Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de programas de desarrollo rural.

Cooperación y redes

La medida de cooperación no ha estado presente en los cinco programas de desarrollo rural implementados en el territorio (Cuadro 6). Tanto la Iniciativa Comunitaria Leader como el Programa PRODER no la contemplaron en su normativa de inversión, sino a partir del año 2000, con el Programa PRODER 2, cuando se diseñaron y ejecutaron los primeros proyectos de cooperación en el territorio.

En el periodo 2000-2021 se dispuso para esta medida de una inversión de 474 300 euros, que representa el 1.01% de la inversión total del conjunto de los programas de desarrollo rural ejecutados en la comarca. En este periodo se identificaron un total de 17 proyectos de cooperación (Cuadro 7) con los siguientes objetivos: *a)* promover los productos locales como el aceite de oliva, el mimbre y las plantas aromáticas (6); *b)* valorizar el patrimonio, el arquitectónico y el mobiliario, con el fin de demostrar cómo este tipo de recursos puede contribuir a generar productos turísticos (3); *c)* mejorar la cohesión territorial, dotando a los ayuntamientos y a la sociedad en su conjunto de herramientas de análisis que faciliten la toma de decisiones (5); *d)* mejorar la visibilización de la comarca, tanto en el interior como en el exterior (1); y *e)* conseguir una situación de mayor igualdad de la mujer en la comarca y generar autoconfianza entre los jóvenes para afrontar proyectos profesionales y personales (2). La diversidad y la tipología de los proyectos

Cuadro 6

Indicadores de medios, ejecución y resultados relacionados con la cooperación y redes

<i>Indicador</i>	<i>Iniciativa comunitaria LEADER 1991-1995</i>		<i>Programa PRODER 1997-1999</i>	<i>Programa PRODER 2 2000-2006</i>	<i>Eje 4 LEADER 2007-2013</i>	<i>Medida 19. LEADER 2014-2020</i>
	<i>De medios</i>					
• Inversión en proyectos de cooperación (€)	No existía medida de cooperación			166 463	221 998	85 839
<i>De ejecución</i>						
• Núm. y tipo de proyectos de cooperación	No existía medida de cooperación					
• Redes en las que participa el GAL	1		3	3	3	4
<i>De resultados</i>						
• Núm. de personas y empresas en proyectos de cooperación	No existía medida de cooperación			37	2 000	2
• Núm. de proyectos de intercambio, públicos o privados, producto de participación en redes	2		0	4	3	1

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de los programas de desarrollo rural.

Cuadro 7

Relación de proyectos de cooperación desarrollados en la Alcarria Conquense, 1991-2021

<i>Ámbito y proyecto</i>	<i>Promotor y GAL cooperantes</i>	<i>Inversión (€)</i>
<i>Territorial</i>		
Asistencia y participación en SAPRURAL 2003	<ul style="list-style-type: none"> • CEDER Alcarria Conquense • Grupos de Acción Local 	15 807
Plan Estratégico del Mimbres	<ul style="list-style-type: none"> • CEDER Alcarria Conquense • Prodesa (Cuenca) • Administraciones públicas • Organizaciones profesionales 	16 733
El Cristal del Hispana	<ul style="list-style-type: none"> • CEDER Alcarria Conquense • 2 Grupos de Acción Local 	47 632
Prácticas experimentales de aprovechamiento de la flora autóctona aromático-experimental	<ul style="list-style-type: none"> • CEDER Alcarria Conquense • Fadeta (Guadalajara) 	18 000
Alternativas agrarias	<ul style="list-style-type: none"> • CEDER Alcarria Conquense • 3 Grupos de Acción Local 	9 000
Plan de Comunicación	<ul style="list-style-type: none"> • CEDER Alcarria Conquense • 2 Grupos de Acción Local 	80 964
El Cristal del Hispana II	<ul style="list-style-type: none"> • CEDER Alcarria Conquense • 2 Grupos de Acción Local 	134 116
Desarrollo rural. Cohesión territorial	<ul style="list-style-type: none"> • CEDER Alcarria Conquense • 14 Grupos de Acción Local 	27 667
El Cristal del Hispana III	<ul style="list-style-type: none"> • CEDER Alcarria Conquense • ADI Záncara (Cuenca) 	39 172
Desafío SSPA 2021. Teruel, Cuenca y Soria ante el reto demográfico y la despoblación	<ul style="list-style-type: none"> • CEDER Alcarria Conquense • 15 Grupos de Acción Local 	19 000
<i>Interterritorial</i>		
Fortalecimiento de competencias en las mujeres empresarias del medio rural	<ul style="list-style-type: none"> • CEDER Alcarria Conquense • 10 Grupos de Acción Local 	10 987
Sistemas de información geográfica	<ul style="list-style-type: none"> • CEDER Alcarria Conquense • 15 Grupos de Acción Local 	12 600
Red de Territorios Sostenibles. RETOS	<ul style="list-style-type: none"> • CEDER Alcarria Conquense • 15 Grupos de Acción Local 	9 650
Calidad agroalimentaria. Señas de identidad de los territorios rurales	<ul style="list-style-type: none"> • CEDER Alcarria Conquense • 24 Grupos de Acción Local 	6 488
Innovación en las micropymes rurales	<ul style="list-style-type: none"> • CEDER Alcarria Conquense • 35 Grupos de Acción Local 	1 400
Olivar tradicional	<ul style="list-style-type: none"> • CEDER Alcarria Conquense • 17 Grupos de Acción Local 	6 215
Jóvenes rurales	<ul style="list-style-type: none"> • CEDER Alcarria Conquense • 7 Grupos de Acción Local 	18 166

Fuente: Elaboración propia.

han contribuido al fortalecimiento de la estrategia del GAL, favoreciendo la capacidad para abordar aspectos territoriales complejos donde intervienen un gran número de actores con intereses distintos. Asimismo, han permitido intercambiar experiencias, métodos, iniciativas y aprendizajes con otros territorios.

Del análisis de los proyectos se identificaron dos ámbitos de actuación del GAL: *a)* territorial, caracterizado por la cooperación con los GAL más próximos, con los que se comparten temáticas comunes relacionadas con la mejora de las producciones agrarias, la puesta en valor del patrimonio, o el estudio de medidas para atender el grave problema de la despoblación rural; y *b)* interterritorial, en el que se promueve la colaboración con otros GAL españoles, donde las temáticas de colaboración fueron dirigidas a potenciar el papel de la mujer y de los jóvenes en el medio rural y la innovación en las micropymes rurales, especialmente las del sector agroalimentario.

