

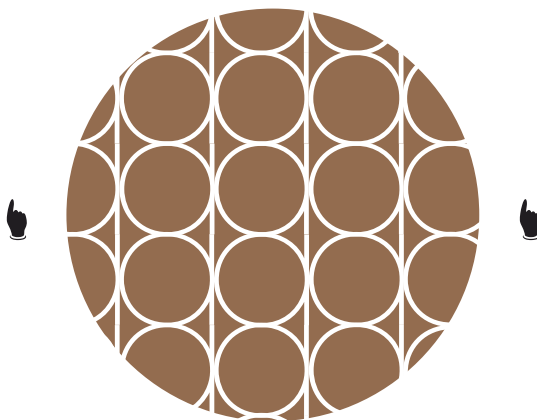


ager

REVISTA
DE ESTUDIOS
SOBRE
DESPOBLACIÓN
Y DESARROLLO
RURAL

JOURNAL
OF DEPOPULATION
AND RURAL
DEVELOPMENT
STUDIES

42



ager
Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural
Journal of Depopulation and Rural Development Studies

COMITÉ EDITORIAL / EDITORIAL BOARD

Editor-Director

Javier Esparcia (Geografía y Sociología, Universidad de Valencia, España)

Editores asociados / Associate Editors

Germán Quaranta (Sociología, CONICET y Universidad Nacional Arturo Jauretche, Argentina) · Luis Manuel Costa Moreno (Geografía, Univ. Lisboa Et Sociedade Portuguesa de Estudos Rurais SPER, Portugal) · Damian Maye (Geografía, Univ. of Gloucestershire, UK) · Dolores Camacho (Economía, Univ. Autónoma Nacional de México y Centro de Investigaciones Multidisciplinares sobre Chiapas y la Frontera Sur, México)

Comité Editorial / Editorial Board

Milagros Alario (Geografía, Universidad de Valladolid) · Alfonsina Alberti (Antropología, Universidad Nacional de La Plata, Argentina) · Fabián Almonacid (Historia, Universidad Austral, Chile) · Otavio V. Balsadi (Economía, Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária, Brasil) · Gary Bosworth (Geografía, University of Lincoln, UK) · Elisa Botella (Economía e Historia, Universidad de Salamanca, España) · Hurbert Carton de Grammont (Sociología y Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, México) · Alessandra Corrado (Sociología, Università della Calabria, Italia) · Philomena de Lima (Sociología, University of Highlands and Islands, Scotland, UK) · Jaime Escribano (Geografía, Universidad de Valencia, España) · Ewout Frankema (Historia, Wageningen University, Holanda) · Elena Gadea (Sociología, Universidad de Murcia, España) · Keith Halfacree (Geografía, University of Swansea, UK) · María Luz Hernández Navarro (Geografía, Universidad de Zaragoza, España) · Imre Kovach (Sociología, Hungarian Academy of Sciences, Hungría) · Carmen Lozano-Cabedo (Sociología y Antropología, Universidad Nacional de Educación a Distancia, España) · Dionisio Ortiz (Economía, Universidad Politécnica de Valencia, España) · Vicente Pinilla (Economía e Historia, Universidad de Zaragoza, España) · Michaël Pouzenc (Geografía, Université de Toulouse, Francia) · Margarita Rico (Economía, Universidad de Valladolid, España) · Ángel Raúl Ruiz Pulpón (Geografía, Universidad de Castilla-La Mancha, España) · Dolores Sánchez (Geografía, Universidad de Barcelona, España) · Pedro Sánchez (Economía Universidad de Córdoba, España) · Diana E. Valero López (Ciencias Políticas, The James Hutton Institute, Scotland, UK) · Marisa Wilson (Geografía, University of Edinburgh, Scotland, UK)

Secretaría científica / Scientific Secretary

Jaime Escribano (Geografía, Universidad de Valencia, España)

Secretaría Técnica / Technical Secretary

Carlos Serrano (Centro de Estudios sobre la Despoblación y Desarrollo de Áreas Rurales, CEDDAR, España)

Asistente al Editor / Editor's Assistant

Jaume Pla (Geografía, Universidad de Valencia, España)

Consejo Asesor / Advisory Board

Víctor Bretón (Antropología, Universitat de Lleida, España) · Fernando Collantes Gutiérrez (Economía e Historia, Universidad de Oviedo, España) · Raúl Compés (Economía, Universidad Politécnica de Valencia, España) · Rafael Domínguez (Economía e Historia, Universidad de Cantabria, España) · Arlinda García Coll (Geografía, Universitat de Barcelona, España) · Cristóbal Gómez Benito (Sociología, Universidad Nacional de Educación a Distancia, España) · Manuel González de Molina (Historia, Universidad Pablo de Olavide, Sevilla, España) · Cristóbal Kay (Economía, Institute of Social Studies, Den Haag, Holanda) · Julio López Laborda (Economía, Universidad de Zaragoza) · Philip McMichael (Sociología, University of Cornell, UK) · Ángel Paniagua (Geografía, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, España) · Juan Ignacio Plaza (Geografía, Universidad de Salamanca, España) · Juan José Pujadas (Antropología, Universitat Rovira i Virgili, España) · Jesús G. Regidor (Economía, Universidad Autónoma de Madrid, España) · Antoni Tulla (Geografía, Universitat Autònoma de Barcelona, España)

Administración / Administration

Centro de Estudios sobre la Despoblación y Desarrollo de Áreas Rurales
Calle Moncasi 4, entlo. izda. 50006 Zaragoza. Tel. y fax: (34) 976 372 250. ager@ceddar.org

Envío de artículos (Normas para autores y otras informaciones)

<http://ruralager.org/es/submit-an-article/>

REVISTA
DE ESTUDIOS
SOBRE DESPOBLACIÓN
Y DESARROLLO RURALES

JOURNAL
OF DEPOPULATION
AND RURAL
DEVELOPMENT
STUDIES

41

ager



CEDDAR

CENTRO DE
ESTUDIOS SOBRE
LA DESPOBLACIÓN
Y DESARROLLO DE
ÁREAS RURALES



Universidad
Zaragoza



VNIVERSITAT
ID VALÈNCIA



ager

AGER está indexada en diferentes bases de datos. En particular, cabe destacar la indexación en Scopus, por un lado en el Scimago Journal Rank y, por otro, en el prestigioso indicador CiteScore, en el que AGER se sitúa en el segundo cuartil, con destacados índices durante los últimos años. Por otro lado, en el Índice Dialnet de Revistas (IDR), AGER se mantiene en el primer cuartil desde que se inició la indexación, en las tres grandes áreas en las que está presente (Economía, Geografía y Sociología). Por último, es especialmente importante destacar que, por su posicionamiento en el ranking de la Fundación Española de Ciencia y Tecnología (FECYT), AGER es considerada revista de primer nivel de cara a los procesos de acreditación del profesorado universitario en España (Comisión E-19).

Ager cuenta con el certificado de Revista Excelente tras haber superado con éxito el proceso de evaluación de la calidad de revistas científicas españolas llevado a cabo por la Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología (Ministerio de Ciencia e Innovación)



© De los textos, sus autores

EDITA

Publicaciones del Rolde de Estudios Aragoneses
Centro de Estudios sobre la Despoblación
y Desarrollo de Áreas Rurales
c/ Moncasi nº 4, entlo. izda. 50006-Zaragoza (Aragón)
Tfno. y fax: (+34) 976 372 250
ager.journal@gmail.com
<http://ruralager.org>

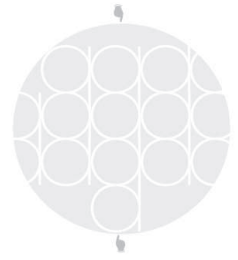
DISEÑO: Pilara Pinilla • estreudes

e-ISSN: 2340-4655

Depósito Legal: Z-3179-2001

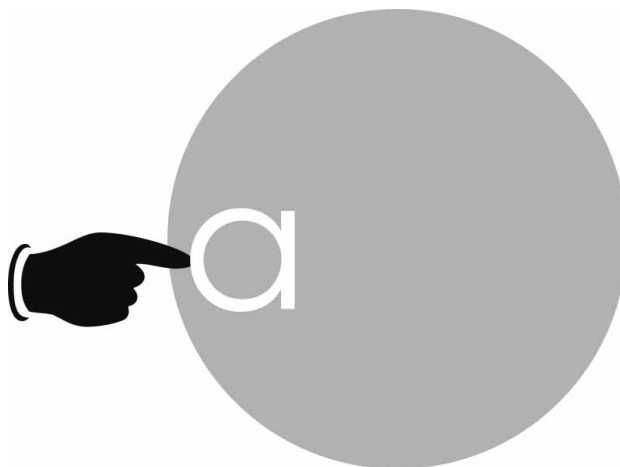
Este número de AGER ha contado con una "Ayuda a la edición de revistas científicas",
por parte del Vicerrectorado de Investigación de la Universidad de Zaragoza
y el Vicerrectorado de Investigación de la Universitat de València - Estudi General.

Sumario



- 5** *Contribuciones y limitaciones de los programas LEADER en la diversificación económica rural: Alcarria conquense, España (1991-2023)*
Francisco José Gallego Moreno, José Alvaro Hernández Flores,
José-María Díaz-Puente, Cintya Elizabeth Manrique Anticona
- 51** *La agricultura ecológica valenciana. Diagnóstico del sector y evaluación de las políticas regionales mediante una acción de investigación participativa*
Carles Sanchis-Ibor, Laura Arnalte-Mur, Amparo Blázquez-Soriano,
Marta García-Mollá, Víctor Martínez-Gómez, Olga Moreno-Pérez,
Dionisio Ortiz-Miranda
- 91** *El enfoque de la acción LEADER en los municipios con mayor riesgo de despoblación de Aragón (España) (2014-2020)*
Alberto Serrano Andrés, Eduardo Pérez Sosa, Isabel Suñén Lavilla
- 137** *El ecosistema electoral de Galicia (España): El papel de los territorios rurales en las elecciones autonómicas de 2024*
Juan Jesús González Rodríguez, Luis Barreiro-Castro
- 171** *Estrategias de participación social en la "España vaciada". Un análisis sobre el activismo rural en la sierra burgalesa*
María Elena Nogueira Joaquín, Beatriz Izquierdo Ramírez
- 203** *Reseñas bibliográficas*

*Contribuciones y limitaciones de los programas
LEADER en la diversificación económica rural:
Alcarria conquense, España (1991-2023)*



***Francisco José Gallego Moreno (*), José Alvaro Hernández Flores
(**), José-María Díaz-Puente (***), Cintya Elizabeth Manrique
Anticona (***)***

(*) Universidad de Castilla-La Mancha, España

***(**) Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales. El Colegio de México,
México***

() Universidad Politécnica de Madrid, España***

DOI: 10.4422/ager.2025.08

ager

***Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural
Journal of Depopulation and Rural Development Studies***

***Contribuciones y limitaciones de los programas LEADER en la diversificación económica rural: Alcarria conquense, España
(1991-2023)***

Ideas clave:

1. Diversificación económica como motor de desarrollo rural para hacer frente a problemas despoblamiento.
2. Impacto de programas LEADER en actividades no agrícolas como forma de dinamización del territorio.
3. Recursos financieros limitados y falta de capacidad emprendedora son desafíos para diversificar la economía.

Resumen: La diversificación económica es una de las vías a partir de las cuales se pretende impulsar el desarrollo de los territorios rurales europeos, en particular aquellos que se encuentran bajo dinámicas de estancamiento y despoblación. El objetivo de este trabajo es examinar en qué medida los programas de desarrollo rural con enfoque LEADER, implementados en La Alcarria Conquense a lo largo de los últimos 30 años, han favorecido el surgimiento y consolidación de actividades no agrícolas, y cómo estas han influido en la dinamización del territorio. A través del análisis de los programas de desarrollo, la categorización de las medidas financiadas y la valoración de sus impactos en el territorio, se concluye que las actuaciones dirigidas a apoyar a las pymes, fomentar el turismo rural y valorizar el sector agrario han sido clave para diversificar la economía del área estudiada. Entre las limitaciones asociadas a este proceso se destaca: los impactos de la dinámica demográfica sobre la capacidad emprendedora y la innovación; la pérdida de eficacia de las inversiones sobre la generación de puestos de trabajo registrada en los últimos periodos de programación, y el volumen limitado de recursos financieros que se destinan al financiamiento de programas con enfoque LEADER.

Palabras clave: Diversificación económica, despoblación, pymes, turismo rural, pluriactividad, enfoque territorial.

***Contributions and Limitations of LEADER Programmes to Rural Economic Diversification: The Case of the Alcarria Conquense
Region, Spain (1991-2023)***

Highlights:

1. Economic diversification as an engine of rural development to tackle depopulation problems.
2. Impact of LEADER programs on non-agricultural activities as a way of revitalizing the territory.
3. Limited financial resources and lack of entrepreneurial capacity are challenges to diversify the economy.

Abstract: Economic diversification is one of the ways to promote the development of European rural territories, particularly those experiencing stagnation and depopulation. The aim of this paper is to examine to what extent the rural development programs with LEADER approach, implemented in La Alcarria Conquense in the last 30 years, have favored the emergence and consolidation of non-agricultural activities and how these have influenced the dynamization of the territory. Through the analysis of the development programs, the categorization of fundable measures, and the evaluation of their impacts on the territory, it is concluded that the actions aimed at supporting SMEs, promoting rural tourism, and enhancing the agricultural sector have been crucial for diversifying the economy of the studied area. Among the limitations associated with this process include the following: the impacts of demographic dynamics on entrepreneurial capacity and innovation; the decline of effectiveness of investments in job creation recorded in recent programming periods; and the limited volume of financial resources allocated to funding programs with the LEADER approach.

Keywords: Economic diversification, depopulation, SMEs, rural tourism, pluriactivity, territorial approach.

Recibido: 15 de julio de 2024
Devuelto para primera revisión: 16 de diciembre de 2024
Devuelto para segunda revisión: 05 de marzo de 2025
Aceptado: 12 de junio de 2025

Cómo citar este artículo: Gallego-Moreno, F. J., Hernández-Flores, J. A., Díaz-Puente, J. M., Manrique-Anticona, C. E. (2025). Contribuciones y limitaciones de los programas LEADER en la diversificación económica rural: Alcarria conquense, España (1991-2023). *AGER: Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural (Journal of Depopulation and Rural Development Studies)*, (42), 5-49. <https://doi.org/10.4422/ager.2025.08>

Francisco José Gallego Moreno. <https://orcid.org/0000-0002-2908-0513>

Correo electrónico: fcojose.gallego@uclm.es

José Álvaro Hernández Flores. <https://orcid.org/0000-0002-8349-0505>

Correo electrónico: jalvaro@colmex.mx

José-María Díaz-Puente. <https://orcid.org/0000-0002-8073-560X>

Correo electrónico: jm.diazpuente@upm.es

Cintya Elizabeth Manrique Anticona. <https://orcid.org/0009-0001-5152-6067>

Correo electrónico: cintya.manrique@upm.es

1. Introducción

A finales del siglo pasado, la problemática agraria en Europa fue ampliamente debatida debido a los desequilibrios estructurales y regionales generados por el modelo productivista impulsado por la Política Agrícola Común (PAC). Ante la crisis de este modelo, se argumentó que el desarrollo de las áreas rurales debía abarcar una gama más amplia de funciones, desvinculadas de su dimensión agraria (Comunidad Europea, 1988).

En los años noventa, la PAC adoptó un enfoque centrado en el desarrollo rural integral, alejándose de la visión productivista que había convertido a la UE en el segundo mayor exportador mundial de productos agropecuarios (Segrelles, 2007). Las reformas de 1992 promovieron una visión del mundo rural como un espacio complejo, heterogéneo y multifuncional, en el que la agricultura desempeñaba un papel económico, cultural, social y ambiental. Esta idea se consolidó durante la Conferencia Europea sobre Desarrollo Rural celebrada en Cork, Irlanda, en 1996, donde se establecieron una serie de principios clave para el desarrollo rural sostenible, entre los que destacan: a) el reconocimiento de las múltiples funciones de la agricultura y los territorios rurales; b) la necesidad de adoptar un enfoque integrado acorde con la diversidad de funciones, actividades e interconexiones del mundo rural; y c) la importancia de la diversificación económica como

una forma de reactivar las áreas rurales y generar condiciones para el bienestar de sus habitantes (Comisión Europea, 1996).

La Iniciativa Comunitaria LEADER (*Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale*), implementada en 1991, promovió el desarrollo rural sostenible a través de proyectos cofinanciados por fondos europeos, administraciones nacionales y la población local. LEADER fue el primer programa comunitario diseñado para zonas rurales desfavorecidas, fomentando intervenciones integradas y multisectoriales, operadas por Grupos de Acción Local (GAL) que representaban a todos los sectores y grupos de interés de un territorio (Comisión Europea, 2006).

La Iniciativa LEADER evolucionó a lo largo de tres fases de programación, cada una con características distintivas: LEADER I (1991-1993) se concibió como una fase experimental para validar la efectividad del enfoque; LEADER II (1994-1999) amplió significativamente el alcance del programa, poniendo especial énfasis en la innovación de los proyectos; finalmente, LEADER+ (2000-2006) se centró en fomentar y apoyar estrategias integradas y de alta calidad para el desarrollo rural a escala local, promoviendo la experimentación de nuevas formas de valorización del patrimonio natural y cultural, y mejorando la calidad de vida en las comunidades rurales. España replicó este enfoque con los programas PRODER I (1996-1999) y PRODER II (2000-2006), que aplicaron medidas de desarrollo endógeno y extendieron la aplicación del método LEADER en el territorio nacional (Cazorla-Montero et al., 2005; Mondéjar et al., 2007).

Al finalizar estas etapas, la Comisión Europea consideró que LEADER había madurado lo suficiente para que los Estados miembros y los GAL lo implementaran independientemente (Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, 2012). Desde 2007, los programas LEADER se integraron en programas regionales y nacionales bajo las modalidades Eje 4 (2007-2013) y Medida 19 (2014-2020). Durante estos dos últimos periodos, LEADER se consolidó como una metodología de desarrollo local participativo, aplicable en cualquier territorio rural de la Unión Europea, otorgando mayor flexibilidad a los Estados miembros para su implementación (Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, 2013).

Durante tres décadas, los programas LEADER han promovido proyectos de turismo rural, valorización del patrimonio local y creación de pequeñas empresas, con la intención de fomentar la pluriactividad en el medio rural. Durante este tiempo, numerosos trabajos han analizado sus impactos en la diversificación económica de los territorios rurales (Esparcia y Mesa, 2020). La mayoría de ellos se centran en analizar los factores que explican el éxito o fracaso en la diversificación de las rentas agrarias.

Giménez y Bardají (1995), al analizar los determinantes de la pluriactividad asociada a la aplicación de LEADER en las regiones de León y Castilla, España, concluyen que la adecuación de los proyectos a las características de los territorios, la edad de los agricultores y el involucramiento de la unidad familiar son aspectos que contribuyen al desempeño y continuidad de los proyectos a lo largo del tiempo. Diéguez et al. (2009) analizan el caso del agroturismo en Galicia, España, y plantean que es la interacción entre factores internos, relacionados con la explotación agraria, y factores externos, relacionados con el entorno socioeconómico e institucional, la que determina los resultados de los procesos de diversificación o pluriactividad. Zajda y Dzikowska (2012), por su parte, destacan para el caso de Polonia el papel de los GAL como promotores de iniciativas innovadoras que aprovechan los recursos locales de forma atípica con el fin de diversificar la economía local. Todos estos trabajos toman como referencia las primeras etapas de LEADER, cuando aún mantenía su estatus de Iniciativa Comunitaria.

Otras investigaciones se han dado a la tarea de analizar la forma en que se han modificado los programas a lo largo del tiempo, y las implicaciones que esto ha tenido sobre la dinámica económica de los territorios rurales. García et al. (2005) al hacer el recuento de la primera década de LEADER en España, subrayan la excesiva concentración de proyectos de turismo rural pese a los intentos por promover otro tipo de actividades innovadoras en el ámbito de la valorización y comercialización de la producción agraria y la formación de pequeñas empresas de artesanías y servicios. Marín-Yaseli (2006), en su estudio sobre el Pirineo Aragonés, sostiene que las ayudas al desarrollo rural implementadas desde la integración de España a la Unión Europea hasta finales del siglo XX no habían logrado los resultados esperados.

Dado el peso que han tenido los proyectos de turismo rural en el conjunto de los proyectos apoyados en las sucesivas convocatorias de LEADER, existe un interesante debate en torno al papel que desempeña esta actividad como motor de reactivación de la economía rural y como vía para la diversificación de las rentas agrarias.

Algunos trabajos plantean que, en contextos rurales, de baja industrialización, las actividades turísticas tienen el potencial de reactivar la economía debido a sus efectos multiplicadores sobre otros sectores económicos y profesionales (Aparicio, 2002; Pérez y López, 2005). En esta línea, Mondéjar et al. (2008), al hacer el recuento de los primeros 15 años de LEADER en la región de Castilla, España, señalan que el turismo rural ha mostrado no solo su amplia capacidad para movilizar capital privado, sino para sumar a la fuerza laboral a grupos de la población tradicionalmente

excluidos, convirtiéndose en un vehículo privilegiado para la diversificación económica. Navarro et al. (2018), en su análisis sobre la supervivencia de empresas creadas con apoyo de LEADER, coinciden en esta apreciación al señalar que, según el desglose por tipo de medida, el turismo rural concentra los mayores niveles de continuidad empresarial en Andalucía.

En contraposición a esta visión optimista, algunos autores plantean que la concentración de proyectos en el sector turístico responde, más que a las virtudes señaladas previamente, a la necesidad de encajar en las líneas de ayuda propuestas por los programas (Alario-Trigueros, 2014). Se afirma que, aunque LEADER no se concibió como programa de desarrollo turístico, en los hechos funcionó así, por lo menos durante las primeras convocatorias (Cànoves et al., 2006). En este sentido, se destaca la necesidad de considerar al turismo rural como una actividad complementaria que, si bien es relevante en la generación de rentas, conlleva una serie de limitaciones y riesgos, por lo que es necesario ser cautelosos respecto de sus impactos (García, 2011; Armas et al., 2018).

El hecho de que buena parte de las inversiones canalizadas a la mejora de infraestructura y servicios o hacia la puesta en valor de los recursos patrimoniales respondan a demandas específicas generadas en las ciudades, alerta sobre la posibilidad de que sean precisamente estas necesidades, y no las de la población que habita en los territorios rurales, las que orienten la mayor parte de los proyectos con enfoque LEADER (García et al., 2005; Marín-Yaseli, 2006).

Este artículo pretende aportar, desde una perspectiva histórica, al debate sobre la diversificación rural atribuida a los programas LEADER. El caso estudiado es la Alcarria Conquense, en Castilla-La Mancha, España, beneficiaria de fondos LEADER desde 1991. Este territorio ha acumulado más de tres décadas de experiencia en la implementación de este enfoque territorial, contando con un Grupo de Acción Local (GAL) consolidado que se ha convertido en una referencia para las administraciones públicas. La especificidad de este caso radica en sus características demográficas y socioeconómicas únicas, como su extrema baja densidad de población (3,49 hab/km²), su elevado grado de envejecimiento (33,4 % de la población mayor de 65 años) y su significativa masculinización, factores que agravan su vulnerabilidad y condicionan las dinámicas emprendedoras del territorio (Centro de Desarrollo Rural Alcarria Conquense [CEDER Alcarria Conquense], 2021).

Por otro lado, pese a que los programas LEADER se han aplicado en numerosos territorios rurales europeos desde hace más de 30 años, los estudios que analizan su impacto en horizontes temporales amplios, con una perspectiva territorial específica - en este caso comarcal- son escasos (Esparcia y Mesa, 2020; Mecha, 2021; Nieto et al., 2022; Castellano et al., 2023). Esto subraya la importancia de este trabajo, el cual busca evaluar en profundidad cómo este modelo ha contribuido a la diversificación económica y a la adaptación del territorio a desafíos estructurales como el despoblamiento y el envejecimiento poblacional (Nieto y Cárdenas, 2015; Comisión Europea, 2024).

En este contexto, el análisis de la trayectoria de La Alcarria Conquense ofrece una oportunidad única para evaluar el impacto de los programas LEADER a largo plazo y cómo han contribuido a abordar los retos estructurales del medio rural. En concreto, se pretende dar respuesta a los siguientes cuestionamientos: (1) ¿En qué medida las actuaciones del programa LEADER han supuesto la diversificación de la economía del territorio hacia actividades no agrícolas?; (2) ¿En qué medida las actuaciones del programa LEADER han incidido en la mejora del territorio como destino turístico?; y (3) ¿Cuáles han sido las principales limitaciones asociadas a este proceso?

En el siguiente apartado se describen los rasgos del caso de estudio, focalizando en sus dimensiones territorial e institucional. Posteriormente se precisan los instrumentos metodológicos y las fases del estudio. Finalmente, tras la presentación y discusión de los resultados, se incluye un apartado con conclusiones y recomendaciones.

2. Caso de estudio y metodología

2.1. Caso de estudio

El territorio de la Alcarria Conquense se seleccionó como caso de estudio basándose en los siguientes criterios: a) haber sido beneficiario continuo de programas de desarrollo rural con el enfoque LEADER desde 1991 hasta 2023, una característica que solo comparten 52 territorios en España (Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, 2012); b) contar con un Grupo de Acción Local activo desde 1988,

dedicado a actividades de animación, formación y sensibilización alineadas con los objetivos de la Iniciativa Comunitaria LEADER (Gallego-Moreno et al., 2011); y c) ser reconocido por la Administración pública como una zona de población extremadamente reducida (Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, 2021).

La comarca natural de La Alcarria Conquense (Figura 1), está situada en el extremo Noroeste de la provincia de Cuenca, dentro de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, España, de una extensión de 2.500,07 km², compuesta por 43 municipios que albergan a 77 núcleos de población (CEDER, 2016).

Figura 1.
Territorio de actuación de los programas de desarrollo rural con enfoque leader 1991-2021



Fuente: CEDER Alcarria Conquense (2021). La Alcarria Conquense.

Tiene una población de 8.728 habitantes (Instituto de Estadística, 2021) con una densidad de población de 3,49 hab/km², cifra que pone en relieve el alto grado de despoblación, comparado con los 93,8 hab/km² de España o los 109 hab/km² de la Unión Europea (Eurostat, 2022). La población se concentra mayoritariamente en tres municipios mayores de 500 habitantes —sólo uno de ellos supera los 1.000 habitantes— que albergan al 41,1 % de la población. La población restante se encuentra en 40 municipios, 20 de los cuales cuentan con menos de 100 habitantes. La región experimentó una disminución del 37 % en la población entre 1991 y 2021.

El alto grado de despoblación en la región se debe a varios factores, como el envejecimiento de la población, ya que el 33,4 % de sus habitantes tienen más de 65 años; la masculinización, ya que el 53,4 % de la población son hombres; la falta de relevo generacional, ya que solo el 7,6 % de la población menor de 16 años; y el bajo crecimiento interanual natural de la población, con un -6,5 % (CEDER Alcarria Conquense, 2021).

En 1991, la Asociación para el Desarrollo Integral de la Alcarria Conquense (ADINAC) fue uno de los 52 GAL de España seleccionados para gestionar un programa de desarrollo rural en el marco de la Iniciativa Comunitaria LEADER. Entre sus 104 socios se encontraban representados las instituciones públicas, agentes privados, así como personas físicas y jurídicas con incidencia en el territorio. En 1994, la convocatoria de LEADER II exigió que los GAL estuvieran conformados por entidades jurídicas públicas y privadas para fomentar una mayor representatividad y arraigo en los territorios. La creación de la asociación Centro de Desarrollo Rural de la Alcarria Conquense (CEDER) se llevó a cabo de esta manera y hasta el momento ha llevado a cabo cuatro programas de desarrollo rural enfocados en el enfoque LEADER. Esta entidad está conformada actualmente por 105 socios entre los que se encuentran actores de carácter público, asociaciones, empresas, comunidades de regantes, sindicatos y cooperativas agrarias y una fundación.

2.2. Metodología

Para el análisis de la diversificación, se retoma la propuesta metodológica de Sancho y Reinoso (2013), diseñada para evaluar los efectos de los programas de desarrollo fundamentados en el enfoque LEADER. Esta metodología ha sido previamente aplicada al estudio de los impactos en la calidad de vida (Gallego et al., 2024) y la gobernanza territorial (Hernández-Flores et al., 2024), dos de los tres objetivos principales de los programas LEADER, según el Marco Común de Seguimiento y

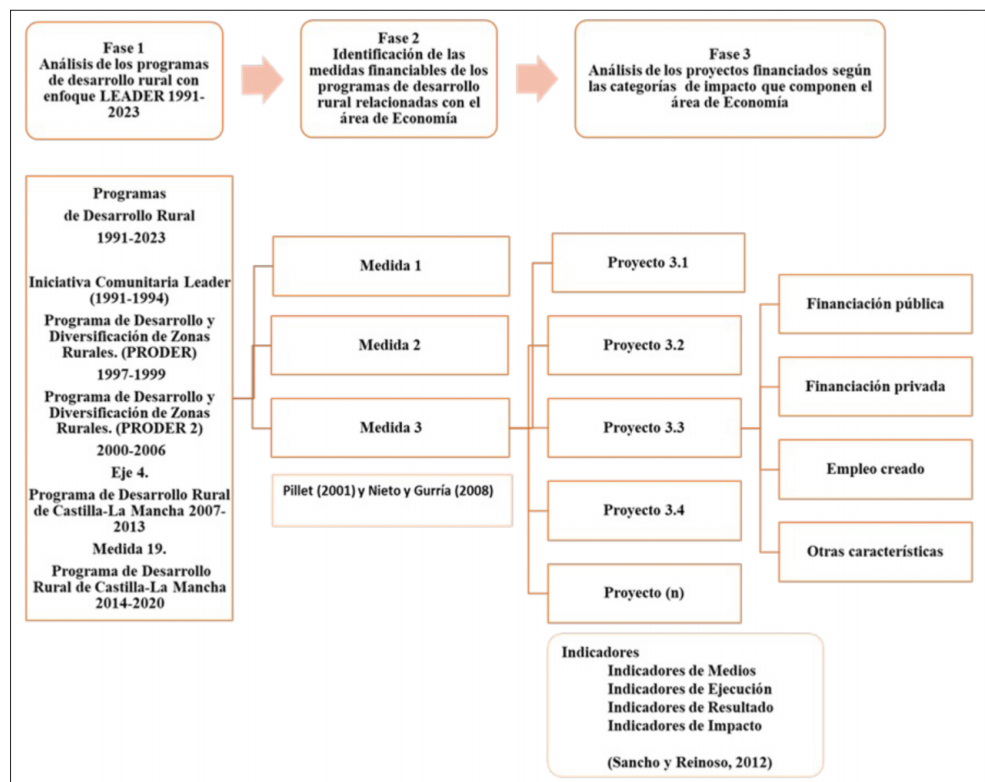
Evaluación (MCSE) establecido por la Comisión Europea (Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural, 2017). En cuanto al tercer objetivo global, el fomento de la diversificación, Sancho y Reinoso (2013) destacan la importancia de considerar el aumento de las actividades económicas relacionadas con los recursos y las potencialidades del territorio.

En este contexto, y de acuerdo con la normatividad que regula las ayudas al desarrollo rural través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), se destacan la relevancia de la promoción de actividades no agrícolas; la creación y el desarrollo de microempresas y el impulso a las actividades del sector turismo (Comisión Europea, 2006).

El estudio se diseñó como una investigación longitudinal retrospectiva, abarcando un período de más de 30 años, desde 1991, cuando el territorio analizado fue seleccionado como beneficiario de la Iniciativa Comunitaria LEADER, hasta 2023, año en el que finaliza el último periodo de programación considerado en este trabajo. La recolección de datos implicó la consulta, sistematización y análisis de una amplia gama de fuentes documentales (ver Anexo) de cada uno de los programas identificados: a) el Programas de Desarrollo Rural; b) la memoria final, c) boletines informativos y material de prensa; d) los proyectos seleccionados y d) evaluación y análisis de resultados. Para la fase analítica se empleó el análisis de contenido como técnica de investigación (Berelson, 1952).

El estudio se realizó en tres fases consecutivas (Figura 2) que se describen a continuación:

Figura 2.
Fases de la metodología de investigación



Fuente: elaboración propia a partir de la revisión documental realizada del periodo 1991-2023.

Fase 1. Se realizó un análisis longitudinal y sistemático de los programas de desarrollo rural con enfoque LEADER implementados en la comarca de la Alcarria Conquense entre 1991 y 2023. El objetivo principal de esta fase fue reconstruir la evolución de las intervenciones, caracterizar la inversión pública y privada movilizada, cuantificar los proyectos ejecutados, identificar los beneficiarios directos e interpretar la lógica de intervención sectorial.

Para ello, se recurrió a la técnica de análisis de contenido, combinando un enfoque cuantitativo-descriptivo con uno cualitativo-interpretativo (Berelson, 1952). La base documental utilizada incluyó estrategias de desarrollo local, memorias finales de ejecución, informes técnicos, boletines, material hemerográfico y archivos institucionales (ver Anexo).

La información se organizó mediante fichas de sistematización por programa de desarrollo, a partir de las cuales se construyeron matrices comparativas que permitieron observar cambios, permanencias y rupturas en el diseño e implementación del enfoque LEADER. El análisis se estructuró en torno a cuatro categorías temáticas centrales, extraídas del Marco Común de Seguimiento y Evaluación de la Comisión Europea (Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural, 2017) y adaptadas por Sancho y Reinoso (2013): a) volumen de inversión pública y privada; b) número y tipo de proyectos ejecutados; c) perfil y naturaleza de los beneficiarios y d) ámbitos sectoriales de intervención.

Estas fueron seleccionadas por su valor explicativo para comprender los patrones de diversificación económica y la articulación de actores territoriales. Se utilizaron de forma coherente en todos los periodos, aunque se adaptaron a los cambios normativos y estructurales del programa en cada ciclo.

La elección de estas dimensiones respondió a criterios de comparabilidad intertemporal, relevancia estratégica y capacidad para alimentar las siguientes fases del análisis, en particular la identificación de medidas financiables (Fase 2) y la medición de impactos (Fase 3). La estrategia adoptada permitió generar un marco analítico robusto que sirvió de base para los indicadores de medios, ejecución y resultados desarrollados posteriormente.

Fase 2. Se procedió a identificar y categorizar las medidas financiables de los programas de desarrollo rural que estuvieron orientadas explícitamente a la diversificación económica del territorio. Este proceso enfrentó el desafío de la heterogeneidad terminológica, normativa y funcional de las medidas a lo largo de los cinco ciclos de programación, lo que exigió establecer un conjunto de criterios de normalización que permitiera su comparación sistemática y su interpretación analítica.

Para ello, se recurrió a las propuestas metodológicas de Pillet y Plaza (2001) y Nieto y Cárdenas (2015), quienes han desarrollado esquemas de clasificación aplicables a la evaluación longitudinal de políticas rurales con enfoque LEADER. Los criterios propuestos no se incorporaron de manera uniforme, sino que fueron seleccionados y adaptados en función de su pertinencia para los objetivos del estudio, así como del tipo de medida y de la calidad y disponibilidad de la información documental en cada caso.

Con base en estos criterios, se definieron tres grandes categorías analíticas que permitieron agrupar las medidas financiables más allá de su denominación administrativa en cada ciclo programático: a) Apoyo a pymes y servicios locales, bajo

criterios de generación de autoempleo, impulso a microempresas, servicios personales y empresariales de proximidad; b) Fomento del turismo rural, incluyendo infraestructuras de alojamiento, restauración, agroturismo, señalización turística y promoción del territorio; y c) Valorización de productos locales, orientada a la transformación, comercialización, etiquetado o diferenciación de productos agrarios y agroalimentarios vinculados al patrimonio territorial.

Cada medida fue evaluada y clasificada conforme a su correspondencia con estas categorías principales, a partir de subcriterios específicos que incluyeron: a) el grado de desvinculación del sector agrícola; b) la escala de intervención (individual, asociativa o municipal); c) el perfil de los beneficiarios (autónomos, cooperativas, ayuntamientos); d) la naturaleza productiva o patrimonial de la medida; y e) su impacto previsto en el empleo o la innovación local.

En total, se identificaron y normalizaron 23 medidas distintas, correspondientes a los cinco periodos de programación. El ejercicio de normalización se aplicó a todas las medidas relevantes para la diversificación económica, aunque la intensidad analítica fue mayor en aquellas con impacto presupuestario y operativo significativo.

Este enfoque permitió observar la evolución estratégica del programa LEADER en el territorio, detectar discontinuidades normativas —como la exclusión temporal de la valorización agroalimentaria—, y valorar la coherencia y sostenibilidad de las intervenciones a lo largo del tiempo.

Fase 3. Se analizaron los proyectos que contribuyeron, dentro de cada medida y periodo, a la diversificación económica del territorio. Para ello, se tomaron como referencia los indicadores de medios, ejecución, resultado e impacto (Tabla 1) desarrollados por Sancho y Reinoso (2013). Estos indicadores sirvieron para analizar y discutir si los proyectos financiados en los últimos treinta años han mejorado la economía de La Alcarria Conquense. Los indicadores de medios proporcionan información sobre los recursos financieros, humanos y materiales utilizados en la ejecución del programa; los indicadores de ejecución miden las actividades realizadas con el fin de lograr los objetivos de los proyectos; los indicadores de resultados miden los efectos directos e inmediatos de la intervención; y finalmente, los indicadores de impacto dan cuenta de las repercusiones del programa más allá de los efectos inmediatos sobre los beneficiarios directos.

Tabla 1.

Categoría de impacto, indicadores y técnicas de medición

Categoría de impacto	Indicadores	Técnica de medición
Diversificación de la economía en el territorio	Indicadores de Medios	
	• Inversión total realizada en proyectos considerados productivos - Inversión pública - Inversión privada movilizada	
		Revisión documental Estudio de caso
	Indicadores de Ejecución	
	• Número de empresas que han recibido ayudas • Otras actuaciones de promoción, información, acompañamiento, ferias, etc.	
	Indicadores de Resultado	
	• Empleos creados • Empleos consolidados • Eficacia del empleo creado (€/empleo creado) • Eficacia del empleo consolidado (€/empleo consolidado)	
	Indicadores de Impacto	
	• Porcentaje de la población activa dedicada al sector agrícola antes/después de la ejecución de los programas • Número de turistas que visitan el territorio antes/después de la ejecución de los programas	

Fuente: elaboración propia a partir de los datos obtenidos en (Sancho y Reinoso, 2013).

3. Resultados

En esta sección se presentan los resultados obtenidos en el marco de los programas de desarrollo rural con enfoque LEADER en La Alcarria Conquense entre 1991 y 2023. Lejos de limitarse a la exposición de cifras, se propone una lectura analítica que desentrañe las dinámicas subyacentes al uso de los recursos, la transformación del tejido socioeconómico y los retos estructurales del territorio. La evidencia empírica se contextualiza en función de los factores demográficos,

institucionales y culturales que han condicionado tanto las estrategias de intervención como sus resultados concretos. Esta perspectiva permite valorar no solo los logros alcanzados, sino también las tensiones y limitaciones que emergen del proceso de implementación de los programas LEADER en un entorno rural en declive.

3.1. Trayectoria de los Programas LEADER

Durante el periodo 1991-2023, La Alcarria Conquense fue escenario de cinco programas LEADER que movilizaron 49.873.033 euros (Tabla 2). Aunque esta cifra puede ser vista como un indicador positivo de compromiso financiero, su verdadero impacto debe analizarse en relación con los procesos de transformación institucional, empresarial y comunitaria que los posibilitó. La distribución equilibrada entre financiación pública (54,9 %) y privada (45,1 %) refleja un nivel significativo de corresponsabilidad en la inversión, lo que sugiere una apropiación progresiva del modelo por parte del tejido productivo local.

Sin embargo, no todos los ciclos generaron el mismo dinamismo. El periodo del programa PRODER 2 (2002-2006) destaca por su mayor número de proyectos ejecutados, atribuible tanto a una mejor dotación financiera como a la ampliación del área de cobertura territorial. Este dato revela que la escala de intervención influye en la capacidad de penetración del programa, lo cual interpela directamente al diseño estratégico de los mismos.

En cuanto al perfil y número de los programas LEADER registran 488 beneficiarios directos (Tabla 2), evidenciando una notable diversidad de actores, que incluye desde pymes y cooperativas hasta entidades religiosas y ayuntamientos. Esta heterogeneidad apunta a una estructura económica fragmentada que depende de múltiples formas de organización para sostener la actividad en el territorio, no obstante, la repetición de beneficiarios en distintos programas —como el Grupo de Acción Local, cooperativas agrarias y empresas ya consolidadas— pone de relieve una concentración de capacidades técnicas y relacionales que no siempre se extiende de forma equitativa entre los actores locales. Este fenómeno plantea interrogantes sobre los mecanismos de acceso a los recursos y la posible reproducción de asimetrías en el capital institucional y social del territorio.

Tabla 2.