La figura principal de los proyectos de cooperación ha sido el Grupo de Acción Local como entidad jurídica. Eso no ha sido obstáculo para que un gran número de personas y empresas se hayan beneficiado de estos proyectos; ejemplo de ello son, entre otros, el proyecto Cristal de Hispania, que en sus tres ediciones ha puesto en valor y convertido en producto turístico el complejo minero romano de *lapis specularis*, beneficiándose de ello las más de 37 empresas del sector del turismo rural; los dos proyectos dirigidos a la valorización del olivar tradicional, que favorecieron la creación de la Denominación de Origen Protegida del Aceite de la Alcarria, que afecta a más de dos mil agricultores y dos industrias transformadoras, o el proyecto de recuperación y restauración del patrimonio mobiliario, donde participaron ayuntamientos, hermandades religiosas, ciudadanos y empresas de restauración.

Desde el GAL se ha favorecido el trabajo en red buscando nuevas sinergias y el establecimiento de vínculos de cooperación con otras instituciones y administraciones públicas. A lo largo de los treinta años de estudio y con relación al grado de madurez del GAL se han identificado dos etapas:

1991-2000. Corresponde a la etapa inicial en la que se desarrollan los dos primeros programas de desarrollo rural —Iniciativa Comunitaria LEADER y Programa PRODER— y en la que se buscó vincular a los actores locales, asociaciones, ayuntamientos y administraciones provinciales, con el objetivo de impulsar proyectos de ámbito comarcal diseñados por el GAL para dar respuesta a las necesidades y los intereses identificados en las estrategias de cada uno de los programas de desarrollo.

2001-2021. En esta etapa el GAL se consolida como la institución comarcal de referencia para las asociaciones y administraciones locales del territorio. Se favorecieron sinergias y vínculos con otros GAL para facilitar su representación ante las diversas administraciones públicas, realizar estudios e informes, y acceder a procesos de formación y asistencia técnica para la adecuada interpretación de la compleja normativa legal que conlleva el diseño y ejecución de los programas de desarrollo. De igual manera, se fortaleció la cooperación con las administraciones públicas con el objeto de atraer recursos

financieros en materia de empleo, formación, equipamiento y mejora de la infraestructura. Por ejemplo, ante la crisis sanitaria causada por la pandemia de COVID-19, el GAL se coordinó con ayuntamientos, grupos de voluntarios y asociaciones de mujeres con el fin de confeccionar material sanitario, así como adquirir máquinas portátiles generadoras de ozono para la limpieza y desinfección de todas las dependencias municipales y de salud de la comarca (Figura 7).

Actualmente el GAL es socio de las siguientes redes: *a)* Red Castellano Manchega de Desarrollo Rural (RECAMDER); *b)* Red Estatal de Desarrollo Rural (REDER), integrada en la Red Europea “RED” (Ruralité Environnement Développement), que promueve a nivel internacional la plataforma MER (Movimiento Europeo de la Ruralidad); *c)* Red Rural Nacional (RRN); y *d)* Red de Áreas Escasamente Pobladas del Sur de Europa (SSPA).

Promoción de la identidad territorial y local

La promoción de la identidad territorial y local, a través de los proyectos de renovación y desarrollo de las poblaciones y de valorización del patrimonio, ha sido una constante en los cinco programas de desarrollo rural (Cuadro 8) implementados a lo largo de estos treinta años. Este interés se ha materializado con más intensidad en los proyectos de carácter comarcal promovidos por el GAL. La inversión destinada a estos proyectos

Figura 7
Distribución de material de protección



Fuente: Gallego-Moreno et al., 2022.

Cuadro 8

Indicadores de medios, ejecución y resultados relacionados con la promoción de la identidad territorial y local

<i>Indicador</i>	<i>Iniciativa Comunitaria LEADER 1991-1995</i>	<i>Programa PRODER 1997-1999</i>	<i>Programa PRODER 2 2000-2006</i>	<i>Eje 4 LEADER 2007-2013</i>	<i>Medida 19 LEADER 2014-2020</i>
<i>De medios</i>					
• Inversión en proyectos de ámbito comarcal	347 638	575 797	971 484	347 410	77 859
• Núm. de proyectos con vocación global del territorio	16	35	34	21	6
<i>De resultados</i>					
• Productos locales y sectores productivos que han mejorado su puesta en valor gracias a programas con enfoque LEADER			Aceite de oliva Miel Mimbre Queso manchego Turismo rural		

Fuente: Elaboración propia.

asciende a 2 320 188 euros, lo que ha supuesto el 5% de la inversión total del conjunto de programas de desarrollo rural.

Se identificaron en total siete tipos de proyectos mediante los cuales se buscó fortalecer la identidad de los habitantes de la Alcarria Conquense:

- a) Estudios e inventarios dirigidos a identificar e inventariar los recursos del territorio.
- b) Acciones de formación dirigidas a potenciar aquellos oficios y actividades propias del territorio que habían quedado en el olvido y forman parte del acervo cultural y económico de la comarca.
- c) Jornadas divulgativas dirigidas a informar y sensibilizar a la población sobre los recursos del territorio, sus principales actividades socioeconómicas y sus sectores productivos.
- d) Nuevas infraestructuras comarcales que permitan valorizar los recursos medioambientales, paisajísticos, arqueológicos y patrimoniales, así como caracterizar las señas de identidad del territorio.
- e) Organización y presencia en ferias para visibilizar la marca territorial “Comarca de la Alcarria Conquense”, que engloba una oferta de calidad turística y un rico patrimonio arquitectónico, cultural y gastronómico.

f) Material promocional de la comarca enfocado a crear y divulgar una imagen territorial que inicialmente no existía y que a lo largo del tiempo se ha ido construyendo en el imaginario de la población local, en la administración pública y en el conjunto de la sociedad.

En total se han impulsado y gestionado 112 proyectos (Cuadro 9), entre los que destacan los dirigidos a la formación de la población (37) y al desarrollo de estudios e inventarios (24). Ambos tipos de actuaciones, enfocados hacia la valorización del conocimiento y el patrimonio local, representan más del 50% de los proyectos y alrededor del 40% del monto de inversión destinado a esta clase de medidas.

En el periodo analizado (1991-2021) se identificaron cinco etapas (Figura 8) por las que han transitado los proyectos orientados a la promoción de la identidad local.

1ª etapa. Identificación y divulgación de los recursos del territorio. Los proyectos financiados tuvieron como objetivo identificar y divulgar, entre la población local e instituciones públicas y privadas, los principales recursos del territorio, como fueron la elaboración de inventarios y otros estudios (arquitectura popular, paisaje, humedales, etc.).

2ª etapa. Puesta en valor de recursos del territorio. Los recursos que fueron identificados en proyectos previos se convirtieron en productos turísticos y/o museísticos. La inversión se destinó a su recuperación material, señalización y promoción entre la población de la comarca. Estas intervenciones contribuyeron a recuperar los recursos naturales, arquitectónicos, gastronómicos y etnográficos que el territorio posee y a mostrar cómo éstos forman parte intrínseca de la identidad local.

3ª etapa. Visibilización del territorio como comarca. En esta fase se transitó de una visión local a una comarcal, que consideraba a todo el territorio de la Alcarria Conquense con recursos, historia, tradiciones y cultura común. Los proyectos de inversión se dirigieron a visibilizar y promocionar el concepto de comarca, tanto en el interior del territorio como hacia afuera, en el contexto provincial y nacional.

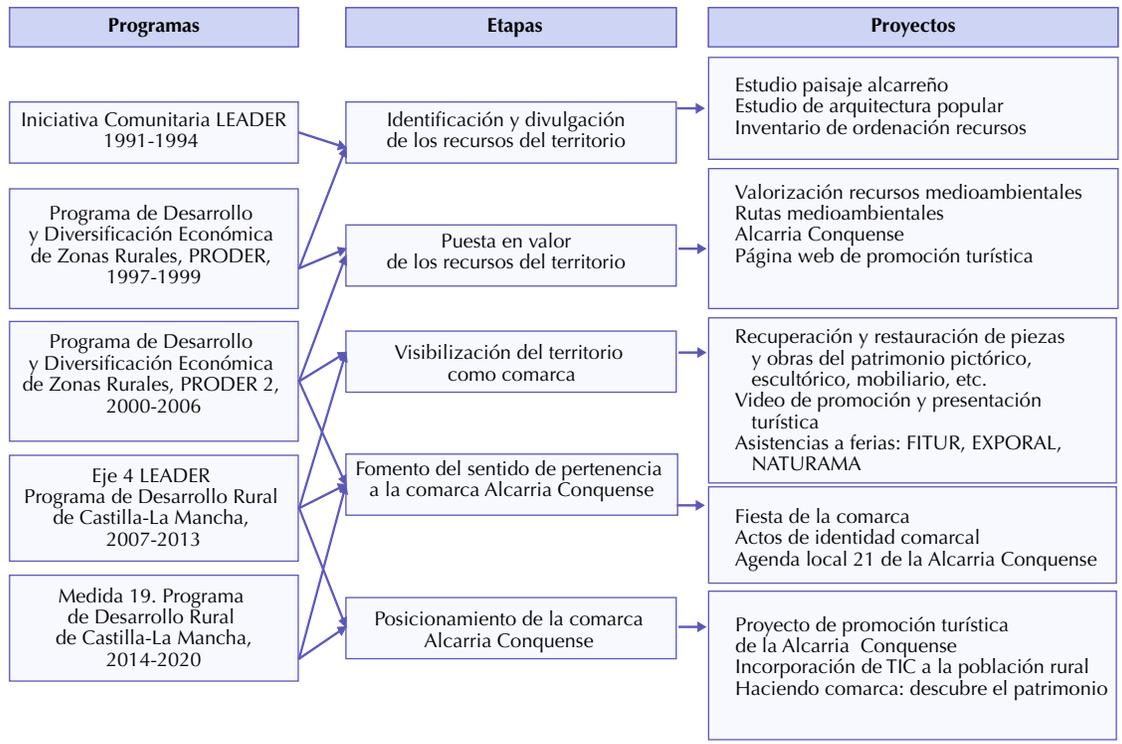
Cuadro 9

Tipología de proyectos que han favorecido la promoción de la identidad local

<i>Tipo de proyectos</i>	<i>Núm. de proyectos</i>	<i>Inversión total (€)</i>
Estudios e inventarios	24	415 598
Acciones de formación	37	538 837
Jornadas divulgativas	13	216 664
Nuevas infraestructuras comarcales	17	855 392
Organización y presencia en ferias	11	157 980
Elaboración material promocional de la comarca	10	133 718
Total	112	2 320 188

Fuente: Elaboración propia.

Figura 8
Relación entre los programas, etapas y proyectos



Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de programas de desarrollo rural.

4ª etapa. Fomento del sentido de pertenencia a la comarca de la Alcarria Conquense. Se trató de una extensión de la etapa anterior, la cual tuvo como objetivo fomentar el sentido de pertenencia entre la población de la comarca, potenciando los rasgos históricos, culturales, gastronómicos, económicos, etc., que la identifican. Con este fin se desarrollaron proyectos como el “Día de la Comarca” o la “Fiesta del Olivo de la Alcarria”. Asimismo, se avanzó en la señalización de la comarca, de sus municipios y de sus principales elementos arquitectónicos.

5ª etapa. Posicionamiento de la comarca Alcarria Conquense, principalmente en dos sectores económicos: la industria agroalimentaria y el turismo rural. Los proyectos de inversión tuvieron, entre otros objetivos, promover la imagen de la Alcarria a través de las marcas de calidad agroalimentaria que tienen en su denominación el nombre de la comarca, tal es el caso de las Denominaciones de Origen Protegida (DOP) Aceite de la Alcarria y Miel de la Alcarria. En el sector del turismo rural, los proyectos de inversión se dirigieron a la promoción externa de la comarca como destino turístico, a través de páginas web, asistencia a ferias nacionales e internacionales, material divulgativo, etcétera.