Programas de desarrollo rural con enfoque LEADER implementados en la Alcarria Conquense 1991-2021

PROGRAMAS	Inversión pública	Inversión privada	Inversión total	Número proyectos	Número beneficiarios
Iniciativa Comunitaria LEADER (1991-1994)	3.048.970	2.459.895	5.508.865	125	104
Programa de Desarrollo y Diversificación Económica de Zonas Rurales (PRODER) (1997-1999)	4.746.915	4.008.892	8.755.807	133	83
Programa de Desarrollo y Diversificación Económica de Zonas Rurales (PRODER 2) (2000-2006)	7.337.424	8.358.035	15.695.459	165	99
Eje 4 LEADER del Programa de Desarrollo Rural de Castilla-La Mancha (2007-2013)	6.264.322	4.783.274	11.047.596	149	95
Medida 19: Apoyo para el desarrollo local de LEADER del Programa de Desarrollo Rural de Castilla-La Mancha (2014-2020)	5.989.471	2.875.835	8.865.306	143	107
TOTAL	27.387.102	22.485.931	49.873.033	715	488*

Fuente: elaboración propia a partir de los datos obtenidos de las memorias finales de los programas de desarrollo rural y de los informes parciales de ejecución del Programa de la Medida 19 al 01/09/2023.

*Existen promotores que han sido beneficiarios de más de un proyecto en cada uno de los programas de desarrollo. Uno de los casos es el Grupo de Acción Local.

3.2 Medidas financieras

El análisis longitudinal de los programas LEADER permite identificar una evolución significativa en el diseño de las medidas financieras, especialmente en lo referente a su alineación con las necesidades del territorio. A lo largo de los cinco programas, tres grandes áreas han concentrado la atención: apoyo a pymes y servicios, fomento del turismo rural y valorización de productos locales (Tabla 3).

Más allá de su denominación administrativa, estas medidas reflejan una lógica de intervención centrada en la diversificación económica y la mejora del bienestar rural. Sin embargo, las discontinuidades observadas —como la exclusión de la valorización agroalimentaria en el periodo 2007–2013— muestran cómo los marcos normativos pueden tensionar la coherencia y la sostenibilidad de las estrategias locales.

El análisis comparado de las medidas pone de relieve la necesidad de un mayor grado de flexibilidad normativa que permita adaptar los instrumentos a la especificidad territorial, evitando esquemas homogéneos que invisibilizan las diferencias estructurales y culturales entre comarcas rurales.

Tabla 3.
Identificación de las medidas financiables relacionadas con el área de economía de los programas de desarrollo rural con enfoque LEADER 1991-2023

Programas/ Medidas financiables	Programa de Desarrollo Rural con enfoque LEADER 1991-2003				
	Iniciativa LEADER 1991-1995	Programa (PRODER) 1997-1999	Programa (PRODER 2) 2000-2006	Eje 4. LEADER 2007-2013	Medida 19. LEADER 2014-2020
Medida 1: Apoyo a las pymes y servicios	4. Pequeña empresa, arte- sanía y servi- cios locales	5. Fomento de pequeñas empre- sas, actividades de artesanía y de servicios	106. PYMES y servicios ^o	311. Diversifica- ción hacia activi- dades no agrícolas 312. Ayudas a la creación y al desarrollo de microempresas	19.2.3. Fomento de actividades agrícolas
Medida 2: Fomento del turismo rural	3. Turismo rural	3. Fomento de las inversiones turís- ticas en el espacio rural 4. Fomento de las inversiones turísticas en el espacio rural	108. Turismo	313. Fomento de las actividades turísticas	
Medida 3: Valorización de los productos locales	5. Valorización y comercialización de los productos agrarios	7. Revalorización potencial producti- vo agrario y forestal	105. Valorización de los productos locales	No existió medida	19.2. Transforma- ción, comercializa- ción o desarrollo de los productos agrícolas

Fuente: elaboración propia a partir de los datos obtenidos de las memorias finales de los programas de desarrollo rural y de los informes parciales de ejecución del Programa de la Medida 19 al 01/09/2023.

^oDenominación de la medida subvencionable en cada uno de los programas de desarrollo rural.

3.3. Ámbitos estratégicos de intervención económica

El análisis de los resultados permite identificar tres ámbitos prioritarios en los que se ha concentrado la acción de los programas LEADER en La Alcarria Conquense. Estos ámbitos no solo responden a las líneas de financiación disponibles, sino que reflejan decisiones estratégicas orientadas a dinamizar el tejido económico, fortalecer capacidades locales y enfrentar el reto de la despoblación. En los apartados siguientes se examinan estos ejes —apoyo a pymes y servicios, turismo rural y valorización de productos locales— desde una perspectiva interpretativa, centrada en su impacto transformador y sus implicaciones territoriales.

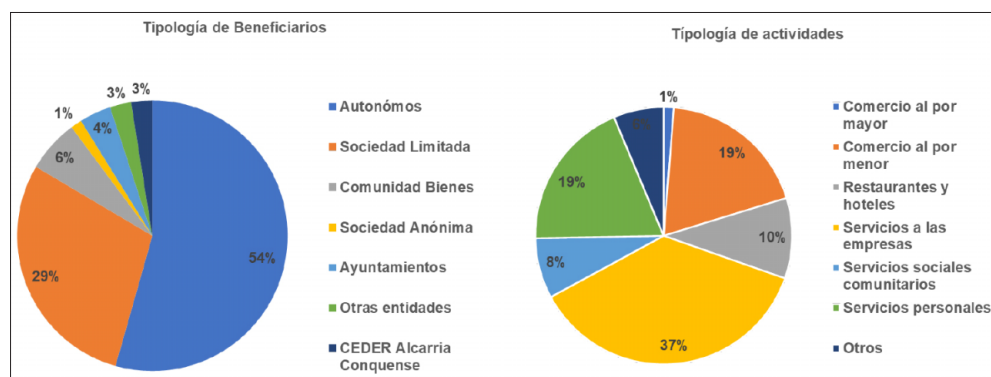
3.3.1. El tejido empresarial como vehículo de resiliencia rural

Las medidas orientadas a las pymes y los servicios no solo fomentaron el emprendimiento, sino que actuaron como catalizadores de resiliencia en un contexto de progresiva despoblación. La inversión de 13.069.204 euros permitió la creación o consolidación de 95 iniciativas empresariales (Figura 3), evidenciando la existencia de una demanda latente de apoyo financiero y técnico en el territorio. No obstante, más allá de la cantidad, la calidad y la orientación de estas iniciativas revelan una apuesta por actividades de proximidad que satisfacen necesidades básicas y, en muchos casos, no cubiertas por el sector público.

El predominio de proyectos vinculados a servicios empresariales (37 %) y personales (19 %) indica una vocación de diversificación orientada a sostener la vida en el medio rural, más que a generar dinámicas de especialización económica. Este patrón puede interpretarse como una estrategia de "supervivencia funcional" que busca asegurar una red mínima de servicios esenciales, en lugar de propiciar una transformación estructural del aparato productivo.

Figura 3.

Tipología de beneficiarios y de actividades de las medidas de apoyo a las pymes y servicios



Fuente: elaboración propia a partir de los datos obtenidos de las memorias finales de los programas de desarrollo rural y de los informes parciales de ejecución del Programa de la Medida 19 al 01/09/2023.

3.3.2. El turismo rural como dispositivo de reconfiguración territorial

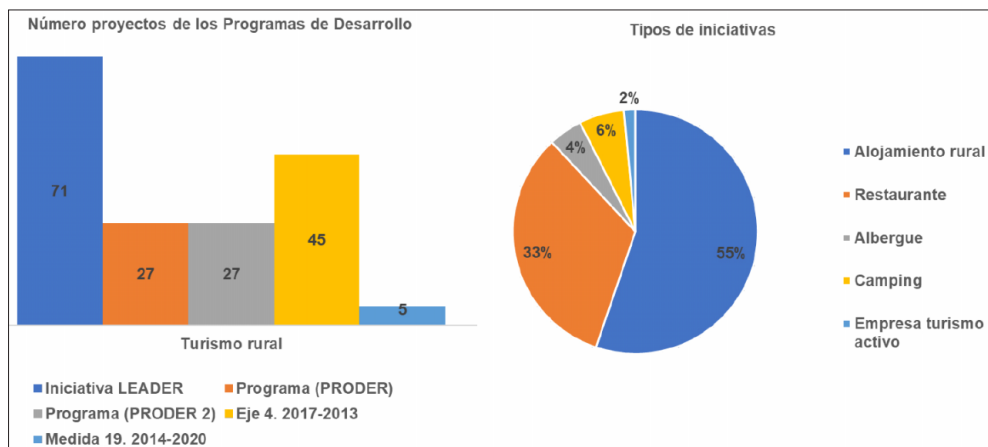
El turismo rural ha operado como una de las estrategias más eficaces de reconfiguración simbólica y económica en La Alcarria Conquense. La creación de 175 proyectos en este ámbito (Figura 4), con una inversión de 14.254.877 euros, no solo respondió a un vacío inicial en la oferta turística, sino que también evidenció la capacidad del territorio para construir una narrativa propia como destino rural emergente.

Este proceso fue acompañado por la valorización del patrimonio cultural y natural, la formación de capital humano y la mejora en la infraestructura de acogida. Más allá del impacto directo en el empleo y la actividad económica, el turismo contribuyó a redefinir la identidad colectiva y la autoestima territorial, aspectos fundamentales en regiones marcadas por el estigma del abandono o la marginalidad.

La incorporación de mujeres y jóvenes al sector refuerza la lectura del turismo como espacio de inclusión y renovación generacional. Sin embargo, su dependencia de factores exógenos como la estacionalidad o las crisis sanitarias plantea la necesidad de estrategias más integradas y resilientes.

Figura 4.

Número y tipología de los proyectos de la medida de fomento del turismo rural



Fuente: elaboración propia a partir de los datos obtenidos de las memorias finales de los programas de desarrollo rural y de los informes parciales de ejecución del Programa de la Medida 19 al 01/09/2023.

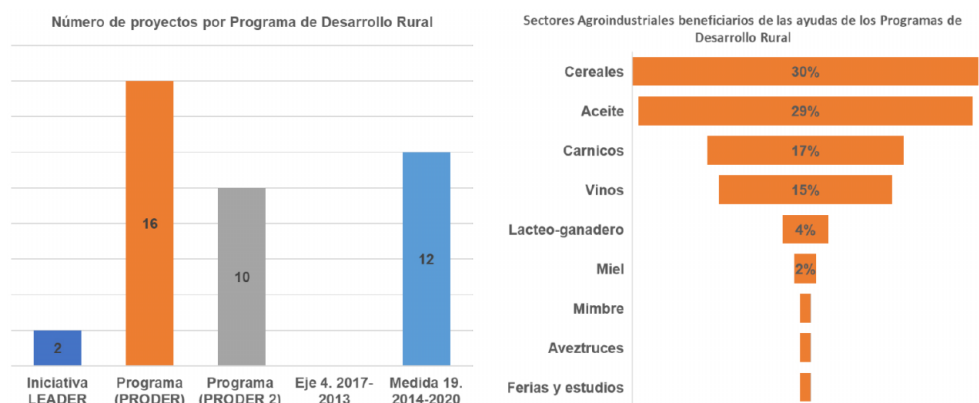
3.3.3. Productos locales: entre la valorización simbólica y la debilidad estructural

La apuesta por la transformación y comercialización de productos locales revela una intención de reconectar la economía agrícola con los valores del territorio. Aunque la inversión fue inferior a la de otros sectores 5.946.990 euros (13 % del total), los 40 proyectos financiados (Figura 5) muestran una orientación hacia la calidad, la autenticidad y la innovación en clave agroalimentaria.

La creación de la Denominación de Origen Protegida Aceite de La Alcarria es uno de los hitos más representativos, pues conjuga tradición, identidad territorial y estrategia de mercado. Sin embargo, la exclusión de esta medida en el ciclo 2007–2013 revela una falta de continuidad institucional que ha debilitado su impacto acumulativo.

La alta concentración de inversión en pocas cooperativas y la limitada expansión del modelo hacia nuevas iniciativas indican que, si bien se han logrado avances, persisten barreras estructurales relacionadas con la atomización del sector agrario, el envejecimiento y la escasa capacidad de innovación empresarial.

Figura 5. Número proyectos y sectores agroindustriales beneficiarios de las medidas de apoyo a la valorización de los productos locales



Fuente: elaboración propia a partir de los datos obtenidos de las memorias finales de los programas de desarrollo rural y de los informes parciales de ejecución del Programa de la Medida 19 al 01/09/2023.

3.4 La diversificación económica como proceso estructural

La inversión en diversificación económica refleja tanto el impacto del apoyo público como la capacidad de los actores locales para movilizar recursos. Sin embargo, la distribución del gasto plantea interrogantes sobre el equilibrio entre sectores y la orientación estratégica del programa. La movilización de más de 33.664.588 euros destinados a la diversificación de la economía comarcal (Tabla 4), con una proporción notable de inversión privada (64 %), no solo indica la eficacia del apalancamiento público, sino también una creciente apropiación del enfoque LEADER por parte de los actores locales. Este dato refuerza la idea de que la intervención pública, cuando es sensible al contexto y a la escala humana, puede actuar como palanca de activación de capital social y financiero endógeno.

No obstante, la distribución del gasto revela también una jerarquía de prioridades económicas: mientras que el turismo y las microempresas concentraron la mayoría de la inversión, la agroindustria local fue relegada a una posición secundaria, pese a su potencial estructural. Este desequilibrio interpela a los mecanismos de planificación estratégica y sugiere la necesidad de revisar los criterios de selección para garantizar una distribución más equitativa y transformadora de los recursos.

Tabla 4.

Indicadores de medios, ejecución y resultados relacionados con la diversificación de la economía en el territorio de la Alcarria Conquense 1991-2023

Indicador	Iniciativa Comunitaria LEADER 1991-1995	Programa (PRODER) 1997-1999	Programa (PRODER2) 2000-2006	Eje 4 LEADER 2007-2013	Medida 19 LEADER 2014-2020
Indicadores de Medios					
Inversión total realizada	4.862.735	6.102.460	11.753.819	7.737.894	3.607.680
Inversión pública	2.542.308	2.413.977	3.395.784	2.954.620	1.354.813
Inversión privada movilizada	2.320.427	3.688.483	8.358.035	4.783.274	2.252.867
Indicadores de Ejecución					
N.º de empresas que han recibido ayuda	92	60	62	62	34
Otras actuaciones de promoción, información, acompañamiento, ferias, etc.	13	9	27	28	10
Indicadores de Resultado					
Empleo creado y consolidado en sectores no agrícolas	92/26	104/50	46/64	44/42	12/69
Eficacia del empleo creado (inversión pública €/empleo creado)	27.634	23.211	73.821	67.150	112.901
Eficacia del empleo consolidado (inversión pública €/empleo consolidado)	97.781	48.279	53.059	70.348	19.635
Indicadores de Impacto					
Porcentaje de la población activa dedicada al sector agrícola antes /después de la ejecución de los programas	-	49 %	46,06 %	34,2 %	24,88 %
Número de turistas que visitan el territorio antes /después de la ejecución de los programas		21*	27	27	47 5

Fuente: elaboración propia a partir de los datos obtenidos de las memorias finales de los programas de desarrollo rural y de los informes parciales de ejecución del Programa de la Medida 19 al 01/09/2023.

*Iniciativas productivas (alojamientos, restaurantes, albergues, etc.).

En este sentido, el impacto de los programas LEADER en la diversificación económica rural no solo depende del número de proyectos financiados, sino también de las dinámicas de implementación. Es clave analizar si los mecanismos de apoyo han fortalecido el tejido productivo o han generado nuevas barreras para ciertos actores. El 55 % de los proyectos financiados se inscriben dentro del objetivo de diversificación, lo que denota una apuesta sostenida por modificar el perfil económico del territorio. Sin embargo, la caída del número de empresas beneficiarias en el último ciclo (2014–2020) señala un estancamiento preocupante, atribuible no solo a factores demográficos y coyunturales, sino también a una posible fatiga institucional y falta de renovación en los mecanismos de dinamización.

Además, la persistencia de asimetrías en el acceso a los fondos —concentrados en entidades con mayor capacidad técnica— puede haber erosionado la legitimidad del programa entre los actores más débiles del ecosistema económico. Esta constatación plantea la urgencia de repensar los sistemas de acompañamiento y la descentralización de capacidades en los procesos de diseño y ejecución.

En paralelo, los programas de desarrollo rural no solo deben medirse por el número de empleos generados, sino por la calidad y sostenibilidad de estos. Si bien los resultados reflejan un impacto positivo, surgen desafíos sobre la eficiencia de la inversión y la evolución del mercado laboral en el territorio. La creación de 298 empleos y la consolidación de otros 251 representan resultados relevantes en términos cuantitativos, especialmente considerando la tendencia estructural al despoblamiento. No obstante, la creciente inversión pública por empleo creado plantea interrogantes sobre la sostenibilidad del modelo en el mediano plazo. El aumento del coste unitario se explica por la incorporación de tecnologías intensivas en capital y por las exigencias normativas de calidad del empleo, pero también refleja un agotamiento del efecto multiplicador en un contexto de mercado limitado. En este marco, un aspecto positivo a destacar es el peso de las mujeres en el empleo generado, lo que sugiere un potencial transformador en términos de equidad de género. Aun así, para lograr un impacto más significativo, es necesario avanzar hacia un enfoque más cualitativo del empleo, que contemple la estabilidad, la formación y la proyección profesional como indicadores clave.

Por otro lado, la reestructuración territorial en las zonas rurales avanza de forma desigual, con sectores que se transforman y otros que enfrentan resistencias. Analizar estos contrastes es clave para entender los límites y oportunidades de los programas de diversificación económica. Los impactos observables en la reducción del empleo agrícola, la reconversión del sector turístico y la profesionalización de ciertos

servicios son signos de un proceso de reestructuración territorial en marcha. Sin embargo, este proceso no ha sido lineal ni homogéneo: mientras algunos municipios han logrado consolidar una nueva matriz productiva, otros siguen atrapados en dinámicas de dependencia y envejecimiento.

La baja participación de agricultores en las medidas de diversificación evidencia una resistencia —ya sea cultural, económica o institucional— a la pluriactividad, lo que limita el alcance transformador del programa. Por otro lado, el notable aumento de la infraestructura turística revela un cambio simbólico importante: la comarca ya no se percibe solo como un espacio de producción agrícola, sino también como destino, experiencia y patrimonio.

En definitiva, este tránsito hacia una economía híbrida plantea desafíos de gobernanza, planificación y equidad que deben ser abordados si se pretende consolidar un modelo rural sostenible e inclusivo.

3.5. Tendencias, retos y hallazgos emergentes

Los programas LEADER han propiciado una lenta pero sostenida transición de una economía eminentemente agraria hacia un modelo híbrido, donde conviven actividades agrícolas tradicionales con nuevos sectores como el turismo, los servicios y la agroindustria. Este cambio no ha sido uniforme ni exento de tensiones: mientras que algunos municipios han logrado construir modelos de desarrollo más diversificados, otros continúan anclados en dinámicas extractivas o de dependencia de ayudas públicas.

La creciente visibilidad del turismo como motor económico refleja un cambio simbólico y material en la forma en que la comarca se representa a sí misma y se proyecta hacia el exterior. No obstante, esta transformación plantea riesgos de dependencia sectorial, pérdida de autenticidad o sobrecarga de servicios, si no va acompañada de una planificación estratégica y una gobernanza territorial sólida.

Por otro lado, la baja participación del sector agrícola en las estrategias de diversificación revela una tendencia preocupante: la creciente marginalización de los agricultores en el nuevo modelo de desarrollo rural. Aunque históricamente fueron protagonistas en la creación de alojamientos rurales y otras formas de pluriactividad, su implicación ha disminuido drásticamente en los últimos ciclos.

Este fenómeno puede interpretarse como resultado de múltiples factores: el envejecimiento del sector, la falta de relevo generacional, las barreras burocráticas, la escasa capacitación digital o una cultura empresarial poco orientada al riesgo y la innovación. Superar esta situación exige políticas específicas que reconozcan la especificidad del sector primario y lo integren activamente en los procesos de diversificación y valorización territorial.

Finalmente, es importante destacar el rol asignado al turismo rural como sector clave en la dinamización de la economía local.

A partir de la implementación de los programas de desarrollo rural con enfoque LEADER, el turismo ha emergido como uno de los principales vectores de desarrollo en La Alcarria Conquense, tanto por su capacidad para generar empleo como por su contribución a la revalorización del patrimonio y la atracción de visitantes. La consolidación de una infraestructura turística distribuida y variada indica que el territorio ha superado una etapa de experimentación y se encuentra en una fase de madurez relativa.

Sin embargo, la falta de datos sistemáticos sobre flujos turísticos y rentabilidad económica limita la capacidad de evaluación rigurosa. Además, el modelo turístico aún depende en gran medida de la acción pública, lo que plantea interrogantes sobre su sostenibilidad financiera y su resiliencia ante futuras crisis.

En este contexto, resulta imprescindible avanzar hacia un turismo más inteligente, conectado con la economía circular, la innovación social y la participación comunitaria, que pueda reforzar su papel como herramienta de transformación y cohesión territorial.

4. *Discusión*

Los estudios sobre el impacto a largo plazo de los programas de desarrollo rural con enfoque LEADER en Europa y España siguen siendo limitados, especialmente en lo que respecta a su contribución a la diversificación productiva en los territorios rurales. Aunque existen investigaciones sobre la implementación de estos programas en distintos países y regiones (Van de Poele et al., 2015; Dax y Oedl-Wieser, 2016; Navarro

et al., 2016; Nieto y Cárdenas, 2017; Esparcia y Mesa, 2020; Mecha, 2021; Buffon, 2024; Gallego et al., 2024; Hernández et al., 2024), la mayoría se centra en los aspectos operativos y administrativos sin profundizar en los procesos de transformación económica generados a lo largo del tiempo.

En el contexto español, algunos estudios han adoptado una perspectiva longitudinal para evaluar los impactos de LEADER en sectores específicos, con especial atención al turismo rural (Tirado, 2016; Engelman et al., 2021; Nieto et al., 2022; Castellano y Robina, 2023). Sin embargo, hay un déficit significativo de evaluaciones en sectores productivos alternativos, como la agroindustria, la energía renovable o los servicios tecnológicos (San Martín y Soler, 2024). Esta falta de análisis impide comprender en profundidad los efectos diversificadores del programa LEADER y limita la identificación de estrategias más efectivas para la dinamización rural más allá del turismo. Si bien estos trabajos han identificado los efectos económicos y las limitaciones de estas iniciativas, la falta de evaluaciones en sectores productivos distintos al turismo restringe la comprensión de los cambios estructurales impulsados por estos programas. El presente estudio aborda esta laguna mediante un análisis detallado de la distribución de inversiones y su impacto en la diversificación económica de una región específica a lo largo de tres décadas.

El análisis de las medidas financiadas de los programas LEADER implementados en los últimos treinta años en la Alcarria Conquense, revela que más del 67 % de la inversión total se ha destinado a proyectos de diversificación económica. Dentro de este porcentaje, un 28 % de los recursos se ha orientado a la promoción del turismo. Además, existen medidas de formación y empleo, valorización del patrimonio rural y modernización de infraestructuras que, aunque no tienen la diversificación como objetivo principal, han contribuido indirectamente a esta dinámica.

Un resultado interesante es que a diferencia de otras regiones donde los recursos de los programas LEADER se han destinado principalmente al desarrollo de iniciativas comunitarias o municipales, en la Alcarria Conquense se han canalizado mayoritariamente hacia proyectos de emprendimiento individual. La marcada orientación hacia el autoempleo como mecanismo de desarrollo económico se refleja en el hecho de que más del 50 % de los proyectos dirigidos a pymes fueron adjudicados a trabajadores autónomos o por cuenta propia. Estos actores, junto con las sociedades mercantiles de tipo anónimo o limitado, concentraron más del 85 % de los proyectos financiados, un porcentaje considerablemente mayor que el 4 % de los proyectos gestionados por los ayuntamientos. Estos datos son especialmente relevantes

en el contexto de las críticas formuladas por el Tribunal de Cuentas Europeo, que ha señalado cómo algunos Estados miembros han utilizado el enfoque LEADER para financiar iniciativas que, en principio, deberían ser competencia de las autoridades nacionales, regionales o municipales (Tribunal de Cuentas Europeo, 2022).

Por otro lado, el 67 % de los proyectos de apoyo a pymes y servicios han demostrado una fuerte interconexión con el desarrollo territorial a escala regional, particularmente en los sectores del comercio, los servicios empresariales y el turismo. Estos sectores, debido a sus efectos multiplicadores, han sido fundamentales para la dinamización económica y la generación de empleo a nivel local.

El caso del turismo resulta particularmente relevante, no solo porque los programas LEADER han priorizado el financiamiento de proyectos en este sector, sino porque, hasta finales de los años ochenta, era una actividad prácticamente inexistente en la Alcarria Conquense (Aparicio, 2002). A partir de los años noventa, su importancia en la economía local ha ido en aumento, hasta convertirse en un pilar fundamental de las dinámicas productivas del territorio. Este crecimiento se ha visto acompañado de un marcado proceso de desagrarización, evidente en la pérdida de centralidad de la actividad agrícola, tanto en términos económicos como ocupacionales. Si bien resulta difícil establecer una correlación directa entre ambos procesos, es razonable suponer que la apuesta por el turismo rural abrió nuevas oportunidades económicas fuera del sector primario, fomentando la pluriactividad de los hogares rurales en un contexto adverso para la agricultura tradicional. No es casual que gran parte del empleo generado a través de los programas de desarrollo rural con enfoque LEADER se concentre en proyectos vinculados a los servicios de hospitalidad, como alojamientos turísticos, restaurantes y otros emprendimientos similares.

La orientación hacia el turismo experimentada en la Alcarria Conquense refleja una tendencia más amplia observada en diversas regiones de España. En Castilla y León, por ejemplo, entre 2000 y 2006, el 62 % de los proyectos LEADER se vincularon a actividades turísticas, mientras que sólo un 15 % se destinaron a la modernización agraria (Giménez y Bardají, 1995). Las investigaciones desarrolladas con una mirada de largo plazo muestran que la dependencia generada hacia este sector ha generado efectos desiguales.

En Tajo-Salor, un estudio que abarcó el análisis de tres periodos de programación de LEADER evidenció que la diversificación productiva ha logrado consolidar empleos sostenibles a largo plazo, favoreciendo la integración de nuevos sectores económicos. En contraste, en La Vera, el mismo periodo de estudio mostró que la excesiva concentración en el turismo resultó en una menor viabilidad de los

proyectos financiados, ya que muchas de las iniciativas carecían de una estrategia de sostenibilidad a largo plazo (Castellano et al., 2023).

Otro caso relevante es el del Valle del Jerte y la Sierra de Gata, donde un análisis longitudinal (1996-2013) identificó diferencias significativas en la sostenibilidad de las inversiones turísticas. Mientras que en el Valle del Jerte las iniciativas se consolidaron debido a una mayor diversificación de la oferta y una conexión más fuerte con mercados turísticos consolidados, en la Sierra de Gata, la falta de infraestructura y la baja densidad poblacional limitaron el impacto positivo de los programas LEADER en el empleo y la economía local (Engelmo et al., 2021).

Asimismo, en Andalucía, el estudio de Nieto et al. (2022), que abarcó tres décadas de implementación de LEADER (1991-2020), mostró que, aunque el turismo rural se ha consolidado como una de las principales alternativas económicas, su integración en los Programas de Desarrollo Rural sigue presentando desafíos relacionados con la estacionalidad de la demanda y la falta de estrategias de diversificación complementarias.

El caso de Alcarria Conquense también muestra una evolución significativa. En los años noventa, esta comarca carecía de infraestructura turística y enfrentaba altos índices de despoblamiento. Aunque estas problemáticas persisten, la aplicación de LEADER ha facilitado la proliferación de iniciativas turísticas, generando una reconfiguración del tejido productivo. No obstante, el impacto a largo plazo sigue siendo incierto, particularmente por la vulnerabilidad de este sector a factores externos como la crisis financiera de 2008 y la pandemia de COVID-19.

A nivel europeo, la implementación de LEADER ha seguido patrones similares, aunque con variaciones en su enfoque. En Polonia, los Grupos de Acción Local han priorizado proyectos de innovación fuera del sector agrario, fomentando sectores con mayor capacidad de generar empleo, como el turismo y las microempresas (Zajda y Dzikowska, 2012). Por el contrario, en Alemania, el 41,5 % de los recursos canalizados a Sajonia durante el periodo 2014-2020 se destinaron a proyectos de infraestructura, como alumbrado público y carreteras rurales (SMUL, 2019). Esta diferencia revela cómo la aplicación de LEADER varía según las prioridades de cada país y región.

Por otro lado, la integración del turismo con la producción agroalimentaria ha demostrado ser una estrategia efectiva en diversas regiones de Europa, especialmente en aquellas con una fuerte tradición de productos locales y una infraestructura comercial que facilita su distribución. En países como Irlanda, Grecia y Portugal, el éxito de esta estrategia ha estado estrechamente vinculado a la existencia de denominaciones de origen, redes de cooperación entre productores y una demanda

consolidada de productos autóctonos (Keane, 1993; lakdviddu et al., 2002; Marques, 2006). En estos casos, los programas de desarrollo rural con enfoque LEADER han desempeñado un papel clave en la diferenciación de la producción local y su integración en el sector turístico, fortaleciendo su sostenibilidad económica a largo plazo. Si bien en la Alcarria Conquense se han impulsado iniciativas similares, la falta de redes comerciales consolidadas y la limitada visibilidad de sus productos en mercados externos representan un desafío para la consolidación de este modelo.

El análisis del caso de la Alcarria Conquense, en comparación con experiencias en otras regiones de España y Europa, permite formular conclusiones relevantes sobre los efectos de los programas LEADER en el desarrollo rural. En primer lugar, si bien estos programas han promovido la diversificación económica, su impacto no siempre se traduce en un desarrollo equilibrado y sostenible. La literatura señala que, en ciertas zonas rurales de Andalucía y Extremadura, la concentración de inversiones en turismo ha generado una fuerte dependencia de este sector, limitando la consolidación de otras actividades productivas (Nieto et al., 2022; Castellano y Robina, 2023). Asimismo, en diversas regiones europeas, estos proyectos han sido objeto de críticas por favorecer principalmente a grupos con mayor acceso a la financiación, en detrimento de sectores más vulnerables (Tribunal de Cuentas Europeo, 2022).

Estos casos evidencian que, en ausencia de una planificación estratégica y una diversificación efectiva, los beneficios de LEADER pueden resultar limitados e incluso contribuir a la profundización de desigualdades preexistentes (Nieto y Cárdenas, 2017). En la Alcarria Conquense, por ejemplo, el crecimiento del turismo ha contribuido al desplazamiento parcial de la actividad agrícola, al tiempo que ha generado nuevas oportunidades de empleo. Sin embargo, la excesiva dependencia de este sector plantea importantes riesgos hacia el futuro, especialmente bajo escenarios de crisis económica.

Desde una perspectiva de sostenibilidad, una alternativa más equilibrada radica en la promoción de estrategias que integren la multifuncionalidad agraria y la valorización del territorio. Experiencias en regiones como la Comunidad Valenciana han demostrado que la combinación del turismo con la agroindustria puede generar impactos más resilientes y sostenibles en el tiempo (San Martín y Soler, 2024). En este sentido, reconocer el papel estructural del sector agrario en la economía rural es fundamental para el diseño de políticas de desarrollo más integrales y orientadas al largo plazo.

5. Reflexiones finales

El presente estudio ha permitido abordar de forma sistemática el enfoque LEADER en la comarca de la Alcarria Conquense durante un periodo de más de tres décadas, alcanzando de manera satisfactoria los objetivos inicialmente planteados. En particular, se ha logrado: a) reconstruir la evolución de la implementación del programa en el territorio, b) identificar y clasificar las medidas orientadas a la diversificación económica, y c) evaluar la lógica estratégica de intervención en relación con los recursos movilizados, los sectores priorizados y los perfiles de beneficiarios.

La metodología empleada, basada en el análisis de contenido de fuentes documentales técnicas y la posterior normalización tipológica de medidas, ha demostrado ser adecuada para un estudio de carácter histórico-interpretativo. Su valor radica en ofrecer una visión longitudinal que escapa de los cortes artificiales entre periodos de programación, permitiendo detectar patrones de continuidad, cambios normativos relevantes y reconfiguraciones en las estrategias de intervención local.

No obstante, el trabajo también presenta algunas limitaciones metodológicas que merecen ser destacadas. En primer lugar, la dispersión y heterogeneidad de las fuentes disponibles ha dificultado una sistematización exhaustiva, especialmente en lo referente a beneficiarios finales y resultados socioeconómicos cuantificables. En segundo lugar, el análisis se ha centrado principalmente en las dimensiones formales e institucionales del programa, quedando menos exploradas las percepciones sociales y los impactos subjetivos. Para futuras investigaciones, se propone complementar este tipo de estudios con metodologías mixtas que integren entrevistas, grupos focales o análisis de redes de actores.

Desde una perspectiva aplicada, este trabajo aporta valor directo para el propio territorio objeto de estudio. La sistematización realizada puede ser utilizada por los Grupos de Acción Local (GAL), entidades públicas y agentes del territorio como base para la reflexión estratégica, la rendición de cuentas y la reorientación de las prioridades locales. Asimismo, el esquema de análisis propuesto puede ser replicado o adaptado en otros contextos rurales que busquen realizar una evaluación longitudinal de los efectos del enfoque LEADER o explorar su adecuación a los desafíos territoriales contemporáneos.

En este sentido, el momento actual —marcado por la preparación del próximo periodo de programación de la PAC y el protagonismo del discurso sobre el reto demográfico y la despoblación— ofrece una oportunidad crítica para repensar el papel y el alcance del programa LEADER. La creciente presencia de estas temáticas en los medios, en la agenda política y en la investigación académica ha reforzado la idea de que el desarrollo rural no puede reducirse a intervenciones económicas aisladas, sino que debe concebirse como un proceso integrado, adaptativo y enraizado en el territorio.

Sin embargo, la experiencia documentada en este estudio sugiere que la compatibilidad entre el enfoque LEADER y el discurso del reto demográfico no puede darse por supuesta. Persisten múltiples tensiones estructurales: a) la escasa presencia de jóvenes en los proyectos, b) la concentración de beneficiarios en determinados perfiles, c) la débil articulación entre sectores, y d) una participación comunitaria limitada, muchas veces formal y centrada en actores recurrentes.

Por ello, se requiere una reflexión crítica sobre la gobernanza de los GAL, sus mecanismos de participación, y la adecuación real de sus estrategias a las problemáticas estructurales de los territorios. Más allá del cumplimiento normativo, resulta imprescindible generar nuevas formas de implicación social que trasciendan las lógicas de gestión administrativa y fortalezcan el capital relacional de las comunidades.

En conclusión, este trabajo no solo documenta una experiencia concreta de aplicación del enfoque LEADER, sino que también pone sobre la mesa cuestiones clave para el rediseño del programa en el nuevo ciclo de políticas rurales. Destacan entre las principales: ¿Qué papel deben jugar los GAL en el contexto del declive demográfico? ¿Qué margen real existe para innovar en entornos institucionales saturados? ¿Qué formas de participación son viables y deseables en territorios socialmente erosionados?

Responder a estas preguntas requiere no solo más investigación, sino también una voluntad política y técnica real de adaptar el enfoque LEADER a los nuevos tiempos, rescatando su espíritu original como herramienta de dinamización desde abajo y no solo como instrumento de ejecución presupuestaria.

6. Orientaciones futuras

Las orientaciones futuras de investigación en torno a los programas LEADER deben avanzar hacia enfoques más evaluativos y contextualmente sensibles,

vinculados directamente con los hallazgos y limitaciones del presente estudio. En primer lugar, sería pertinente realizar análisis longitudinales más profundos sobre el impacto estructural de LEADER en territorios con características demográficas extremas —como la Alcarria Conquense—, prestando atención a la eficacia real de las medidas frente al envejecimiento, el despoblamiento o la pérdida de servicios. Este estudio ha revelado algunas debilidades en la continuidad y escala de las actuaciones, lo que justifica líneas de investigación centradas en el seguimiento de cohortes de beneficiarios o proyectos de impacto prolongado.

En segundo lugar, los resultados sugieren la necesidad de explorar sinergias entre sectores que tradicionalmente han sido abordados de forma aislada (p.ej., agricultura, turismo y pymes). Futuros trabajos podrían indagar en casos concretos de integración productiva (como circuitos cortos o redes de comercialización conjunta), valorando hasta qué punto LEADER ha favorecido cadenas de valor más resilientes o simplemente ha dispersado recursos.

Finalmente, se considera relevante estudiar con mayor profundidad los modelos reales de participación promovidos por los Grupos de Acción Local. Lejos de plantear la participación como un principio abstracto, se propone investigar la calidad, diversidad y evolución de los actores implicados, incorporando métodos mixtos (cuantitativos y cualitativos) que permitan contrastar la narrativa institucional con las experiencias concretas. Este enfoque ayudaría a determinar si la participación es inclusiva o meramente procedimental, e identificar factores que limitan o potencian una gobernanza territorial efectiva. La baja participación observada en algunos periodos del programa constituye un punto de partida para esta línea.

Estas propuestas no solo responden a preguntas abiertas por el presente estudio (especialmente en lo relativo a la estructura de beneficiarios y tipología de proyectos), sino que ofrecen un marco útil para futuras evaluaciones comparativas o regionales.

7. Referencias

- Alario-Trigueros, M. (2014). Mujeres y turismo rural en Castilla y León. En M. I. Hervás Moreno (Coord.), *Entre noche y día no hay pared: Mujeres en el medio rural* (pp. 67–90). Red Aragonesa de Desarrollo Rural.
- Aparicio, A. E. (2002). Desarrollo local y turismo rural: la Alcarria Conquense. *Ería: Revista Cuatrimestral de Geografía*, (57), 18–24. <https://doi.org/10.17811/ER.0.2002.18-24>

- Armas, F. X., Lois, R. C., y Macía, X. C. (2018). Los servicios avanzados de Internet: Nuevas oportunidades para el desarrollo de los territorios rurales. *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, 38(2), 271-287.
- Berelson, B. (1952). *Content analysis in communication research*. Free Press.
- Buffon, M. G. (2024). Assessments and reflections on integrated territorial planning in Calabria in the 2000-2020 programming period: From the experimental phase to the consolidated method of cooperation between territories. En F. Calabrò, L. Madureira, F. C. Morabito, y M. J. Piñeira Mantiñán (Eds.), *Networks, markets & people. Communities, institutions and enterprises towards post-humanism epistemologies and AI challenges* (pp. 405-415). Springer
- Cànoves, G., Villarino, M., y Herrera, L. (2006). Políticas públicas, turismo rural y sostenibilidad: Difícil equilibrio. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (41), 199-220.
- Castellano-Álvarez, F. J., y Robina-Ramírez, R. (2023). Long-term survival of investments implemented under endogenous rural development programs: The case study of La Vera region (Extremadura, Spain). *Agriculture*, 13(11), 2130. <https://doi.org/10.3390/agriculture13112130>
- Castellano, F. J., Robina, R., y Nieto, A. (2023). Tourism Development in the Framework of Endogenous Rural Development Programmes—Comparison of the Case Studies of the Regions of La Vera and Tajo-Salor (Extremadura, Spain). *Agriculture*, 13(3), 726. <https://doi.org/10.3390/agriculture13030726>
- Cazorla-Montero, A., de los Ríos-Carmenado, I., y Díaz-Puente, J. M. (2005). La iniciativa comunitaria LEADER como modelo de desarrollo rural: aplicación a la región capital de España. *Agrociencia*, 39(6), 697-708.
- Centro de Desarrollo Rural Alcarria Conquense (2016). Estrategia de Desarrollo Local de la Comarca de La Alcarria Conquense. *CEDER Alcarria Conquense*. Recuperado de: <https://www.alcarriaconquense.com/files/Leader/4/pqezalZBfE3zxd43EDjBXSKbjt5LTvoATmwFF8TX.pdf>
- Centro de Desarrollo Rural Alcarria Conquense (2021). Estrategia de Desarrollo Local de la Comarca de La Alcarria Conquense. *CEDER Alcarria Conquense*. Recuperado de: <https://www.alcarriaconquense.com/storage/files/Leader/19/w00rpldnY2SWMvxjZhW3ZlL61NfZZFENuY5LjKFs.pdf>
- Comisión Europea (1996). *La Declaración de Cork: Por un paisaje rural vivo*. Comisión Europea.
- Comisión Europea (2006). *Reglamento (CE) n.º 1974/2006 de la Comisión, de 15 de diciembre de 2006, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n.º 1698/2005 del Consejo relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER)*. *Diario Oficial de la Unión Europea*. Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A32006R1974>
- Comisión Europea (2024). *Evaluación del impacto de LEADER hacia el objetivo general de un 'Desarrollo Territorial Equilibrado'*. Informe oficial sobre el impacto de LEADER en las áreas rurales europeas.