Discusión

A lo largo de los años, la experiencia de los programas LEADER ha dado lugar a un gran número de trabajos que analizan su impacto en diversas áreas, entre ellas las relativas a la gobernanza territorial. Su importancia como objeto de estudio se relaciona con la aplicación de un mismo enfoque (territorial, integrado y ascendente) en una gran diversidad de países y regiones por largos periodos de tiempo. Esta condición posibilita la generación de evidencia empírica sobre la forma en que este modelo de desarrollo ha sido aplicado en distintos contextos. De ahí que las regiones beneficiadas por los programas LEADER sean consideradas por algunos especialistas como una suerte de “laboratorios territoriales” en los que es posible someter a prueba enfoques innovadores que, en función de sus resultados, pudieran ser incorporados a las políticas de desarrollo rural de la Unión Europea (García et al., 2005; Aranda, 2019; Chia y Torre, 2020).

Los estudios coinciden en que, a lo largo de estos treinta años, los programas con metodología LEADER han logrado implementar una nueva forma de gobernanza en las áreas rurales de Europa (Esparcia et al., 2015; Serrano et al., 2021). Algunos incluso plantean que el diseño de este tipo de programas constituye el ejemplo más acabado, al menos teóricamente, de cómo debe ser implementada la gobernanza territorial a nivel local (Esparcia y Abassi, 2020). En este sentido, se considera que los programas con metodología LEADER no sólo promueven el desarrollo económico y social de las localidades rurales en declive, sino que, además, activan en ellas mecanismos de cooperación, coordinación y cohesión social, configurándose como verdaderos instrumentos de gobernanza territorial (Abad, 2014; Esparcia y Abassi, 2020).

En el caso analizado es evidente cómo se ha visto modificada la calidad de la gobernanza territorial a lo largo de los últimos treinta años. Aunque desde 1984 existía ya en el territorio una entidad sin ánimo de lucro trabajando en la promoción del desarrollo endógeno, no fue sino hasta 1991, con la Iniciativa Comunitaria LEADER, que se conformó el primer GAL de ámbito comarcal. A partir de ese momento, la Alcarria Conquense se ha visto beneficiada con cinco programas de desarrollo rural que han representado inversiones por un monto superior a los 46.6 millones de euros, provenientes tanto de fondos públicos (de la Unión Europea y de las administraciones nacionales), como de fondos privados.

A lo largo de este periodo, la composición y normatividad del GAL se ha ido adecuando a los requerimientos de las convocatorias de los respectivos programas, incrementando la diversidad y el número de sus asociados, así como su representatividad jurídica y territorial. Los cambios en los estatutos del GAL han incentivado la participación de los actores que tienen mayor incidencia sobre el territorio, así como la de aquellos que pertenecen a grupos subrepresentados. Además, se han promovido medidas como: impulsar nuevas figuras asociativas y crear un gran número de espacios y canales de participación a partir de los cuales se busca incorporar las necesidades de todos los habitantes

y sectores a los programas de desarrollo rural; coordinar la ejecución de los proyectos con las autoridades regionales y locales; informar y transparentar las acciones del GAL; y generar espacios de aprendizaje, diálogo y toma de decisión. En suma, se puede decir que la participación social se ha consolidado a partir de la implementación de los programas de desarrollo rural con metodología LEADER.

En lo que concierne al fomento de la cooperación y la creación de redes, destacan los proyectos orientados a promocionar los productos locales, valorizar el patrimonio y fortalecer la cohesión territorial, sobre todo en los ámbitos nacional y subnacional. No obstante, es importante destacar que los proyectos que involucran el establecimiento de vínculos con otros GAL de la Unión Europea son casi inexistentes, situación que ha limitado el aprendizaje y la transferencia de buenas prácticas entre grupos y territorios. En esta medida en particular, los proyectos ejecutados poseen un fuerte anclaje regional y local que no se corresponde con la trayectoria del territorio, ni con los principios del enfoque LEADER.

Lo contrario sucede en el caso de los proyectos cuyo objetivo principal es la promoción de la identidad territorial y local. A lo largo del periodo analizado, estos proyectos experimentaron una evolución progresiva que les permitió transitar de la mera identificación de los recursos territoriales a su visibilización y puesta en valor, y de manera más reciente, a su apropiación por parte de los pobladores locales. Este proceso ha derivado en el fortalecimiento de dos sectores que concentran la mayor parte de los recursos del territorio y a partir de los cuales se pretende insertar a la comarca en el contexto nacional e internacional: el sector agroalimentario y el turismo rural. La obtención de la Denominación de Origen Protegida (DOP) para el aceite, así como el posicionamiento de la comarca como destino turístico rural, constituyen logros importantes que han contribuido al fortalecimiento de la identidad y el sentido de pertenencia de los habitantes del territorio.

En resumen, a partir de los criterios establecidos por Sancho y Reinoso (2013), el enfoque LEADER ha sido un factor que ha contribuido a mejorar la gobernanza y movilizar el potencial endógeno de la Alcarria Conquense. Destacan, sobre todo, las mejoras en términos de la gobernanza local, evidentes en la integración horizontal de actores y sectores; en la existencia de mecanismos de participación, comunicación y gestión de conflictos; así como en el fortalecimiento de la identidad local. Respecto de la gobernanza multinivel, si bien existe coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, se requiere fortalecer más la integración vertical y los intercambios con otros GAL de la Unión Europea. Asimismo, de cara a los siguientes periodos de programación, se considera importante recuperar la autonomía del GAL frente a las administraciones estatales.

En numerosos estudios de caso se ha documentado la existencia de problemas en la implementación de la gobernanza multinivel en el contexto de los programas con metodología LEADER. Los más frecuentes refieren a: tensiones que se presentan por la distribución del poder entre los niveles supranacional, nacional, regional y local (Böcher, 2008; Esparcia et al., 2015); interferencias de las administraciones públicas en el diseño y aplicación de las estrategias de desarrollo (Martínez et al., 2015); concentración de atribucio-

nes en algunos niveles jerárquicos (Esparcia y Abassi, 2020); burocratización de los procesos administrativos (Serrano et al., 2021); falta de reconocimiento de los GAL a nivel regional (Navarro et al., 2016); politización del proceso de asignación de recursos y surgimiento de prácticas clientelares, entre otros aspectos (Ray, 2000; Shucksmith, 2000).