- Comunidad Europea (1988). *El futuro del mundo rural: Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Boletín de las Comunidades Europeas*, Suplemento 4/88. Recuperado de: <https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/cc9b4a65-0bea-41ef-a959-20d9ba52af4f/language-es>
- Dax, T., y Oedl-Wieser, T. (2016). Rural innovation activities as a means for changing development perspectives: An assessment of more than two decades of promoting LEADER initiatives across the European Union. *Studies in Agricultural Economics*, 118(1), 1-8. <https://doi.org/10.7896/j.1605>
- Diéguez, M. I., Gueimonde, A. I., y Sinde, A. I. (2009). Turismo rural como estrategia de diversificación: factores determinantes y resultados en Galicia. *Management Letters / Cuadernos de Gestión*, 9(2), 31-54.
- Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural (2017). *Technical handbook on the monitoring and evaluation framework of the Common Agricultural Policy 2014-2020*. Comisión Europea. Recuperado de: https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cmef_es
- Engelmo, A., Nieto, A., y Mora, J. (2021). La sostenibilidad económica de las ayudas al turismo rural del Método LEADER en áreas de montaña: dos casos de estudio españoles (Valle del Jerte y Sierra de Gata, Extremadura). *Boletín De La Asociación De Geógrafos Españoles*, (88), 1-42. <https://doi.org/10.21138/bage.3006>
- Esparcia, J., y Mesa, R. (2020). *LEADER en España: cambios recientes, situación actual y orientaciones para su mejora* [Informe]. Universitat de València. Recuperado de: <https://www.age-geografia.es/site/wp-content/uploads/2020/09/LEADER-en-Espana-EBOOK-J-Esparcia-R-Mesa.pdf>
- Eurostat (2022). Population density by NUTS 3 region. *Eurostat Data Browser*. Recuperado de: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/demo_r_d3dens/default/table?lang=en
- Gallego-Moreno, F. J., Videira, P., y Díaz-Puente, J. M. (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://doi.org/10.11144/JAVERIANA.CDR8-66.EDSP>
- Gallego-Moreno, F. J., Hernández-Flores, J. A., Díaz-Puente, J. M., y Bettoni, M. (2024). Contribution of LEADER Community Initiative to People's Quality of Life: A Case of Thirty Years Application in Rural Spain. *European Countryside*, 16(2), 183-203. <https://doi.org/10.2478/euco-2024-0011>
- García, J. L., Miguel, R., Febles, F., Vicente, R., y Zapata, M. (2005). La iniciativa comunitaria LEADER en España. *Boletín de la Asociación Española de Geografía*, (39), 361-398. Recuperado de: <https://bage.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/article/view/509>
- García, R. (2011). Turismo y desarrollo rural en la comarca del Noroeste de la Región de Murcia: los programas europeos LEADER. *Cuadernos de Turismo*, (27), 419-436. Recuperado de: <https://revistas.um.es/turismo/issue/view/10611>
- Giménez, M. M., y Bardají, I. (1995). La iniciativa LEADER I y su contribución a la pluractividad en Castilla y León. *Agricultura y Sociedad*, (77), 147-172. Recuperado de:

- https://www.mapa.gob.es/ministerio/pags/Biblioteca/Revistas/pdf_ays%2Fa077_06.pdf
- Hernández-Flores, J. A., Gallego-Moreno, F. J., Díaz-Puente, J. M., y Bettoni, M. (2024). Contribuciones de los programas de desarrollo rural con enfoque LEADER a la gobernanza territorial. El caso de la Alcarria Conquense, España (1991-2021). *Estudios Demográficos y Urbanos*, 39(3), 117. <https://doi.org/10.24201/edu.v39i3.2239>
- Instituto Nacional de Estadística (2021). *Censos de población y viviendas 2021*. Recuperado de <https://ine.es/dynt3/inebase/es/index.htm?padre=8952&tcapsel=8953>
- Iakdviddu, D., Kdutsduris, A., y Partallddu, M. (2002). The development of rural tourism in Greece through the initiative LEADER II: The case of northern and central Chalkidiki. *New Medit: A Mediterranean Journal of Economics, Agriculture and Environment*, 1(4), 32-38.
- Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (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*. Recuperado de: <https://www.castillalamancha.es/content/decreto-por-el-que-se-determinan-las-zonas-rurales-de-castilla-la-mancha-conforme-la-tipolog%C3%AD>
- Keane, M. (1993). Rural tourism: The passport to development? En M. Murray, y J. Greer (Eds.), *Rural development in Ireland: A challenge for the 1990s* (pp. 113-125). Department of Economics, University College Galway.
- Marín-Yaseli, M. L. (2006). Más de veinte años de políticas de desarrollo rural en el Pirineo aragonés. *AGER: Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural (Journal of Depopulation and Rural Development Studies)*, (5), 127-154.
- Marques, H. (2006). Searching for complementarities between agriculture and tourism: The demarcated wine-producing regions of Northern Portugal. *Tourism Economics*, 12(1), 147-155. <https://doi.org/10.5367/000000006776387141>
- Mecha, R. (2021). Despoblación y desarrollo rural tras 30 años de la iniciativa europea LEADER en España. En S. Olivero Guidobono, y A. J. Martínez González (Coords.), *Identidades, segregación, vulnerabilidad: ¿Hacia la construcción de sociedades inclusivas? Un reto pluridisciplinar* (pp. 1388-1412). Dykinson.
- Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (2012). *LEADER en España (1991-2011). Una contribución activa al desarrollo rural*. Red Rural Nacional. Recuperado de: <https://www.mapa.gob.es/dam/mapa/contenido/desarrollo-rural/publicaciones/publicaciones-de-desarrollo-rural/informe-leader.pdf>
- Mondéjar, J., Mondéjar, J. A., Monsalve, F., y Vargas, M. (2007). Una propuesta de evaluación del impacto de los programas de desarrollo rural LEADER y PRODER. *AGER: Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural (Journal of Depopulation and Rural Development Studies)*, (6), 161-180.
- Mondéjar, J. A., Mondéjar, J., y Vargas, M. (2008). Análisis del turismo cultural en Castilla-La Mancha (España): El impacto de los programas europeos de desarrollo rural LEADER y PRODER. *Estudios y Perspectivas en Turismo*, 17(3-4), 359-373.

- 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.
- Navarro, F., Cejudo, E., y Cañete, J. A. (2018). Análisis a largo plazo de las actuaciones en desarrollo rural neoendógeno. Continuidad de las empresas creadas con la ayuda de LEADER y PRODER en tres comarcas andaluzas en la década de 1990. *AGER: Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural (Journal of Depopulation and Rural Development Studies)*, (25), 189-219. <https://doi.org/10.4422/ager.2018.09>
- Nieto, A., y Cárdenas, G. (2015). El método LEADER como política de desarrollo rural en Extremadura en los últimos 20 años (1991-2013). *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (69), 139-162.
- Nieto, A., y Cárdenas, G. (2017). Análisis del método LEADER (2007-2013) en Extremadura mediante técnicas SIG y análisis multivariado. *Cuadernos Geográficos*, 56(1), 148-171.
- Nieto, C., Cantarero, F. J., y Sayago, P. (2022). 30 años de LEADER en Andalucía: Diversificación, turismo rural y crecimiento inteligente. *Investigaciones Geográficas*, (78), 239-258. <https://doi.org/10.14198/INGEO.21118>
- Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea (2013). *Reglamento (UE) n.º 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 sobre la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER)*. Diario Oficial de la Unión Europea. Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1305>
- Pérez, M. D., y López, E. (2005). La contribución del turismo a la diversificación de actividades en un espacio rural periférico: análisis del impacto de la Iniciativa LEADER en Galicia. *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, (206), 111-135. <https://doi.org/10.22004/ag.econ.166075>
- Pillet, F., y Plaza, J. (2001). *Lecciones de desarrollo rural una aproximación formativa desde y para Castilla-La Mancha*. Lozano Artes Gráficas.
- San Martín, E., y Soler, F. (2024). Diversifying economic activities and resources against rural depopulation in the Valencia region, Spain. *SSRN*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.4697373>
- 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>
- Segrelles, J. A. (2007). La multifuncionalidad rural: realidad conflictiva en la Unión Europea, mito en América Latina. *Éria*, (72), 89-99. <https://doi.org/10.17811/er.0.2007.89-99>
- SMUL – Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft (2019). *Zentralbewertung des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum 2014–2020 im Freistaat Sachsen*. Recuperado de:

https://www.smul-foerderung.sachsen.de/download/Zentralbewertung_EPLR-SN_Endbericht.pdf

- Tirado, J. G. (2016). Análisis de los programas de desarrollo rural en la Comunidad Valenciana (1991-2013). Lectura de los proyectos turísticos. *AGER: Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural (Journal of Depopulation and Rural Development Studies)*, (22), 89-118. <https://doi.org/10.4422/ager.2016.09>
- Tribunal de Cuentas Europeo (2022). *LEADER y el desarrollo local participativo facilitan la implicación local, pero aún no se han demostrado suficientemente sus beneficios adicionales* (Informe especial n.º 10/2022). Recuperado de: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR22_10/SR_Leader_ES.pdf
- Van de Poele, L. (2015). Rural development from the grassroots: Twenty years of the EU "LEADER Approach" En S. B. Navaratnam, y C. R. Bryant (Eds.), *Constructing a new framework for rural development* (pp. 195-207). Emerald Group Publishing. <https://doi.org/10.1108/S1057-192220150000022007>
- Zajda, K., y Dzikowska, E. (2012). Innovative use of resources and diversification of the economic structure of rural areas on the basis of Local Action Group MROGA experience. *Journal of Agribusiness and Rural Development*, 25(3), 309-320. <https://www1.up.poznan.pl/jard/index.php/jard/article/view/570>

Anexo

Documentación revisada y analizada del periodo 1991-2023

Programa	Documentos de análisis	Año
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 noticias	1995
	Colección Boletín Informativo ADINAC N.º 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	
		199
Programa de Desarrollo y Diversificación de Zonas Rurales. (PRODER2) 2000-2006	Memoria 1997-2001	2001
	Programa Territorial de Desarrollo 2000-2006	2000
	Memoria 2002-2006	
	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	Desarrollo Rural de la Alcarria Conquense. 2000-2006	2006
	Programa Territorial 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, inversores acpetadas y subvenciones concedidas en el perio 2017-2023	2023
20 años de Aplicación de la Metodología LEADER en La Alcarria Conquense 1991-2011		2011
30 años de Aplicación de la Metodología LEADER en La Alcarria Conquense 1991-2021		2021

Fuente: elaboración propia a partir de la revisión documental del periodo 1991-2023.

Contribuciones de los autores

	Francisco José Gallego Moreno	José Alvaro Hernández Flores	José-María Díaz-Puente	Cintya Elizabeth Manrique Anticona
Conceptualización	50 %	50 %	0 %	0 %
Tratamiento de datos	0 %	100 %	0 %	0 %
Análisis formal	0 %	0 %	0 %	0 %
Acceso o financiación	0 %	0 %	0 %	0 %
Investigación	50 %	50 %	0 %	0 %
Metodología	50 %	50 %	0 %	0 %
Gestión del proyecto	0 %	100 %	0 %	0 %
Recursos	0 %	0 %	0 %	0 %
Software	0 %	0 %	0 %	0 %
Supervisión	80 %	0 %	20 %	0 %
Validación	0 %	0 %	0 %	0 %
Visualización	30 %	35 %	0 %	35 %
Redacción (borrador)	40 %	50 %	10 %	0 %
Redacción final (revisión y edición)	20 %	0 %	20 %	60 %

Para más información, ir a CRediT: <https://casrai.org/credit/>

Extended abstract

1. Introduction and Justification

The evolution of rural development policies in Europe since the late 20th century has profoundly transformed the traditional productivist paradigm. Initially focused on agriculture as the exclusive driver of rural economy, the model was replaced with a multifunctional approach that recognises the economic, social and environmental diversity of rural areas. In this context, the LEADER Community Initiative has served as a key instrument to promote participatory local development strategies, especially in vulnerable and demographically depressed regions.

La Alcarria Conquense, located in the Cuenca province of Castilla-La Mancha (Spain), is a paradigmatic example of such structurally fragile rural areas. With a population density of only 3.49 inhabitants/km², an ageing rate above 33 % and notable male dominance, the territory faces critical conditions that directly impact its resilience capacity. Nevertheless, its sustained participation in LEADER programmes since 1991 makes it an ideal case to analyse the long-term effects of these development instruments.

This study is justified by the need for a longitudinal, territorially focused assessment of LEADER's impact on rural economic diversification, a topic still rarely studied systematically in Spain. Lack of research integrating demographic, institutional and sectorial variables across multiple programming cycles limits the understanding of the model's true scope. Hence the relevance of this research.

2. Objectives, Methodology and Sources

The main goal of this study is to analyse how LEADER programmes have contributed to economic diversification in La Alcarria Conquense from 1991 to 2023. It explores transformations in non-agricultural activities, support for SMEs, the promotion of rural tourism and the enhancement of local products, as well as the limitations that have shaped these processes.

The methodology follows a historical-interpretive approach based on the framework by Sancho and Reinoso (2013) to allow an evaluation of LEADER's impacts through input, execution, output and outcome indicators. The research consists of three phases: reconstruction of programme history, typological standardisation of eligible measures and a sectorial analysis of funded projects.

Sources include institutional documents prepared by the Local Action Group CEDER Alcarria Conquense, development strategies, reports, bulletins and project lists, as well as official INE (Spanish Statistics Institute) and Eurostat statistics. National and European scientific studies and external evaluations of the LEADER approach are also incorporated to provide a robust longitudinal, contextualised and methodologically analysis.

3. Results

Between 1991 and 2023, La Alcarria Conquense benefitted from five LEADER programmes, which mobilised a total investment of € 49,873,033. Financial distribution shows a public contribution of 54.9 % and a private one of 45. 1%, which reflect progressive the local adoption of the approach. In all, 715 projects were executed to support 488 direct promoters, including freelancers, commercial companies, agricultural cooperatives, municipalities and religious organisations.

An analysis of funded measures revealed three main intervention axes: support for small- and medium-sized enterprises (SMEs) and services, promotion of rural tourism, and enhancement of local products. The first spread € 13 million across 95 initiatives by targeting local microenterprises and proximity services. Rural tourism received € 14.2 million for 175 projects, including accommodations, restaurants and signage, to help to establish the region as an emerging tourist destination. Agrofood product enhancement, with € 5.9 million allocated to 40 projects, supported initiatives linked with territorial heritage, such as the creation of the Protected Designation of Origin "Aceite (Oil) de La Alcarria".

In employment terms, LEADER programmes have created 298 jobs and consolidated 251 existing ones. However, investment effectiveness declined over time, with public cost per created job rising from € 27,634 during the first cycle to € 112,901 during the last one, as influenced by regulatory changes, quality demands and technological capitalisation. Agricultural employment dropped significantly from 49 % to 24.88 %, which denotes a profound reconfiguration of the region's productive system.

4. Discussion

The findings reflect a sustained transition towards a hybrid rural economic model by blending traditional primary sector activities with emerging fields like tourism, services and agroindustry. This transformation, however, reveals internal disparities because some municipalities have embraced innovation, while others have remained trapped in dependence.

Local appropriation of the LEADER approach is evident in private investment mobilisation and institutional diversity among promoters. Yet resource concentration among recurring stakeholders raises questions about access mechanisms more vulnerable stakeholders' capacities.

Rural tourism's central role has yielded notable effects on employment, territorial identity and social cohesion. However, excessive reliance on this sector entails structural risks, particularly during external crises. Lack of integrated planning across tourism, agriculture and agroindustry limits the consolidation of resilient economic models. Comparisons with other Spanish regions, such as Andalusia, Extremadura and Castilla y León, suggest that LEADER's success largely depends on sectorial integration and community-rooted strategies.

Meanwhile, agricultural participation in diversification measures has declined. Factors like ageing producers, little digitisation, bureaucratic hurdles and weak entrepreneurial culture hinder the adoption of multiactivity models. This trend diminishes the role of agriculture in territorial transformation and calls for specific actions to strengthen its contribution.

Weaknesses have also emerged in evaluation mechanisms. The absence of qualitative indicators and systematic data on profitability, participation or environmental impacts limits institutional learning and continuous programme improvement.

5. Conclusions

The study confirms that LEADER programmes have made a substantial contribution to the economic diversification in La Alcarria Conquense. The mobilisation of public and private investments, the emergence of new productive sectors and the consolidation of rural tourism as a strategic axis highlight the

approach's ability to trigger territorial revitalisation. Job creation and increased female participation also reflect progress in equity and resilience.

Nevertheless, significant limitations remain, such as weak integration among economic sectors, resource concentration among recurring promoters and a declining agricultural influence. These challenges, combined with excessive dependence on tourism and insufficient qualitative evaluation mechanisms, cast doubts on the model's long-term sustainability.

To achieve a more inclusive and integrated form of rural development, LEADER must strengthen its participatory dimension, broaden project selection criteria and foster intersectorial synergies. The strategic reorientation of this programme requires overcoming administrative logic and reclaiming its transformative mission as an endogenous development policy.

In this regard, La Alcarria Conquense provides evidence for both achieved milestones and ongoing challenges by serving as a useful reference for making critical reflection on the design, implementation and future of the LEADER approach in vulnerable rural contexts.

6. Future Directions

The article outlines several research lines to deepen the understanding and application of the LEADER approach in complex rural contexts. It firstly recommends a longitudinal analysis of cumulative impacts in demographically fragile territories. Studies using cohorts of beneficiaries and projects would help to more precisely assess intervention sustainability and adaptability.

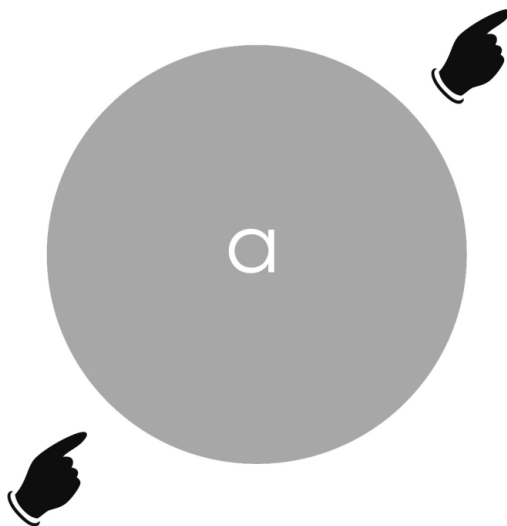
Secondly, it proposes investigating intersectorial synergies among agriculture, tourism agroindustry, crafts and services. Building territorial value chains and short circuits can reinforce economic resilience and promote the better integration of local identity with productive innovation.

A third line focuses on examining the actual participation mechanisms in Local Action Groups. It is necessary to explore the representativeness, depth and diversity of the involved stakeholders, as well as the quality of institutional dialogue and community ownership in planning processes.

Additionally, future research should incorporate mixed methodologies by combining quantitative techniques with qualitative approaches, such as interviews,

participant observation and a network analysis. This would capture the subjective, relational and symbolic dimensions that go beyond conventional metrics by offering a richer understanding of the territorial impact.

*La agricultura ecológica valenciana.
Diagnóstico del sector y evaluación de las
políticas regionales mediante una acción
de investigación participativa*



Carles Sanchis-Ibor, Laura Arnalte-Mur, Amparo Blázquez-Soriano, Marta García-Mollá, Víctor Martínez-Gómez, Olga Moreno-Pérez, Dionisio Ortiz-Miranda

Universitat Politècnica de València, España

DOI: 10.4422/ager.2025.09

ager

Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural
Journal of Depopulation and Rural Development Studies

La agricultura ecológica valenciana. Diagnóstico del sector y evaluación de las políticas regionales mediante una acción de investigación participativa

Ideas clave:

1. La articulación del SPI ha permitido crear un espacio que está funcionando como foro y observatorio.
2. La investigación ha identificado un importante abanico de debilidades que lastran la progresión de un sector todavía en expansión.
3. El SPI ha efectuado una valoración crítica de las políticas públicas, no tanto por sus posibles desaciertos, sino por una acusada necesidad de incrementar el apoyo que prestan.
4. La debilidad de la demanda interna ha sido identificada como el principal factor de estrangulamiento del crecimiento de la agroecología valenciana.
5. Resulta necesaria una mayor transversalidad de las políticas de estímulo de la demanda y una mayor coordinación de las instituciones.

Resumen: La agricultura ecológica ha avanzado notablemente en diversas regiones españolas, con características y dinámicas contrastadas, y haciendo frente a distintos obstáculos. Se trata de un sector clave por su capacidad para dinamizar la agricultura española y reforzar la materialización de las políticas europeas de transición ecológica. El presente trabajo es una acción de investigación participativa que pretende, por un lado, elaborar un diagnóstico general de la agricultura ecológica de la Comunitat Valenciana, con la finalidad de identificar problemas, interconexiones entre factores y agentes, posibles soluciones y barreras a su implementación. Por otra parte, el trabajo efectúa un análisis de la eficiencia de las políticas públicas de apoyo al sector desarrolladas en la última década. Estos objetivos se abordaron mediante la confección de mapas de modelos mentales, elaborados a partir de entrevistas semiestructuradas, y de dos talleres en los que participó un amplio grupo de agentes representando a todos los colectivos implicados en la evolución del sector. Los resultados permiten esbozar un completo diagnóstico del sector que resalta algunas deficiencias estructurales de la agricultura valenciana, identifica problemas específicos del sector agroecológico y analiza el contraste entre las dinámicas de las áreas de secano y regadío. También se muestra el nivel de desempeño de las políticas públicas, identificando puntos fuertes y debilidades, entre las que se destacan los problemas para hacer crecer la demanda interna.

Palabras clave: Agroecología, política agraria, agroalimentación, transición ecológica, interfaz ciencia-política.

Valencian Organic Farming. Diagnosis of the Sector and Evaluation of Regional Policies through Participatory Action-research

Highlights:

1. The articulation of the SPI has allowed the creation of a space that is functioning as a forum and observatory.
2. The research has identified a wide range of weaknesses that hinder the progression of a sector still expanding.
3. The SPI has made a critical assessment of the public policies, not so much for its possible shortcomings, but for a need to increase the support it provides.

4. The weakness of domestic demand has been identified as the main factor strangling the growth of Valencian agroecology.
5. It is necessary a greater transversality of policies to stimulate demand and greater coordination of institutions.

Abstract: Organic farming has advanced significantly in various Spanish regions, with contrasting characteristics and dynamics, and facing different obstacles. This is a key sector in terms of its capacity to dynamize Spanish agriculture and reinforce the implementation of European policies of ecological transition. This work is a participatory research action that aims, on the one hand, to develop a general diagnosis of organic agriculture in the Valencian Community, in order to identify problems, interconnections between factors and agents, possible solutions and barriers to its implementation. On the other hand, the work performs an analysis of the efficiency of public policies to support the sector developed in the last decade. These objectives were addressed through the creation of mental model maps, based on semi-structured interviews and two workshops with the participation of a wide group of agents representing all the groups involved in the evolution of the sector. The results allow us to outline a complete diagnosis of the sector that highlights some structural deficiencies of Valencian agriculture, identifies specific problems of the agroecological sector and analyzes the contrast between the dynamics of rainfed and irrigated areas. It also shows the level of performance of public policies, identifying strengths and weaknesses, among which the problems in growing domestic demand stand out.

Keywords: agroecology, agricultural policy, agrifood systems, ecological transition, science-policy interface.

Enviado: 06 de abril de 2025

Devuelto para revisión: 20 de junio de 2025

Aceptado: 28 de julio de 2025

Cómo citar este artículo: Sanchis-Ibor, C., Arnalte-Mur, L., Blázquez-Soriano, A., García-Mollá, M., Martínez-Gómez, V., Moreno-Pérez, O., Ortiz-Miranda, D. (2025). La agricultura ecológica valenciana. Diagnóstico del sector y evaluación de las políticas regionales mediante una acción de investigación participativa. *AGER: Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural (Journal of Depopulation and Rural Development Studies)*, (42), 51-90. <https://doi.org/10.4422/ager.2025.09>

Carles Sanchis-Ibor. <https://orcid.org/0000-0002-8795-2922>

Correo electrónico: csanchis@upv.edu.es

Laura Arnalte-Mur. <https://orcid.org/0000-0002-1292-2761>

Correo electrónico: lauarmur@upvnet.upv.es

Amparo Blázquez-Soriano. <https://orcid.org/0000-0002-5203-6369>

Correo electrónico: amparo.blazquez@upvnet.upv.es

Marta García-Mollá. <https://orcid.org/0000-0002-3360-5669>

Correo electrónico: mgarmo@esp.upv.es

Víctor Martínez-Gómez. <https://orcid.org/0000-0001-7144-9663>

Correo electrónico: vicmargo@esp.upv.es

Olga Moreno-Pérez. <https://orcid.org/0000-0003-2976-3661>

Correo electrónico: omoreno@esp.upv.es

Dionisio Ortiz-Miranda. <https://orcid.org/0000-0002-6884-8927>

Correo electrónico: dortiz@esp.upv.es

1. Introducción y objetivos

La agricultura ecológica ha experimentado un importante crecimiento en España en los últimos años. Entre 2010 y 2023 (MAPA, 2024a) ha pasado de ocupar el 6,6 % de la superficie agraria utilizada (SAU) a extenderse sobre un 12,5 %. Detrás de este avance hay un conjunto de personas y colectivos que han visto en este subsector, en diferentes proporciones, una buena opción de negocio y una vía de transformación eco-social del medio rural y de los patrones alimentarios (Beltran-Esteve et al., 2012; Papadopoulos et al., 2018; Capdevila, 2020; Király et al., 2022). A su lado, este conjunto de emprendedores ha encontrado el apoyo de un entramado institucional público-privado y de distintos estamentos políticos, formalmente bien alineados (Migliorini et al., 2018; MAPA, 2024b). Ante ellos, al final de una senda marcada por el Plan de Acción para el Desarrollo de la Producción Ecológica (EU Comission, 2021), aparecen los objetivos fijados por la Comisión Europea, que establecen para 2030 una superficie en cultivo ecológico del 25 % de la SAU (EU Comission, 2020).

En la Comunitat Valenciana, el avance de la agricultura ecológica en la última década ha sido más significativo que en el conjunto del Estado. Partiendo de una cifra muy similar a la media española de 2010 -el 6,9 % de la SAU-, en 2023 ya se había

alcanzado el 15,7 %¹. Buena parte de este progreso puede atribuirse al apoyo público, como ha sucedido en otras regiones (Boza, 2013). El gobierno autonómico impulsó en 2016 el I Plan Valenciano de Producción Ecológica (IPVPE, 2016) y cinco años más tarde, tras un proceso de revisión (De Arriba, 2022) y participación pública, puso en marcha el II Plan Valenciano de Transición Agroecológica (IIPVTA, 2021), que estará en vigor hasta el inicio de 2026. El primer plan coincidió con una aceleración significativa del ritmo de crecimiento de la agricultura ecológica. Entre 2016 y 2019, la superficie certificada pasó de 80.997 a 127.909 ha. Creció en tres años más de lo que había avanzado desde el año 2000. Sin embargo, desde 2019 se observa una ralentización o un cierto estancamiento. A priori, es posible pensar que los factores que impulsaban al sector se han debilitado, o que este se enfrenta a nuevos desafíos, o que las posibilidades de crecimiento se han agotado. El trabajo trata de responder a estas y otras cuestiones.

Para responderlas hay que entender que este proceso expansivo no se ha desarrollado de un modo homogéneo territorialmente ni entre los distintos subsectores productivos, mostrando algunas disparidades. Del total de la superficie certificada, 127.636 ha son tierras de secano (83 %) y solo 27.378 ha son de regadío (19,6 %) (CAECV, 2024). Existe una descompensación evidente en detrimento de la agricultura más intensiva, donde la transición ecológica sigue un ritmo mucho más lento. Esta y otras disimetrías en la adopción de la agricultura ecológica responden a diversos factores, no solo territoriales, que algunos trabajos ya han explorado en esta y otras regiones (Dominguez, 2020; Fernández-Zamudio et al., 2020; Sapbamrer y Thammachai, 2021; Poblador y Sanchis-Ibor, 2022; Moreno-Pérez y Blázquez-Soriano, 2023; Möhring et al. 2024; Rizzo et al., 2024).

El presente trabajo es una acción de investigación participativa que persigue dos objetivos. Primero, elaborar un diagnóstico general de la agricultura ecológica de la región, con la finalidad de identificar problemas, interconexiones entre factores y agentes, barreras a su crecimiento y posibles soluciones que faciliten su progreso. Este diagnóstico desciende hasta analizar las divergencias de comportamiento entre el sector del regadío y el del secano, o lo que es lo mismo, entre el litoral e interior valencianos y entre lo intensivo y lo extensivo. En segundo lugar, esta investigación efectúa una

1• Para conocer el peso del sector en la región, sus características y magnitudes, a partir de datos estadísticos, recomendamos la lectura del informe anual del sector en su versión más reciente (CAECV, 2024) o las anteriores desde 2001 (<https://www.caecv.com/estadisticas/#informes>).

evaluación de las recientes políticas públicas regionales de apoyo a la agricultura ecológica, centrándose fundamentalmente en la revisión de la ejecución y los efectos del IIPVTA, con la finalidad de efectuar propuestas para fortalecer el sector. El trabajo se concibe como una investigación-acción participativa, configurada como una reflexión conjunta con los agentes del sector para facilitar el desarrollo de estrategias que hagan avanzar y consolidar la agricultura ecológica en la región.

2. Bases teórico-conceptuales

La agricultura ecológica constituye uno de los pilares estratégicos de la transición agroecológica. Más allá de un nicho de mercado, aspira a ser un vector de transformación que aporta prácticas y técnicas con impactos positivos sobre la biodiversidad, la salud del suelo y la reducción de insumos externos (Altieri et al., 2015; Willer et al., 2024). En un contexto global marcado por el cambio climático y la degradación de los recursos naturales, su expansión se erige como una condición para avanzar hacia sistemas agroalimentarios más justos y sostenibles (Rivera-Ferre, 2018).

Sin embargo, la consolidación de la agricultura ecológica en algunas regiones de Europa, singularmente en el sur, se enfrenta a importantes obstáculos estructurales, económicos y socioculturales. La estructura agraria mediterránea, caracterizada por explotaciones pequeñas, fragmentación territorial y limitaciones en capital humano y financiero, dificulta la adopción de sistemas con mayores exigencias en gestión, certificación y conocimiento técnico (Moreno-Pérez y Blázquez-Soriano, 2023; Möhring et al., 2025). Estas restricciones se ven agravadas por la escasa articulación de redes de asesoramiento y la insuficiente integración entre la investigación científica, la innovación tecnológica y las demandas reales del sector (Mesa y Esparcia, 2021; Rizzo et al., 2024).

Además, en los últimos años, la progresiva convencionalización de la agricultura ecológica está debilitando la posición de los pequeños productores que habían apostado por esta vía (Moreno-Pérez y Blázquez-Soriano, 2023; Willer et al., 2024). Estos agricultores, con recursos limitados, enfrentan dificultades para acceder a mercados regulados y cumplir con normativas complejas, lo que favorece a grandes empresas (Rivera-Ferre, 2018). Además, la homogeneización de productos y la industrialización

pueden desplazar las producciones locales y diversificadas propias de los pequeños productores (Mesa y Esparcia, 2021), por lo que, según algunos autores, esta tendencia debilita principios agroecológicos como la biodiversidad y la resiliencia social (Altieri et al., 2015; Möhring et al., 2025).

Por otro lado, en comparación con los países del norte europeo, el sur muestra un menor grado de concienciación ambiental, unido a un poder adquisitivo más reducido, lo que frena el crecimiento de la demanda de productos ecológicos (Katt y Meixner, 2020; Aschemann-Witzel y Janssen, 2022) y, en consecuencia, debilita el mercado interno de estos países. A ello se suma la fragilidad de las políticas públicas, derivada principalmente de la falta de enfoques transversales que conecten la producción ecológica con estrategias de educación, salud y consumo (Valero-Gil et al., 2023).

En este escenario complejo, la investigación participativa emerge como una herramienta fundamental para afrontar estos desafíos. Las transiciones agroecológicas son procesos dinámicos, socialmente contruidos, lo que hace insuficiente el enfoque lineal de transferencia tecnológica. Metodologías como la Investigación-Acción Participativa (IAP) permiten la co-producción de conocimiento entre investigadores, agricultores y actores locales, incorporando saberes locales y realidades socioeconómicas para generar soluciones adaptadas al contexto (Rivera-Ferre, 2018; López-García et al., 2025). Este enfoque impulsa co-aprendizajes colectivos, refuerza el posicionamiento de los agricultores y fomenta redes territoriales que sostienen la resiliencia social y económica (Guzmán et al., 2013), por lo que resulta especialmente adecuado para el co-diseño de políticas públicas de apoyo a la transición agroecológica.

3. *Métodos*

Esta investigación-acción participativa se ha desarrollado en el ámbito de una Interfaz Ciencia-Política (SPI, por sus siglas en inglés) puesta en marcha a inicios de 2023. El término SPI se utiliza para definir, de modo genérico, aquellos puntos de encuentro entre científicos y otros actores del proceso político que permiten intercambios, coevolución y construcción conjunta de conocimiento con el objetivo de enriquecer la toma de decisiones (Van den Hove, 2017). En este caso, el SPI es el

resultado de un proyecto de investigación (Visionary, 2024) y está constituido por investigadores de la Universitat Politècnica de València y por representantes de los diferentes colectivos y personas con intereses en el sector agroecológico (Tabla 1). Para su desarrollo se han utilizado diversas técnicas de uso común en investigación social y co-producción de políticas públicas sobre agroecología (López-García, 2021, 2025).

Las primeras acciones efectuadas en el ámbito del SPI fueron diez entrevistas semiestructuradas realizadas entre los meses de diciembre de 2022 y junio de 2023 a informantes clave del SPI. Las entrevistas se realizaron siguiendo una metodología denominada "modelos mentales" (LaMere et al., 2020; Van Hulst et al., 2020; Averbuch et al., 2021), una herramienta de mapeo sistémico participativo que persigue esquematizar la percepción que tiene la persona entrevistada sobre los elementos caracterizadores y los condicionantes de los sistemas alimentarios sostenibles, así como de su papel en dichos sistemas. En las entrevistas se plantearon, entre otras, tres preguntas abiertas que articularon las conversaciones:

1. ¿Cuáles son los principales problemas que cree que presenta el sistema alimentario actual para el sector agroecológico?
2. ¿Qué contribución podría hacer usted (u otros) para abordarlos desde la agroecología?
3. ¿Qué barreras dificultan que esas acciones puedan realizarse?

El resultado de cada entrevista es un mapa conceptual en el que se visualizan una serie de ideas fuerza vinculadas entre sí para entender las relaciones entre ellas. Estos mapas también apuntan posibles soluciones a algunos de estos problemas. El posterior análisis transversal de estos mapas conceptuales por parte del equipo investigador permite extraer una serie de elementos clave que se detallan en la siguiente sección.

Posteriormente, en junio de 2023, 19 personas participaron en un taller dirigido por seis miembros del equipo investigador (Tabla 1). El taller dividió a los participantes en tres grupos de trabajo, manteniendo una representación proporcional de los diferentes perfiles profesionales. Se centró en el diagnóstico colectivo del sector, a través de un debate moderado por el equipo investigador. Tras el debate, los tres grupos identificaron los principales objetivos que marcan el camino para superar los problemas de la agricultura ecológica en el sector del regadío. Las reflexiones se pusieron en común y se debatieron, y fueron posteriormente analizadas por el equipo investigador mediante validación intersubjetiva. Finalmente, el equipo investigador generó un documento de

síntesis que fue distribuido a todos los participantes y a otros miembros del SPI que no pudieron acudir al taller, a modo de síntesis y devolución de las tareas realizadas.

En febrero de 2025 se celebró un segundo taller destinado a efectuar una revisión de las políticas públicas de apoyo al sector, aprovechando que se aproximaba el cierre del IIPVTA. En este taller participaron 29 representantes de los diferentes colectivos del SPI, junto a siete miembros del equipo investigador. El taller se inició con una presentación de los resultados de la anterior reunión y con una descripción del grado de ejecución del Plan, detallado a nivel de medida y asignación presupuestaria. Luego se solicitó a las personas participantes que valoraran, con el software Mentimeter y mediante una escala de Likert 10, la eficacia del Plan en la consecución de los objetivos marcados por los diferentes ejes de actuación que en él se definen (siendo 0 = No se ha mejorado nada o incluso se ha empeorado y 10 = Se ha producido una mejora muy importante).

Tras esta tarea, se subdividió a los participantes en cinco grupos que trabajaron de forma paralela en el análisis de la eficacia de cada uno de los cinco ejes del IIPVTA: Territorio y conocimiento; Producción y transformación; Cadena de valor; Demanda y consumo; Gestión y gobernanza². Estos cinco ejes se desglosan en el Plan en diversas *medidas* y estas a su vez en *acciones* (IIPVTA, 2021). Dado que el Plan presenta un elevado nivel de detalle, en el taller se reagruparon dichas medidas y sus acciones en 12 líneas de actuación que se describen más adelante. Tras el análisis de las líneas asociadas a cada eje, los resultados del trabajo de los cinco grupos se pusieron en común en una sesión conjunta y el equipo investigador elaboró posteriormente un informe que fue remitido a los participantes y a otros miembros del SPI para su revisión y enmienda.

El trabajo presenta determinadas limitaciones que deben ser expuestas antes de pasar a la presentación de resultados y a su discusión. En primer lugar, podrían existir sesgos o desequilibrios en la composición del grupo participante, para lo cual se ha tratado que, en la medida de lo posible, todos los agentes implicados en el sector estuvieran representados en el conjunto de las actividades y en los grupos de trabajo (ver Tabla 1). En segundo lugar, puede existir una cierta subjetividad en la gestión de la información de los talleres, para lo cual el equipo de trabajo acordó acciones de contingencia durante la dinamización de los talleres y el tratamiento de información se validó con acciones de

2• Los nombres de estos ejes son una simplificación de la denominación oficial utilizada en el IIPVTA (2021), a fin de agilizar su manejo en los talleres participativos y en esta publicación.

puesta en común durante los talleres y mediante la posterior devolución de resultados. Por último, pero no menor, la evaluación de los planes se efectuó en un momento en el cual no se había cerrado el periodo de ejecución del IIPVTA, por lo que hay que considerar que algunos de sus efectos y acciones pueden no ser todavía perceptibles socialmente.

Tabla 1.
Número y perfiles de las personas participantes en las actividades del SPI

	Modelos mentales	Taller junio 2023	Taller febrero 2025
Administración autonómica (Agricultura)	1	3	4
Administración autonómica (Educación)			2
Entidad pública de certificación (CAECV)	2	2	3
Comercialización de producción agroecológica		2	1
Consultoría	1	1	
Cooperativas con producción agroecológica			8
Comunidades de regantes		4	
Investigación		1	2
Organizaciones de consumo			3
Personas productoras del sector agroecológico	3	3	2
Restauración con producto agroecológico	1		1
Servicios consultoría agraria	1		
Organizaciones profesionales agrarias		1	2
ONGs agroecología	1	2	1
Total participantes	10	19	29

Fuente: Elaboración propia.

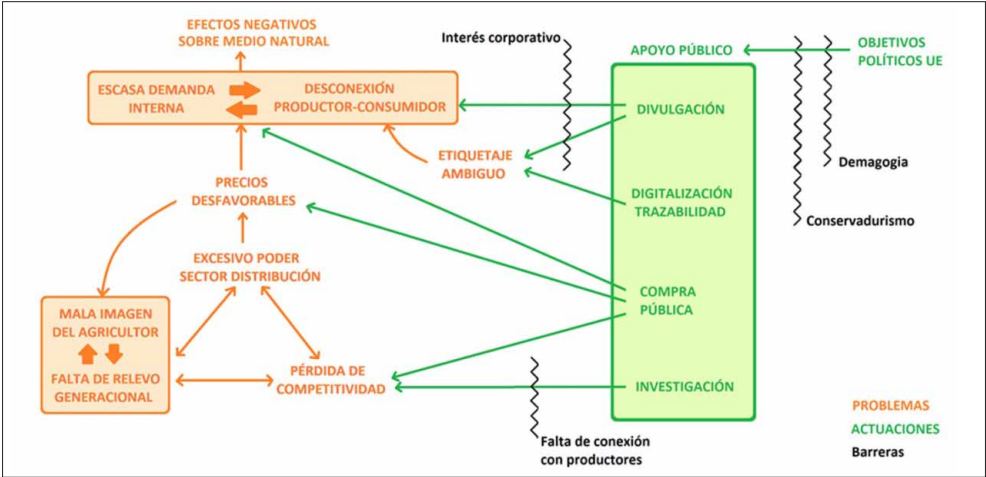
4. Resultados

4.1. Diagnóstico inicial de la agricultura valenciana a partir de los mapas de “modelos mentales”

El análisis transversal de los mapas conceptuales (Figura 1) proporciona información determinante para inferir un diagnóstico preliminar de la situación de la

agricultura ecológica en la región. El punto de partida del diagnóstico es la ratificación de que el sector ha avanzado mucho desde inicios del siglo XXI y que este progreso ha sido estimulado por el tirón de la exportación (65 % del volumen de negocio en 2022) frente a una débil demanda nacional o regional. En paralelo, en los últimos años se observa una creciente presencia de grandes actores del sistema alimentario en el sector (entrada de capital financiero en la producción, grandes corporaciones de suministro de insumos, agroindustria y gran distribución), que debilita la situación de las pequeñas explotaciones.

Figura 1.
 Síntesis de los 10 mapas mentales elaborados, representando los elementos y relaciones más repetidas por las personas entrevistadas, categorizados en problemas, actuaciones de corrección y barreras a su implementación



Fuente: Elaboración propia.