La gran mayoría de estas investigaciones señalan como punto de inflexión los cambios en el marco regulatorio que se dieron a partir de 2007 como producto de la inclusión de LEADER en los Programas de Desarrollo Rural (Chatzichristos y Barraí, 2021). A partir de ese año, el enfoque LEADER dejó de ser una Iniciativa Comunitaria para convertirse en un eje más de los Programas de Desarrollo Rural que ejecuta cada uno de los Estados miembros. El cambio en la normatividad implicó, entre otras cosas, un incremento en la injerencia y las atribuciones de las administraciones públicas. Esta situación ha contribuido a politizar los procesos de desarrollo territorial, deteriorando la autonomía que había caracterizado la actuación de los GAL durante los primeros años (Chatzichristos y Barraí, 2021). En muchas ocasiones esto ha repercutido en la continuidad de proyectos e iniciativas locales. Por ejemplo, en el periodo 2007-2013 el Programa de Desarrollo Rural de Castilla-La Mancha, desarrollado por la Consejería de Agricultura, Agua y Desarrollo Rural, no contempló entre sus medidas de actuación el apoyo a la industria agroalimentaria, sector que había sido ampliamente beneficiado en programas anteriores debido al papel preponderante que desempeña en la Alcarria Conquense. Este hecho generó inconformidad por parte del GAL y otras empresas y cooperativas de la región. Aunque esta medida fue recuperada en el siguiente periodo de programación (2014-2020), la interrupción supuso un freno a la inversión y al desarrollo del sector agroindustrial en la comarca.

Otro problema que se reporta es que, pese a la retórica existente alrededor del potencial del enfoque LEADER para promover procesos de desarrollo endógeno, los recursos presupuestales que en España se destinaron al Eje 4 (2007-2013) y a la Medida 19 (2014-2020), siguen siendo exiguos en comparación con los que se destinan a otras medidas de los Programas de Desarrollo Rural. El limitado porcentaje de fondos públicos canalizado para el desarrollo de proyectos con enfoque LEADER evidencia, hasta cierto punto, el recelo de las autoridades regionales y nacionales hacia las dinámicas sociales y políticas que derivan de la aplicación del enfoque ascendente (Esparcia et al., 2015).

Conclusiones

Uno de los principales ámbitos en los que han sido aplicados los principios de la gobernanza territorial lo constituye la promoción del desarrollo rural integrado. La experiencia más significativa y con mayor trayectoria al respecto es la Iniciativa Comunitaria LEADER y los subsecuentes programas de desarrollo rural que han incorporado esta metodología. La gobernanza territorial rural, promovida y ejercida a lo largo de tres décadas mediante estos programas, ha procurado hacer efectivos los principios del desarrollo endógeno,

promoviendo la participación de los actores y sectores relevantes a nivel local a partir de la constitución de partenariados –denominados Grupos de Acción Local–, a cargo del diseño, ejecución y gestión de la estrategia de desarrollo.

A pesar de las problemáticas que reporta la literatura respecto a la implementación del enfoque LEADER, existe un consenso generalizado en torno a su eficacia para promover procesos de democratización, liderazgo, aprendizaje, gestión y toma de decisión en contextos rurales rezagados. Asimismo, se reconoce plenamente su papel como catalizador de políticas territoriales y generador de procesos de desarrollo rural endógeno impulsados desde una perspectiva ascendente.

El análisis desarrollado en este trabajo muestra que en los últimos treinta años se ha registrado un cambio relevante en la forma en que se concibe la gobernanza territorial en la Alcarria Conquense. De los enfoques sectoriales *top down*, centrados en la promoción de actividades económicas tradicionales, se ha transitado a un nuevo modelo de organización y gestión encabezado por el GAL, con un abordaje *bottom up* que favorece el impulso de iniciativas innovadoras, acordes con los atributos y recursos del territorio. El ejemplo más claro de este tipo de iniciativas lo constituye el turismo rural, actividad que pasó de ser prácticamente inexistente, a constituirse en un sector fuerte y consolidado, generador de empleo e ingreso en la comarca. Otro ejemplo relevante es el relacionado con la valorización de productos agroindustriales locales, como el aceite o la miel, a través de la obtención de la Denominación de Origen Protegida. Ambas iniciativas, financiadas con fondos europeos, fueron sugeridas e implementadas por actores locales en el contexto de las estrategias impulsadas por los programas LEADER.

Por otro lado, se observa cómo de 1991 a la fecha la participación y representatividad de los actores dentro del GAL se ha incrementado de manera notable, fortaleciendo un estilo de desarrollo asociativo, multisectorial e integrado. En el caso analizado es evidente que la arquitectura institucional emanada de la implementación de programas con enfoque LEADER ha favorecido la articulación de todos los actores y grupos de interés, así como su incorporación a los procesos de planificación territorial, bajo dinámicas que refuerzan su identidad local y su sentido de pertenencia.

No obstante, si se pretende consolidar la europeización de los territorios rurales, se requiere trabajar más en una vinculación de tipo transnacional que permita el intercambio de experiencias, conocimientos y buenas prácticas entre países, promoviendo así una mayor integración y cohesión. Hasta el momento el logro de este objetivo sigue siendo una tarea pendiente para numerosos GAL, lo que demanda acciones para su fortalecimiento de cara al próximo periodo de programación.

Respecto de la trayectoria del CEDER Alcarria Conquense, se puede afirmar que éste ha sido capaz de adaptarse a los contextos técnicos y normativos de cada uno de los programas que ha gestionado desde 1997, consolidándose como un GAL maduro y experimentado, con amplia representatividad y reconocimiento por parte de los habitantes de la comarca. Sin embargo, al igual que sucedió en otras regiones de España y Europa, la

inclusión de LEADER en los Programas de Desarrollo Rural ha politizado el proceso de asignación y gestión de recursos, propiciando, entre otras cosas, el resurgimiento de conductas clientelares, el incremento de la carga burocrática del GAL y la pérdida relativa de su autonomía. La incorporación de este marco burocrático normativo restó a los actores locales poder para determinar y operar sus propias estrategias de desarrollo, transfiriendo parte de la responsabilidad de asignar y gestionar los fondos a los gobiernos nacionales y regionales. A más de quince años de que entraran en vigor estos cambios, existe suficiente evidencia para argumentar que el papel conferido a estas instancias ha tenido un impacto negativo sobre el modelo de gobernanza multinivel que en su momento posicionó a LEADER como una política de desarrollo rural emblemática, a pesar de sus obvias limitaciones presupuestales.

De esta manera, la gobernanza territorial que se asocia a la implementación del enfoque LEADER en la Alcarria Conquense muestra resultados ambiguos. Por un lado, se aprecia fortaleza en términos de la integración horizontal, que articula sectores, políticas y agentes en el territorio; y por otro, se percibe cierto grado de deterioro en la integración vertical de los distintos niveles políticos administrativos, en particular en las escalas nacionales y subnacionales. Como se señaló previamente, este problema no es exclusivo del territorio y el GAL analizados en este trabajo, y debiera ser objeto de reflexión por parte de las autoridades nacionales y de la Unión Europea. Si la gobernanza se piensa como producto de un proceso de aprendizaje que involucra la construcción de una visión compartida entre los agentes comprometidos en un territorio, se requiere hacer ajustes que restablezcan su carácter ascendente, democrático y descentralizado, fortaleciendo la integración tanto sectorial como multinivel.

Referencias bibliográficas

- Abad, L. (2014). Gobernanza en espacios periurbanos a través de la iniciativa europea LEADER: el caso de la comarca madrileña de Las Vegas. *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, 34(1), 9. https://doi.org/10.5209/rev_aguc.2014.v34.n1.45190
- Aranda, Y. (2019). El desarrollo rural con enfoque territorial y el análisis de los procesos de gobernanza. En Y. Aranda-Camacho (ed.), *Procesos de gobernanza territorial: un análisis para la provincia del Tequendama-Cundinamarca* (pp. 63-91). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/77468>
- Balente-Herrera, O., Díaz-Puente, J. y Parra-Vázquez, M. (2013). Evaluación de la institucionalización de la nueva gobernanza en el desarrollo rural en México. *Economía, Sociedad y Territorio*, 13(42), 495-519. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-84212013000200008
- Berelson, B. (1952). *Content analysis in communication research*. <https://psycnet.apa.org/record/1953-07730-000>
- 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>
- Beisheim, M., Campe, S. y Schäferhof, M. (2010). Global governance through public-private partnerships. En H. Enderlein, S. Wälti y M. Zürn (eds.), *Handbook on multi-level governance* (pp. 370-382). Cheltenham: Edward Elgar. <http://ndl.ethernet.edu.et/bitstream/123456789/53786/1/3.Henrik%20Enderlein.pdf>
- Cazorla, A. (1997). La nueva planificación: hacia una estrategia de desarrollo basada en el aprendizaje social. En *Experiencias de desarrollo rural en una iniciativa LEADER*. Madrid: Dirección General de Agricultura y Alimentación.
- Cazorla Montero, A., De Los Ríos, I. y Díaz-Puente, J. (2005). La iniciativa comunitaria LEADER como modelo de desarrollo rural: aplicación a la región capital de España. *Agrociencia*, 39(6), 697-708. https://www.researchgate.net/publication/28097047_La_iniciativa_comunitaria_leader_como_modelo_de_desarrollo_rural_aplicacion_a_la_region_capital_de_Espana
- Ceder Alcarria Conquense. (2016). *Estrategia de desarrollo local de la Comarca la Alcarria Conquense*. Centro de Desarrollo Rural Alcarria Conquense.
- Ceder Alcarria Conquense. (2021). *La Alcarria Conquense en cifras*. Centro de Desarrollo Rural Alcarria Conquense. <https://www.alcarriaconquense.com/index.php?sec=parajes>
- Chatzichristos, G., y Barraí, H. (2021). Social innovation in rural governance: A comparative case study across the marginalised rural EU. *Journal of Rural Studies*, 99, 193-203. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2021.06.004>
- Chatzichristos, G., Nagopoulos, N. y Poulimas, M. (2021). Neo-endogenous rural development: A path toward reviving rural Europe. *Rural Sociology*, 86(4), 911-937. <https://doi.org/10.1111/ruso.12380>
- Chia, E. y Torre, A. (2020). Gobernanza territorial a través del prisma de los instrumentos, aprendizajes y conflictos. *Investigaciones Geográficas*, 60, 18. <https://doi.org/10.5354/0719-5370.2020.57285>
- Chmielinski, P. (2011). On community involvement in rural development. A case of LEADER programme in Poland. *Economics & Sociology*, 4(2), 120-129. <https://doi.org/10.14254/2071-789x.2011/4-2/11>
- Comisión Europea. (2006). *El enfoque LEADER. Guía básica*. Comisión Europea, Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural. <https://ec.europa.eu/enrd/enrd-static/fms/pdf/2B954035-C7F2-D93C-B2DB-07C04ED1F1A7.pdf>
- Comisión Europea. (2008a). El futuro del mundo rural. *Boletín de las Comunidades Europeas*, 4(88). <https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/cc9b4a65-0bea-41ef-a959-20d9ba52af4f/language-es>
- Comisión Europea. (2008b). Libro verde sobre la cohesión territorial: el camino a seguir. *Inforegio*, 28, 1-20. <https://www.upv.es/contenidos/CAMUNISO/info/U0526156.pdf>
- Davoudi, S., Evans, N., Governa, F. y Santangelo, M. (2008). Territorial governance in the making. Approaches, methodologies, practices. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 46, 33-52. <https://bage.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/article/view/677>
- De los Ríos-Carmenado, I. (2002). *Innovación para el desarrollo rural: la Iniciativa LEADER como laboratorio de aprendizaje*. Madrid: Agrícola.
- Decreto 108/2021. (2021). Decreto 108/2021, de 19 de octubre, por el que se determinan las