Desde el punto de vista de la **producción**, las pequeñas y medianas explotaciones se enfrentan a una serie de factores que dificultan la viabilidad de su actividad y suponen una barrera a la llegada de nuevos activos. Por una parte, compiten con grandes empresas que poco a poco van entrando en la producción ecológica. Esto afecta a los precios que reciben por sus productos, que no reflejan los costes de producción reales, dado que las grandes empresas pueden ajustar más los precios y dar respuesta a

una demanda que según varios participantes "no reconoce el valor de la producción de alimentos"³. Esta competencia hace que en algunas ocasiones las pequeñas y medianas explotaciones se ven obligadas a vender su producto certificado ecológico a precio de producto convencional, por debajo de sus costes de producción. A esto se unen dos problemas: la falta de disponibilidad de agua de riego de calidad adecuada para la agricultura ecológica, y la escasez de tratamientos postcosecha accesibles y autorizados para este tipo de producción.

Estos factores se traducen en una reducción de ingresos que resta atractivo al relevo generacional o a que se incorporen nuevos productores. Se detecta una correlación entre el deterioro de la imagen social de las personas agricultoras y lo que algunos productores definieron como una gradual "desconexión entre la producción de alimentos y la sociedad", agravada por los problemas identificados en la comercialización y el consumo de productos ecológicos.

La **comercialización** de alimentos ecológicos en la Comunitat Valenciana se enfrenta a la alta dependencia de la exportación, cada vez más controlada por la gran distribución debido a la gradual desaparición de redes de comercialización especializadas en los países de destino, lo que merma la capacidad de negociación de las personas productoras. Por su parte, el mercado interior presenta una escasa demanda y una acusada debilidad de las redes de distribución, que según algunos participantes "continúa en manos de las mismas empresas que hace 20 años". La competitividad de las pequeñas explotaciones está lastrada por la entrada de la gran distribución en el segmento ecológico, imponiendo sus reglas y condiciones y ofertando productos ecológicos que no son de proximidad, a precios que solo pueden soportar las grandes empresas. Otro elemento identificado como problemático durante las entrevistas es la proliferación de distintas etiquetas y certificaciones ambientales, que acaba confundiendo y desalentando a los consumidores.

Por su parte, el público basa sus decisiones de **consumo** en el precio del producto y la conveniencia, sin poner en valor los costes ambientales ni el valor de la producción de alimentos sostenibles y de proximidad. Se evidencia la pérdida del vínculo entre las personas que producen y las que consumen, y el desconocimiento de los segundos sobre

3• Este y los siguientes entrecomillados proceden de las transcripciones de las entrevistas y los debates en los talleres participativos.

la alimentación saludable, la diversidad de alimentos o la estacionalidad. La influencia de las redes sociales contribuye a la desinformación sobre lo que es realmente alimentación saludable, promocionando por ejemplo productos de cuarta gama (altamente procesados) con la etiqueta 'vegana'. En general las personas participantes detectan una "pérdida de cultura de una alimentación natural", a lo que también contribuye la diversidad de etiquetados y certificados ambientales, en ocasiones con información ambigua que puede generar confusión entre el público.

Frente a la situación descrita, varias de las personas entrevistadas apuntaron como **posibles soluciones**, entre otras, un mayor apoyo por parte de la administración pública a la distribución y consumo interno de alimentos ecológicos, incluyendo campañas de información y concienciación, junto con medidas de estímulo al consumo como la compra pública o la fiscalidad de los alimentos ecológicos. También se señaló la necesidad de un cambio hacia una mentalidad más colaborativa en la pequeña producción ecológica, que les permita crear estructuras de distribución colectiva capaces de garantizar un precio justo para el productor y para el consumidor, contribuyendo asimismo a reconectar a los consumidores con los productores de alimentos. Desde el punto de vista de la producción, algunas medidas propuestas fueron la intervención pública en la profesionalización de las personas agricultoras y la incorporación de tecnología accesible y adaptada a las características concretas de las pequeñas explotaciones.

4.2. La agricultura ecológica valenciana: diagnóstico y estrategias definidas por los actores en las dinámicas participativas

El diagnóstico elaborado por los tres grupos de trabajo del taller celebrado en junio de 2023 parte de una base común, que podríamos denominar la visión clásica de la crisis de la agricultura familiar valenciana. Esta atribuye parte de los males del sector a sus características estructurales: pequeñas explotaciones, envejecimiento de unos activos con escaso relevo generacional, e importante peso de la agricultura a tiempo parcial. Son factores que lastran la rentabilidad de la agricultura convencional, pero según las personas participantes, socavan aún más la adopción de la agricultura ecológica:

- Respecto al pequeño **tamaño de las explotaciones**, la agricultura ecológica añade el problema de no poder certificar una parte significativa (en términos

relativos) de la superficie cultivada, debido al efecto de la producción convencional en las parcelas vecinas. Se hace necesario un salto de escala para poder integrar tecnologías de riego y otras prácticas, que podría lograrse mediante la creación de áreas reservadas para la producción ecológica en las comunidades de regantes. Para ello son necesarias más iniciativas de gestión conjunta -como las de Gestión en Común creadas por la Ley de Estructuras Agrarias de la Comunitat Valenciana, pendientes de desarrollo desde 2019- y la identificación de bolsas de suelo.

- La avanzada **edad de los agricultores** dificulta la adopción de nuevas técnicas de producción, la adquisición de nuevos conocimientos de gestión o los cambios necesarios en los métodos de comercialización. La edad podría haber sido una ventaja para recuperar técnicas previas a la industrialización, pero se ha producido una desconexión u olvido de estas prácticas agrícolas tradicionales.
- El **predominio de la agricultura a tiempo parcial** y la falta de profesionales a tiempo completo ralentizan el crecimiento del sector. "Faltan" según los representantes del CAECV "ejemplos de éxito en la agricultura ecológica" que sirvan como referencias motivadoras.

A estos tres factores, según lo expresado por los grupos de trabajo, se suman otras dos dificultades que, con carácter general, se asocian tanto con la agricultura ecológica de secano como con la de regadío de la región: los problemas de comercialización y la escasa demanda.

- Falta de canales de **comercialización**. Muchos distribuidores no adquieren productos ecológicos y la mayoría de las cooperativas valencianas de zonas de regadío no están interesadas en el cultivo ecológico. La comercialización se hace difícil para los pequeños productores en este contexto. A esto se suman los cambios que se observan en los mercados de la agricultura ecológica, que según productores y técnicos del CAECV, se están "convencionalizando" a nivel europeo, con una crisis de los canales especializados y notable aumento de la cuota de mercado de la gran distribución. Por otra parte, se denuncia la competencia de productos ecológicos procedentes de terceros países, cuyas garantías de certificación están en entredicho. Además, existe una estrecha vinculación de los productos ecológicos con los productos locales o regionales,

que se ve limitada por la falta de un marco normativo que defina y promueva el consumo local y regional en el ámbito europeo.

- Falta de concienciación de los **consumidores**. Existen importantes carencias de educación social sobre el consumo sostenible de alimentos, que afecta a una demanda ya debilitada por el diferencial de precios y el contexto de inflación en los últimos años. También se echa de menos una red de promoción agroturística.

Otros cinco factores, específicos de la agricultura de regadío o con una incidencia mucho más acusada en este subsector, completaron el diagnóstico:

- La **fertirrigación centralizada**, al introducir el mismo tipo y dosis de abono para todos los usuarios de las redes de riego por goteo colectivas, genera problemas de compatibilidad con la agricultura ecológica. La Generalitat publicó una guía -recientemente actualizada (CADRECTE, 2023)- que analizaba posibles alternativas (generalización de abonado orgánico, redes o conexiones independientes para convencional y ecológico, turnos de riego diferentes), pero cada comunidad de regantes está ofreciendo distintas posibilidades y no todas facilitan la compatibilidad. Además, se ha constituido una asociación de agricultores (Associació de Llauradors Independents Valencians -ALIV) que promueve la duplicación de las dosis de abonado y ha amenazado públicamente con denunciar a las comunidades de regantes que adopten abonado orgánico o reduzcan las dosis de abono.
- La agricultura ecológica en tierras de regadío requiere una **gestión más compleja** que en tierras de secano, especialmente en lo que se refiere a plagas y enfermedades, y en lo relativo a la fertilización. De ahí surge la idea -expresada por varios participantes- de que la agricultura ecológica resulte "muy difícil". Este hecho se une a algunos "falsos mitos" sobre el sector: falta de producción, difícil control biológico, falta de demanda y mucho trabajo. También existe una mala percepción social de los agricultores ecológicos por sus compañeros del sector convencional, porque da la impresión, visualmente, de que el campo parece "perdido", "sucio" o de que el propietario es "vago", como expresaron los productores y los representantes de las comunidades de regantes.

Como respuesta a esta complejidad, se echan de menos **formación, asesoramiento y apoyo tecnológico** al riego ecológico. Es particularmente necesario

porque en el regadío existen cultivos, como el naranjo, que son muy exigentes y el manejo de plagas no es suficientemente conocido por los agricultores.

- El **periodo de conversión** en la agricultura de regadío requiere a veces varios años en los que se adoptan prácticas ecológicas sin llegar a obtener la certificación. El problema radica en la bajada de productividad y rentabilidad en estos años, que obliga a los agricultores a producir menos sin poder vender sus productos con certificación. No existe un consenso sobre la duración de este periodo entre los agricultores y especialistas.
- **Falta de eficacia de las políticas públicas** de fomento de la agricultura ecológica, ya que las políticas públicas no prevén ayudas específicas para los eco-cultivos de regadío, que requieren mayores inversiones en insumos (y cambios en las infraestructuras) que la producción ecológica de secano.

4.3. La incidencia de las políticas públicas regionales en la evolución reciente del sector

El IIPVTA se aprobó en 2021, consolidando los principales ejes y líneas de actuación del plan anterior y definiendo un ambicioso listado de medidas. Pasados cuatro años de su puesta en marcha, la ejecución del plan ha sido parcial, con medidas desarrolladas con un buen apoyo financiero y otras que no han llegado a implementarse (Tabla 2). En el segundo taller, celebrado en febrero de 2025, se expusieron las actuaciones ejecutadas y se solicitó a las personas participantes que valorasen el grado de cumplimiento de los objetivos marcados por estas.

Tabla 2.

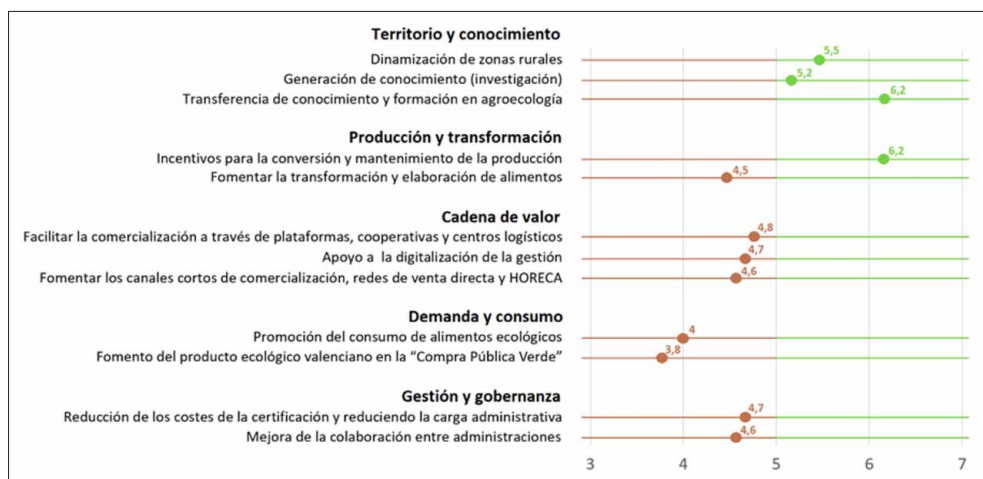
Instrumentos desarrollados en los distintos ejes del IIPVTA desde su puesta en marcha y hasta febrero de 2025

EJES	INSTRUMENTOS
Territorio y conocimiento	
Diversificación y dinamización de los territorios rurales y el despoblamiento	• Sin medidas específicas
Generación de nuevo conocimiento	• Convenios entre la GVA y universidades para la financiación de I+D+i (3 convenios)
Transferencia de conocimiento y formación	• Red de insectarios • Asesoramiento en mejora de la biodiversidad en las estaciones experimentales de la GVA • Programa agricultor-tutor (9 ediciones) • Cursos online y presenciales impartidos por técnicos de la GVA • Programa de fincas colaboradoras (42 proyectos) • Guía para la compatibilización de la fertirrigación comunitaria con la agricultura ecológica
Producción y transformación	
Incentivos para la conversión y el mantenimiento de la producción	• Ayudas FEADER a la conversión y mantenimiento a agricultura y la ganadería ecológicas* • Premio al Agricultor Ecológico del año • Facilitar el agrocompostaje de proximidad (Orden 4/2022)
Fomento de la transformación y elaboración de alimentos	• Ayudas FEADER a la comercialización de productos alimentarios* • Criterio incluido para la priorización de solicitudes de los planes de mejora en explotaciones agrarias (Ayuda FEADER)* • Ayudas a la producción artesanal de la Conselleria de Innovación, Industria, Comercio y Turismo
Cadena de valor	
Facilitar la comercialización a través de plataformas, centros logísticos y cooperativa	• Ayudas FEADER a la valorización de productos de calidad diferenciada* • Promoción y presencia en ferias nacionales e internacionales
Facilitar la comercialización a través de canales digitales	• Sin medidas específicas
Fomento de los canales cortos de comercialización, venta directa y HORECA	• Apoyo a mercados agroecológicos locales
Demanda y consumo	
Promoción del consumo	• Inversión en estrategias de dinamización agroecológica para la sociedad (Orden 32/2017) • Organización de la Semana Ecológica de la Comunitat Valenciana • Campañas de sensibilización del CAECV
Fomento de la "compra pública verde"	• Mantenimiento del Decreto 84/2018 que establece la obligación de que las empresas de restauración colectiva se abastezcan de al menos un 3 % de productos ecológicos • Ayudas al fomento del consumo ecológico en comedores escolares (Orden 15/2022) • Lanzamiento piloto de los programas Ecomenjadors (provincias de Castellón y Alicante) y Ecocitrics (Castelló de la Plana)
Gestión y gobernanza	
Reducir los costes y cargas de la certificación	• Ayudas FEADER para la participación de agricultores en programas de calidad*
Potenciar la colaboración/cooperación entre diferentes administraciones	• Contactos para mejorar la coordinación entre técnicos de agricultura, educación y sanidad de la GVA • Mesa de coordinación entre las administraciones central y autonómica

* Incluidas en el Programa de Desarrollo Rural de la Comunitat Valenciana.

Figura 2.

Valoración del progreso conseguido por las principales líneas de actuación del II Plan Valenciano de Transición Agroecológica mediante una escala Likert 10, siendo 0 = No se ha mejorado nada o incluso se ha empeorado y 10 = Se ha producido una mejoría muy importante



Fuente: Elaboración propia.

4.3.1. Territorio y conocimiento

a) *La agricultura ecológica como vía de diversificación y dinamización de los territorios rurales y el despoblamiento.* El IIPVTA no puso en marcha ninguna medida específica sobre esta cuestión, pero la carencia de medidas ad hoc no fue óbice para que, paradójicamente, esta línea recibiera una buena valoración (Figura 2), debido a la fuerte implantación del sector en las comarcas del interior valenciano. Los participantes resaltaron que además del apoyo público, vía PAC, IPVAE e IIPVTA, hay factores endógenos que han facilitado este progreso, principalmente el predominio de los cultivos de secano. Los secanos viven un difícil contexto competitivo; son explotaciones en las que la transición al cultivo ecológico es poco costosa y rápida; y además sufren grandes oscilaciones en la producción, exacerbadas recientemente por el cambio climático. Todo ello hace al secano más proclive a embarcarse en el cultivo agroecológico.

Más allá de los planes y ayudas públicas, se hizo patente un alto grado de consenso sobre el papel clave del cooperativismo en el avance de la agroecología en

estos espacios en despoblamiento. Las cooperativas tienen una alta capacidad dinamizadora, estimulan la conversión local, atraen y dan cobertura a interesados de zonas próximas, solventan problemas administrativos, y permiten valorizar y transformar los productos. Se consideró conveniente que más cooperativas apostaran por esta vía, ya que algunas no dan respuesta a las inquietudes del sector. A su vez, por otro lado, se lamentó que, durante este periodo no se haya sabido aprovechar el potencial del agroturismo o el turismo rural –esta fue una de las tres acciones del IIPVTA específicamente para estos territorios no ejecutadas–, ya que se trata de una actividad con un demostrado efecto de arrastre sobre el sector agroecológico.

b) *Generación de nuevo conocimiento en el ámbito de la producción ecológica.* Se constató una percepción positiva de los avances logrados durante el último quinquenio en la investigación valenciana sobre agroecología, que el IIPVTA facilitó mediante el establecimiento de convenios con diversos centros universitarios y con la financiación de diversas actividades de I+D (Tabla 2). Las personas asistentes destacaron espontáneamente el papel clave de la colaboración con las universidades y también subrayaron los progresos en materia de autocompostaje, en control biológico de plagas, fertilización, manejo del suelo y comercialización, avances conseguidos en buena medida merced a la implementación del Plan.

La principal crítica que se planteó es la falta de coordinación entre los diferentes grupos de investigación, y entre estos y el sector agroecológico. Existe una importante dispersión en ambos niveles que dificulta la transferencia de la innovación. Los primeros actúan sin conocer qué hacen sus pares y los segundos no saben a quién acudir. La difusión de las nuevas técnicas está lastrada por esta falta de coordinación. Este lastre también afecta a la esfera educativa, a donde no llega la difusión de las innovaciones, impidiendo su traslado a formadores y estudiantes.

c) *Transferencia de conocimiento y formación en agroecología y producción ecológica.* Esta fue, junto con la de incentivos económicos a la transformación, la línea mejor valorada en el taller (Figura 2). Respecto a la transferencia, el IIPVTA puso en marcha una red de insectarios –calificada como “un gran éxito” por alguno de los participantes– y sufragó las actividades de asesoramiento en mejora de la biodiversidad en las diversas estaciones experimentales de la Generalitat Valenciana (Elx, Vila-real, Carcaixent y Requena). Respecto a la formación, el IIPVTA reforzó el *Programa*

*agricultor-tutor*⁴, que en 2025 desarrollará su décima edición y que fue destacado de forma espontánea por los participantes.

A pesar de reconocerse y valorarse positivamente la mejora en las cuestiones formativas, se constataron importantes déficits que afectan a la capacitación de los nuevos profesionales y a la percepción que los agricultores y la sociedad en su conjunto tienen del sector. Por un lado, en el ámbito de la formación profesional, la idea fuerza del debate fue la carencia de escuelas agrarias que impartan un ciclo formativo de grado medio en estrecha colaboración con el sector, enlazando con el Programa agricultor-tutor –que debería ser, según productores y representantes del sector educativo, como “un MIR agrícola”. Las 2.000 horas que se imparten actualmente en la formación reglada no son suficientes y necesitan de la formación experiencial que este programa puede aportar. Se destacó asimismo que la participación de los agricultores profesionales en estas actividades debería ser remunerada y no depender del voluntarismo. Se reclamó un modelo de escuelas agrarias comarcales, en las que durante la mañana se imparta la formación reglada y durante la tarde se oferten cursos específicos a los agricultores y se desarrollen proyectos con la colaboración de instituciones de investigación y organizaciones profesionales agrarias. Todo esto choca con la incomprensión de la Conselleria de Educación, que según algunos productores “no entiende las singularidades del sector agrario y mucho menos del agroecológico”.

Por otra parte, se lamentó que la agroecología no sea parte de la formación reglada del conjunto de la sociedad –en educación primaria, secundaria y universitaria–, hecho que impide difundir sus beneficios ambientales y sociales, mejorar la cultura alimentaria y fortalecer la valoración de la actividad agraria.

4.3.2. Producción y transformación

a) *Incentivos para la conversión y el mantenimiento de la producción ecológica.* El Plan Estratégico de la PAC destinó 837M€ en la región al mantenimiento y conversión a agricultura ecológica, cofinanciados por el FEADER (Tabla 2). Por otra parte, el gobierno autonómico desplegó otras ayudas (Orden 7/2024 y Orden 4/2022, ver Tabla 2) y se ha

4• Consiste en la realización de 200 horas de prácticas en una explotación agroecológica valenciana y jornadas teóricas de un total de 10 horas (Ver https://portalagrari.gva.es/es/visor-boletin/-/asset_publisher/H4sfYdIMlb/content/curso-agricultor-tutor-en-produccion%C3%B3n-ecol%C3%B3gica-8%C2%AA-edici%C3%B3n).

establecido un premio al agricultor ecológico del año, que es otorgado por el Comité de Agricultura Ecológica de la Comunitat Valenciana (CAECV) –y que varias de las personas participantes desconocían. En general, la valoración de estas medidas es bastante positiva (Figura 2), pero las personas participantes consideraron que, aunque estas han atraído a nuevos agricultores ecológicos, en muchos casos sus expectativas no se han visto cumplidas, ya que el mercado no ha respondido vía mejores precios. La opinión mayoritaria es que debe verse acompañada de acciones de fomento de la demanda de productos ecológicos.

Además, el efecto de las ayudas al mantenimiento ha sido desigual por sectores y tipología de agricultores. En zonas más extensivas (cultivos del interior) han tenido un claro efecto positivo, al atraer y mantener producciones en ecológico, con frecuencia vinculadas a estructuras asociativas que les prestan servicios. En cambio, para los agricultores profesionales con producciones intensivas en zonas de hortofruticultura, el apoyo es insuficiente, pues supone una parte muy pequeña de los ingresos totales. De la misma manera, se expusieron las dificultades que afronta la ganadería ecológica, debido a las exigencias personales de la actividad y a que la ayuda existente no es suficiente para hacerla atractiva.

b) *Fomento de la transformación y elaboración de alimentos ecológicos valencianos*. La única medida en este ámbito son las mencionadas ayudas a la comercialización y la priorización de expedientes de mejora. También existen ayudas a la producción artesanal⁵, pero no son específicas para el sector y eran desconocidas por las personas participantes. Esta falta de apoyo específico se refleja en una baja valoración del efecto de esta línea respecto a las anteriores (Figura 2).

La transformación se consideró necesaria para aportar conveniencia al consumidor y desestacionalizar la producción, así como para facilitar el acceso a la compra pública. Asimismo, se puso de relieve que existen pocas personas dedicadas a la elaboración y transformación y que su número no crece al ritmo al que crece el de las dedicadas a la agricultura ecológica.

4.3.3. Cadena de valor

a) *Facilitar la comercialización de los productos ecológicos valencianos a través de plataformas, centros logísticos y cooperativas*. El Plan ha mantenido el soporte

5• Conselleria de Innovación, Industria, Comercio y Turismo (DOGV 9760).

financiero a las ayudas a la valorización de productos de calidad diferenciada que ya se publicaban durante el periodo de vigencia del IPVPE⁶. Se ha subvencionado la participación del sector en ferias nacionales e internacionales, pero no se han implementado las acciones específicas previstas para plataformas, centros logísticos y cooperativas. Por ello, la valoración de los participantes sobre la incidencia del Plan en el sector es baja, y no se observa cambio alguno de tendencia en esta parte de la cadena de valor.

Durante el periodo 2021-2024, los operadores logísticos y las cooperativas especializadas en productos ecológicos han continuado con su actividad predominantemente exportadora. No obstante, algunas cooperativas han notado en los últimos años que hay más productores que antes comercializaban de manera individual y ahora se han unido a ellas. También se ha observado que algunas cooperativas han comenzado a comercializar productos de quinta gama a través de canales cortos o plataformas online.

En líneas generales, a la falta de apoyo público específico y al estancamiento de la demanda interna –que centró buena parte del debate–, se le añade la carencia de una estrategia común de todos los actores de la cadena, desde la producción hasta el consumo, para fomentar los productos ecológicos de forma conjunta.

b) *Facilitar la comercialización de los productos ecológicos valencianos a través de canales digitales.* El grupo coincidió en afirmar que en los últimos años los pequeños productores de ecológico y las cooperativas exportadoras han avanzado mucho en su digitalización, todo ello a pesar de que la Administración valenciana apenas ha implementado medidas específicas del IIPVTA de apoyo a la comercialización digital (Tabla 2).

c) *Fomento de los canales cortos de comercialización, venta directa y HORECA.* La promoción de la venta directa, en finca y de proximidad se ha limitado al apoyo a mercados agroecológicos locales (Godella, Torrent, Alzira y campus de la Universitat Politècnica de València). Ese tipo de eventos también se ha celebrado en otras localidades con apoyo de los ayuntamientos y otras entidades. Se reconoce positivamente la capacidad dinamizadora de estas actividades, pero se percibe que estas tienen un ámbito territorial limitado. En este sentido, se puso de relieve la promoción y el resurgimiento reciente de los mercados municipales en la ciudad de

6• Parte de los dos planes se ha financiado a través de las medidas de los Programas de Desarrollo Rural de la PAC con financiación FEADER.

València, que ha sido una gran oportunidad para la venta directa de productos ecológicos. Esta medida ha tenido una buena aceptación entre el público y ha funcionado bien, pero no tiene la continuidad asegurada por el cambio de signo político del consistorio. También se puso sobre la mesa el trato desigual que reciben los productos agroecológicos en los supermercados, donde no pueden distribuirse a granel y están forzados a exponerse envasados, lo que limita el acceso del consumidor e incrementa el coste del producto.

El canal HORECA no ha recibido ninguna de las acciones de apoyo contempladas en el Plan. Los establecimientos que ofrecen este tipo de productos siguen siendo muy pocos por la falta de demanda y les resulta muy difícil agruparse para comprar los productos conjuntamente. Actualmente estos establecimientos compran a través de grupos de consumo y a distintos proveedores, lo que les encarece los costes y les incrementa los tiempos de dedicación a la compra de suministros.

4.3.4. Demanda y consumo

Tal como se ha venido planteando con anterioridad, existe un fuerte consenso en torno a la idea de que la falta de demanda regional es la principal debilidad del sector. En consecuencia, las dos líneas siguientes fueron las peor valoradas en el taller (Figura 2), pese a que han recibido buena parte de los esfuerzos de implementación del Plan.

a) *Promoción del consumo de alimentos ecológicos.* El desarrollo del Plan ha comportado 240.000€ de inversión en estrategias de dinamización agroecológica para la sociedad entre 2021 y 2023, una línea que está en revisión para mejorar su eficiencia. El Plan también contemplaba la organización de la Semana Ecológica de la Comunitat Valenciana -celebrada en septiembre de 2022-, y en 2023 se celebró la primera edición de TerraEco (Feria Mediterránea de la Agricultura y la Producción Ecológica), pero ninguna de las dos ha tenido continuidad. Estas acciones son, a tenor de lo manifestado por las personas participantes, muy insuficientes, ya que el público consumidor sigue sin estar bien informado sobre qué es un producto ecológico, cuáles son sus características e impacto sobre la salud y el medio ambiente, y por qué motivos su precio es superior en comparación al producto convencional. Se señaló la falta de talleres informativos que abarquen incluso edades tempranas, hecho que se relacionó con una falta de coordinación entre los departamentos autonómicos con competencias en educación, agricultura y sanidad. También se reclamaron campañas publicitarias efectivas que alcancen al consumidor. En este sentido, se mencionaron diversas campañas lanzadas por el CAECV que las personas participantes desconocían, lo que derivó en un consenso sobre la necesidad de seleccionar canales publicitarios más adecuados.

b) *Fomento del producto ecológico valenciano en la “compra pública verde”*. La Administración autonómica ha avanzado bastante en la preparación de las estructuras internas para la compra pública de alimentos ecológicos, en una acción coordinada entre diferentes departamentos (agricultura, sanidad y educación). Este trabajo no se ha visto reflejado todavía en la implementación de las medidas necesarias para que la compra pública tenga lugar. El avance, según las personas participantes, responde a una demanda por parte de organizaciones del tercer sector –entidades privadas no lucrativas–, las instituciones sanitarias y las educativas –principalmente, por la Federación de Asociaciones de Madres y Padres de Alumnos.

En relación con esta medida, uno de los elementos positivos que se destacó fue el mantenimiento en vigor del Decreto 84/2018 de la Generalitat Valenciana, que tiene como objetivo fomentar una alimentación saludable y sostenible en los centros educativos, sanitarios y de servicios sociales. Se destacó que dicho Decreto establece la obligación de que las empresas adjudicatarias de servicios de restauración colectiva para el sector público se abastezcan de al menos un 3 % de productos ecológicos sobre el total de sus compras de productos alimentarios. Pese a ello, se manifestó que el porcentaje exigido es muy bajo y que, en parte, este Decreto fue fruto de la presión mediática. Otro elemento favorable al sector fue el incremento del precio del menú escolar, que ha facilitado levemente la incorporación de productos agroecológicos.

Además, siguiendo lo estipulado por el Plan, la Administración financió en 2022 y 2023⁷ ayudas al fomento del consumo ecológico en comedores escolares (Orden 15/2022) y lanzó en modo piloto los programas Ecomenjadors (en las provincias de Castellón y Alicante) y Ecocítrics Castelló, para abastecer centros escolares de productos ecológicos. Además, concedió ayudas a estrategias de dinamización agroecológicas en centros educativos.

Hay elementos que no han favorecido el fomento del producto ecológico en la compra pública, como la inexistencia de pliegos de condiciones oficialmente establecidos para la contratación del servicio de los comedores escolares por parte de la Administración, hecho del que se deriva la falta de un sistema de seguimiento y penalización. También se mencionó la carencia de una estructura legal y estratégica sólida desde la administración para escalar la compra pública de producto ecológico. Esto se relacionó con la falta de coordinación entre diferentes administraciones y con

7• En dicho año solo se ejecutó el 14 % del presupuesto asignado a dicha partida debido a la compleja tramitación de las solicitudes.

el desconocimiento sobre elementos necesarios para expandir dicha compra pública y hacer que sea sostenible en el tiempo, tanto a nivel económico como de gestión (estudios de impacto económico, de precios, y de volúmenes de producción y demanda para poder abastecer a cada canal). También se subrayó la necesidad de comunicar y concienciar a la población sobre los avances que se vayan realizando, de forma que las iniciativas consigan trascender los cambios de signo político en los gobiernos.

Con relación a las empresas, se mencionó, por una parte, la falta de especialización del sector ecológico para abastecer al canal de restauración colectiva, hecho relacionado con la inexistencia de programas específicos desde la administración que se dediquen a organizar la producción para el canal (mediante sociedades agrarias de transformación u otras figuras). Por otra parte, se subrayaron las dificultades de las empresas de restauración colectiva para plantear y gestionar menús ecológicos, al no tener un acompañamiento por parte de la Administración. También se apuntó la necesidad de una mayor participación de las empresas locales en los menús escolares, que ayudaría con los problemas de abastecimiento de menús con producto ecológico que sufren determinadas zonas rurales.

Finalmente, se destacó –en este y otros grupos– el éxito ejemplar del proyecto Horta-Cuina⁸, impulsado por la organización CERAI (Centro de Estudios Rurales y de Agricultura Internacional) con la participación de una Sociedad Agraria de Transformación formada por productores agroecológicos, mediante la cual se ha abastecido a varias decenas de colegios con menús que incorporan productos ecológicos y de temporada procedentes de l'Horta de València y comarcas vecinas. Las acciones realizadas hasta el momento han contribuido a una mayor repercusión social del consumo de producto ecológico en los comedores escolares.

4.3.5. Gestión y gobernanza

a) *Reducir los costes y cargas de la certificación.* Entre 2001 y 2024 la Administración ha distribuido 3,5M€ en concepto de ayudas a la certificación ecológica y ha financiado un convenio con el CAECV para mejorar la transparencia y la gestión administrativa⁹. Las personas participantes indicaron que la carga administrativa para el CAECV se ha incrementado, pero esta carga administrativa no redunda en un coste económico mayor de la certificación ecológica, gracias a la

8• <https://www.hortacuina.org/landing-cas>

9• Datos facilitados por los representantes de la Generalitat Valenciana en los talleres.

mejora en la planificación de los controles de inspección, la utilización de herramientas informáticas apropiadas y, en definitiva, una mayor eficiencia en la gestión. Por otra parte, las ayudas a la certificación ecológica llegan a más personas que hace unos años, debido a las mejoras en el portal web, donde se puede acceder a toda la documentación necesaria para realizar la solicitud (y otros trámites), y al hecho de que cada vez más personas cuentan con firma digital. Eso sí, dado que hay más receptores de la ayuda a la certificación el montante económico recibido individualmente es menor. Respecto a la certificación de grupos de productores, hay consenso en la mesa en que prácticamente todavía no se ha desarrollado.

b) Potenciar la colaboración/cooperación entre diferentes administraciones. La Administración autonómica, como parte del Plan, ha hecho un esfuerzo por mejorar la coordinación entre el personal de Agricultura entre sí, y de este con Educación, Sanidad y Bienestar Social, si bien esta cooperación no se traduce en la existencia de canales formales o estables. Las personas participantes conocían además la existencia de una mesa de coordinación entre las administraciones central y autonómica que se reúne varias veces al año, con resultados que se valoraron positivamente.

Sin embargo, la falta de cooperación con las administraciones municipales se percibe muy negativamente. En buena medida, este puede ser el resultado de que ninguna de las medidas consideradas por el Plan para coordinarse y colaborar con las políticas agroecológicas municipales se haya implementado hasta el momento, y todavía no se ha culminado la creación de la Red Valenciana de Municipios Agroecológicos establecida en el Plan –pese a que hay seis municipios valencianos integrados en la red nacional¹⁰. Pero a la vez, se destacó que esta colaboración está dificultada porque las actividades municipales de promoción dependen en gran medida de los ciclos electorales. Todos “los municipios quieren tener su feria y su mercado ecológico”, según algunos participantes, pero muy pocos ayuntamientos están emprendiendo acciones para estimular y promover la producción ecológica local, cuando esta debería ser la primera medida a adoptar para proveer de alimentos ecológicos de proximidad a esos mercados y ferias. La descoordinación autonomía-municipio también afecta al compostaje local, cuyo impulso depende totalmente del interés municipal. En la mayoría de las entidades locales no hay voluntad política y algunos municipios que han mostrado interés tienen problemas con los permisos que deben obtener de la Generalitat para la gestión de estos residuos.

10• Alfarp, Eslida, Castelló de la Plana, Godella, Meliana y València.

5. *Discusión*

Este trabajo ha combinado diversos enfoques metodológicos para obtener un diagnóstico de la evolución del sector agroecológico en la Comunitat Valenciana. El cruzado de la información obtenida en las entrevistas y mapas mentales con la evaluación participativa del sector y de las políticas públicas ha demostrado ser una aproximación eficaz. Por un lado, ha evidenciado la reiteración, en los mapas mentales y en los grupos paralelos de los talleres, de una serie de ideas fuerza que son los ejes argumentales del diagnóstico. Por otra parte, ha permitido llegar a información muy detallada, aquí sumariamente expuesta, sobre los procesos de adopción, producción, distribución y consumo agroecológico, fundamentalmente gracias al amplio y diverso abanico de actores implicados.

La articulación del SPI ha permitido crear un espacio que está funcionando como foro y observatorio, que se alinea con recomendaciones académicas previas (Häring et al., 2009), y que podría desarrollarse en otras regiones españolas o sureuropeas para acompañar al sector en la persecución de los objetivos marcados para 2030 (EU Commission, 2020). De hecho, una de las principales fortalezas del sector agroecológico, destacada durante los talleres y por otros trabajos (Mesa y Esparcia, 2021), es su vinculación con la investigación y la innovación, cuya intensificación y mejor integración ha demandado el sector durante los talleres participativos.

Esta investigación ha identificado un importante abanico de debilidades que lastran la progresión de un sector todavía en expansión, algunas de las cuales son coincidentes con las que en estos momentos están afectando a la mayoría de las pequeñas y medianas explotaciones de la región. Buena parte de la diagnosis recoge deficiencias de las estructuras agrarias, el capital humano y los mercados que se detectan también en la agricultura convencional y que forman parte de un discurso bien analizado en trabajos previos sobre la agricultura valenciana (García-Álvarez-Coque et al., 2021; Moreno-Pérez y Blázquez-Soriano, 2023). Son obstáculos y debilidades que constituyen un enorme desafío sociopolítico, por su complejidad, su carácter multifactorial y sus variadas interconexiones.

Asimismo, se han puesto de manifiesto los efectos del progresivo proceso de *convencionalización* de la agricultura ecológica, que para algunos autores podría alejar al sector agroecológico de la sostenibilidad medioambiental, social y económica (Ramos et al., 2018; Dufeu et al., 2020), pero que por lo expresado por los representantes valencianos del sector, está afectando de forma particularmente negativa a la competitividad de las pequeñas y medianas explotaciones agroecológicas.

El diagnóstico ha servido también para identificar y caracterizar algunos de los factores que explican el retraso del regadío respecto al secano. Es evidente, como ya ha sido destacado en otras regiones españolas (Martín-García et al., 2024), que las explotaciones tradicionalmente extensivas tienen mayor facilidad de conversión. Pero en este trabajo han aflorado otras razones vinculadas a la calidad del agua y a la falta de implicación del sector cooperativo de las comarcas de regadío, que visibilizan la necesidad de medidas de apoyo específicas.

¿Cómo han influido las políticas regionales en la evolución reciente del sector? La valoración media de los efectos del apoyo público ejecutado durante el periodo de vigencia del IIPVTA, según los participantes en los talleres, se queda a una décima del aprobado (4,9). Se ha hecho una lectura crítica del Plan, no por posibles desaciertos, sino por deficiencias. El sector reclama más apoyo y demanda que se complete y amplie su ejecución. La valoración del desempeño del Plan muestra, además, contrastes significativos. Se percibe un efecto positivo en las áreas relativas al territorio y el conocimiento y un déficit en las relacionadas con la demanda. Este último ha sido identificado, en este y otros trabajos (Moreno-Pérez y Blázquez-Soriano, 2023), como el principal factor de estrangulamiento del crecimiento de la agroecología valenciana.

Resulta evidente que el crecimiento de la demanda interna es desafío de una dimensión temporal y socioeconómica que va bastante más allá de las capacidades del Plan. Exige un cambio de la cultura de consumo, de la valoración del papel de la alimentación en la salud y de la conciencia ambiental de la sociedad valenciana, cuya magnitud no puede ser abordada únicamente por un plan sectorial de carácter autonómico. Es además un reto generalizable al conjunto del estado español, o a todo el ámbito sur europeo (Wrzaszcz, 2023; Willer et al., 2024), ya que en algunos países del norte sucede al revés, y son las políticas las que parecen ir por detrás de los cambios en los patrones de consumo (Aschemann-Witzel y Janssen, 2022).

La compra pública ha sido un factor clave para el crecimiento de la demanda en otros espacios europeos (Lindström et al., 2020). Tiene un efecto a corto plazo sobre producción y consumo, y consecuencias a largo plazo sobre la concienciación de la población, por lo que parece conveniente reforzarla desde las Administraciones. Sin embargo, en este trabajo, ha sido la línea de acción del IIPVTA peor valorada, pese a la existencia de algunos programas locales, como el proyecto Horta-Cuina, que han sido referidos como ejemplares para conectar producción local agroecológica y el consumo.

La política autonómica requerirá apoyos por parte de las instancias superiores del estado para poder superar el estrangulamiento de la demanda interna, pero más que un reescalado administrativo, lo que evidencia este trabajo es que resulta necesaria una mayor transversalidad de estas políticas y una mayor coordinación de las instituciones. Está sobradamente probado que existe un estrecho nexo entre consumo agroecológico y conciencia ambiental y sanitaria (Katt y Meixner, 2020; Tandom et al., 2021; Valero-Gil et al., 2023; Serebrennikov et al., 2024) y este vínculo está también en la base de las políticas europeas (Comisión Europea, 2020). Sin embargo, en la escala regional, estas políticas no parecen arraigar más allá de los departamentos de agricultura. Los agentes del sector agroecológico echan de menos la implicación de otras áreas de la administración. Principalmente piden un ambicioso trabajo en el área educativa, pero también en las de turismo, comercio y salud pública. Evidentemente, más allá de la limitada capacidad de influencia de las Administraciones, los tiempos que conllevan estos cambios socioculturales de gran calado son lentos, lo que nos lleva a augurar que este estrangulamiento persistirá, al menos en el corto plazo.

Por otra parte, este déficit de coordinación es también vertical. Afecta a la subsidiariedad de las políticas de apoyo al sector agroecológico, fundamentalmente en lo que respecta a la inacción de numerosas administraciones municipales. Buena parte del potencial de influencia pública en el avance de la producción y consumo de productos ecológicos recae sobre los ayuntamientos, pero las políticas de estos son muy dispares y están sometidas a los vaivenes electorales. Los casos de implicación de las administraciones locales han sido valorados muy positivamente y sería recomendable estimular esta implicación y coordinación desde la administración autonómica o desde las diputaciones provinciales.

6. Conclusiones y orientaciones futuras

El SPI es un espacio clave para el análisis de políticas agroecológicas y la identificación de acciones estratégicas para su futuro desarrollo. Es fundamental consolidarlo como observatorio y ámbito permanente de diálogo y co-producción, con capacidad de generar datos, recomendaciones y evaluaciones, así como promover su replicación en otras regiones. En el futuro debería actuar como puente entre investigación y sector productivo, ayudando a superar los déficits de transferencia actuales y fomentando una colaboración más orientada a las necesidades del sector.

Del trabajo del SPI emerge la necesidad de impulsar una estrategia común que integre a todos los eslabones de la cadena de valor, la academia y la administración. Esta debe definir medidas que corrijan carencias anteriores y fortalezcan elementos clave, como el comercio digital, la transformación y la compra pública, apoyándose en experiencias exitosas como Horta-Cuina. Asimismo, se subraya la importancia de diagnosticar y reforzar la conexión con la restauración privada y el agroturismo mediante un respaldo público específico.

En el origen de algunas debilidades del sector hallamos un déficit educativo y cultural que daña la valoración de los productos agroecológicos. Esto exige una estrategia transversal y sostenida en el tiempo, basada en campañas de sensibilización, formación para productores y consumidores y, sobre todo, un compromiso firme del sistema educativo. Especial atención merece la reformulación de la formación profesional, creando estructuras que capaciten a jóvenes, actualicen a profesionales y acerquen los beneficios del sector a la sociedad.

En síntesis, el futuro del sector depende principalmente de reforzar la transversalidad de las políticas agroecológicas, tanto verticalmente, a lo largo de la cadena de valor, como horizontalmente, integrando educación, salud, comercio y turismo. Para su gobernanza, además de la consolidación del SPI, se requieren mecanismos eficaces de coordinación interadministrativa, desde el nivel estatal al local, y entre los diferentes departamentos.

7. Financiación

Trabajo financiado por la Unión Europea con cargo al GA nº 101060538 (Visionary). Las opiniones expresadas son exclusivamente las de los autores y no reflejan necesariamente las de la Unión Europea o REA. Ni la Unión Europea ni la autoridad que concede la ayuda pueden ser consideradas responsables de las mismas.

8. Referencias

- Altieri, M. A., Nicholls, C. I., Henao, A., y Lana, M. A. (2015). Agroecology and the design of climate change-resilient farming systems. *Agriculture & Food Security*, 4(3). <https://doi.org/10.1007/s13593-015-0285-2>
- Aschemann-Witzel, J. y Janssen, M. (2022). The role of policy actions to accelerate food consumer behaviour change. *Agric Food Econ.*, 10(22). <https://doi.org/10.1186/s40100-022-00230-x>
- Averbuch, B., Thorsøe, M. H., y Kjeldsen, C. (2021). Using fuzzy cognitive mapping and social capital to explain differences in sustainability perceptions between farmers in the northeast US and Denmark. *Agriculture and Human Values*, (39), 435-453. <https://doi.org/https://doi.org/10.1007/s10460-021-10264-4>
- Beltrán-Esteve, M., Picazo-Tadeo, A. J., y Reig-Martínez, E. (2012). What makes a citrus farmer go organic? Empirical evidence from Spanish citrus farming. *Spanish Journal of Agricultural Research*, 10(4), 901-910. <https://doi.org/10.5424/sjar/2012104-2957>
- Boza, S. (2013). Incidencia de las políticas públicas en la evolución del sector agrícola-ecológico: el caso de Andalucía. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 10(72), 291-3
- CADRECTE (2023). *Guía metodológica para la compatibilización de la fertirrigación comunitaria con la agricultura ecológica y el policultivo y para su empleo hacia una producción ecológica comunitaria*. Qualitas-OSI y Conselleria d'Agricultura Desenvolupament Rural Emergència Climàtica i Transició Ecològica, Generalitat Valenciana.
- CAECV (2024). *Informe del sector ecológico en la Comunitat Valenciana 2023*. Comitè d'Agricultura Ecològica de la Comunitat Valenciana. Recuperado de: https://www.caecv.com/wp-content/uploads/2024/07/CAECV-informe-2023_V03.pdf

- Capdevila, C. (2020). What does "organic" mean for farmers? A qualitative study on their perceptions and motivations about organic farming. *AGER: Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural (Journal of Depopulation and Rural Development Studies)*, (30), 1-20. <https://doi.org/10.15366/ager2020.30.0.001>
- Comisión Europea (2020). *Estrategia «De la granja a la mesa» para un sistema alimentario justo, saludable y respetuoso con el medio ambiente*. Recuperado de: https://food.ec.europa.eu/document/download/472acca8-7f7b-4171-98b0-ed76720d68d3_en?filename=f2f_action-plan_2020_strategy-info_en.pdf
- De Arriba, R. (2022). *Evaluación de políticas públicas para el sector ecológico: análisis del primer Plan Valenciano de Producción Ecológica 2016-2020*. Civitas.
- Domínguez, A. (2020). La producción ecológica, características y requerimientos diferenciales. En J. M. García Álvarez-Coque, y E. Moltó García (Eds.), *Una hoja de ruta para la citricultura española* (pp. 273-294). Cajamar Caja Rural.
- Dufeu, I., Le Velly, R., Bréchet, J. P. y Loconto, A. (2020). Can standards save organic farming from conventionalisation? Dynamics of collective projects and rules in a French organic producers' organisation. *Sociologia Ruralis*, 60(4), 805-829. <https://doi.org/10.1111/soru.12298>
- EU Commission (2020). *2020 Strategic Foresight Report. Charting the course towards a more resilient Europe*. Recuperado de: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/strategic-planning/strategic-foresight/2020-strategic-foresight-report_en#documents
- EU Commission (2021). *Action Plan for the Development of Organic Production*. Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0141R%2801%29>
- Fernández-Zamudio, M. A., Alcarria, T., y Lliso, J. J. (2020). La adopción de la agricultura ecológica: percepción de los agricultores de la Comunitat Valenciana. *Agrícola vergel*, (429), 245-256.
- García-Álvarez-Coque, J. M., Martínez-Gómez, V., y Tudela-Marco, L. (2021). Multi-actor arrangements for farmland management in Eastern Spain. *Land Use Policy* (111), 105738.
- Guzmán, E. S., López-García, D., Cuéllar-Padilla, M., y Calle-Collado, Á. (2013). Participatory approaches in agroecology: Enhancing social and economic resilience. *Agriculture and Human Values*, 30(2), 265-279. <https://doi.org/10.1007/s10460-012-9382-5>.
- Häring, A. M., Vairo, D., Dabbert, S., y Zanolì, R. (2009). Organic farming policy development in the EU: What can multi-stakeholder processes contribute?, *Food Policy*, 34(3), 265-272, <https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2009.03.006>.
- IIPVTA (2021). *II Plan Valenciano de Transición Agroecológica. 2021-2025*. Conselleria d'Agricultura, Medi Ambient, Canvi Climàtic i Desenvolupament Rural. Recuperado de: https://portalagrari.gva.es/documents/366567370/366661138/II+PVdTAE_castellano.pdf/2bbb404b-5054-82e2-d294-5bd9ed1ee44c?t=1681460859867

- IPVPE (2016). *I Pla Valencià de Producció Ecològica. 2016-2020*. Conselleria d'Agricultura, Medi Ambient, Canvi Climàtic i Desenvolupament Rural. Recuperado de: https://portalagrari.gva.es/documents/366567370/366661138/I_PLA_VALENCIA_DE_PRODUCCIO_ECOLOGICA.pdf/4566d487-8c0b-8a88-9813-7827ba99049b?t=1666770780403
- Katt, F., Meixner, O. (2020). A systematic review of drivers influencing consumer willingness to pay for organic food. *Trends in Food Science & Technology*, (100), 374-388. <https://doi.org/10.1016/j.tifs.2020.04.029>
- Király, G., Rizzo, G., y Tóth, J. (2022). Transition to Organic Farming: A Case from Hungary. *Agronomy*, 12(10), 2435. <https://doi.org/10.3390/agronomy12102435>
- LaMere, K., Mäntyniemi, S., Vanhatalo, J., y Haapasaari, P. (2020). Making the most of mental models: Advancing the methodology for mental model elicitation and documentation with expert stakeholders. *Environmental Modelling & Software*, (124), 104589.
- Lindström, H., Lundberg, S., y Marklund, P.O. (2020) How green public procurement can drive conversion of farmland: an empirical analysis of an organic food policy. *Ecol Econ.*, (172), 106622.
- López-García, D., Cuéllar-Padilla, M., Méndez, V. E., Pomar-León, A., y Petersen, P. (2021). Building agroecology with people: Challenges of participatory methods to deepen the agroecological transition in different contexts. *Journal of Rural Studies*, (83), 257-267. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2021.02.003>
- López-García, D., García-García, J., García-García, V., Rada-Sereno, O., y Vázquez-Macías, G. (2025). What is transformative in participatory approaches to territorial agroecological transitions? A systematization of five case studies in Spain. *Agroecology and Sustainable Food Systems*, 49(7), 1177-1215. <https://doi.org/10.1080/21683565.2025.2456946>
- MAPA (2024a). *Estadísticas de producción ecológica en España. Año 2023*, Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación. Recuperado de: https://www.mapa.gob.es/es/alimentacion/temas/produccion-eco/estadisticas_pe_2023_def_nipo_publicar_tcm30-693775.pdf
- MAPA (2024b). *Informe de resultados de los programas de control oficial del mapa. Año 2023. Programa de control de la producción ecológica*. Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación. Recuperado de: https://www.mapa.gob.es/es/alimentacion/temas/produccion-eco/doc_2_informe_anual_deresultados_del_programa_eco_2023_tcm30-687837.pdf
- Martín-García, J., Gómez-Limón, J. A., y Arriaza, M. (2024). Conversion to organic farming: Does it change the economic and environmental performance of fruit farms? *Ecological Economics*, (220). <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2024.108178>
- Mesa, R., y Esparcia, J. (2021). Difusión de innovaciones en la agricultura ecológica y análisis de redes sociales: un ensayo de aplicación. *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, 41(1), 133-159. <https://doi.org/10.5209/aguc.76727>

- Migliorini, P., Gkissakis, V., Gonzalez, V., Raigón, M. D., y Bàrberi, P. (2018). Agroecology in Mediterranean Europe: Genesis, State and Perspectives, *Sustainability*, 10(8), 2724. <https://doi.org/10.3390/su10082724>.
- Möhring, N., Muller, A., y Schaub, S. (2025). Farmers' adoption of organic agriculture—a systematic global literature review. *European Review of Agricultural Economics*, (51), 1012-1044. <https://doi.org/10.1093/erae/jbae025>
- Moreno-Pérez, O. M., y Blázquez-Soriano, A. (2023). What future for organic farming? Foresight for a smallholder Mediterranean agricultural system. *Agricultural and Food Economics*, (11), 34. <https://doi.org/10.1186/s40100-023-00275-6>
- Papadopoulos, S., Zafeiriou, E., Karelakis, C., y Koutroumanidis, T. (2018). Organics or not? Prospects for uptaking organic farming. *New Medit*, 17(1), 18-30. <https://doi.org/10.30682/nm1801b>
- Poblador, N., y Sanchis Ibor, C. (2022). Fertirrigación centralizada y citricultura ecológica. Conflicto agrosocial y estrategias de compatibilización en la Comunidad Valenciana. *TERRA. Revista de Desarrollo Local*, (10), 58-79. <https://doi.org/10.7203/terra.10.23786>.
- Ramos, M., Guzmán, G. I., y González De Molina, M. (2018). Dynamics of organic agriculture in Andalusia: Moving toward conventionalization?. *Agroecology and Sustainable Food Systems*, 42(3), 328-359. <https://doi.org/10.1080/21683565.2017.1394415>
- Rivera Ferre, M. G. (2018). The resignification process of agroecology: Competing narratives from governments, civil society and intergovernmental organizations. *Agroecology and Sustainable Food Systems*, 42(6), 666-685. <https://doi.org/10.1080/21683565.2018.1437498>
- Rizzo, G., Migliore G., Schifani G., y Vecchio R (2024). Key factors influencing farmers' adoption of sustainable innovations: a systematic literature review and research agenda. *Organic Agriculture*, (14), 57-84. <https://doi.org/10.1007/s13165-023-00440-7>
- Sapbamrer, R., y Thammachai, A. (2021). A systematic review of factors influencing farmers' adoption of organic farming. *Sustainability*, 13(7), 3842.
- Serebrennikov, D., Kallas, Z., Thorne, F., Ornelas Herrera, S. I., y McCarthy, S. N. (2024). Determinants of organic food purchase behaviour in the European Union: a cross-country analysis guided by the theory of planned behavior. *British Food Journal*, 126(8), 3017-3036.
- Tandon, A., Jabeen, F., Talwar, S., Sakashita, M., y Dhir, A. (2021) Facilitators and inhibitors of organic food buying behavior. *Food Qual Prefer*, (88), 104077.
- Valero-Gil, J., Escario, J.-J., Belanche, D., y Casaló, L. V. (2023). Understanding organic food consumption in the European Union: the interaction between health and environmental consumer's goals. *British Food Journal*, 125(11), 4017-4033. <https://doi.org/10.1108/BFJ-10-2022-0907>
- Van den Hove, S. (2007). A rationale for science-policy interfaces. *Futures*, 39(7), 807-826. <https://doi.org/10.1016/j.futures.2006.12.004>.

- Van Hulst, F., Ellis, R., Prager, K., y Msika, J. (2020). Using co-constructed mental models to understand stakeholder perspectives on agro-ecology. *International Journal of Agricultural Sustainability*, 18(2), 172–195. <https://doi.org/10.1080/14735903.2020.1743553>
- Visionary (2024). *The Project*. Recuperado de: <https://visionary-project.eu/the-project/>
- Willer, H., Trávníček, J. y Schlatter, B. eds. (2024). *The World of Organic Agriculture 2024. Statistics and Emerging Trends*. FiBL, IFOAM - Organics International. <https://orgprints.org/id/eprint/52272/>
- Wrzaszcz, W. (2023). Tendencies and Perspectives of Organic Farming Development in the EU – the Significance of European Green Deal Strategy. *European Journal of Sustainable Development*, 12(1), 143.

Contribuciones de los autores

	Carles Sanchis-Ibor	Laura Arnalte-Mur	Amparo Blázquez-Soriano	Marta García-Mollá	Víctor Martínez-Gómez	Olga Moreno-Pérez	Dionisio Ortiz-Miranda
Conceptualización	20 %	20 %	10 %	10 %	10 %	10 %	20 %
Tratamiento de datos	20 %	20 %	10 %	10 %	10 %	10 %	20 %
Análisis formal	20 %	20 %	10 %	10 %	10 %	10 %	20 %
Acceso a financiación	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	100 %
Investigación	20 %	20 %	10 %	10 %	10 %	10 %	20 %
Metodología	20 %	20 %	10 %	10 %	10 %	10 %	20 %
Gestión del proyecto	20 %	20 %	0 %	0 %	0 %	0 %	60 %
Recursos	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Supervisión	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Validación	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	100 %
Visualización	20 %	10 %	10 %	10 %	10 %	10 %	20 %
Redacción (borrador)	100 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Redacción (revisión y edición)	16 %	14 %	14 %	14 %	14 %	14 %	14 %

Para más información, ir a CRediT: <https://casrai.org/credit/>

Extended abstract

1. Introduction

Organic farming has made significant progress in various regions of Spain, with distinct characteristics and dynamics, while facing different challenges. In the Valencian Community, the advancement of organic farming in the last decade has been more significant than in the rest of the country. Much of this progress can be attributed to public support through the First Valencian Plan for Organic Production (2016-2020) and the Second Valencian Plan for Agroecological Transition (2021-2026). Between 2016 and 2019, the certified area grew by nearly 60 %; however, since 2019, this progress has slowed. Initially, one might think that the factors driving the sector have weakened, that the sector is facing new challenges, or that growth opportunities have been exhausted. This study seeks to address these and other questions.

2. Methodology

To do this, a participatory action-research approach was adopted. On the one hand, a general diagnosis of organic farming in the Valencian Community was developed to identify problems, interconnections between factors and agents, potential solutions, and barriers to implementation. On the other hand, the study evaluates the effectiveness of public policies supporting the sector over the last decade.

The research was conceived as a participatory action-research project, structured as a collective reflection with sector agents to facilitate the development of strategies that would advance and consolidate organic farming in the region. This participatory action research was carried out within the framework of a Science-Policy Interface (SPI), launched in early 2023. The term SPI refers to points of intersection between scientists and other political actors that allow for exchange, co-evolution, and the joint construction of knowledge to enhance decision-making. Around thirty representatives from various groups involved in the sector participated in the SPI, including government bodies, professional organizations, producers, consumers, cooperatives, agroecology NGOs, technicians, researchers, retailers, restaurateurs, and irrigation communities.

Within the framework of the SPI, three activities structured this participatory research action. First, 10 mental model maps were created based on semi-structured interviews. Second, two participatory workshops were held in which SPI members collectively worked on the sector diagnosis (first workshop, June 2023) and the evaluation of public policies (second workshop, February 2025).

3. Results and discussion

This research has identified a broad range of weaknesses that hinder the progression of a still-expanding sector, many of which are also affecting the majority of small and medium-sized farms in the region. Much of the diagnosis identifies deficiencies in agricultural structures, human capital, and markets, which are also present in conventional agriculture, as highlighted in previous studies on Valencian agriculture. These obstacles and weaknesses constitute a significant sociopolitical challenge due to their complexity, multifactorial nature, and various interconnections.

Additionally, the effects of the gradual conventionalization of organic farming have been highlighted. For some authors, this could move the agroecological sector away from environmental, social, and economic sustainability. However, based on the Valencian case, it is evident that this process is negatively affecting the competitiveness of small and medium-sized agroecological farms.

The diagnosis has also served to identify and characterize some of the factors explaining the delay of irrigated agriculture compared to dryland farming. As has been noted in other Spanish regions, traditionally extensive farms find it easier to convert to organic practices. However, this study has uncovered other reasons related to water quality and the lack of involvement from the cooperative sector in irrigated areas, highlighting the need for specific support measures.

How have regional policies influenced the recent evolution of the sector? The average rating given by SPI participants regarding the effects of public support provided during the implementation of the IIPVTA was just under the passing grade. The plan was critically assessed, not due to possible mistakes but due to deficiencies. The sector demands more support and calls for the completion and expansion of the plan's execution. The evaluation of the plan's performance also showed significant contrasts, particularly between areas related to territory and knowledge and those related to demand.

The latter has been identified as the main bottleneck for the growth of agroecology in the Valencian Community.

It is evident that growing internal demand is a challenge of such a temporal and socioeconomic dimension that it exceeds the capacities of the Plan. It requires a cultural shift in consumption, a reassessment of the role of food in health, and a greater environmental awareness within Valencian society. The scale of this change cannot be addressed solely by a regional sectoral plan. It is also a challenge that is relevant across the entire Spanish state, or even the broader Southern European context, as in some Northern European countries, the opposite occurs, where policies seem to lag behind changes in consumption patterns.

Public procurement has been a key factor in increasing demand in other European regions. It has short-term effects on production and consumption, with long-term consequences for public awareness. Therefore, it seems advisable to reinforce public procurement efforts from administrations. However, in this study, the public procurement line of the IIPVTA was the least positively rated, despite the existence of some local programs, such as the Horta-Cuina project, which has been referred to as exemplary in connecting local agroecological production with consumption.

Autonomic policies will require support from higher state institutions to overcome the internal demand bottleneck. However, more than just administrative scaling, this study highlights the need for greater transversal integration of these policies and better coordination between institutions. It is well established that there is a close link between agroecological consumption and environmental and health awareness, and this connection forms the basis of European policies. However, at the regional level, these policies seem to be rooted primarily within agriculture departments. Agroecological sector agents lament the lack of involvement from other areas of the administration. They primarily call for ambitious work in the education sector, but also in tourism, commerce, and public health.

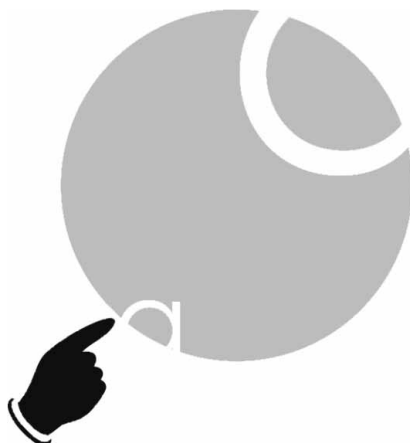
Beyond the limited influence of administrations, the time required for these profound sociocultural changes is slow, leading to the expectation that this bottleneck will persist at least in the short term. Moreover, this coordination deficit is also vertical. It affects the subsidiarity of policies supporting the agroecological sector, particularly concerning the inaction of many municipal administrations. Much of the potential for public influence on the advancement of organic production and consumption lies with

local governments. However, their policies are highly varied and subject to electoral cycles. The involvement of local administrations has been highly valued, and it would be advisable to stimulate their involvement and coordination from regional or provincial administrations.

4. Conclusions

The future of the sector depends mainly on strengthening the cross-cutting nature of agroecological policies, both vertically, along the value chain, and horizontally, integrating education, health, trade and tourism. For its governance, in addition to the consolidation of the SPI, effective mechanisms for inter-administrative coordination are required, from the state to the local level, and between different departments.

*El enfoque de la acción LEADER
en los municipios con mayor riesgo de
despoblación de Aragón (España) (2014-2020)*



***Alberto Serrano Andrés, Eduardo Pérez Sosa,
Isabel Suñén Lavilla
Universidad de Zaragoza, España***

DOI: 10.4422/ager.2025.10

ager

Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural
Journal of Depopulation and Rural Development Studies

El enfoque de la acción LEADER en los municipios con mayor riesgo de despoblación de Aragón (España) (2014-2020)

Ideas clave:

1. Los municipios con mayor despoblación reciben menos proyectos LEADER y menor inversión que los más dinámicos.
2. Los proyectos no productivos predominan en municipios muy despoblados, con escasa capacidad para fijar población.
3. Las ayudas LEADER no se abstraen de la realidad sociodemográfica, favoreciendo a municipios con mayor capacidad de gestión.
4. Es necesario replantear estratégicamente la acción LEADER para abordar la despoblación y reforzar su impacto a largo plazo.

Resumen: Una gran parte de los municipios en Aragón se encuentran en situación de despoblación grave o muy grave. En este contexto, el programa LEADER y los GAL llevan más de tres décadas promoviendo el desarrollo de los municipios caracterizados por el reto demográfico. Partiendo del máximo nivel de desagregación de los proyectos ejecutados a través del programa LEADER (periodo 2014-2020), en el presente artículo se realiza un análisis a escala municipal con el objeto de determinar si la acción LEADER se centra, prioritariamente, en apoyar iniciativas de desarrollo local en los municipios afectados por un riesgo de despoblación más severo. La metodología empleada se basó en la base de datos oficial de proyectos LEADER facilitada por el Departamento de Desarrollo Rural del Gobierno de Aragón. Tras la depuración y filtrado de los registros, se construyó una base de datos homogénea por municipio, diferenciando entre proyectos productivos y no productivos. Posteriormente, se calcularon estadísticos descriptivos de centralidad y dispersión, y se aplicaron pruebas no paramétricas. La investigación llevada a cabo revela que la mayoría de las iniciativas de desarrollo local se implementan en los municipios rurales con una situación demográfica favorable o intermedia. En consecuencia, a pesar de que se apoyen acciones de desarrollo local en áreas afectadas severamente por la despoblación, son los municipios con mejor situación demográfica los que tienen una mayor capacidad para canalizar la financiación europea.

Palabras clave: Desarrollo rural; Planificación territorial; Reto demográfico.

The Focus of the LEADER Initiative in Municipalities at Highest Risk of Depopulation in Aragón (Spain) (2014-2020)

Highlights:

1. Municipalities with higher depopulation receive fewer LEADER projects and less investment than more dynamic ones.
2. Non-productive projects dominate in highly depopulated municipalities, with little capacity to retain population.
3. LEADER funding is influenced by the socio-demographic reality, favoring municipalities with greater management capacity.
4. It is necessary to strategically rethink LEADER's action to tackle depopulation and strengthen its long-term impact.

Abstract: A large part of the municipalities in Aragón are in a situation of serious or very serious depopulation. In this context, the LEADER program and the GALs have been promoting the development of municipalities affected by the demographic challenge for more than three decades. Starting from the highest level of disaggregation of the projects executed through the LEADER program (2014-2020 period), this article presents an analysis at the municipal level to analyse whether the LEADER action focuses, as a priority, on supporting local development initiatives in municipalities affected by a more severe risk of depopulation. The methodology was based on the official database of LEADER projects provided by the Department of Rural Development of the Government of Aragón. After cleaning and filtering the records, a homogeneous database was built at the municipal level, differentiating between productive and non-productive projects. Descriptive statistics of central tendency and dispersion were then calculated, and non-parametric tests were applied. The research reveals that most local development initiatives are implemented in rural municipalities with a favourable or intermediate demographic situation. Consequently, although local development actions are supported in areas severely affected by depopulation, it is the municipalities with the best demographic situation that have a greater capacity to channel European financing.

Keywords: Rural development; Territorial Planning; Demographic Challenge.

Recibido: 13 de febrero de 2025
Devuelto para revisión: 18 de junio de 2025
Aceptado: 18 de julio de 2025

Cómo citar este artículo: Serrano-Andrés, A., Pérez-Sosa, E., Suñén-Lavilla, I. (2025). El enfoque de la acción LEADER en los municipios con mayor riesgo de despoblación de Aragón (España) (2014-2020). *AGER: Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural (Journal of Depopulation and Rural Development Studies)*, (42), 91-135. <https://doi.org/10.4422/ager.2025.10>

Alberto Serrano Andrés. <https://orcid.org/0000-0002-9890-1813>
Correo electrónico: aserranoandres@unizar.es
Eduardo Pérez Sosa. <https://orcid.org/0000-0001-6488-8537>
Correo electrónico: eduardo.perez@unizar.es
Isabel Suñén Lavilla. <https://orcid.org/0009-0009-3112-232X>
Correo electrónico: isunen@unizar.es

1. Introducción y justificación

La despoblación rural es una realidad en nuestro contexto europeo y nacional (ESPON, 2017; Miranda et al., 2019). El porcentaje de población española que vive en municipios en riesgo de despoblación ha descendido desde el 35 % en 1960 al 12,5 % en el momento actual (Molinero, 2019; Bello, 2023). Este fenómeno, que involucra aspectos demográficos y territoriales, tiene una naturaleza compleja. El crecimiento del sector industrial en España causó desequilibrios productivos, económicos y en materia de prestación de servicios, lo que generó una desigual demanda de mano de obra y, consecuentemente, una concentración de la población en los principales núcleos urbanos del país (Sáez y Pinilla, 2017; Bandrés y Azón, 2021; Pinilla y Sáez, 2021).

En este contexto, durante las últimas décadas, se han implementado diferentes estrategias destinadas a mitigar los efectos de la despoblación rural (FEDER, FSE, FEADER, LEADER, Estrategia Nacional Frente al Reto Demográfico, Proyecto Arraigo, Plan de 130 Medidas Frente al Reto Demográfico, etc.). Entre ellas, el programa LEADER (Liaison entre Actions de Développement de l'Économie Rurale), cuya aparición remonta a 1991, se ha convertido en una herramienta clave en España y Aragón para trabajar sobre este reto (Collantes et al., 2010; Miranda et al., 2019; Cejudo et al., 2021).

Así pues, la presente investigación tiene como objetivo principal analizar la relación entre la despoblación y el apoyo a iniciativas de desarrollo local a través del programa LEADER en Aragón (2014-2020). Se reflexiona sobre la validez de la orientación del modelo aplicado en la Comunidad Autónoma, que ha priorizado estratégicamente proyectos productivos y no productivos en municipios rurales con desventajas demográficas, analizando su capacidad para favorecer el desarrollo de iniciativas en aquellos municipios afectados por un riesgo de despoblación grave o permanente. De esta manera se contribuye al debate sobre las oportunidades y las limitaciones reales del programa LEADER al abordar los desafíos que se presentan en las áreas rurales caracterizadas por el reto demográfico. Un debate crucial para evitar falsas expectativas sobre los impactos que la implementación territorial del programa LEADER pueda tener en relación con la despoblación (Navarro et al., 2016).

Con este fin, este estudio se basa en las siguientes preguntas de investigación: ¿son los municipios de mayor riesgo de despoblación los que reciben más iniciativas de desarrollo local? ¿Los proyectos productivos predominan sobre los no productivos en los municipios con mayor riesgo de despoblación?

2. Bases teórico-conceptuales

Durante la década de los 1980, la UE reconoció que el modelo de desarrollo económico predominante en Europa tras la segunda guerra mundial había generado una serie de externalidades negativas, como el aumento de las desigualdades socioeconómicas y los desequilibrios demográficos entre las zonas más y menos favorecidas (Cárdenas y Nieto, 2016). Las principales pérdidas de población se concentraron, tanto en Europa en general como en España en particular, en los municipios rurales, lo que provocó un declive demográfico que numerosos autores consideran uno de los retos más significativos para el mundo rural en los países occidentales (ESPON, 2017; Johnson y Lichter, 2019; Miranda et al., 2019).

En los últimos años, el estudio de la despoblación se ha centrado en analizar sus causas, sus efectos (Collantes et al., 2010; Sáez et al., 2016; Sáez y Pinilla, 2017; Pinilla y Sáez 2021) y en combatir los mitos asociados a este fenómeno (Collantes y Pinilla, 2019). Estos estudios coinciden en las graves consecuencias sociales y territoriales del

declive demográfico y en la necesidad de plantear políticas, estrategias o programas que, implementando un enfoque territorial, aborden este reto (Esparcia y Escribano, 2012; Sáez y Pinilla, 2017).

A partir de la reforma de los Fondos Estructurales de 1988, y el lanzamiento de la Iniciativa Comunitaria LEADER en 1991, esta se ha convertido en la piedra angular de las Estrategias de Desarrollo Rural y de las políticas de lucha contra la despoblación durante los últimos 30 años. Desde un primer momento, a partir de la implementación de iniciativas de desarrollo surgidas desde los propios municipios rurales (Nieto y Cárdenas, 2015), se establecieron como sus principales objetivos: 1) aumentar el potencial de las zonas rurales a partir de la puesta en valor y el aprovechamiento de sus recursos endógenos; 2) diversificar la economía del medio rural; 3) promover la innovación; 4) mejorar la calidad de vida de los habitantes de los municipios rurales; y 5) promover el arraigo de la población rural como vía para abordar los efectos negativos del reto demográfico (Mondéjar et al., 2007; Navarro et al., 2016; Escribano et al., 2024).

Tras su puesta en marcha en 1991, LEADER se ha dividido en varios periodos de programación: LEADER I (1991-1993); LEADER II (1994-1999); LEADER + (2000-2006); LEADER (2007-2013); y finalmente LEADER20 (2014-2020). A lo largo de estos años, se ha completado la transición desde los anteriores modelos exógenos de desarrollo rural, basados en estrategias dictadas por expertos y planificadores externos (Lowe et al., 1998), hacia un nuevo modelo de desarrollo fundamentado en la combinación del enfoque ascendente y descendente (Ray, 2006; Marsden, 2009), basado en las siguientes especificidades: 1) la participación de la actores locales en los procesos de toma de decisión; 2) la cooperación y el trabajo en red tanto interno como externo; 3) la construcción de unas estrategias de desarrollo que aprovechen los recursos locales; 4) la integración de los diferentes sectores de actividad en una lógica de innovación; y 5) los Grupos de Acción Local (GAL) caracterizados por una gestión financiera descentralizada (Esparcia y Noguera, 2000; Hernández et al., 2013; Nieto y Cárdenas, 2015; Navarro et al., 2020).

De forma simultánea, se han planteado una serie de foros, comisionados y estrategias que han dado lugar a un marco de acción favorable, permitiendo seguir trabajando en los entornos rurales caracterizados por la despoblación. Pocos son los que niegan la pertinencia de esta clase de políticas o las implicaciones positivas que ha tenido la implementación del programa LEADER en el desarrollo de los territorios rurales de la Unión Europea y la necesidad de su continuidad en el tiempo (Esparcia y Escribano, 2012; Cañete et al., 2023).

Así, los resultados y los impactos que ha generado LEADER han sido estudiados, para el contexto europeo y español, por una multitud de autores, desde una gran variedad de enfoques, a múltiples escalas de análisis y centrándose en las diferentes especificidades propias del programa (Esparcia y Noguera, 2000; Mondéjar et al., 2007; Dargan y Shucksmith, 2008; Chmielinski, 2013; Papadopoulou et al., 2011; Nieto y Cárdenas, 2015; Navarro et al., 2018; Esparcia y Mesa, 2019; Tirado, 2019; Bosworth et al., 2020; Cañete et al., 2020; Cejudo et al., 2020; Labianca et al., 2020).

Sin embargo, cada vez son más los autores y los estudios que se centran en analizar los efectos indeseados y los límites de la implementación del programa LEADER. En este sentido, destacan trabajos como los de Cañete et al. (2017), en el que se analiza el modo en el que las ayudas LEADER contribuyen a reforzar los desequilibrios territoriales. Para este caso de estudio centrado en Andalucía, las iniciativas de desarrollo local se concentran, predominantemente, en los municipios económicamente más dinámicos que cuentan con el tejido empresarial más denso. Por otro lado, trabajos como el de Miranda et al. (2019), centrado en una comarca extremeña, reflexionan sobre el grado en el que la metodología LEADER contribuye a dar respuesta al reto de la despoblación, analizando la eficiencia en el reparto de los fondos públicos a la hora de fijar población en esa clase de municipios rurales.

En definitiva, la literatura especializada reconoce a LEADER como un instrumento clave de las políticas de desarrollo rural en Europa y España, destacando tanto su capacidad para impulsar iniciativas locales como sus limitaciones. Esta doble perspectiva evidencia la necesidad de analizar su implementación en contextos concretos, a fin de valorar en qué medida la metodología responde a los retos del declive demográfico. En este marco, el caso de estudio de Aragón resulta especialmente pertinente, al tratarse de una de las Comunidades Autónomas más afectadas por la despoblación rural en el conjunto del Estado (Sáez et al., 2016).

3. Objetivos, área de estudio, metodología y fuentes

La implementación del programa LEADER ha tenido desde sus orígenes una doble orientación: por un lado, apoyar el desarrollo de iniciativas empresariales, que han constituido la principal línea de inversión; y, por otro, impulsar iniciativas públicas

orientadas a mejorar la calidad de vida de la población. Así, el presente artículo tiene como principal objetivo analizar el reparto territorial de los proyectos y de la financiación LEADER en Aragón durante el periodo 2014-2020, en función del riesgo de despoblación de los municipios aragoneses y considerando el carácter productivo y no productivo de las iniciativas. Junto con este objetivo principal, se plantea como objetivo específico, analizar la correlación entre los proyectos LEADER y la situación demográfica de los municipios de Aragón.

El área de estudio se centra en la Comunidad Autónoma de Aragón, que cuenta con una red de 20 Grupos de Acción Local (GAL) cuyo ámbito territorial se organiza en torno a las comarcas —entidades administrativas supramunicipales que gestionan servicios y fomentan el desarrollo rural—, pudiendo abarcar una, dos o incluso tres de ellas. La única excepción es la Comarca Central, que engloba a la ciudad de Zaragoza y su área metropolitana, donde no actúa ningún GAL (Figura 1).

Para determinar el riesgo de despoblación que caracteriza a los municipios aragoneses, este trabajo se basa en la clasificación que realizan Zúñiga et al. (2022), quienes clasifican los municipios españoles en cuatro categorías en función de su situación demográfica (buena, intermedia, grave y muy grave), a través del cálculo de un índice sintético que combina seis componentes. Los componentes 1 y 2 se relacionan con la distribución y la evolución de la población (evolución del número de efectivos demográficos entre 1991 - 2020 y densidad de población). Los componentes 3 y 4 se relacionan con la estructura de la población por edad (porcentaje de población mayor de 65 años y porcentaje de población infantil de menos de 5 años). Por último, los componentes 5 y 6 se refieren a factores del medio físico (la altitud y la pendiente media del municipio).

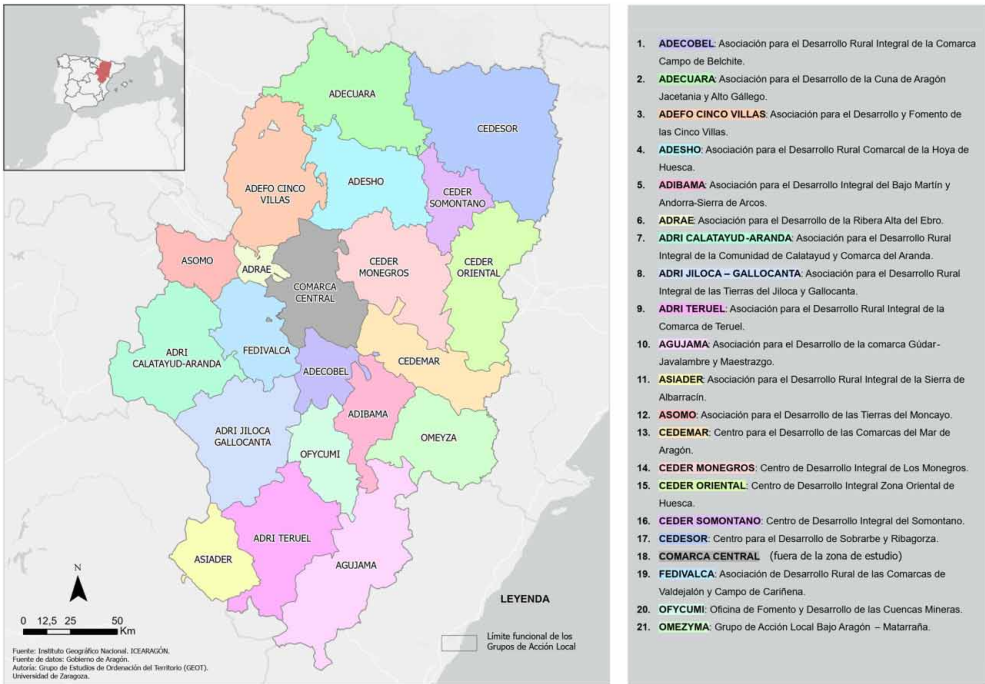
De acuerdo con esta clasificación, el programa LEADER en Aragón actúa sobre 710 municipios, caracterizándose el 66 % de estos por tener una realidad demográfica grave o muy grave, y concentrando tan solo el 15,69 % del total de la población (Tabla 1). Por otro lado, los municipios con situaciones demográficas buenas o intermedias suponen el 33,66 % del total de los municipios, y concentran el 84,31 % del total de la población susceptible de beneficiarse de las ayudas LEADER.

Tabla 1.
Municipios de acción LEADER por situación demográfica

Situación demográfica	Nº municipios	Municipios (%)	Total población	Población (%)
Buena	63	8,87	328 759	57,73
Intermedia	176	24,79	151 402	26,58
Grave	214	30,14	51 588	9,06
Muy grave	257	36,20	37 754	6,63
Total general	710	100	569 503	100

Fuente: elaboración propia a partir de base de datos del Instituto Aragonés de Estadística (IAEST).

Figura 1.
Mapa de localización de los GAL aragoneses



Fuente: elaboración propia a partir de base de datos del IAEST. Gobierno de Aragón (2024).

La fuente de información de los datos oficiales del programa LEADER fue facilitada por el Departamento de Desarrollo Rural del Gobierno de Aragón, la cual incluye los 3.593 proyectos aprobados desde el mes de enero del año 2016 hasta el mes de diciembre del año 2023. Los datos fueron depurados y filtrados para conformar una base de los proyectos LEADER y su financiamiento por municipio.

El carácter productivo y no productivo de los proyectos viene definido según los criterios implementados por los diferentes GAL. En la Tabla 2 se recoge la categoría (productivos, no productivos) a la que pertenecen los proyectos desarrollados en los diferentes ámbitos de programación.

Tabla 2.
Carácter productivo o no productivo de los proyectos LEADER según ámbito de programación al que pertenecen

Proyectos productivos	Proyectos no productivos
AP 2.1. Fomento del uso, accesibilidad y modernización tecnológica en base TIC para empresas;	AP 2.2. Mejora de la accesibilidad a medios TIC e implantación y fomento del uso de la administración electrónica a través de entidades públicas
AP 3.1. Creación, ampliación y mejora competitiva de empresas PYME del sector agroalimentario,	AP 4.2. Mejora, adaptación y renovación de infraestructuras y equipamientos públicos para un uso más eficiente de la energía
AP 3.2. Creación, ampliación y mejora competitiva de empresas PYME del sector forestal	AP 6.1. Implementación de herramientas para la conservación del medioambiente y los recursos naturales. Promoción, divulgación, formación, concienciación y sensibilización sobre la conservación y protección del medioambiente (formación, intermediación y promoción del empleo)
AP 3.3. Creación, ampliación y mejora competitiva de empresas PYME del sector industrial, comercio y servicios.	AP 6.2. Promoción, asesoramiento, divulgación, formación, concienciación y sensibilización sobre cambio climático y eficiencia energética
AP 4.1. Impulso de mejoras competitivas en materia de eficiencia y producción de energías renovables para autoconsumo para empresas.	AP 8.1. Crear, impulsar, modernizar y rehabilitar infraestructuras para el mantenimiento y creación de empleo
	AP 8.2. Programas y acciones formativas y de tutorización relacionada con el empleo, la actividad económica e inserción sociolaboral
	AP 9.1. Crear, impulsar, modernizar y rehabilitar infraestructuras para unas mejores condiciones sociales

*AP: Ámbito de Programación.
Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos del Gobierno de Aragón.

Por último, se calcularon los principales estadísticos de centralidad y dispersión para las variables demográficas, así como para los proyectos LEADER e inversión. Se determinó el coeficiente de correlación de *Spearman* entre la situación demográfica y el número de proyectos; se utilizó este estadístico debido a que se tratan de datos ordinales y previa comprobación no cumplen con el supuesto de normalidad. Para analizar las diferencias en el número de proyectos productivos y no productivos, y los distintos niveles de despoblación, se aplicaron diversas pruebas estadísticas no paramétricas considerando la naturaleza de los datos y los supuestos requeridos por las técnicas. Los cálculos se realizaron mediante librerías en R (versión 4.4.3).