- zonas rurales de Castilla-La Mancha, conforme a la tipología establecida en el artículo 11 de la Ley 2/2021 de 7 de mayo, de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo Rural en Castilla-La Mancha. *Diario Oficial de Castilla-La Mancha*. https://www.castillalamancha.es/sites/default/files/documentos/pdf/20211025/17.-_decreto_108_2021_de_19-10_zonas_rurales_clm_docm_25-10-2021.pdf
- Díaz Puente, J., Gallego Moreno, F. y Vidueira Mera, P. (2011). La estructuración y dinamización social para una mejor gobernanza de las comunidades rurales: caso de estudio en Cuenca, España. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 8(66), 73-101. <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/desarrolloRural/article/view/1664>
- EENRD. (2010). *Capturing impacts of LEADER and of measures to improve quality of life in rural areas*. Documento de Trabajo. European Evaluation Network for Rural Development. <https://ec.europa.eu/enrd/enrd-static/fms/pdf/8AA6C56D-C716-CF81-014F-1F2890807D23.pdf>
- Enderlein, H., Wälti, S. y Zürn, M. (2010). *Handbook on multi-level governance*. Cheltenham: Edward Elgar. <http://ndl.ethernet.edu.et/bitstream/123456789/53786/1/3.Henrik%20Enderlein.pdf>
- Esparcia, J. y Abbasi, F. (2020). Territorial governance and rural development: Challenge or reality? En E. Cejudo y F. Navarro (eds.), *Neoendogenous development in European rural areas* (pp. 33-60). Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-33463-5_3
- Esparcia, J. y Escribano, J. (2012). La dimensión territorial en la programación comunitaria y el nuevo marco de políticas públicas: desarrollo rural territorial, reforma de la PAC y nuevo LEADER. *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, 32(2). https://doi.org/10.5209/rev_AGUC.2012.v32.n2.39719
- Esparcia, J., Escribano, J. y 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, 29-42. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2015.09.005>
- ESPON. (2013). *Towards better territorial governance in Europe. A guide for practitioners, policy and decision makers based on contributions from the ESPON TANGO Project*. European Observation Network for Territorial Development and Cohesion, European Regional Development Fund. https://archive.espon.eu/sites/default/files/attachments/ESPON_Governance_Handbook.pdf
- European Commission. (2009). *Green paper on territorial cohesion. Turning territorial diversity into strength*. Bruselas: Directorate General for Regional Policy. European Commission. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0616:FIN:EN:PDF>
- Eurostat. (2022). *Population density by NUTS 3 regio*. Data Browser. https://doi.org/10.2908/DEMO_R_D3DENS
- Faludi, A. (2012). Multi-level (territorial) governance: Three criticisms. *Planning Theory & Practice*, 13(2), 197-211. <https://doi.org/10.1080/14649357.2012.677578>
- Farinós, J. (2008). Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 46. <https://www.bage.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/article/view/668>
- Farinós, J. (2015). Desarrollo territorial y gobernanza: refinando significados desde el debate teórico pensando en la práctica. Un intento de aproximación fronética. *DRd - Desenvolvimento Regional em Debate*, 5(2), 4-24. <https://doi.org/10.24302/drd.v5i2.993>

- Gallego Moreno, F., Díaz-Puente, J. y Muñoz Antonio, M. (2021). *Treinta años de aplicación de la metodología LEADER en la Alcarria Conquense. 1991-2021*. CEDER Alcarria Conquense.
- Gallego, F., Díaz, J., Quesada, D. y Bettoni, M. (2021). Modelling critical innovation factors in rural agrifood industries: A case study in Cuenca, Spain. *Sustainability*, 13(17). <https://doi.org/10.3390/su13179514>
- García, J., Febles, M. y Zapata, V. (2005). La iniciativa comunitaria LEADER en España. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 39, 361-398. <https://bage.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/article/view/509>
- Glückler, J., Rehner, J. y Handke, M. (2019). Gobernanza, redes y territorio. *Revista de Geografía Norte Grande*, 74, 5-20. <https://doi.org/10.4067/S0718-34022019000300005>
- González, R. (2012). La identidad local en las visiones de desarrollo. *Revista de Geografía Espacios*, 2(4), 49-69. <https://doi.org/10.25074/07197209.4.341>
- Goodwin, M. (1998). The governance of rural areas: Some emerging research issues and agendas. *Journal of Rural Studies*, 14(1), 5-12. [https://doi.org/10.1016/S0743-0167\(97\)00043-0](https://doi.org/10.1016/S0743-0167(97)00043-0)
- Gorenstein, S., Napal, M. y Olea, M. (2007). Territorios agrarios y realidades rururbanas. Reflexiones sobre el desarrollo rural a partir del caso pampeano bonaerense. *Eure. Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, 33(100) 91-113. <https://doi.org/10.4067/s0250-71612007000300006>
- Hufty, M. (2006). Marco conceptual y analítico de la gobernanza. En *International Conference. Gobernabilidad y Gobernanza de los Territorios de América Latina* (pp. 19-21). Cochabamba, Bolivia.
- INE. (2021). *Cifras oficiales de población resultantes de la revisión del padrón municipal*. Instituto Nacional de Estadística. <https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=2869>
- Katonáné Kovács, J., Varga, E. y Nemes, G. (2016). Understanding the process of social innovation in rural regions: Some Hungarian case studies. *Studies in Agricultural Economics*, 118(1), 22-29. https://www.researchgate.net/publication/301826738_Understanding_the_process_of_social_innovation_in_rural_regions_some_Hungarian_case_studies
- Kull, M. (2009). *EU multi-level governance in the making-the community initiative LEADER+ in Finland and Germany*. En USA Eleventh Biennial International Conference, Los Ángeles, 23 a 25 de abril. <https://core.ac.uk/download/pdf/52243632.pdf>
- Labigalini, L. (2012). Entender la gobernanza territorial y sus posibilidades: arreglos productivos locales (APL) y tours. *Interações*, 13(1), 93-104. <https://doi.org/10.1590/s1518-70122012000100009>
- Le Galès, P. (1998). Régulation, gouvernance et territoire. En J. Commaille y B. Jobert (dirs.), *La régulation politique à paraître* (pp. 225-226). París: Presses de Sciences.
- Martínez, A., Sacristán, H. y Yagüe, J. (2015). Are local action groups, under LEADER approach, a good way to support resilience in rural areas? *Ager. Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural*, 18, 39-63. <https://recyt.fecyt.es/index.php/AGER/article/view/38069>
- Meuleman, L. (2008). *Public management and the metagovernance of hierarchies, networks and markets: The feasibility of designing and managing governance style combinations*. Heidelberg, Alemania: Physica-Verlag Springer.
- Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino. (2012). *LEADER en España (1991-2011). Una contribución activa al desarrollo rural*. Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y