En primer lugar, se utilizó la prueba de Levene con el fin de evaluar la homogeneidad de las varianzas entre los grupos definidos por los niveles de despoblación. Esta prueba es adecuada para verificar el supuesto de igualdad de varianzas previo a la aplicación de métodos comparativos, incluso cuando los datos no siguen una distribución normal (Gastwirth et al., 2009) (1).

$$F = \frac{N - K}{k - 1} \cdot \frac{\sum_{i=1}^k (\bar{d}_{i.} - \bar{d}_{..})^2}{\sum_{i=1}^k \sum_{j=1}^{n_i} n_i (d_{ij} - \bar{d}_{i.})^2} \quad (1)$$

Donde $\bar{d}_{ij}$ es la diferencia absoluta entre cada observación y la mediana del grupo i ; n_j es el tamaño del grupo i ; N es el tamaño total de la muestra; k es el número de grupos; $\bar{d}_i$ es la media de los $\bar{d}_{ij}$ dentro del grupo i ; $\bar{d}_{..}$ es la media global de todos los $\bar{d}_{ij}$.

Dado que los datos no cumplían con los supuestos de normalidad, se aplicó la prueba de Kruskal-Wallis, una alternativa no paramétrica al análisis de varianza (ANOVA), que permite comparar las distribuciones de una variable ordinal o continua entre tres o más grupos independientes (Kruskal & Wallis, 1952). Esta prueba se basa en el orden de los datos y no en los valores absolutos, lo que la hace robusta frente a distribuciones no normales y tamaños de muestra desiguales (2).

$$H = \frac{12}{N(N+1)} \sum_{i=1}^k \left(\frac{R_i^2}{n_i} \right) - 3(N+1) \quad (2)$$

Donde N es el tamaño total de la muestra; k es el número de grupos; n_j es el tamaño del grupo j ; R_i es la suma de los rangos del grupo i .

Finalmente, para identificar específicamente entre qué grupos se presentaban diferencias significativas, se llevó a cabo una prueba post-hoc de Dunn con corrección de Bonferroni (que controla el error tipo I acumulado). Esta prueba permite realizar comparaciones múltiples por pares tras una prueba de Kruskal-Wallis significativa (Dunn, 1964; Dinno, 2015) (3).

$$Z = \frac{R_i - R_j}{\sqrt{\frac{N(N+1)}{12} \left(\frac{1}{n_i} + \frac{1}{n_j} \right)}} \quad (3)$$

Donde N es el tamaño total de la muestra; R_i y R_j son las medias de los grupos i y j ; n_i y n_j son los tamaños de muestra de cada grupo

4. Resultados

El apartado de resultados se organiza en cinco bloques complementarios. En primer lugar, se presenta el volumen general de proyectos e inversiones canalizados a través de LEADER en Aragón (4.1), con el objetivo de ofrecer una visión de conjunto. A continuación, se analiza el reparto territorial de estos proyectos e inversiones en función del riesgo de despoblación (4.2), para después desagregar los resultados distinguiendo entre iniciativas productivas (4.3) y no productivas (4.4). Finalmente, se realiza un análisis estadístico más detallado sobre la relación entre el grado de despoblación y el tipo de proyectos apoyados (4.5). Esta organización responde a un criterio progresivo. A partir de una visión global se avanza hacia una aproximación territorial diferenciada en función de la tipología de proyectos, concluyendo con el estudio estadístico sobre la relación entre la variable demográfica y la naturaleza de las iniciativas.

4.1 Proyectos e inversión LEADER en Aragón

La inversión total durante el periodo 2014-2020 alcanzó los 193 millones de euros (M€). El 70 % del total de la inversión movilizada a través de LEADER ha sido privada (Tabla 3), dando lugar a que el efecto multiplicador haya alcanzado los 2,3 € de inversión privada por cada euro de inversión pública. Estas cifras varían en función del carácter productivo o no productivo de las iniciativas, alcanzando este indicador los 3 € para aquellas relacionadas con la creación y modernización empresarial, en comparación con los 0,8 € en el caso de las iniciativas no productivas.

La tipología predominante de iniciativas llevadas a cabo a través de LEADER han sido las orientadas a la creación y modernización de PYMES (61 % del total), las cuales han concentrado el 74 % del total de las inversiones (Tabla 3). Mientras que entre las iniciativas no productivas han destacado aquellas que suponen la mejor de la infraestructura social (14 % de los proyectos y 9 % de las inversiones).

Tabla 3.

Reparto de los proyectos e inversión LEADER por ámbitos de programación

Ámbito*	Total de proyectos	Proyectos total (%)	Total inversión(€)	Inversión total (%)	Diferencia porcentual TI-TP	Inversión privada(€)	Inversión privada (%)	Inversión LEADER (€)	Inversión LEADER (%)
1.1	115	3,20	3.704.012,95	1,92	-1,28	1.509.194,44	1,12	2.194.818,51	3,78
19.3	14	0,39	2.970.264,25	1,54	1,15	684.832,92	0,51	2.285.431,33	3,93
2.1	50	1,39	2.249.053,14	1,17	-0,23	1.756.448,62	1,30	492.604,52	0,85
2.2	41	1,14	651.084,80	0,34	-0,80	249.798,40	0,19	401.286,40	0,69
3.1	454	12,64	31.705.088,69	16,42	3,79	22.557.934,96	16,72	9.147.153,73	15,74
3.2	28	0,78	4.713.068,46	2,44	1,66	3.628.238,60	2,69	1.084.829,86	1,87
3.3	1.706	47,48	110.721.688,24	57,36	9,88	85.867.215,81	63,64	24.854.472,43	42,77
4.1	95	2,64	3.234.632,81	1,68	-0,97	2.374.921,88	1,76	859.710,93	1,48
4.2	227	6,32	5.115.422,40	2,65	-3,67	2.174.140,35	1,61	2.941.282,05	5,06
6.1	143	3,98	4.639.980,14	2,40	-1,58	2.175.668,74	1,61	2.464.311,40	4,24
6.2	6	0,17	107.084,25	0,06	-0,11	44.117,95	0,03	62.966,30	0,11
8.1	68	1,89	4.546.886,54	2,36	0,46	2.576.462,59	1,91	1.970.423,95	3,39
8.2	149	4,15	561.336,70	0,29	-3,86	196.135,89	0,15	365.200,81	0,63
9.1	497	13,83	18.117.028,61	9,39	-4,45	9.125.437,80	6,76	8.991.590,81	15,47
Total general	3.593	100	193.036.631,99	100	0	134.920.548,96	100	58.116.083,03	100

Fuente: elaboración propia base de datos oficial LEADER. *Ámbitos de programación: Tabla 1.

Así, la principal orientación del programa LEADER es productiva, concentrando el 65 % de los proyectos y el 79 % de las inversiones en los ámbitos de programación productivos (Tabla 4). Por otro lado, los proyectos de los ámbitos de programación no productivos han concentrado el 31 % de los proyectos, pero tan solo el 18 % de las inversiones.

Tabla 4.
Reparto de los proyectos e inversión LEADER en función del carácter productivo o no productivo de las iniciativas

Tipo	Proyectos	Proyectos (%)	Inversión (€)	Inversión (%)	Inversión privada (€)	Inversión privada (%)	Inversión pública (€)	Inversión pública (%)
Productivos	2.333	64,93	152.623.531,35	79,06	116.184.759,88	86,11	36.438.771,47	62,70
No productivos	1.131	31,48	33.738.823,44	17,48	16.541.761,72	12,26	17.197.061,72	29,59
Cooperación	129	4	6.674.277,20	3	2.194.027,36	2	5.118.990,66	8
Total	3.593	100	193.036	100	134.920	100	58.116€	100

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos oficial LEADER.

4.2 Reparto territorial de los proyectos e inversión LEADER según el riesgo de despoblación municipal

Existe un comportamiento diferenciado en el reparto de los proyectos e inversiones entre los grupos de municipios con situaciones demográficas buenas e intermedias, por un lado, y graves o muy graves, por otro (Tabla 5, Figura 2). Así, los municipios con una situación demográfica favorable e intermedia albergan el 67 % de los proyectos y el 69,6 % de las inversiones, a pesar de representar tan solo el 33,6 % de los municipios (Tabla 5). Todo lo contrario, sucede en el grupo de municipios con situaciones demográficas graves o muy graves, puesto que solo concentran el 33 % de los proyectos y el 30,4 % de las inversiones (mientras que representan el 66,4 % de los municipios aragoneses susceptibles de recibir inversión LEADER). En ambos casos, existe un reparto porcentual homogéneo de los proyectos e inversiones entre los dos grupos de municipios de ambas categorías.

Por otro lado, aunque el porcentaje de municipios con proyectos decrece a medida que aumenta el riesgo de despoblación (96,8 %; 86,9 %; 73,8 %; y 70,4 %), son porcentajes elevados, lo que significa que la mayoría de los municipios, a pesar de enfrentar realidades demográficas complejas, tienen acceso a estas ayudas. De este modo se cumple con el objetivo de que el programa LEADER esté presente en la mayor parte de municipios rurales aragoneses (77,9 %). Sin embargo, en la mayor parte de los municipios con situaciones demográficas graves o muy graves tan solo se apoyan uno o dos proyectos LEADER (Tabla 6), los cuales difícilmente generan un efecto arrastre que creen dinámicas positivas de desarrollo rural. Al contrario, cuanto más favorable es la realidad demográfica de un municipio, mayor es la cantidad de proyectos que se desarrollan.

Igualmente, el valor del resto de indicadores (total de proyectos por municipio, la inversión por municipio y la inversión por proyecto) desciende conforme aumenta el riesgo de despoblación. De este modo, los municipios con una buena situación demográfica presentan los valores promedio más elevados de proyectos e inversión por municipio (18,9 proyectos y 1.143.530 €). Estos valores son comparativamente mucho más elevados debido a que en este grupo se encuentran una serie de municipios que presentan valores atípicos de concentración de proyectos e inversiones. Dichos municipios se corresponden con las capitales comarcales más dinámicas de la CA. A medida que la situación demográfica se vuelve más grave, se observa una mayor cantidad de municipios con pocos proyectos (entre uno y cinco), los cuales concentran los niveles de inversión más bajos (Tablas 5 y 6). Estos municipios presentan un comportamiento homogéneo entre sí, sin casos de municipios con una alta concentración de proyectos e inversiones.

Finalmente, los proyectos implementados en municipios con situaciones demográficas graves o muy graves son los que requieren una menor inversión promedio para su ejecución. Esto se debe tanto a la tipología de proyectos que se apoyan, como a las normas LEADER, que facilitan la implementación de iniciativas que no demandan grandes niveles de inversión.

Tabla 5.
Reparto de los proyectos en función de la situación demográfica municipal

Situación demográfica	Total proyecto	Total proyecto (%)	Mun. con proyecto	Mun. con Proyecto (%)	Proyecto / mun.	Total inversión (Millones €)	Inversión (%)	Inversión/ Mun. (Miles €)	Inversión / Proyecto (Miles €)
Buena	1.152	32,1	61	96,8	18,9	69,37	35,94	1.143,54	60,21
Intermedia	1.255	34,9	153	86,9	8,2	64,90	33,62	424,20	51,71
Grave	633	17,6	158	73,8	4,0	31,18	16,16	197,39	49,27
Muy grave	553	15,4	181	70,4	3,1	27,57	14,2	152,33	49,85
Total	3.593	100	553	77,9	6,5	193,03	100	349,07	53,72

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos oficial LEADER.

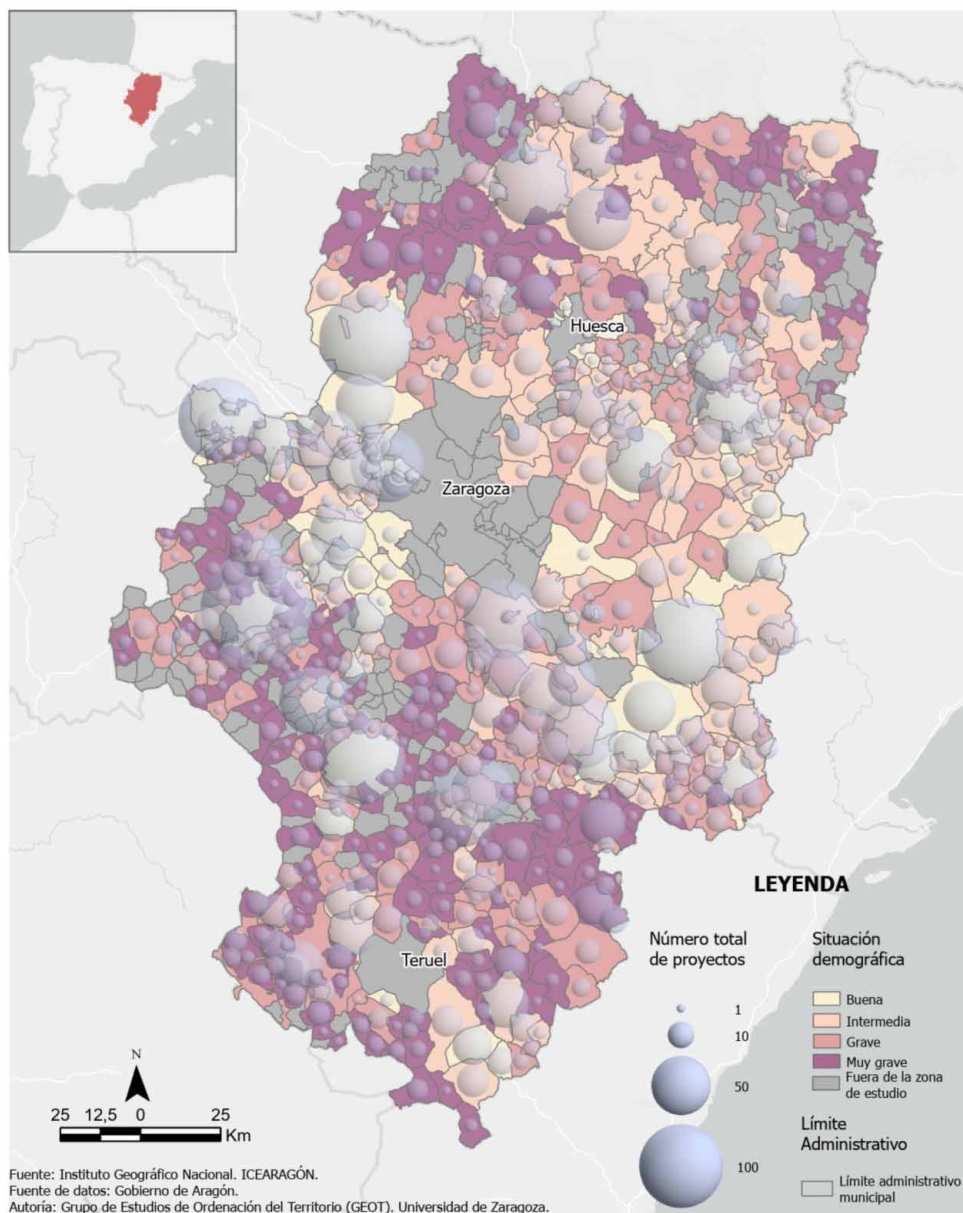
Tabla 6.
Municipios en función de la cantidad de proyectos apoyados (%)

Situación demográfica	1 proyecto (%)	2 proyectos (%)	3 a 5 proyectos (%)	6 o más proyectos (%)
Buena	20	7	13	61
Intermedia	18	14	33	35
Grave	28	22	28	22
Muy grave	34	21	33	13
Total	26	18	29	27

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos oficial LEADER.

Figura 2.

Reparto de los proyectos LEADER en función de la situación demográfica



Fuente: elaboración propia a partir de base de datos del Gobierno de Aragón (2024).

4.3 Reparto territorial de los proyectos e inversión productiva LEADER según el riesgo de despoblación municipal

La concentración de proyectos e inversiones LEADER en los municipios con mejores realidades demográficas se observa con mayor claridad al examinar los proyectos productivos (Tabla 7 y Figura 3). En este caso, dichos municipios concentran el 73,6 % de los proyectos y el 71,7 % de las inversiones productivas (5,4 y 1,7 puntos por encima de los proyectos e inversión general que concentran).

Al igual que sucedía en el caso anterior, existe un comportamiento dispar, todavía más sensible, entre los municipios que presentan buenas o intermedias situaciones demográficas con respecto de aquellos que presentan una realidad grave o muy grave. Así, esta clase de proyectos se llevan a cabo prioritariamente en los municipios que parten de situaciones demográficas buenas o intermedias, presentando unas cifras de concentración porcentual de proyectos e inversiones productivas superiores a las cifras de concentración general de proyectos. Al contrario, los municipios con situaciones demográficas graves o muy graves presentan unos valores inferiores de concentración porcentual de proyectos e inversiones.

Tabla 7.
Reparto de los proyectos productivos por situación demográfica municipal

Situación demográfica	Total proyecto	Total proyecto (%)	Mun. con proyecto	Mun. con Proyecto (%)	Proyecto / mun.	Total inversión (Millones €)	Inversión (%)	Inversión/ Mun. (Miles €)	Inversión / Proyecto (Miles €)
Buena	856	36,69	50	79,37	17,1	58,46	38,31	1.169,39	68,30
Intermedia	854	36,61	124	70,45	6,9	51,00	33,42	411,34	59,72
Grave	366	15,69	107	50	3,4	23,35	15,30	218,25	63,80
Muy grave	257	11,02	102	39,69	2,5	19,79	12,97	194,05	77,01
Total	2.333	100	383	53,94	6,1	152,62	100	398,49	65,42

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos oficial LEADER.

Por otro lado, tal y como se observa en la Tabla 8, no solo los municipios que tienen mejores situaciones demográficas son capaces de concentrar un mayor porcentaje de proyectos e inversión productiva, sino que, además, esta es más diversa

y se concentra menos en los proyectos que movilizan más de 25.000€ de inversión LEADER (20,3 % de los proyectos y 62,4 % del total de la inversión).

En los municipios con situaciones demográficas graves y muy graves estos valores ascienden hasta al 26,3 % de los proyectos y el 71,8 % de las inversiones, siendo esta concentración mayor en aquellos con una situación muy grave. Así, según se puede observar en la Tabla 7, los proyectos llevados a cabo en este tipo de municipios son los que registran el valor promedio más alto de inversión total por proyecto (77,01 mil€). Se observa cómo en estos municipios se ejecutan un menor número de proyectos productivos, pero con una mayor inversión por cada uno de ellos. En este sentido, se trata de los proyectos de mayor envergadura, que movilizan más de 25.000 € en inversión LEADER y que suelen ser liderados por las PYMEs consolidadas en las zonas, las cuales buscan incrementar su competitividad mediante inversiones en maquinaria o la renovación de equipos e infraestructuras.

Sin embargo, a pesar de la mayor concentración de inversiones en este tipo de proyectos, es un resultado significativo que el programa LEADER logre, en un contexto de complejidad burocrática, que más de la mitad de los proyectos productivos que apoya movilicen menos de 10.000 € de financiación pública, sin importar la situación demográfica del municipio (53,1 % situación buena e intermedia y 51,7 % situación grave y muy grave). Es especialmente relevante el hecho de que sea en los municipios con una situación muy grave donde este valor sea el más elevado (55,7 %). Por lo tanto, estas grandes iniciativas productivas que consumen la mayor parte de la inversión conviven con el apoyo de pequeñas iniciativas productivas que, aunque sean más numerosas, concentran, en las cuatro categorías municipales, menos del 15 % del total de la inversión movilizada a través de LEADER.

Tabla 8.

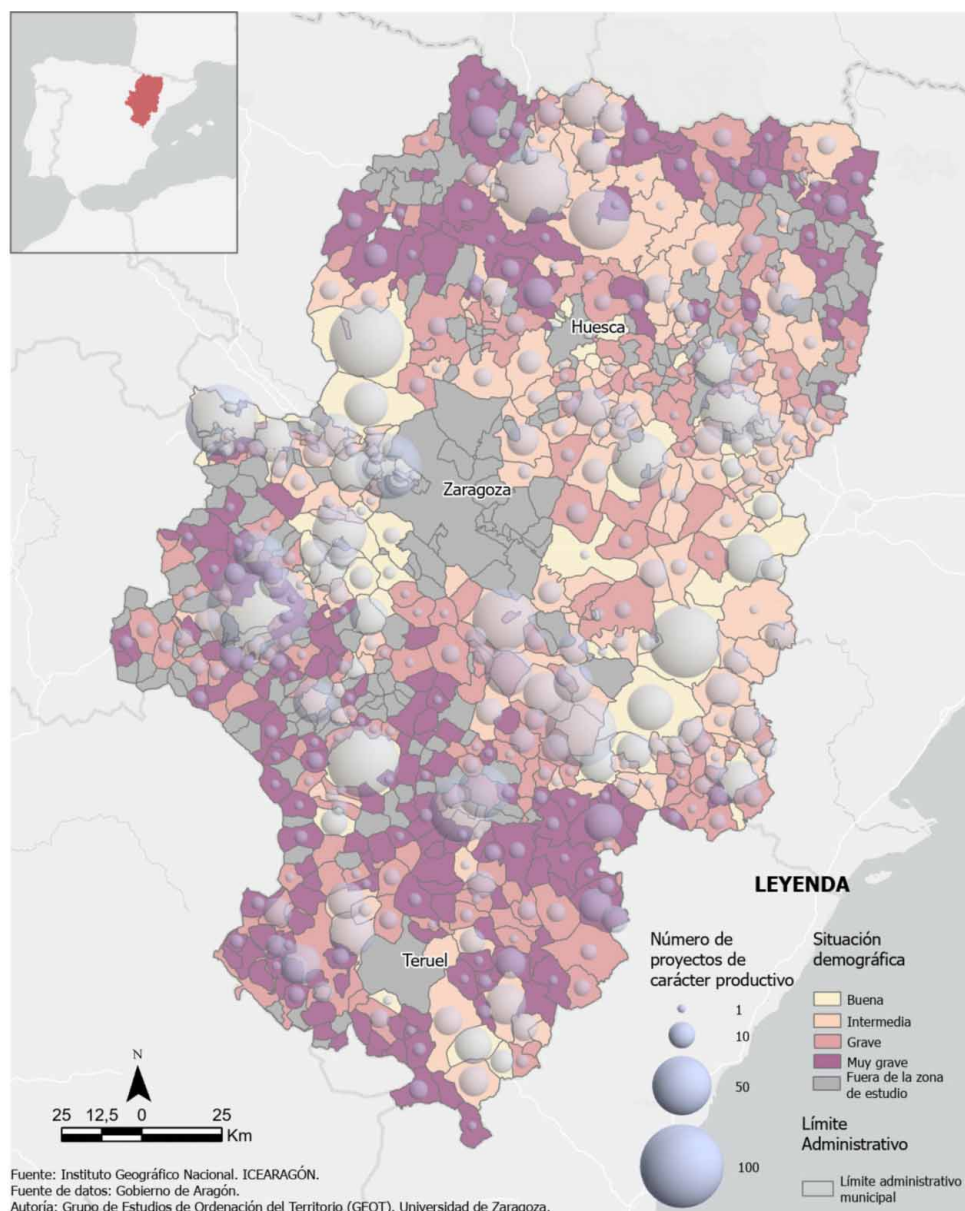
Reparto de los proyectos productivos por tipo y situación demográfica

Situación Demográfica		P.IP <=10.000€ (%)	P.IP >=25.000€ (%)	I.IP <=10.000€ (%)	I IP >=25.000€ (%)
Grave y muy grave	Municipios con un proyecto	55,7	26,1	12,5	74,6
Grave y muy grave	Municipios con más de un proyecto	50,7	26,2	11,3	71,3
Buena e intermedia	Municipios con un proyecto	42,5	20,0	10,4	58,2
Buena e intermedia	Municipios con más de un proyecto	53,4	21,0	14,1	62,5
Grave y muy grave	Total	51,7	26,3	11,5	71,8
Buena e intermedia	Total	53,1	20,9	14,0	62,4

*P. = Proyecto; P.IP<= 10.000 € Porcentaje de proyectos cuando la inversión pública que movilizan es menor de 10.000 €; P.IP>= 25.000 € Porcentaje de proyectos cuando la inversión pública que movilizan es mayor de 25.000 €; I.IP<= 10.000 €. Porcentaje de inversión cuando la inversión pública que movilizan es menor de 10.000 €; I.IP>=25.000 €. Porcentaje de inversión cuando la inversión pública que movilizan es mayor de 25.000 €; Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos oficial LEADER.

Figura 3.

Reparto de los proyectos productivos por situación demográfica municipal



Fuente: elaboración propia a partir de base de datos del Gobierno de Aragón (2024).

4.4 Reparto territorial de los proyectos e inversión no productiva LEADER según el riesgo de despoblación municipal

Los proyectos no productivos (Tabla 9), aun siendo menos numerosos que los productivos, se encuentran presentes en el 84,1 % de los municipios. En este sentido, en promedio, la diferencia entre el número de proyectos no productivos en áreas con situaciones demográficas favorables y en las de mayor gravedad es de solo 3,03 proyectos. Así, los municipios con mejores realidades demográficas concentran el 54 % de los proyectos y el 58,7 % de las inversiones (19,3 y 13,0 puntos por debajo de los proyectos e inversión productiva que concentran). Asimismo, se observa cómo en la mayor parte de los municipios en los que se han llevado a cabo proyectos LEADER se han apoyado iniciativas no productivas (86,9 %; 85,6 %; 81,0 %; 84,5 %), siendo estas

cifras especialmente elevadas para los municipios con peores situaciones demográficas. Las cifras de municipios con proyecto caracterizados por esta realidad demográfica son 31 y 44,8 puntos superiores si se compara con el porcentaje de municipios en los que se han apoyado proyectos productivos.

Tabla 9.
Reparto de los proyectos no productivos por tipo y situación demográfica

Situación demográfica	Total proyecto	Total proyecto (%)	Mun. con proyecto	Mun. con Proyecto (%)	Proyecto / mun.	Total inversión (Millones €)	Inversión (%)	Inversión/ Mun. (Miles €)	Inversión / Proyecto (Miles €)
Buena	257	22,7	53	86,9	4,85	8,15	29,8	153,91	31,74
Intermedia	354	31,3	131	85,6	2,70	7,92	28,9	60,48	22,38
Grave	241	21,3	128	81,0	1,88	6,66	24,4	52,10	27,67
Muy grave	279	24,7	153	84,5	1,82	4,62	16,9	30,19	16,56
Total	1 131	100	465	84,1	2,43	27,37	100	58,86	24,20

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos oficial LEADER.

Del mismo modo, la inversión por proyecto es mucho menor que en el caso de las iniciativas productivas (41,22 mil€ de diferencia promedio), siendo los municipios con situaciones demográficas muy graves los que presentan la cifra de inversión por proyecto más baja (16,56 mil€). Esto posiblemente se deba a que, mientras que las

PYMEs y los autónomos con mayores recursos (económicos y humanos) para acceder a las ayudas LEADER se encuentran asentados en los municipios con mejores situaciones demográficas (coincidiendo estos principalmente con las capitales comarcales), los ayuntamientos de los pequeños municipios rurales encuentran en el programa LEADER un apoyo necesario para llevar a cabo sus iniciativas de bajo coste, que buscan, prioritariamente, mejorar la calidad de los equipamientos e infraestructuras sociales del municipio. Así, la oportunidad de respaldar proyectos no productivos es lo que posibilita que, en la mayoría de los municipios rurales de Aragón con desventajas demográficas, se fomenten iniciativas mediante el programa LEADER.

Así, en la Tabla 10 se muestra que en el 30,6 % de los municipios con iniciativas financiadas a través LEADER, estas han sido en su totalidad de carácter no productivo. El porcentaje más elevado de esta clase de municipios enfrentan graves o muy graves situaciones demográficas. Así, en el 43,3 % de los municipios que enfrentan una grave situación demográfica tan solo se han apoyado iniciativas no productivas. Mientras que conforme mejora esa realidad demográfica desciende el porcentaje de municipios en los que tan solo se han apoyado iniciativas no productivas (32,3 %; 19,0 % y 18,0 %), y aumenta el porcentaje de municipios en los que estas iniciativas no productivas representan menos del 50 % de los proyectos apoyados.

Tabla 10.
 Municipios en función del porcentaje del tipo de proyectos apoyados

Situación demográfica	Grupo 1: Muni. en los que todos los proyectos apoyados son no productivos (%)	Grupo 2: Muni. en los que más del 50 % de los proyectos apoyados son no productivos (%)	Grupo 3: Muni. en los que más del 50 % de los proyectos apoyados son productivos (%)	Grupo 4: Muni. en los que todos los proyectos apoyados son productivos (%)
Buena	18	14,8	54,1	13,1
Intermedia	19	20,9	46,4	14,4
Grave	32,3	22,2	27,2	19,0
Muy grave	43,3	22,8	18,9	15
Total	30,6	21,2	32,4	15,8

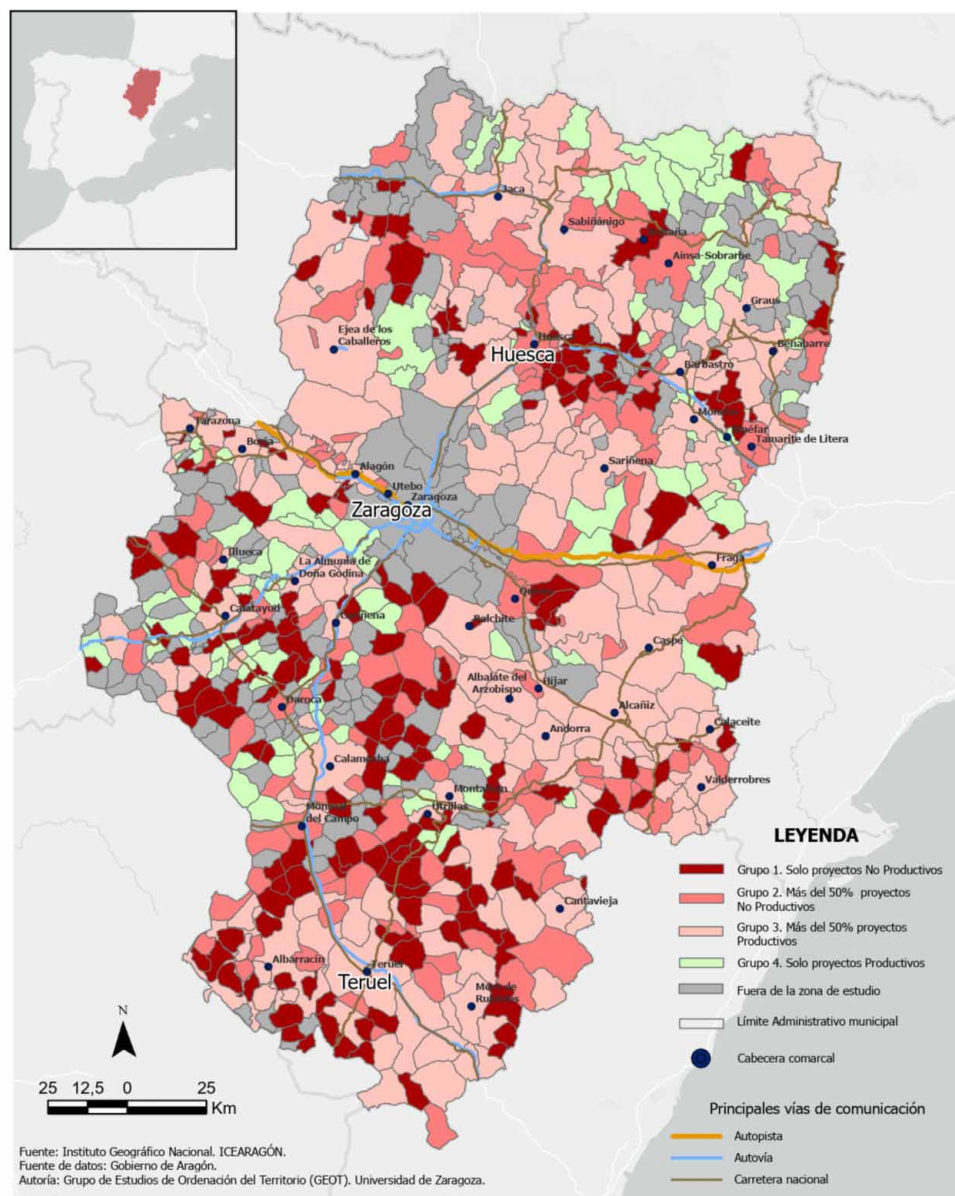
Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos oficial LEADER.

En la Figura 4 se muestra la desigual distribución territorial de los municipios en función de la tipología de proyectos que se han apoyado. En primer lugar, se observa como en aquellos municipios que desempeñan el rol de cabeceras comarcales se apoyan tanto iniciativas productivas como no productivas, aunque los proyectos productivos representan más de la mitad de las iniciativas que se llevan a cabo. Una realidad similar se hace presente en los municipios más turísticos de la CA, en los que la mayor parte de los proyectos apoyados son de carácter productivo relacionados con este sector.

Esta realidad también se hace presente, tal y como se observa en varios municipios de la franja septentrional de la región, en aquellos municipios donde las actividades turísticas van de la mano de un importante sector agroalimentario. Así, tal y como sucede en los municipios del sector oriental de la CA, la relevancia del sector agroalimentario influye en que o la totalidad o la mayor parte de los proyectos apoyados sean de carácter productivo. Por otro lado, el dinamismo de los municipios que se sitúan en los principales ejes de conectividad de la CA (autovía Madrid y corredor del Ebro) también influye en que la mayor parte de proyectos que se apoyen sean de corte productivo.

La situación contraria se hace presente en los municipios de menor tamaño de la CA y en aquellos que se encuentran en situaciones periféricas dentro de los distintos GAL. Esta clase de municipios presentan dificultades mayores para que en ellos se apoyen proyectos productivos, suponiendo estos menos del 50 % de los proyectos que se apoyan en este conjunto de municipios. En estos casos, también nos encontramos con un conjunto significativo de municipios en los que la totalidad de las iniciativas LEADER apoyadas hacen referencia a proyectos no productivos. En este sentido, se observa el menor dinamismo de la provincia de Teruel, en la que la menor densidad de su tejido productivo y empresarial genera esa mayor representatividad territorial de municipios en los que o solo o mayoritariamente se llevan a cabo iniciativas no productivas.

Figura 4.
Municipios en función del tipo de proyectos apoyados



Fuente: elaboración propia a partir de base de datos del Gobierno de Aragón (2024).

4.5 Análisis exploratorio de los proyectos LEADER en Aragón y el grado de despoblación

El apartado 4.5 se centra en el análisis estadístico de la relación entre el grado de despoblación y la tipología de proyectos financiados. En primer lugar (4.5.1), se examinan los proyectos productivos, evaluando su distribución y las diferencias entre grupos de municipios según su situación demográfica. A continuación (4.5.2), se analizan los proyectos no productivos, con el fin de comprobar si siguen un patrón similar o si presentan una lógica de distribución distinta en relación con el riesgo de despoblación.

4.5.1 Análisis de los proyectos productivos leader en Aragón y el grado de despoblación

De acuerdo con el coeficiente de correlación de *Spearman*, existe una relación positiva entre el número de proyectos productivos y la inversión (0,79), y una relación negativa entre los proyectos productivos y el grado de despoblación (-0,26). La mediana del número de proyectos productivos es de dos, con un valor máximo de 116 proyectos. No obstante, el 75 % de los casos se encuentra por debajo de los cinco proyectos. En cuanto a la inversión, la mediana es de 151.591 €, mientras que el 75 % de las inversiones no supera los 44.640 €, siendo la cifra máxima de 6.899.975 €.

En el caso de la prueba de *Levene*, entre el número de proyectos productivos y el grado de despoblación con tres grados de libertad y un nivel de significancia de 0,05, el valor p de la prueba es muy cercano a cero (6,913e-14), lo que sugiere que las varianzas del número de proyectos son significativamente diferentes (no hay homogeneidad en las varianzas). Asimismo, la prueba *Kruskal-Wallis* con tres grados de libertad y un nivel de significancia de 0,05 permitió rechazar la hipótesis nula de que las medianas entre los grupos son iguales (pvalue 5,81e-13).

Finalmente, los valores p ajustados de la prueba de *Dunn* indican que existen diferencias altamente significativas en las medianas del número de proyectos productivos entre los municipios con bajo y muy grave grado de despoblación. También se observan diferencias significativas en las medianas entre los municipios con grado de despoblación buena e intermedia, entre los de despoblación buena y grave, entre los de despoblación intermedia y grave, y entre los de despoblación grave y muy grave. Por último, la comparación entre las medianas de los grupos que pertenecen al grado de despoblación intermedio y muy grave no muestra una diferencia significativa (Tabla 11).

Tabla 11.

Valores p de comparación múltiple de Kruskal-Wallis ajustados con el método de Bonferroni para las medianas del número de proyectos productivos y el grado de despoblación

Comparación	z	Valor p sin ajustar	Valor p ajustado
1 - 2	5,767	8,030	4,818*
1 - 3	3,736	1,868	1,121*
2 - 3	-2,780	5,428	3,256*
1 - 4	7,213	5,458	3,275**
2 - 4	1,883	5,967	3,580
3 - 4	4,694	2,677	1,606*

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos oficial LEADER **muy significativos, *significativos. Nota: El grupo 1 (nivel más bajo de despoblación) se diferencia significativamente de todos los demás grupos. El grupo 2 (intermedio) muestra diferencias significativas con el grupo 1 y 3 (grave) pero no con el 4 (muy grave), esto implica que los grupos 2 y 4 tienen distribuciones similares en términos del número de proyectos. El grupo 3 tiene diferencias significativas con todos los grupos excepto con el 2. El grado más alto de despoblación (grupo 4) es significativamente distinto de los grupos 1 y 3, pero no se diferencia del grupo 2.

En línea a lo anteriormente comentado, los grupos con menor riesgo de despoblación tienden a diferenciarse notablemente de los grupos con mayor riesgo. Debido a que se ha obtenido una correlación positiva entre el número de proyectos y la inversión, los municipios con menor grado de despoblación tienen mayor número de proyectos productivos e inversión. Los grupos con un grado intermedio y muy grave de despoblación no tienen diferencias significativas, lo que sugiere que los efectos de su situación demográfica sobre el número de proyectos productivos son similares. En definitiva, el análisis indica que el grado de despoblación afecta de manera diferente a los grupos, pero no de manera uniforme en todos los casos.

4.5.2 Análisis de los proyectos no productivos LEADER en Aragón y el grado de despoblación

Según el coeficiente de correlación de *Spearman*, existe una relación positiva entre el número de proyectos no productivos y la inversión, con un valor de 0,65, mientras que no se encuentra correlación entre los proyectos y el grado de despoblación (-0,05). La mediana del número de proyectos no productivos es de uno, con un valor máximo de 27 proyectos no productivos; el 75 % de los casos se encuentra por debajo de los tres proyectos no productivos. En cuanto a la inversión, la mediana es de 38.159 € (con una diferencia de 6.481 € en respecto a la mediana de los

proyectos productivos), el 75 % se encuentra por debajo de los 74.633 €, y la cifra máxima es de 718.229 €.

Para la prueba de *Levene* entre el número de proyectos no productivos y el grado de despoblación con tres grados de libertad y un nivel de significancia de 0,05, el valor p de la prueba es muy cercano a cero ($8,448e-11$); esto sugiere que las varianzas del número de proyectos no productivos son significativamente diferentes (no hay homogeneidad en las varianzas). La prueba *Kruskal-Wallis* con tres grados de libertad y un nivel de significancia de 0,05 y un valor p de 0,01488 señala que al menos una de las medianas es distinta. La única diferencia significativa se da entre los grupos uno y dos, lo que significa que el número de proyectos no productivos de los municipios con grado de despoblación bueno e intermedio es distinto. Para las demás comparaciones, no hay diferencias significativas (Tabla 12).

Tabla 12.
Valores p de comparación múltiple de Kruskal-Wallis ajustados con el método de Bonferroni para las medianas del número de proyectos no productivos y el grado de despoblación

Comparación	z	Valor p sin ajustar	Valor p ajustado
1 - 2	2,871	0,004	0,024*
1 - 3	1,422	0,155	0,930
2 - 3	-1,951	0,050	0,305
1 - 4	2,540	0,011	0,066
2 - 4	-0,547	0,584	1,000
3 - 4	1,490	0,136	0,817

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos oficial LEADER *significativos. Nota: Los grupos 1 y 2 tienen diferencias significativas en el número de proyectos. Aunque algunas de las comparaciones restantes tienen valores p sin ajustar cercanos a 0.05 (como la comparación 1 - 4 con Valor p sin ajustar = 0.011), una vez que se ajustan por Bonferroni, ya no alcanzan significancia.

En definitiva, el análisis indica que el grado de despoblación afecta el número de proyectos no productivos, en particular, en aquellos con grados de despoblación bueno e intermedio. Sin embargo, no se encontraron diferencias significativas entre otros

grupos tras ajustar los valores p. Esto podría indicar que el impacto del grado de despoblación no es uniforme y puede estar concentrado en ciertos niveles.