- Marino. https://www.mapa.gob.es/es/desarrollo-rural/publicaciones/publicaciones-de-desarrollo-rural/INFORME LEADER_tcm30-131208.pdf
- Navarro, F., 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>
- Neto, P. (2007). Strategic planning of territorial image and attractability. En A. Matias, P. Nijkamp y P. Neto (eds.), *Advances in modern tourism research* (pp. 233-256). Évora, Portugal: Physica-Verlag HD. https://doi.org/10.1007/978-3-7908-1718-8_12
- OCDE. (2008). *El nuevo paradigma rural. Políticas y gobernanza*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. <https://doi.org/10.1787/9788449107610-es>
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ostrom, E. (1999). Social capital: A fad or a fundamental concept? En P. Dasgupta e I. Serageldin (eds.), *Social capital: A multifaceted perspective*. Washington, D.C.: World Bank.
- Precedo, A. (2006). Cooperación intermunicipal e identidad territorial en espacios rurales: el futuro de la comarca. *Urban Public Economics Review*, 6, 113-149. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=50400605>
- Ray, C. (2000). The EU LEADER Programme: Rural Development Laboratory. *Sociologia Ruralis*, 40(2), 163-171. <https://doi.org/10.1111/1467-9523.00138>
- Rosas, F., Calderón, J. y Campos, H. (2012). Elementos conceptuales para el análisis de la gobernanza territorial. *Quivera. Revista de Estudios Territoriales*, 14(2), 113-136. <https://quivera.uaemex.mx/article/view/9628>
- Sancho, J. y Reinoso, D. (2012). Evaluación del impacto. Programa LEADER en los territorios rurales. Indicadores. *Boletín de la A.G.E.N.*, pp. 11-32. Universitat de València / Red Estatal de Desarrollo Rural.
- Sancho, J. y Reinoso, D. (2013). De la evaluación tradicional a la medición del impacto en los programas de desarrollo rural de la Unión Europea con especial referencia a Leader: una primera aproximación. *GeoFocus. International Review of Geographical Information Science and Technology*, 13(2), 212-230. <https://www.geofocus.org/index.php/geofocus/article/view/295>
- Serrano, A., Hernández, M. y Barthe, L. (2021). La gobernanza multinivel como elemento clave dentro del programa LEADER para el desarrollo territorial y el empoderamiento de los actores locales: los casos de Aragón y Midi-Pyrénées. *Cuadernos Geográficos*, 60(3), 192-211. <https://doi.org/10.30827/cuadgeo.v60i3.17750>
- 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>
- Thuessen, A. y Nielsen, N. (2014). A territorial perspective on EU's LEADER approach in Denmark: The added value of community-led local development of rural and coastal areas in a multi-level governance settings. *European Countryside*, 6(4), 307-326. <https://doi.org/10.2478/euco-2014-0017>
- Tirado, J. (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>

- Zajda, K. (2014). Problems of functioning of polish local action groups from the perspective of the social capital concept. *Eastern European Countryside*, 20(1), 73-97. <https://doi.org/10.2478/eec-2014-0004>
- Zapatero, J. y Muñoz, M. (1999). Instrumentos específicos de desarrollo rural: la Iniciativa Comunitaria LEADER y el Programa Operativo PRODER. *Polígonos. Revista de Geografía*, 8, 21-38. <https://doi.org/10.18002/pol.v0i8.815>

ACERCA DE LOS AUTORES

José Álvaro Hernández-Flores es doctor en Ciencias con especialidad en Estrategias para el Desarrollo Agrícola Regional por el Colegio de Postgraduados. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores, nivel 2. Ha desarrollado estancias de investigación en el Instituto Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires, el Centro de Estudios del Desarrollo Económico y Social de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, y la Facultad de Trabajo Social de la Universidad de Castilla-La Mancha. Actualmente se desempeña como profesor investigador en el Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México. Entre sus líneas de investigación destacan: el desarrollo rural, los procesos de periurbanización, los conflictos territoriales y las estrategias de hogares rurales y periurbanos.

Francisco José Gallego-Moreno es doctor en Planificación de Proyectos de Desarrollo Rural y Gestión Sostenible por la Universidad Politécnica de Madrid, así como licenciado en Humanidades y diplomado universitario en Trabajo Social por la Universidad de Castilla-La Mancha, España. Desde 2015 ejerce como docente investigador en la Facultad de Trabajo Social de la Universidad de Castilla-La Mancha, institución donde forma parte del grupo de investigación Innovación y Evaluación de Servicios Sociales. Es miembro colaborador del grupo de investigación GESPLAN de la Universidad Politécnica de Madrid, y de la línea de generación o aplicación del conocimiento Territorios y Estrategias de Reproducción Social de la Agricultura Familiar, del Colegio de Postgraduados, México. Sus líneas de investigación se encuentran relacionadas con la implementación del enfoque territorial en las políticas públicas de desarrollo rural y el desarrollo e innovación social en el medio rural.

José-María Díaz-Puente es doctor en Ingeniería Agrónoma por la Universidad Politécnica de Madrid (UPM). En 1999 ingresó en el Programa de Formación de Personal Investigador de la Comunidad de Madrid y completó su formación en la UPM (Departamento de Proyectos y Planificación Rural) y en las universidades de Berkeley (Institute of Urban and Regional Development) y Stanford (Policy Analysis & Evaluation Division). Actualmente es profesor titular en la UPM. Ha impartido docencia en las universidades Antonio de Nebrija, Stanford y Colegio de Postgraduados de México. Ha cooperado con gobiernos, universidades y empresas en el marco de la planificación y evaluación de distintas políticas públicas a nivel regional, nacional, europeo e internacional. Sus líneas de investigación se centran en la evaluación, planificación y gestión de políticas y programas, especialmente en relación con el desarrollo socioeconómico, regional y rural.

Maddalena Bettoni es ingeniera agrónoma, centrada en el desarrollo rural en países tropicales y subdesarrollados por EARTH University en Costa Rica. Cuenta con máster en Planificación de Proyectos de Desarrollo Rural y Gestión Sostenible por la Universidad Politécnica de Madrid, institución donde actualmente se desempeña como investigadora junior. Se ha especializado en planificación y evaluación de proyectos y gestión sostenible de recursos naturales. Ha trabajado en proyectos de investigación sobre procesos de innovación multiactor, capital social como base para el desarrollo rural y sistemas internacionales de comercio agroalimentario sostenible.

RECIBIDO: 19 de diciembre de 2023.

DICTAMINADO: 4 de junio de 2024.

ACEPTADO: 25 de junio de 2024.