Para concluir, no existe homogeneidad en el número de proyectos (y como existe una correlación positiva con la inversión, tampoco con esta variable) y el grado de despoblación. Sin embargo, la diferencia más significativa se obtuvo entre los grados más bajos y altos de despoblación, lo cual también se confirma con el coeficiente de correlación positiva y significativa. Por tanto, la primera pregunta de investigación que se planteó en este trabajo acerca de si los municipios de mayor riesgo de despoblación son los que reciben más iniciativas de desarrollo local tiene una respuesta negativa. Por otra parte, debido a que solo hay una diferencia significativa entre el número de proyectos no productivos y el grado de despoblación, se puede asumir que hay una distribución proporcional de este tipo de proyectos en los municipios con diferente grado de despoblación, con excepción de aquellos con situación buena e intermedia, en donde se concentra un menor número de proyectos no productivos. Por ello, la segunda pregunta de investigación acerca de si los proyectos productivos predominan sobre los no productivos en los municipios con menor riesgo de despoblación, se puede responder de manera afirmativa.

5. *Discusión*

El reparto de los proyectos y de las ayudas LEADER durante el periodo de programación 2014-2020 en Aragón, ha logrado alcanzar a la gran mayoría de municipios rurales, independientemente del riesgo de despoblación que presentan (77,9 % de los municipios). En ello ha influido la inclusión de criterios de selección en las estrategias de desarrollo local que favorecen el apoyo a proyectos en los municipios con las realidades demográficas más complejas, y a un acuerdo tácito en la aplicación del programa LEADER que busca distribuir territorialmente las ayudas de la forma más proporcional posible (Furmankiewicz et al., 2021). Otro aspecto que ha contribuido a la democratización en el reparto de las ayudas LEADER ha tenido que ver con la capacidad de los GAL de apoyar iniciativas que movilizan menos de 10.000 € públicos. No obstante, existe una correlación negativa entre el grado de despoblación y la cantidad de proyectos e inversión que reciben, siendo menor cuanto mayor es el riesgo

de despoblación. A pesar de esta orientación estratégica, la acción LEADER no puede abstraerse de la realidad sociodemográfica del territorio en el que actúa (Cejudo y Navarro, 2009; Macken-Walsh Et Curtin, 2013; Cárdenas, 2016; Nieto y Alonso, 2018; Cejudo et al., 2020; Maroto et al., 2020; Cejudo et al., 2021).

Tal y como plantean autores como Duarte (2000) y Marín (2006), la aplicación del programa en Aragón busca lograr el crecimiento económico y mejorar la calidad de vida del medio rural. No obstante, ampliando lo que afirman autores como Nieto y Cárdenas (2015) o Lacquement et al. (2020), el tipo de proyectos que se llevan a cabo es diferente en función de ese contexto socioeconómico y demográfico de los municipios rurales. Así, en el caso aragonés, en los municipios afectados por los riesgos más severos de despoblación se apoyan, prioritariamente, proyectos no productivos protagonizados por pequeños ayuntamientos que canalizan las ayudas LEADER para efectuar, principalmente, mejoras en infraestructura social. Esto hace que, tan solo a través de la acción LEADER, no se puedan afrontar los enormes desafíos que afrontan esta clase de municipios (Camacho et al., 2020).

Mientras tanto, tal y como afirman autores como Cañete et al. (2017), existe una correlación positiva entre el número de proyectos productivos que se apoyan y la mejor situación demográfica de los municipios. De este modo, los municipios con buenas condiciones demográficas muestran un comportamiento distinto al de los municipios de otras categorías, debido a su mayor dinamismo socioeconómico y a su mayor capacidad para atraer fondos públicos y movilizar inversión privada. En esta clase de municipios se concentran la mayor cantidad de proyectos e inversiones que modernizan PYMEs o crean nuevas iniciativas empresariales. Asimismo, en los municipios con peores realidades demográficas, las PYMEs más estables del territorio son las que concentran la mayor parte de la inversión, principalmente destinada a sus proyectos de modernización. Tal y como advierten Bock (2016) y Escribano et al. (2024), las iniciativas de desarrollo local, sobre todo las que se desarrollan en entornos caracterizados por el desafío demográfico, solo pueden prosperar si existen recursos, liderazgo, redes de cooperación y un capital social que facilite su puesta en marcha. En ausencia de estas condiciones, aumenta la probabilidad de que la acción LEADER refuerce las desigualdades preexistentes.

Por tanto, el hecho de que se lleven a cabo proyectos en el 77,9 % de los municipios es un indicador que resulta relativamente engañoso. En primer lugar, porque en el 55 % de los municipios con situación demográfica muy grave, en los que

se han apoyado proyectos LEADER, tan solo se han apoyado uno o dos proyectos. En segundo lugar, porque solo en el 36,69 % de los municipios con situación demográfica muy grave, susceptibles de recibir ayudas LEADER, se han apoyado proyectos productivos. Por ello, cabe preguntarse como hacen, por ejemplo, Cejudo et al. (2022), Opria et al. (2023) o Johansson y Holmquist (2024): ¿son estos proyectos apoyados a través de LEADER en esta clase de municipios susceptibles de fijar población o promover dinámicas socioeconómicas positivas? Lo cierto es que, en los municipios con realidades demográficas más complejas, la clase prioritaria de proyectos que se han apoyado son los que tienen una menor capacidad a este respecto. Por lo que, tal y como se plantea en algunos estudios como los desarrollados por Dax y Oedl-Wieser (2016), de cara al siguiente periodo de programación será más relevante plantearse si la acción LEADER en esta clase de municipios es realmente eficiente para lograr este doble objetivo de desarrollar la economía local y mejorar la calidad de vida en el medio rural.

Además, es necesario reflexionar hasta qué punto esta tipología de proyectos apoyados ayuda a promover la continuidad de uno de los pilares esenciales del programa LEADER: la participación de los actores locales en los procesos de toma de decisión (Sisto et al., 2018). Como señalan Kovacs y Kucerova (2006) la integración territorial y de los intereses de los diferentes actores locales es clave para la continuidad del enfoque ascendente de desarrollo, pero siempre y cuando los proyectos que se apoyen no se realicen de manera aislada y motiven la participación de la población local, lo cual no siempre sucede en el marco del programa LEADER, como muestran las afirmaciones contrapuestas de autores como Esparcia (2003), Bosworth et al. (2020) y Brezuleanu et al. (2024).

No obstante, como afirman Bosworth et al. (2013), no es probable que la acción de los GAL sea capaz de llevar a cabo acciones sostenibles de alto valor territorial con la actual evolución de las estructuras LEADER. La constante reducción de sus fondos públicos y la creciente burocracia limita su capacidad de poner en marcha estrategias de desarrollo local que generen impactos territoriales a largo plazo. Ante la incertidumbre sobre si los procesos de desarrollo local ascendente se pueden poner en marcha al margen del programa LEADER (Navarro et al., 2016), es necesario explorar nuevas formas de integración y de creación de sinergias entre las estructuras de los GAL y la de aquellas instituciones presentes en el entorno rural (Centros de Innovación Territorial, Agentes de Desarrollo Local de Ayuntamientos etc.), que de manera directa apliquen los principios del desarrollo local ascendente.

6. conclusiones

Los resultados obtenidos muestran que, aunque el programa LEADER ha logrado una amplia cobertura territorial, su presencia real varía notablemente en función del contexto demográfico y socioeconómico de los municipios. La canalización de ayudas en la mayoría del territorio no garantiza necesariamente un desarrollo equitativo ni la fijación de población en las zonas más afectadas por la despoblación.

En consecuencia, es necesario replantearse la orientación estratégica de concesión de ayudas a través del programa LEADER, la cual no se fundamente en criterios demográficos, sino en la naturaleza del propio proyecto, priorizando aquellos que: i) sean intrínsecamente innovadores, ii) capaces de generar dinámicas sociales positivas, o iii) que generen empleo y fijen población, para posteriormente involucrar en su desarrollo a los actores locales de las diferentes clases de municipios.

Esto cobra todavía más sentido en un nuevo periodo de programación (2023-2027), en el que la dotación de fondos públicos se ha reducido hasta los 55 millones de euros. Es fundamental que los proyectos de menor impacto territorial concentren la menor cantidad posible de los reducidos fondos LEADER.

Este planteamiento estratégico es el que siguen las dos nuevas líneas de inversión que plantea el Gobierno de Aragón como autoridad de gestión para este nuevo periodo de programación (ticket rural y proyectos tractor). No obstante, este replanteamiento trae asociado una serie de desafíos: ¿cómo determinar qué proyectos son los prioritarios a través de criterios homogéneos?, o ¿de qué manera se puede determinar el grado de eficiencia de la acción LEADER? Del mismo modo cabe plantearse que, ante el contexto de mayor competitividad territorial debida a la reducción de recursos que favorece a las PYMES y ayuntamientos con más recursos humanos y en capital, ¿cómo evitar que los pequeños ayuntamientos, PYMES o emprendedores de los municipios con mayor riesgo de despoblación se sientan desplazados y adquieran desafección hacia el programa LEADER?

7. Orientaciones futuras

La previsible llegada de propuestas de inversión a los GAL va a sobrepasar los recursos públicos puestos a su disposición. Esto hace que vaya a ser necesario concentrarla en aquellos proyectos que, de manera más eficiente, fijen población, generen empleo o mejoren la calidad de vida. No obstante, ¿qué criterios van a aplicar los GAL para asegurarse la mayor eficiencia de sus recursos económicos y en personal?

A partir de los resultados obtenidos en este estudio, se plantea como línea de investigación futura el desarrollo de un trabajo cualitativo en colaboración con agentes implicados en la gestión del programa, con el objetivo de identificar una batería de criterios de selección que orienten la priorización de los recursos LEADER hacia los proyectos con mayor retorno territorial.

Asimismo, se propone diseñar y aplicar una metodología basada en la participación de los agentes que gestionan las ayudas LEADER para desarrollar una batería de indicadores que permitan valorar el grado de eficiencia de la acción LEADER en función del grado de despoblación de los municipios beneficiarios. Esta aproximación permitirá no solo mejorar la transparencia y la rendición de cuentas del programa, sino también ajustar los mecanismos de actuación a la realidad territorial de contexto.

8. Referencias

- Bandrés, E., & Azón, V. (2021). *La despoblación de la España interior* (Informe FUNCAS). Recuperado de: https://www.funcas.es/documentos_trabajo/la-despoblacion-de-la-espana-interior/
- Bello, S. (2023). La despoblación en España: Balance de las políticas públicas implantadas y propuestas de futuro. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (19), 125-147. <https://doi.org/10.24965/reala.11167>

- Bock, B. B. (2016). Rural marginalisation and the role of social innovation; A turn towards neoendogenous development and rural reconnection. *Sociologia Ruralis*, 56(4), 552-573. <https://doi.org/10.1111/soru.12119>
- Bosworth, G., Price, L., Hakulinen, V., & Marango, S. (2020). Rural Social Innovation and Neoendogenous Rural Development. En E. Cejudo, & F. A. Navarro (Eds.), *Neoendogenous development in European rural areas: Results and lessons* (pp. 21-32). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-030-33463-5_2
- Bosworth, G., Prize, L., Annibal, I., Carroll, T., Sellick, J., & Shepherd, J. (2013). *A Review of the Leader Approach for delivering the Rural Development Programme for England*. University of Lincoln. <http://dx.doi.org/10.13140/RG.2.1.1204.7120>
- Brezuleanu, C.-O., Brezuleanu, M.-M., Mihalache, R., Susanu, I., Creanga, D. E., & Ungureanu, E. (2024). Aspects of the contribution of the LEADER approach to rural development in Romania. Case study: North-East Development Region. *Journal of Applied Life Sciences and Environment*, 57(1), 37-68. <https://doi.org/10.46909/alse-571123>
- Camacho, J. A., Rodríguez, M., & Sánchez, L. M. (2020). Employment and job creation in the LEADER approach. In E. Cejudo, & F. A. Navarro (Eds.), *Neoendogenous development in European rural areas: Results and lessons* (pp. 235-250). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-030-33463-5_11
- Cañete J. A., Cejudo E., & Navarro F. A. (2017). ¿Desarrollo rural o desarrollo de territorios rurales dinámicos? La contribución a los desequilibrios territoriales por parte de los programas de desarrollo en el sur de España, Andalucía. *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, 37(2), 265-295. <https://doi.org/10.5209/AGUC.57726>
- Cañete, J. A., Cejudo, E., & Navarro, F. A. (2023). El desarrollo rural en Andalucía a través de los proyectos LEADER: Los proyectos fallidos ejecutados en áreas de elevada despoblación. En J. Arnáez, P. Ruiz, N. Pascual, N. Lana-Renault, J. Lorenzo, A. Díez, N. Martín, T. Lasanta, & M. E. Nadal (Eds.), *Geografía: Cambios, retos y adaptación*. Actas del XXVIII Congreso de la Asociación Española de Geografía. (pp. 1127-1134). AGE y Universidad de La Rioja. <https://doi.org/10.21138/CG/2023.lc>
- Cañete, J. A., Nieto, A., Cejudo, E., & Cárdenas, G. (2020). Territorial distribution of projects within the LEADER approach (2007-2013) in Extremadura and Andalusia. En E. Cejudo, & F. A. Navarro (Eds.), *Neoendogenous development in European rural areas: Results and lessons* (pp. 97-109). Springer. <http://dx.doi.org/10.1007/978-3-030-33463-5>
- Cárdenas, G. (2016). Tendencias en la localización de los proyectos subvencionados a través del método LEADER (2007-2013) en Extremadura. En A. Masot (Coord.), *Tecnologías de la información geográfica en el análisis espacial. aplicaciones en los sectores público, empresarial y universitario* (pp. 33-46). Grupo de Investigación en Desarrollo Sostenible y Planificación Territorial de la Universidad de Extremadura; Grupo de Investigación Geo-Ambiental de la

Universidad de Extremadura. Recuperado de: <https://geoinnova.org/libro/tecnologias-de-la-informacion-geografica-en-el-analisis-espacial-aplicaciones-en-los-sectores-publico-empresarial-y-universitario/>

- Cárdenas, G., & Nieto, A. (2016). Desarrollo rural en Extremadura. Perspectivas de futuro (2014-2020). En A. R. Ruiz, M. A. Serrano, & J. Plaza (Coords.), *Treinta años de Política Agraria Común en España: agricultura y multifuncionalidad en el contexto de la nueva ruralidad* (pp. 279-292). Asociación de Geógrafos Españoles.
- Cejudo, E., & Navarro, F. A. (2009). La inversión en los programas de desarrollo rural: Su reparto territorial en la provincia de Granada. *Anales de Geografías de la Universidad Complutense*, 29(2), 37-64. <https://produccioncientifica.ugr.es/documentos/618f56399ff8c939aacbe165>
- Cejudo, E., Cañete, J. A., Navarro, F. A., & Capote, A. (2021). Fracaso en la implementación de los proyectos Leader en el rural profundo de Andalucía (España): juventud y mujer. *AGER: Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural*, (33), 249-277. <https://doi.org/10.4422/ager.2021.13>
- Cejudo, E., Navarro, F. A., & Cañete, J. A. (2022). Who decides and who invests? The role of the public, private and third sectors in rural development according to geographical contexts: The LEADER approach in Andalusia, 2007-2015. *Sustainability*, 14(7), 3853. <https://doi.org/10.3390/su14073853>
- Cejudo, E., Navarro, F. A., & Cañete, J.A. (2020). Young and women entrepreneurs in neo-endogenous development. En E. Cejudo, & F. A. Navarro (Eds.), *Neoendogenous development in European rural areas: Results and lessons* (pp. 209-234). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-030-33463-5_10
- Chmielinski, P. (2013). 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>
- Collantes, F., & Pinilla, V. (2019). *¿Lugares que no importan?: la despoblación de la España rural desde 1900 hasta el presente*. <https://catedradespoblaciondpz.unizar.es/documentacion/>
- Collantes, F., Pinilla, V., Sáez, L. A., & Silvestre, J. (2010). *El impacto de la inmigración en la España rural despoblada*. (Documento de Trabajo 30/2010). Real Instituto Elcano.
- Dargan, L., & Shucksmith, M. (2008). LEADER and innovation. *Sociologia Ruralis*, 48(3), 274-291. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9523.2008.00463.x>
- Dax, T., & Oedl-Wieser, T. (2016). Rural innovation activities as a means for changing development perspectives: An assessment of more than two decades of promoting LEADER initiatives across the European Union. *Studies in Agricultural Economics*, 118(01), 1-8. <https://doi.org/10.22004/ag.econ.234971>
- Dinno, A. (2015). Nonparametric pairwise multiple comparisons in independent groups using Dunn's test. *The Stata Journal*, 15(1), 292-300. <https://doi.org/10.1177/1536867X1501500117>

- Duarte, R. (2000). Los programas europeos LEADER: una apuesta por el Desarrollo rural. *Revista de la facultad de Ciencias Económicas*, 4(14), 149-158.
- Dunn, O. J. (1964). Multiple comparisons using rank sums. *Technometrics*, 6(3), 241-252. <https://doi.org/10.2307/1266041>
- Escribano, J., Esparcia, J., & Vercher N. (2024). Calidad de vida y arraigo al lugar. Propuestas para una posible gestión de la despoblación en España. En Comité Español de la UGI (Ed.), *Diversidad, dinámicas y respuestas ante el cambio global: Aportación española al 35.º Congreso de la Unión Geográfica Internacional, Dublín 2024* (pp. 124-148). Centro Nacional de Información Geográfica; Asociación Española de Geografía. Recuperado de: https://www.age-geografia.es/site/wp-content/uploads/2024/09/Aportacion_espanola_UGI_Dublin2024_Spa.pdf
- Esparcia J., & Escribano J. (2012). La dimensión territorial en la programación comunitaria y el nuevo marco de políticas públicas: Desarrollo rural territorial, reforma de la PAC y nuevo LEADER. *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, 32(2), 227-252. https://doi.org/10.5209/rev_AGUC.2012.v32.n2.39719
- Esparcia, J. (2003). Leader II y PRODER en el desarrollo rural en España. *Revista Actualidad LEADER*, (21), 8-15. Recuperado de: http://www.mapama.gob.es/app/publicaciones/rev_numero_art.asp?codrevista=LEAD
- Esparcia, J., & Mesa, R. (2019). LEADER en España: cambios recientes, situación actual y orientaciones para su mejora. En Universitat de València (Ed.), *Leader en España: cambios recientes, situación actual y orientaciones para su mejora* (Vol. 32). Estudios y documentos. Recuperado de: <https://www.lalibreria-uv.es/leader-en-espana-id-ids000032>
- Esparcia, J., & Noguera, J. (2000). Aproximación teórico-metodológica a la cultura evaluativa y la evaluación de programas de desarrollo rural. *Cuadernos geográficos de la Universitat de València*, (67/68), 77-101. <https://doi.org/10.7203/CGUV..14546>
- ESPON (2017). *Shrinking rural regions in Europe: Towards smart and innovative approaches to regional development challenges in depopulating rural regions* (Policy Brief). Luxembourg.
- Furmankiewicz, M., Janc, K., & Walsh, A. M. (2021). Implementation of the EU LEADER programme at member-state level: Written and unwritten rules of local project selection in rural Poland. *Journal of Rural Studies*, (86), 357-365. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2021.05.020>
- Gastwirth, J. L., Gel, Y. R., & Miao, W. (2009). The impact of Levene's test of equality of variances on statistical theory and practice. *Statistical Science*, 24(3), 343-360, <http://dx.doi.org/10.1214/09-STS301>
- Hernández, M. L., Castelló, A., Alonso, M. P., & Pueyo, A. (2013). Innovación y desarrollo endógeno en áreas rurales: el caso del Somontano de Barbastro (Huesca, España). *Documents d'Anàlisi Geogràfica*. 59(3), 501-522. Doi: <https://doi.org/10.5565/rev/dag.58>

- Johansson, J., & Holmquist, M. (2024). LEADER and rural development policy: What's the problem represented to be? *Journal of rural studies*, (108), <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2024.103287>
- Johnson, K., & Lichter, D. (2019). Rural depopulation: Growth and decline processes over the past century. *Rural Sociology*, 84(1), 3-27. <https://doi.org/10.1111/ruso.12266>
- Kovach, I., & Kucerova, E. (2006). The project class in Central Europe: the Czech and Hungarian cases. *Sociologia Ruralis*. 46(1), 3-21. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9523.2006.00403.x>
- Kruskal, W. H., & Wallis, W. A. (1952). Use of ranks in one-criterion variance analysis. *Journal of the American Statistical Association*, 47(260), 583-621. <https://doi.org/10.2307/2280779>
- Labianca, M., De Rubertis, S., Belliggiano, A., Salento, A., & Navarro, F. A. (2020). Social innovation, territorial capital and LEADER experiences in Andalusia (Spain) and in Molise (Italy). En E. Cejudo, & F. A. Navarro (Eds.), *Neoendogenous development in European rural areas: Results and lessons* (pp. 111-131). Springer. <http://dx.doi.org/10.1007/978-3-030-33463-5>
- Lacquement, G., Chevalier, P., Navarro, F., & Cejudo, E. (2020). Public action and territorial development: The LEADER approach in the recomposition of rural spaces in Languedoc-Roussillon (France) and Andalusia (Spain). En E. Cejudo, & F. A. Navarro (Eds.), *Neoendogenous Development in European rural areas: Results and lessons* (pp. 63-86). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-030-33463-5_4
- Lowe, P., Ray, C., Ward, N., Wood, D., & Woodwar, R. (1998). *Participation in rural development: a review of European experience (Research report)*. Center for rural economy, Universidad de Newcastle. Recuperado de: <http://www.ncl.ac.uk/cre/publish/pdfs/rr98.1a.pdf>
- Macken-Walsh, Á., & Curtin, C. (2013). Governance and rural development: The case of the Rural Partnership Programme (RPP) in post-socialist Lithuania. *Sociologia Ruralis*, 53(3), 246-264. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9523.2012.00578.x>
- Marín, M. L. (2006). Más de veinte años de políticas de desarrollo rural en el Pirineo aragonés. *AGER: Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural*, (5), 127-154. <https://ruralager.org/es/espanol-ager-5-2006/>
- Maroto, J. C., Voth, A., & Pinos-Navarrete, A. (2020). The importance of tourism in rural development in Spain and Germany. En E. Cejudo, & F. A. Navarro (Eds.), *Neoendogenous development in European rural areas: Results and lessons* (pp. 181-205). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-030-33463-5_9
- Marsden, T. (2009). Mobilities, vulnerabilities and sustainabilities: Exploring pathways from denial to sustainable rural development. *Sociologia Ruralis*, 49(2), 113-131. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9523.2009.00479.x>
- Miranda, M., Gallardo, R., & Sánchez, P. (2019). La Metodología LEADER y la despoblación rural: El caso de la comarca de Sierra Grande-Tierra de Barros (Badajoz). *Economía Agraria y Recursos Naturales*, 19(2), 09-28. <https://doi.org/10.7201/earn.2019.02.01>

- Molinero, F. (2019). El espacio rural de España: Evolución, delimitación y clasificación. *Cuadernos Geográficos*, 58(3), 19-56. <https://doi.org/10.30827/cuadgeo.v58i3.8643>
- Mondéjar, J., Mondéjar, J. A., Monsalve, F., & Vargas, M. (2007). Una propuesta de evaluación del impacto de los programas de desarrollo rural LEADER y PRODER. *AGER: Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural*, (6), 161-180. <https://ruralager.org/es/espanol-ager-6-2007/>
- Navarro, F., Cañete, J. A., & Cejudo, E. (2020). Failed projects: Initiatives that did not receive funding from LEADER Programme. En E. Cejudo, & F. A. Navarro (Eds.), *Neoendogenous development in European rural areas: Results and lessons* (pp. 283-297). Springer. <http://dx.doi.org/10.10007/978-3-030-33463-5>
- Navarro, F., Woods, M., & Cejudo, E. (2016). The LEADER Initiative has been a victim of its own success: The decline of the bottom-up approach in rural development programmes. The cases of Wales and Andalusia. *Sociologia Ruralis*, 56(2), 270-288. <https://doi.org/10.1111/soru.12079>
- Navarro, F. A., Cejudo, E., & Cañete, J. A. (2018). Análisis a largo plazo de las actuaciones en desarrollo rural neoendógeno: Comunidad de las empresas creadas con la ayuda de LEADER y PRODER en tres comarcas andaluzas en la década de 1990. *AGER: Revista de estudios sobre despoblación y desarrollo rural*, (25), 189-219. <https://doi.org/10.4422/ager.2018.09>
- Nieto, A., & Alonso, G. C. (2018). The rural development policy in Extremadura (SW Spain): Spatial location analysis of LEADER projects. *International Journal of Geo-information*, 7(2), 76. <https://doi.org/10.3390/ijgi7020076>
- Nieto, A., & Cárdenas, G. C. (2015). El método LEADER como política de desarrollo rural en Extremadura en los últimos 20 años (1991-2013). *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (69), 139-162. <https://doi.org/10.21138/bage.1893>
- Opria, A.-M., Roșu, L., & Ilaș, C. (2023). The economic impact of the LEADER program in the rural communities of Romania. *Scientific Annals of Economics and Business*, 70(3), 399-420. <https://doi.org/10.47743/saeb-2023-0026>
- Papadopoulou, E., Hasanagas, N., & Harvey, D. (2011). Analysis of rural development policy networks in Greece: Is LEADER really different? *Land Use Policy*, 28(4), 663-673. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2010.11.005>
- Pinilla V., & Sáez, L. A. (2021). La despoblación rural en España: Características, causas e implicaciones para las políticas públicas. *Presupuesto y gasto público*, (102), 75-92. <https://www.ief.es/Destacados/publicaciones/revistas/PGP.vbhtml>
- Ray, C. (2006). Neo-endogenous rural development in the EU. En P. Cloke, T. Marsden, & P. Mooney (Eds.), *Handbook of rural studies* (pp. 278-291). SAGE Publications Ltd, <https://doi.org/10.4135/9781848608016.n19>.
- Sáez, L. A., & Pinilla V. (2017). *La despoblación rural en España: Génesis de un problema y políticas innovadoras*. Centro de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo de Áreas

- Rurales (CEDDAR). Recuperado de: https://www.roldeestudiosaragoneses.org/wp-content/uploads/Informes-2017-2-Informe-SSPA1_2017_2.pdf
- Sáez, L. A., Bosque, M. I., & Pinilla, V. (2016). Pasividad autonómica y activismo local frente a la despoblación en España: el caso de Aragón analizado desde la economía política. *AGER: Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural*, (21), 11-41. <https://doi.org/10.4422/ager.2016.04>
- Sisto, R., Lopolitob, A., & Vlietc, M. (2018). Stakeholder participation in planning rural development strategies: Using backcasting to support Local Action Groups in complying with CLLD requirements. *Land Use Policy*, (70), 442-450. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2017.11.022>
- Tirado, J. G. (2019). Principio de Subsidiariedad en los programas europeos de desarrollo rural: LEADER después de la Agenda 2000 en Castilla-La Mancha. *Investigaciones Geográficas*, (71), 159-177. <https://doi.org/10.14198/INGEO2019.71.08>
- Zúñiga, M., Guillén, J., Caudevilla, M., & Bentué, C. (2022). Mapa 174. *Zonificación de los municipios españoles sujetos a desventajas demográficas graves y permanentes*. ArcGIS StoryMaps. Recuperado de: <https://storymaps.arcgis.com/stories/9dd9b6e20cad403c95e87d4cc493c8fb>

Contribuciones de los autores

	Alberto Serrano Andrés	Eduardo Pérez Sosa	Isabel Suñén Lavilla
Conceptualización	40 %	40 %	20 %
Tratamiento de datos	40 %	40 %	20 %
Análisis formal	0 %	100 %	0 %
Acceso a financiación	0 %	0 %	0 %
Investigación	50 %	50 %	0 %
Metodología	40 %	40 %	20 %
Gestión del proyecto	100 %	0 %	0 %
Recursos	0 %	50 %	50 %
Supervisión	40 %	40 %	20 %
Validación	50 %	50 %	0 %
Visualización	50 %	50 %	0 %
Redacción (borrador)	0 %	0 %	100 %
Redacción (revisión y edición)	40 %	40 %	20 %

Para más información, ir a CRediT: <https://casrai.org/credit/>

Extended abstract

1. Introduction and justification

The demographic decline of rural areas is one of the most pressing territorial challenges facing Spain and Europe as a whole. In the case of Aragón, the persistence and intensification of depopulation processes have significantly influenced the design and implementation of public policies over the past three decades. Among these, the LEADER initiative—part of the European Union's rural development strategy—has aimed to foster endogenous development and improve living conditions in rural municipalities. However, despite its territorial focus and community-led approach, the actual territorial impact of LEADER in severely depopulated municipalities remains a matter of debate.

This article examines the extent to which the LEADER programme in Aragón (2014–2020) prioritized local development initiatives in municipalities most affected by demographic decline. It also explores the orientation of funded projects—productive versus non-productive—and their distribution across different types of municipalities, classified according to their demographic situation. Understanding whether the programme reinforces or mitigates existing territorial inequalities is essential for shaping future rural development policies aimed at reversing or managing depopulation.

2. Objectives, methodology and sources, areas of study

The main objective of this article is to analyse the territorial distribution of LEADER projects and funding in Aragón during the 2014–2020 period, based on the depopulation risk of the region's municipalities and considering the productive or non-productive nature of the initiatives.

In addition to this main objective, the following specific goal is set forth:

- To analyse the correlation between LEADER projects and the demographic situation of the municipalities in Aragón.

The study is based on a municipality-level analysis of 3 593 LEADER projects funded between January 2016 and December 2023. These data were obtained from the Government of Aragón and processed to construct a detailed database of all funded initiatives. Municipalities were classified, according to their demographic situation, into four categories ('good', 'intermediate', 'serious', and 'very serious')—based on the methodology proposed by Zúñiga-Antón et al. (2022). This classification considers a series of components related to demographic trends, population size, and ageing indicators.

The typology of projects (productive or non-productive) was established by grouping programme measures into thematic blocks, following the classifications used by Local Action Groups (LAGs) and the regional administration. Quantitative analyses were conducted to identify patterns of investment and project allocation across municipalities, using both absolute figures and indicators normalised by population and land area.

3. Results

The results indicate that municipalities with the most severe demographic conditions ('very serious' and 'serious') represent the majority in terms of number (over 66% of rural municipalities), but they receive a disproportionately low share of total LEADER funding and project count. In contrast, municipalities with 'good' or 'intermediate' demographic situations, which account for a smaller share of the total number of municipalities, absorb a considerable higher amount of investment and projects.

In municipalities with better demographic conditions, productive projects—especially those linked to entrepreneurship, SMEs, and agro-industry—predominate. These municipalities have greater capacity to design and manage development initiatives and demonstrate higher absorption capacity for European funds. Conversely, in 'very serious' and 'serious' municipalities, non-productive projects are more prevalent. These include local infrastructure improvements, environmental awareness campaigns, and cultural activities—projects that typically have a more limited impact on job creation or population retention.

These findings suggest a paradox: although LEADER is formally committed to mitigating territorial imbalances, its actual deployment tends to reproduce (or even reinforce) them.

4. Discussion

The discussion highlights a series of tensions between the theoretical design of the LEADER programme and its practical implementation in contexts of severe demographic vulnerability. Several factors explain the limited uptake of productive projects in the most depopulated municipalities:

- A lower presence of local business networks capable of applying for and managing projects.
- The scarcity of institutional and technical resources in small municipalities.
- The difficulty in mobilising co-financing in economically depressed areas.

These structural constraints result in an uneven distribution of funds, favouring municipalities with more favourable initial conditions. Such outcomes are consistent with previous studies in other Spanish regions, such as Andalusia and Extremadura, which also observed the tendency of LEADER to concentrate investment in areas with greater economic dynamism.

Furthermore, the results align with a growing body of literature that questions the redistributive capacity of place-based policies when not accompanied by corrective mechanisms or specific tools for positive discrimination. While the LEADER methodology emphasizes community participation and endogenous development, these principles often conflict with the demographic reality of vast territories where the social and institutional fabric is extremely fragile.

In light of these findings, it becomes essential to reflect more deeply on the actual effectiveness of LEADER action, especially in scenarios of limited funding. A more strategic use of available resources is needed, one that acknowledges territorial asymmetries and adapts interventions accordingly. Additionally, it is crucial to explore new forms of institutional integration and collaborative mechanisms between Local Action Groups (LAGs) and other actors operating in rural settings—such as Territorial Innovation Centres, municipal Development Agents, and regional coordination structures. These partnerships could help activate the bottom-up principles of local development by reinforcing the local capacity for project design, implementation, and governance in areas that currently lack the necessary support structures.

5. Conclusions

The findings reveal that, despite achieving broad territorial coverage, the LEADER programme's actual presence varies considerably depending on the demographic and socioeconomic context of each municipality. The widespread distribution of aid across rural Aragón does not automatically translate into equitable territorial development or effective population retention in the areas most affected by depopulation.

This situation calls for a strategic reassessment of the criteria for allocating LEADER funds. Rather than relying on demographic classifications alone, funding should prioritise projects that are inherently innovative, capable of generating positive social dynamics, or likely to create jobs and foster population stability. Only once these types of projects are identified should local actors—regardless of the demographic condition of their municipalities—be involved in their implementation.

This strategic shift becomes even more pressing in the current 2023–2027 programming period, during which the public budget for LEADER in Aragón has been reduced to 55 million euros. Given this funding constraint, it is essential that projects with limited territorial impact receive the smallest possible share of the available resources.

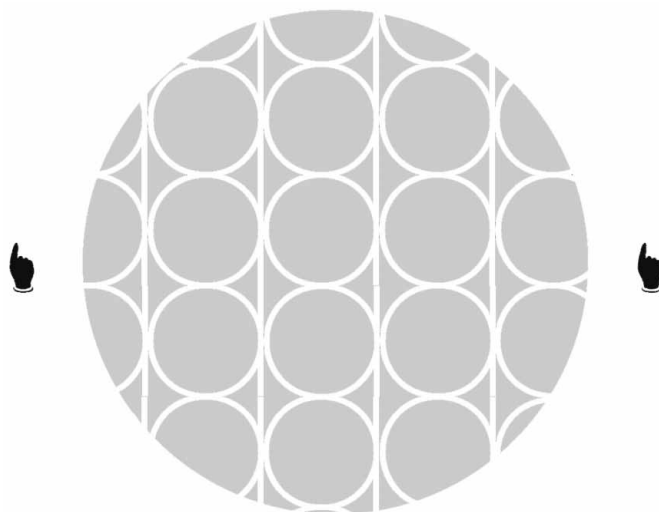
Aragón has already moved in this direction with two new funding mechanisms—'Ticket Rural' and 'Proyectos Tractor'—that aim to maximise territorial returns. However, this strategic change also raises several challenges: How can priority projects be identified using uniform criteria? How should the efficiency of LEADER interventions be measured? And, in a context of growing territorial competition, how can the programme avoid marginalising small municipalities, SMEs, and local entrepreneurs—those actors most exposed to depopulation and with the least institutional capacity—thus risking their disengagement from the programme itself.

6. Next steps

The expected increase in project proposals to Local Action Groups (LAGs) will likely exceed available public funding. This will require prioritising support for projects that most effectively contribute to population retention, job creation, or improved quality of life. Future research should explore, through qualitative methods, how LAGs can define selection criteria that prioritise high-impact, territorially relevant initiatives. It is also proposed to develop participatory methodologies in collaboration

with programme managers to create indicators that assess the efficiency of LEADER interventions according to the level of depopulation. This would help improve both transparency and the territorial coherence of the programme's actions.

*El ecosistema electoral de Galicia (España):
El papel de los territorios rurales
en las elecciones autonómicas de 2024*



Juan Jesús González Rodríguez, Luis Barreiro-Castro

Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, España

DOI: 10.4422/ager.2025.11

ager

Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural
Journal of Depopulation and Rural Development Studies

El ecosistema electoral de Galicia (España): El papel de los territorios rurales en las elecciones autonómicas de 2024

Ideas clave:

1. El sistema electoral gallego sobrerrepresenta a las provincias interiores de Lugo y Ourense.
2. En estas provincias los núcleos rurales representan aproximadamente la mitad de la población.
3. En los entornos rurales de las provincias interiores la movilización política es mayor.
4. La sobrerrepresentación y movilización de estos entornos les otorga un papel electoral clave.
5. El Partido Popular es la formación que más se ha beneficiado de estos fenómenos.

Resumen: Si bien el estudio del clientelismo ha estado asociado al caciquismo, en la actualidad la figura del cacique se ha diluido en beneficio de la maquinaria partidaria, lo que nos lleva a centrarnos en el estudio de las redes que configuran la "pirámide clientelar", dentro de las cuales los alcaldes constituyen uno de los nodos principales a la hora de distribuir los recursos destinados a alimentar la clientela. Adicionalmente, no solo se encargan de la distribución de los recursos, sino que, a diferencia de lo que ocurría en la Restauración, cuando la apatía política y la desmovilización facilitaban la manipulación electoral, ahora la movilización electoral es un factor crucial a la hora de conseguir mayorías. El análisis de los resultados de las elecciones autonómicas celebradas en Galicia en el año 2024, teniendo en cuenta tanto el hábitat como la formación que ostenta la alcaldía de cada uno de los municipios gallegos, permite comprobar, una vez más, que dado que el sistema electoral gallego sobrerrepresenta a las provincias interiores de Lugo y Ourense, la movilización electoral de sus núcleos rurales, los cuales albergan aproximadamente la mitad de su población, proporciona un plus de representación decisivo en la configuración de un sistema de partido predominante.

Palabras clave: Elecciones Galicia; Comportamiento electoral; Medio rural; Clientelismo; Hábitat; Poder local.

The Electoral Ecosystem of Galicia (Spain): The Role of Rural Territories in the 2024 Regional Elections

Highlights:

1. The Galician electoral system over-represents the inland provinces of Lugo and Ourense.
2. In these provinces, rural areas represent approximately half of the population.
3. In the rural areas of the inland provinces, political mobilization is greater.
4. The over-representation and mobilization of these areas gives them a key electoral role.
5. The Popular Party is the party that has benefited most from these phenomena.

Abstract: Although the study of clientelism has been associated with caciquism, currently the figure of the cacique has been diluted for the benefit of the party machinery, which leads us to focus on the study of the networks that make up the "cliente pyramid", within of which the mayors constitute one of the main nodes when it comes to distributing the resources destined to feed the clientele. Additionally, they are not only in charge of the distribution of resources, but unlike what happened in the Restoration, when political apathy and demobilization facilitated electoral manipulation, now electoral mobilization is a crucial factor when it comes to get majorities. The analysis of the results of the autonomous elections held in Galicia in 2024, taking into account both the habitat and the training of the mayor of each of the

Galician municipalities, allows us to see that, given that the Galician electoral system overrepresents the interior provinces of Lugo and Ourense, the electoral mobilization of its rural nuclei, which house approximately half of its population, provides a decisive plus of representation in the configuration of a predominant party system.

Keywords: Galicia elections; Electoral behavior, Rural environment; Clientelism; Habitat; Local power.

Recibido: 11 de noviembre de 2024
Devuelto para revisión: 18 de junio de 2025
Aceptado: 7 de agosto de 2025

Cómo citar este artículo: González-Rodríguez, J. J., Barreiro-Castro, L. (2025). El ecosistema electoral de Galicia (España): El papel de los territorios rurales en las elecciones autonómicas de 2024. *AGER: Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural (Journal of Depopulation and Rural Development Studies)*, (42),137-169. <https://doi.org/10.4422/ager.2025.11>

Juan Jesús González Rodríguez. <https://orcid.org/0009-0000-0995-7667>
Correo electrónico: jgonzalez@poli.uned.es
Luis Barreiro-Castro. <https://orcid.org/0000-0002-5659-5715>
Correo electrónico: luibarreiro@lugo.uned.es

1. Introducción y justificación

En las elecciones gallegas de 2024, los votantes de esta Comunidad Autónoma respondieron una vez más haciendo gala de una pasmosa regularidad, como si las mayorías absolutas del Partido Popular (PP) formasen ya parte del paisaje de Galicia. En contra de quienes suelen atribuir este carácter previsible del electorado gallego a cuestiones idiosincrásicas, conviene empezar diciendo que también Andalucía ha tenido durante mucho tiempo esta característica, debido a que ambas comunidades autónomas (Galicia y Andalucía) han compartido un sistema político de "partido predominante" (Sartori, 1994), denominación con la que nos referimos a un sistema de partidos en el que uno de ellos ha sido capaz de obtener mayorías absolutas repetidamente en elecciones autonómicas (el PSOE en Andalucía y el PP en Galicia).

En ambos casos nos encontramos un mismo fenómeno: el partido predominante obtiene sus mejores resultados en el hábitat rural, hasta el punto de sacar más de un 50 % de votos por encima del que obtiene en las capitales. Así ha ocurrido en ambas comunidades durante mucho tiempo, de tal manera que los votantes rurales han mostrado una mayor preferencia por el partido gobernante, al que apoyan en mayor medida que los votantes urbanos. De igual manera este fenómeno puede ser extrapolable al caso catalán donde en su día Convergència i Unió, y más recientemente las formaciones políticas ligadas a lo que se ha denominado espacio

postconvergente, han cimentado sus resultados electorales en los entornos rurales, especialmente de las provincias de Lleida y Girona. Una explicación habitual es la diferente composición sociodemográfica del medio rural (en particular, la que afecta al envejecimiento de sus votantes), toda vez que la edad es una variable explicativa del apoyo a los partidos políticos, según que se trate de partidos tradicionales (PP-PSOE) o nuevos partidos (González y Barreiro-Castro, 2023).

Como veremos más adelante, esta explicación es insuficiente, pero antes de presentar una explicación alternativa hay algunas cuestiones que conviene aclarar. Empezaremos por recordar que una cosa es la distribución de la población y otra distinta la distribución de la representación en el Parlamento gallego. De acuerdo con la estimación que ofrecemos a continuación, a partir de los datos oficiales que proporciona el Instituto Nacional de Estadística (INE) sobre el Censo de Residentes, lo que a efectos de este trabajo denominamos el rural interior (todos los municipios de menos de 10.000 habitantes de Lugo y Ourense) (Tabla 1) supone el 11,75 % del censo, y el 12,41 % de los votos válidos (debido a su mayor tasa de participación en elecciones autonómicas), lo cual se convierte, en virtud de la normativa electoral, en un 19,16 % de la representación en el parlamento autonómico. Este sesgo a favor del hábitat rural no es específico de Galicia, sino que lo podemos encontrar en la mayoría de los sistemas electorales, donde las provincias pequeñas y menos urbanizadas resultan sobrerrepresentadas. Lo relevante en nuestro caso es que hay un partido que obtiene un rendimiento extraordinario de esta circunstancia que le permite conseguir mayorías absolutas, como intentaremos demostrar.

Si bien la sobrerrepresentación electoral de las provincias de Lugo y Ourense, a las que en ocasiones denominaremos interiores por oposición a las atlánticas de A Coruña y Pontevedra, ha sido ampliamente debatida, la literatura académica que aborda esta cuestión y sus efectos prácticos en la configuración del Parlamento de Galicia ha sido escasa. Uno de los pocos ejemplos es el trabajo de Fernández y Rama (2018), en el que se aborda la posible reforma del sistema electoral gallego. Estos autores sostienen que la distribución por provincias de los parlamentarios autonómicos, realizada para las dos primeras citas electorales autonómicas, las de 1981 y 1985, no fue una operación inocente y referencian la afirmación de Blanco et al. (1982, p. 83) en la que sostenían que "se buscaba premiar de manera clara a la Galicia campesina, del interior, más atrasada económica, social y culturalmente sobre la Galicia urbana y costera, más moderna en todos los aspectos mencionados".

Conviene precisar que estos estudios previos abordan la sobrerrepresentación electoral desde un nivel provincial, obviando que en Lugo y Ourense pueden establecerse, a efectos analíticos, tres entornos territoriales claramente diferenciados. En primer lugar, las capitales provinciales que albergan más de un tercio de población y con unas características propias de asentamientos urbanos; en segundo lugar, unos municipios de tamaño intermedio que, teniendo un cierto grado de urbanización, siguen contando con muchas de las características propias de entornos rurales como, por ejemplo, la gran importancia del sector primario en su tejido económico; y, por último, los municipios de menor población, los cuales en la inmensa mayoría de los casos tienen las características propias de asentamientos rurales y que, en gran medida, centrarán la atención de nuestro análisis.

En relación con esta última categoría, debe reconocerse el hecho de que un municipio tenga una población reducida no implica necesariamente que sea rural. No obstante, pudiendo existir alguna excepción de este tipo, el amplio número de municipios estudiados (313) minimiza su efecto en los resultados finales, razón por la cual, y en aras de simplificar las categorías para facilitar su análisis, hemos optado por no establecer ninguna diferenciación dentro de los municipios de menor población. Adicionalmente, debe señalarse que para el propósito de nuestro estudio el criterio poblacional para deslindar los distintos hábitats es el más adecuado. El trabajo de Barreiro-Castro (2022b) formula un marco teórico, sustentado en la Teoría de Juegos, que permite entender cuáles son las condiciones que facilitan la implantación de redes clientelares. Según este trabajo, un elemento clave sería el establecimiento de relaciones de carácter personal y de confianza mutua, lo cual implica una cierta cercanía entre las partes, de manera que los municipios de menor población emergen como espacio propicio para el establecimiento de una red clientelar.

En esta línea, Pantín y Rama (2018) señalan que el escaso tamaño de los municipios y la estrecha relación del político con los electores favorece los vínculos clientelares. Según estos autores, en estos contextos los políticos aprovechan su conocimiento del terreno, de las personas y de su red de contactos para concentrar los recursos en beneficio de sus votantes de manera directa. Más adelante se ahondará en las razones que nos han llevado a esta clasificación tripartita, así como a la nomenclatura empleada para denominar a cada una de las categorías establecidas. De momento, baste con recordar que los municipios de menor población tienen una participación más alta en comicios autonómicos, que se puede cifrar entre cuatro y

seis puntos porcentuales por encima de la media en las elecciones celebradas a partir del año 2000 (Barreiro-Castro, 2022c); esto implica que dentro de las provincias interiores, su peso en la atribución de parlamentarios es superior a la que les correspondería en función de su población, más aún si tenemos en cuenta que, en estas provincias, estos municipios tienen un mayor peso demográfico.

Los siguientes datos pueden ayudarnos a entender las afirmaciones precedentes. En las elecciones autonómicas de 2024 los votos válidos de los municipios de menos de 10.000 habitantes en la provincia de A Coruña supusieron 188.160 sobre un total de 605.994 (31 %), en la de Lugo 94.256 de 185.043 (51 %), en la de Ourense 89.240 de 172.068 (52 %) y, por último, en la de Pontevedra 94.699 de 515.419 (18 %).

Esta primera evidencia recomienda incorporar al análisis no solo la normativa electoral, sino también la influencia del hábitat en el comportamiento electoral observado, tal como hemos formulado en un artículo anterior (González y Barreiro-Castro, 2023). De ahí la necesidad de analizar los resultados electorales de los municipios rurales de las que hemos denominado provincias interiores (Lugo y Ourense), debido a que es en estas provincias donde tienen un mayor peso demográfico, así como el papel de los ayuntamientos en la distribución de recursos y en la canalización de los apoyos. Por ello comenzaremos haciendo una serie de reflexiones teóricas sobre la evolución de las prácticas clientelares, tras lo cual vamos a proponer una metodología para estimar el alcance de las redes clientelares en términos de representación. Aunque hay una amplia literatura sobre el clientelismo, una de las originalidades de este estudio radica en que se propone una metodología capaz de estimar su impacto cuantitativo. Junto con la metodología, formularemos las hipótesis que orientan nuestro trabajo, pasando en los siguientes apartados a presentar los resultados y a su discusión.

2. Bases teórico-conceptuales

De acuerdo con la definición canónica que Varela estableció en su obra seminal sobre "los amigos políticos" (1977), clientelismo y caciquismo constituían un binomio inseparable de la misma ecuación, de tal forma que el control político que emanaba de esta forma de representación no se medía "en términos de opinión", sino de

"desmovilización" y de "manipulación" (p. 354), en un contexto en que el analfabetismo y la apatía política jugaban un papel crucial en el proceso electoral, tal como correspondía a un régimen de monarquía liberal dominado por "partidos de notables". Así las cosas, el cacique se valía del "enfeudamiento" del aparato administrativo o de una parte de él para asegurarse el apoyo de la clientela, la cual respondía no solo con su voto sino también con su fidelidad y su deferencia en las distintas facetas de la vida social (Ferrández, 2023). En la actualidad, la figura del cacique ha ido desvaneciéndose hasta quedar subsumida en la maquinaria partidaria, de tal suerte que la distinción entre "distritos disponibles" (los que permitían el "encasillado") y "distritos propios" (reservados para los "candidatos naturales") (Varela, 1977, p. 357) ya no tiene sentido alguno, una vez desaparecidos los "feudos".

Pero hay algo que no conviene perder de vista, como es la importancia de las redes que configuran la "pirámide clientelar" (Ferrández, 2023, p. 28), dentro de las cuales los alcaldes constituyen los nódulos a partir de los cuales se establece la circulación y distribución de recursos destinados a alimentar las clientelas. Obviamente, no son los únicos nódulos encargados de satisfacer esta función, pero sí son los más fáciles de identificar y en los que nos vamos a detener, por cuanto no solo se encargan de la distribución de los recursos, sino que, a diferencia de lo que ocurría en la Restauración, cuando la apatía política y la desmovilización eran la condición de posibilidad de la manipulación electoral, ahora la movilización es un factor crucial a la hora de decantar mayorías. Dado que las provincias interiores están sobrerrepresentadas en el sistema electoral, el mayor nivel de movilización de los municipios menos poblados de las provincias de Lugo y Ourense y las consiguientes diferencias en las tasas de participación entre, lo que hemos denominado, el medio rural interior y el urbano atlántico proporciona un plus de representación nada despreciable, como veremos enseguida.

En trabajos anteriores, hemos puesto de manifiesto las principales diferencias que se pueden observar en el comportamiento electoral en función del hábitat, a lo largo de todas las elecciones celebradas en Galicia en las dos primeras décadas de este siglo, tanto en lo que afecta a las preferencias electorales como a las tasas de participación mayores, por lo general, en los entornos rurales que en los urbanos. Si bien el análisis estadístico permite atribuir una parte de estas diferencias en el comportamiento electoral entre hábitats a variables como la edad, la ideología, la situación laboral o el nivel educativo, hemos podido comprobar que, una vez

descontado el efecto de estas variables, el hábitat tiene un papel considerable como variable explicativa (Barreiro-Castro, 2021, 2022a, 2022c). En este sentido, los trabajos apuntan al hábitat como facilitador de la presencia de redes clientelares que se sirven de la interacción directa propia de los núcleos rurales para fidelizar a una parte del electorado (González y Barreiro-Castro, 2023).

En relación con lo anterior, como hemos señalado en la introducción, la Teoría de Juegos permite entender que la situación estratégica a la que se enfrentan los votantes rurales facilita relaciones de intercambio en línea con los vínculos tradicionales de tipo patrón-cliente y, por ende, un voto pragmático-racional que contrasta con el voto de tipo ideológico-programático característico de sus homólogos urbanitas (Barreiro-Castro, 2022b). En otras palabras, mientras estos últimos votan habitualmente políticas públicas, los votantes rurales tienen la posibilidad acceder a un servicio personalizado al que solo se accede mediante la participación en redes clientelares.

Siguiendo a Máiz (2003), las políticas públicas son por definición servicios que afectan a todos los ciudadanos, independientemente de su voto, como pueden ser bajadas de impuestos, incrementos en la cuantía de las pensiones, etc., en tanto que las ofertas clientelares, por el contrario, ofrecen beneficios particulares a cambio de fidelidad. En esta línea, Stokes et al. (2013) distinguen entre la redistribución programática y la clientelista, señalando que esta última solo está disponible para los que han brindado su apoyo político, lo que hace necesario analizar las condiciones que facilitan que un ciudadano pueda convertirse en un cliente, entendido como aquel individuo que intercambia apoyo por servicios y bienes de carácter particular (Stokes, 2011).

La primera es que exista la posibilidad de un contacto, más o menos directo, entre el ciudadano y el líder político o algún intermediario que permita la interacción entre oferta y demanda, en tanto que la segunda radica en que el líder político disponga de recursos con los que satisfacer esta última. En suma, las políticas particularistas dependen de dos condicionantes: la relación entre el político y el votante y la disponibilidad de recursos. En este sentido, el trabajo de Esparcia et al. (2000) indaga sobre cómo los recursos asignados al programa LEADER europeo han sido aprovechados como instrumentos de control político, lo que encajaría con lo expuesto, dado que el programa aporta recursos al tiempo que promueve la extensión de redes de confianza (Buciega y Esparcia, 2013) que, de acuerdo con el marco teórico expuesto por Barreiro-Castro (2022b), son los dos ingredientes básicos para el desarrollo de prácticas clientelares.

Desde este punto de vista, el medio rural propicia el clima de confianza y cercanía que necesitan las redes clientelares, tanto más si tenemos en cuenta que cada voto cuenta, cada individuo, cada familia, tiene importancia electoral, por lo que el poder municipal debe ser capaz de atender las demandas personalizadas de sus electores, si quiere conseguir su lealtad electoral (Barreiro-Castro, 2022b). Frente a la idea tradicional que considera a los habitantes rurales víctimas de unos poderes opacos que los atrapan y los manipulan, ¿no sería más lógico considerar esta relación como fruto de una decisión racional de los votantes que prestan su apoyo a cambio de beneficios directos a los que de otra manera no tendrían acceso?

3. *Objetivos, metodología y fuentes*

El presente trabajo presenta tres objetivos perfectamente definidos. El primero de ellos pretende establecer la importante sobrerrepresentación que el medio rural de las provincias interiores gallegas ostenta en las elecciones al Parlamento de Galicia. Si bien la sobrerrepresentación establecida por el sistema electoral a favor de las provincias de Lugo y Ourense ya ha sido tratada en diversos trabajos, ninguno de ellos ha abordado el hecho de que, en la práctica, estas zonas rurales gozan de una representación mayor fruto de que su movilización electoral es superior. El segundo objetivo es mostrar que la capacidad de penetración de las distintas formaciones políticas varía considerablemente entre unos territorios y otros, pero también entre un tipo de elección y otro. Por último, vamos a poner en relación todo lo anterior con el fenómeno clientelar.

Dicho lo cual, las hipótesis que orientan el presente trabajo son:

H1.- Las zonas rurales de las provincias de Lugo y Ourense obtienen una sobrerrepresentación en el parlamento autonómico que beneficia al partido hegemónico.

H2.- La mayor capacidad de penetración del partido hegemónico en estos entornos puede explicarse mediante prácticas de carácter clientelar cuya eficacia disminuye a medida que aumenta la población de los municipios.

H3.- La eficacia de estas políticas de carácter particular depende del volumen de recursos disponibles, de tal manera que aumentará cuanto mayor sea el poder institucional de la formación política en un determinado territorio, lo que nos lleva a estudiar el papel de los alcaldes y las diputaciones.

Con estas premisas, nuestro análisis toma como referencia los resultados de las elecciones gallegas de 2024 y sigue los siguientes pasos. Para empezar, hemos atendido a dos criterios a la hora de delimitar los diferentes tipos de hábitat. El primero de ellos distingue cuatro tipos de hábitat, según que se trate de un entorno rural, intermedio (que llamaremos "villas", a fin de distinguir estos núcleos de las aldeas típicas del rural), urbano o metropolitano (grandes ciudades), distinción que se hace a partir de la población del municipio, en línea con los trabajos habituales tanto a nivel internacional como nacional (Leguina, 1986; Justel, 1990, 1995; Delgado, 1999, 2010; Ortega et al., 2011).

El segundo criterio a la hora de deslindar los diversos tipos de hábitat ha sido la provincia en la que se encuentran, según se hallen en las provincias atlánticas (A Coruña y Pontevedra) o interiores (Lugo y Ourense) (Tabla 1). Todo lo anterior exige dos puntualizaciones. La primera, y más obvia, es que la categorización de los municipios es, hasta cierto punto, arbitraria y que a la misma podrían oponerse otras igualmente válidas. La segunda es que los criterios utilizados para establecer los distintos tipos de municipios ya se han empleado en diversos trabajos anteriores demostrando ser útiles a efectos de los objetivos que nos hemos propuesto.

A continuación, la Tabla 1 muestra la categorización de los municipios resultante de aplicar los dos criterios citados de población de los municipios y provincia a la que pertenecen. Como puede observarse en la Tabla 1, los municipios gallegos aparecen divididos en siete categorías. Las tres últimas engloban un número muy reducido de municipios. Así en las ciudades atlánticas aparecerían incluidas las urbes de Ferrol, Santiago y Pontevedra, en la de ciudades interiores Lugo y Ourense y, por último, en la de grandes ciudades atlánticas A Coruña y Vigo. Tal como adelantamos, hablamos de "villas" para referirnos a los municipios de población intermedia, sin más pretensión que diferenciar este tipo de municipios de los de menor y mayor población.

Tabla 1.
Delimitación tipos de hábitat

Hábitat	Población	Provincia
Rural atlántico	≤ 10.000	A Coruña/Pontevedra
Rural interior	≤ 10.000	Lugo/Ourense
Villas atlánticas	10.001-50.000	A Coruña/Pontevedra
Villas interiores	10.001-50.000	Lugo/Ourense
Ciudades atlánticas	50.001-200.000	A Coruña/Pontevedra
Ciudades interiores	50.001-200.000	Lugo/Ourense
Grandes ciudades atlánticas	>200.000	A Coruña/Pontevedra

Fuente: elaboración propia.

Por otro lado, los datos que se presentan en este trabajo aparecen referidos al Censo de Residentes (CER), dejando fuera el Censo de Residentes Ausentes (CERA)¹, por cuanto estos se contabilizan a nivel provincial. En cualquier caso, aunque el número de residentes en el extranjero que tienen derecho a voto en las elecciones autonómicas es considerable (17,7 % del total), su importancia electoral se ve reducida por la escasa participación de este grupo de votantes, que de acuerdo con los datos facilitados por la Xunta de Galicia fue de un 6,17 %.

Tal como adelantamos, partimos de la idea de que las diferencias de comportamiento electoral entre los hábitats rural y urbano no se pueden explicar solo en términos de la distinta composición sociodemográfica y, en particular, del mayor envejecimiento del medio rural, sino que hay algo intrínseco a este tipo de hábitat que favorece la implantación de determinadas prácticas políticas y, por ende, de comportamientos electorales específicos. Esto ya quedó de manifiesto en trabajos anteriores (Barreiro-Castro, 2021, 2022a, 2022c) que analizaban el resultado de las elecciones autonómicas a nivel municipal, a fin de estudiar las diferencias observadas según el signo político de las alcaldías. Este procedimiento nos permitió estimar el excedente de voto que los distintos partidos obtienen según que controlasen o no

1• Tanto el Censo de Residentes (CER) como el Censo de Residentes Ausentes (CERA), para los diversos procesos electorales, se encuentran disponibles en la Oficina del Censo electoral dependiente del Instituto Nacional de Estadística

dichas alcaldías, lo que nos llevó a la conclusión de que dicho excedente era especialmente importante en los municipios de menor tamaño y desaparecía al aumentar este. Adicionalmente, se constató que este fenómeno era extensible a otras comunidades como Andalucía (Barreiro-Castro, 2022c).

Para estimar este excedente de voto, recurrimos a la metodología empleada en los trabajos mencionados, la cual se detalla a continuación. Como paso previo se confecciona una base de datos en la que tenemos en cuenta, además de los resultados electorales registrados en cada municipio, el partido que ostenta la alcaldía en el momento de celebrarse las elecciones autonómicas. A partir de ahí, se establecen dos categorías de municipios, de manera que las diferencias observadas en el porcentaje de voto pueden atribuirse al hecho de ostentar la alcaldía, lo que minimiza la influencia del efecto composición, toda vez que los municipios de un mismo hábitat comparten las mismas características sociodemográficas. Puesto que el efecto que queremos estudiar afecta principalmente a los municipios rurales, solo presentaremos datos relativos a las categorías rural atlántico y rural interior, pues, tal como quedó demostrado en los trabajos referidos, es en este tipo de municipios donde el hecho de ostentar las alcaldías supone un excedente significativo del voto a los distintos partidos.

4. Sistema electoral e importacia del medio rural en las elecciones al Parlamento de Galicia

El Estatuto de Autonomía de Galicia² sienta las bases para la composición de su parlamento. En su artículo 11, tras establecer que el Parlamento estará constituido por diputados elegidos por sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, fija el número de estos entre 60 y 80. Además, establece como circunscripción electoral la provincia y como sistema electoral uno de representación proporcional, añadiendo que deberá garantizar la representación de las diversas zonas del territorio gallego. Sobre este marco estatutario la Ley 8/1985, de 13 de agosto, de elecciones al Parlamento de

2• Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de Autonomía para Galicia

Galicia fija el número de diputados en 75. Según el artículo 9 de esta norma, la asignación de diputados a cada provincia se hace de la siguiente manera: a cada una de las cuatro provincias gallegas le corresponden 10 diputados, asignándose los 35 restantes en función de su población. De esta manera, la ley opta por un sistema en el que el peso de la población de la provincia solo incide en la asignación de 35 de los 75 diputados, lo que a efectos prácticos supone una sobrerrepresentación de las provincias menos pobladas. A modo de ejemplo, con los datos de las elecciones autonómicas de 2024, para que una formación política obtuviera un representante por la provincia de A Coruña necesitaba recabar casi el doble de votos que en la de Ourense.

Adicionalmente, hay que tener en cuenta que nos enfrentamos a una administración multinivel, en la que vamos a detenernos en el papel que juega el escalón inferior de la pirámide, articulado alrededor de los municipios, pero sin olvidar el escalón intermedio, donde las diputaciones juegan también un papel indiscutible, como hemos destacado con anterioridad (Barreiro-Castro, 2022a) y como volveremos a hacerlo más adelante. En este sentido, conviene recordar que la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (arts. 205 y 206) establece que, una vez constituidos todos los ayuntamientos, los escaños de las diputaciones provinciales se reparten en cada partido judicial entre aquellos partidos que han obtenido algún concejal, según el número de votos conseguidos por cada uno de ellos. Por tanto, los diputados provinciales son elegidos en última instancia por los concejales de los municipios, los cuales son reclutados, en la mayoría de los casos, por los alcaldes. Es decir, estos median en la elección de los diputados provinciales y, por ende, en la elección del presidente de la institución. Además, la Ley establece en su artículo 204 que todos los partidos judiciales cuentan, al menos, con un diputado y que ninguno de ellos puede elegir más de tres quintos del número total, lo que supone en la práctica una sobrerrepresentación en la corporación provincial de los municipios menos poblados. Todo lo cual no hace sino incentivar la coordinación de las clientelas locales alrededor de una figura que les permita un mayor acceso a los recursos públicos.

Una vez realizadas estas consideraciones, la Tabla 2 nos permite observar la distribución del número de electores según el hábitat. De esta manera vemos que aproximadamente el 30 % de los mismos se concentran en las villas de las provincias atlánticas y casi otro 20 % lo hace en las grandes ciudades de A Coruña y Vigo.

Tabla 2.
Censo CER por hábitats

Hábitat	Censo	% censo
Rural atlántico	417.545	18,82
Rural interior	260.611	11,75
Villas atlánticas	646.204	29,13
Villas interiores	98.318	4,43
Ciudades atlánticas	200.027	9,02
Ciudades interiores	161.177	7,27
Grandes ciudades atlánticas	434.366	19,58

Fuente : elaboración propia a partir datos INE.

Si bien el censo electoral permite observar la importancia demográfica de cada hábitat, a partir de este momento se va a recurrir al voto válido ya que esta variable muestra con mayor precisión la importancia real electoral de cada hábitat al descontar el efecto de la participación electoral, la cual tradicionalmente ha sido mayor en los entornos menos poblados (González y Barreiro-Castro, 2023).

A continuación, la Tabla 3 compara la magnitud de los votos válidos emitidos con el peso de la representación real que tiene cada provincia en el parlamento, una vez que hemos ponderado los votos. Para llegar a esta ponderación, calculamos en primer lugar un coeficiente para cada provincia, que es el resultado de dividir los votos válidos entre el número de diputados que le corresponde a la misma. Este cociente, a su vez, se divide por el número de votos necesarios para obtener un parlamentario en un sistema de circunscripción única totalmente proporcional. En segundo lugar, los votos válidos de cada hábitat se multiplican por el coeficiente correspondiente (Tabla 4). La Tabla 3 muestra, por tanto, el balance entre ganancias y pérdidas de representación en cada tipo de hábitat, lo que permite a los municipios rurales de Lugo y Ourense alcanzar una representación alrededor de un 50 % superior a la que les correspondería en un sistema proporcional. En concreto, tienen una ganancia de 6,75 puntos porcentuales mientras que las villas y las ciudades atlánticas pierden más de ocho puntos. De esta manera, los municipios rurales del interior pasan de ser el cuarto hábitat en el ranking a ser el segundo.

Tabla 3.
Ganancias y pérdidas de representación por tipo de hábitat
Votos válidos, votos ponderados y saldo resultante

Hábitat	Votos válidos	Votos ponderados	% votos válidos	% Votos ponderados	Pérdida/Ganancia
Rural atlántico	282.859	232.795,97	19,12%	15,74%	-3,38%
Rural interior	183.496	283.376,12	12,41%	19,16%	6,75%
Villas atlánticas	422.764	350.209,55	28,58%	23,68%	-4,91%
Villas interiores	64.003	98.293,34	4,33%	6,65%	2,32%
Ciudades atlánticas	133.730	110.072,52	9,04%	7,44%	-1,60%
Ciudades interiores	110.152	170.514,44	7,45%	11,53%	4,08%
Grandes ciudades atlánticas	282.060	233.802,06	19,07%	15,81%	-3,26%

Fuente: elaboración propia a partir datos información electoral Xunta de Galicia.

Tabla 4.
Cálculo de los coeficientes para ponderar el peso del voto por circunscripción

Circunscripción	Votos válidos	Diputados	Votos por diputado	Coeficiente
A Coruña	605.994	25,00	24.239,76	0,81
Lugo	185.043	14,00	13.217,36	1,49
Ourense	172.608	14,00	12.329,14	1,60
Pontevedra	515.419	22,00	23.428,14	0,84
Única - Galicia	1.479.064	75,00	19.720,85	1,00

Fuente: elaboración propia a partir datos información electoral Xunta de Galicia.

Tal como hemos avanzado, el hecho de que las normas electorales primen a unas zonas del territorio gallego frente a otras solo tiene consecuencias electorales en el caso de que el comportamiento electoral de los electores en los diversos entornos no sea homogéneo. Por este motivo es necesario estudiar si las formaciones políticas obtienen unos resultados significativamente diferentes dependiendo del tipo de hábitat.

La Tabla 5 muestra que existen diferencias significativas en el voto de los gallegos en función del entorno, pudiéndose observar una serie de pautas³. En primer lugar, el porcentaje de voto al PP decrece a medida que aumenta la escala urbana, obteniendo sus mejores resultados en los municipios rurales, especialmente en los situados en las provincias del interior. En segundo lugar, el Partido Socialista (PSOE) cosecha su mejor rendimiento electoral en las grandes ciudades atlánticas. Por último, en el caso del Bloque Nacionalista Galego (BNG) puede comprobarse como en los municipios de las provincias atlánticas, en todas las categorías, sus resultados son sensiblemente mayores que en sus homólogos de las provincias interiores. Adicionalmente, esta formación obtiene sus mejores resultados en las grandes ciudades atlánticas. Estos datos de las elecciones celebradas en 2024 son plenamente coherentes con los trabajos referenciados de Barreiro-Castro (2023) y González y Barreiro-Castro (2023), los cuales confirman la hipótesis apuntada con anterioridad de que el espectacular desempeño del PP en los municipios menos poblados estaba asociado a su poder local y, muy probablemente, a prácticas de tipo clientelar (Barreiro-Castro, 2021, 2022a, 2022b).

Con el fin de corroborar esta hipótesis, conviene tener en cuenta, por lo pronto, el extraordinario poder local del PP en los municipios rurales y en particular en las provincias interiores, donde el número de alcaldías que ostenta supera el 50 % (Tabla 6). Esta hegemonía del PP en los municipios de menor población es una constante que hunde sus raíces en el mismo momento de la instauración de la democracia en España. A modo de ejemplo, y referido a un periodo más reciente, Barreiro-Castro (2022c) señala que en el año 2004 el PP ostentaba la alcaldía en 70 de los 102 municipios de menos de 2.000 habitantes, mientras que en el año 2019 lo hacía en 72 de los 114 municipios encuadrados en esta categoría. En lo que se refiere a los municipios de entre 2.000 y 10.000 habitantes, esta formación política, controlaba 109 de los 155 municipios existentes en el año 2004 y 79 de los 143 en el año 2019.

3• En la Tabla 5 solo aparecen reflejados los datos para las tres principales fuerzas políticas ámbito gallego, las cuales en las elecciones autonómicas de 2024 acaparon prácticamente el 93 % de los sufragios.

Tabla 5.
Votos obtenidos en función hábitat (en %)

Hábitats	PP	PSOE	BNG
Rural atlántico	52,01	12,94	29,77
Rural interior	56,30	14,86	23,43
Villas atlánticas	46,47	11,97	34,69
Villas interiores	50,93	14,85	27,45
Ciudades atlánticas	45,17	13,16	34,62
Ciudades interiores	44,53	14,97	27,02
Grandes ciudades atlánticas	39,55	17,58	35,31

Fuente: elaboración propia a partir datos información electoral Xunta de Galicia.

Tabla 6.
Número de alcaldías según hábitat (2024)

Hábitat	Municipios	PP	PSOE	BNG
Rural atlántico	110	45	38	15
Rural interior	148	87	40	12
Villas atlánticas	39	16	11	7
Villas interiores	9	0	8	0
Ciudades atlánticas	3	1	0	2
Ciudades interiores	2	0	1	0
Grandes ciudades atlánticas	2	0	2	0
Total	313	149	100	36

Fuente: elaboración propia a partir datos Ministerio Interior.

5. Principales resultados

Llegamos así al núcleo de nuestro objeto de estudio, que apunta a la importancia de controlar estas alcaldías rurales a la hora de movilizar el voto en elecciones no municipales (Tabla 7), análisis que completaremos más adelante

incluyendo a las diputaciones provinciales. Esta Tabla 7 se ha elaborado siguiendo la metodología empleada por Barreiro-Castro (2021), que permite estimar el excedente de voto que obtienen las formaciones políticas en los municipios dependiendo de si ostentan o no la alcaldía. Puesto que la composición sociodemográfica de estos municipios rurales es muy parecida, podemos suponer que el elemento diferenciador reside en el partido que ocupa la alcaldía. La primera conclusión que se desprende de la Tabla 7 es que, tal como era de esperar, las formaciones políticas obtienen mejores resultados en elecciones autonómicas en los municipios que controlan. La segunda es que este efecto es más importante en las provincias interiores. La tercera es que el partido que mejor aprovecha esta ventaja es el BNG. No obstante, debido al reducido número de alcaldías que esta formación ostenta en estos entornos, la influencia de estas en elecciones de orden superior es muy limitada. En relación con esto último, es de señalar que el BNG solo ostentaba 17 de las 257 alcaldías de menos de 10.000 habitantes en el año 2004 y 16 en el 2019 (Barreiro-Castro, 2022c). Por último, la principal conclusión es que el gran beneficiado electoral de este fenómeno es el PP, por cuanto ostenta la mayoría de las alcaldías rurales, tanto más si tenemos en cuenta que esta prima electoral se dispara en los municipios rurales interiores, precisamente donde mayor es el número de municipios.

Tabla 7.
Diferencia en el porcentaje de voto obtenido por las formaciones políticas en función de si ostentan o no la alcaldía del municipio (en %)

Hàbitats	PP	PSOE	BNG
Rural atlántico	5,80	5,61	7,98
Rural interior	10,79	11,04	17,15

Fuente : elaboración propia a partir datos Ministerio Interior y datos electorales Xunta de Galicia.

A modo de colofón, podemos resumir nuestros anteriores cálculos diciendo que mientras que los municipios rurales de las provincias de Lugo y Ourense, pese a que solo suponen el 11,75 % del censo electoral gallego, consiguen en la práctica el 19,16 % de la representación del Parlamento de Galicia (uno de cada cinco diputados autonómicos), las grandes ciudades de A Coruña y Vigo, que albergan alrededor de dos

tercios más de población que estos municipios, solo consiguen el 15,81 % de la representación (Tabla 3). En el primer caso, el PP obtiene un 56,3 % de los votos, distanciándose en casi veinte puntos de la suma del PSOE y BNG. Puesto que los municipios rurales de la Galicia interior determinan la elección de un quinto de los diputados, es decir 15 de los 75, al PP le corresponderían en estos entornos alrededor de 8,5 diputados frente a los 6,5 que obtendrían la suma del PSOE y BNG. Este saldo favorable de dos diputados supone un colchón que puede ser decisivo a la hora de configurar mayorías absolutas en el Parlamento de Galicia. Sin ir más lejos, en las elecciones de 2024, el PP obtuvo 40 diputados, tres por encima de la mayoría absoluta, de manera que, si no hubiera contado con esta prima electoral, su margen de maniobra para seguir gobernando en solitario podría verse comprometido.

En la medida que los fenómenos anteriormente constatados se prolongan en el tiempo (Barreiro-Castro, 2022c), podemos considerarlos como características estructurales del sistema electoral gallego, lo que obliga a reflexionar sobre sus posibles causas. Para empezar, la Tabla 6 muestra que 87 de las 148 (58,8 %) alcaldías rurales de las provincias interiores corresponden al PP. Adicionalmente, la Tabla 7 señala que el hecho de ostentar estas alcaldías aporta un excedente de voto que podemos estimar en casi un 11 %. Esta prima electoral sería clave para explicar, por un lado, la ventaja que el PP obtiene sobre la suma de sus competidores en este hábitat y, por otro, para rentabilizar a su favor la sobrerrepresentación de los municipios rurales de las provincias interiores. Es difícil explicar esta ventaja como no sea en relación con la existencia de redes clientelares que priorizan la satisfacción de demandas particularistas. Una vez que hemos estimado el impacto que tienen las alcaldías en cuanto nódulos que canalizan los recursos a través de la red o, si se prefiere, de la "pirámide clientelar", vamos a estimar a continuación el impacto de las diputaciones.

Puesto que el mantenimiento de redes clientelares a lo largo del tiempo implica el acceso a cantidades masivas de recursos en sus más diversas acepciones, cabe suponer la existencia de un efecto diferencial según el nivel de control institucional disponible en cada caso. Siguiendo esta premisa, cabe esperar, por tanto, diferentes resultados según que el partido en cuestión controle, o no, la diputación provincial, uno de los nódulos principales en la distribución de los recursos, lo que nos lleva a comparar provincias que, teniendo parecida composición sociodemográfica, se distinguen precisamente en este punto. Así, mientras que en Ourense el PP ha ostentado la

diputación prácticamente desde la Transición, en Lugo, en cambio, el control de esta institución ha recaído en una coalición del PSOE y BNG desde el año 2007.

En lógica consecuencia, de ser cierta la hipótesis con la que trabajamos, sería de esperar que el PP de Ourense tuviese una mayor prima electoral que el PP de Lugo, tal como podemos comprobar en la Tabla 8, que informa de que, en efecto, las alcaldías del PP de Ourense obtienen un plus de voto superior en cuatro puntos a las de sus homólogos de Lugo. Estos datos no hacen sino confirmar un trabajo previo (Barreiro-Castro, 2022a) que mostraba el papel de la Diputación de Ourense a la hora de canalizar recursos y recabar lealtades. Adicionalmente son abundantes los artículos periodísticos que han abordado las irregularidades en esta institución (Ascón, 2013; Huete, 2013, 2014; Lombao, 2014; Pardo, 2014; Salgado, 2021).

En el artículo de Huete (2013), a modo ilustrativo, se relataba como en la Diputación de Ourense solo se había invertido un 1 % en carreteras, aunque en los tres departamentos destinados a ello (Vías y Obras, Cooperación provincial e Infraestructuras) trabajaba la mitad de la plantilla. Esta autora cifraba el número de trabajadores de estos departamentos en 361 que, en las épocas preelectorales, solía ascender a 500. De esta manera la mitad de la plantilla de la institución trabajaba en las prácticamente inexistentes obras públicas de la provincia. A esto añadía la periodista que solo estos empleados (en su mayoría parientes de los alcaldes y portavoces del PP en los distintos ayuntamientos) se llevaban en nóminas 11,8 millones de euros del presupuesto de 16,3 destinado a esta área.

Aceptada la hipótesis clientelar, se comprende mejor que el tirón electoral de los alcaldes rurales del PP en la provincia de Ourense sea casi un 50 % superior que la de sus colegas en la provincia de Lugo, los cuales carecerían del apoyo del ente provincial para captar apoyos. Desde esta perspectiva, el hecho de que el PP ostentara la diputación permitiría a los alcaldes de esta formación en la provincia acceder a mayores recursos, pudiendo complacer así a una clientela mayor. En cualquier caso, este nivel de apoyo electoral solo puede conseguirse mediante una extraordinaria movilización de recursos que solo está al alcance de un sistema de "partido predominante" que dispone de un control multinivel del aparato administrativo, tal como podemos observar en la provincia de Ourense, donde el PP ha ostentado secularmente el gobierno de la diputación. Los alcaldes, en un caso como este, se convierten en canalizadores de parte de los recursos de las diputaciones y de la institución autonómica, posibilitando el aumento de sus redes clientelares, las cuales, a

su vez, ejercen una mayor capacidad de presión a la hora de reclamar más recursos a las instituciones, estableciéndose una especie de espiral extractiva.

Tabla 8.
*Diferencias en el plus de voto rural al PP en función de si controla o no la
Diputación*

Provincia	N.º alcaldías	% voto municipios en los que ostenta alcaldía	% voto municipios en los que no ostenta la alcaldía	Diferencia (%)
Lugo	33	59,51	50,67	8,84
Ourense	54	61,78	48,94	12,84

Fuente: elaboración propia a partir datos Ministerio Interior y datos electorales Xunta de Galicia.

En este punto conviene hacer una última puntualización. Como se muestra en los datos aportados con anterioridad, el plus de voto atribuible en los pequeños municipios al hecho de ostentar las alcaldías es un fenómeno común a todas las formaciones políticas. En efecto, como se ha constatado, la formación política cuyo plus de voto es mayor en los municipios en los que gobierna es el BNG (Tabla 7), si bien el alcance electoral de este dato se ve limitado por el hecho de que el número de alcaldías rurales que gobierna es pequeño. En cualquier caso, el plus de voto ligado al poder local no es exclusivo de ninguna formación política, lo que corrobora la idea de que los partidos políticos no tienen inconveniente, en cuanto tienen la posibilidad, en recurrir a este tipo de estrategias para maximizar sus resultados electorales. En lógica contrapartida, los habitantes rurales, lejos de ser víctimas de estrategias de dominación que los atrapan y los manipulan, se configuran como agentes que rentabilizan su apoyo electoral a cambio de beneficios directos a los que de otra manera no tendrían acceso.

6. Discusión de resultados

Los datos presentados corroboran las hipótesis planteadas y nos llevan a una serie de reflexiones de vital importancia a la hora de entender los resultados en las

elecciones al Parlamento de Galicia. La primera de ellas es que, como señalaban Blanco et al. (1982), la intención inicial del sistema electoral de beneficiar claramente a la Galicia rural frente a la urbana se ha mantenido. En línea con estos autores, puede sostenerse que esta intencionalidad no era inocente puesto que, en la práctica, se intentaba beneficiar a aquellas zonas del territorio en las que, en aquel momento, la Unión de Centro Democrática (UCD) tenía una mayor implantación. De hecho, en las primeras elecciones autonómicas este partido obtuvo siete puntos más en Lugo y 15 en Ourense respecto a su media autonómica (Vilas, 1992). Tras la desaparición de esta formación, Alianza Popular heredó la gran mayoría de su espacio político y por ende su hegemonía en las provincias interiores.

No es de extrañar, por tanto, que el Partido Popular (formación que sucedió a Alianza Popular) haya tenido escaso interés en modificar un sistema electoral que le beneficia en gran medida. De hecho, la reforma propuesta por el Partido Popular en 2012 pretendía otorgar aún mayor representación a las provincias interiores, al disminuir el número de parlamentarios a 61 dejando el mínimo provincial en 10. Esto suponía que solo 21 diputados se asignarían a las respectivas provincias en función de su población (Martínez-Arribas, 2012). Esta reforma no fue aprobada porque se produjo la disolución anticipada del Parlamento y tras las elecciones el PP abandonó la idea, tras las críticas a una reforma que ahondaba las diferencias entre ciudadanos (recordemos que con la normativa actual un voto en Ourense vale el doble en términos de representación que un voto de la provincia coruñesa).

Por otro lado, autores como Vilas (1992) ya señalaron hace tiempo que los apoyos electorales al Partido Popular disminuían a medida que aumentaba la población de los municipios, atribuyendo este fenómeno al “debilitamiento de los mecanismos de control social de tipo clientelar”. Los datos presentados apuntan a que estos mecanismos siguen vigentes en la actualidad. El problema es que, como señala Schröter (2010), el fenómeno del clientelismo es un fantasma que a simple vista es invisible, pero que, al estar conformado por prácticas en ocasiones ilícitas, que rompen el principio de igualdad entre los ciudadanos, hace que los intervinientes en las mismas estén interesados en ocultarlas. Difícilmente un político reconocerá, en público, que su éxito se debe a la red clientelar que ha tejido, por lo que lo atribuirá a su buena gestión, liderazgo, carisma, etc. Pero el hecho de que no se pueda establecer un nexo inequívoco entre clientelismo y voto a una formación política no implica que no se pueda estudiar el fenómeno, y es en este punto donde radica la originalidad de

este trabajo. Como hemos mostrado, y argumentado, el patrón de voto al Partido Popular de Galicia en las zonas rurales de Lugo y Ourense muestra una serie de pautas perfectamente compatibles con la existencia de prácticas clientelares, lo que no descarta otras explicaciones alternativas o complementarias.

7. Conclusiones

El presente trabajo subraya la importancia de los municipios rurales, especialmente los ubicados en las provincias del interior, a la hora de configurar mayorías electorales en el gobierno autonómico gallego. Aprovechando la sobre-representación que les otorga el sistema electoral, estos municipios consiguen un volumen de representación superior a la suma de A Coruña y Vigo, a pesar de que su peso demográfico es muy inferior. Partiendo de esta circunstancia, el PP obtiene una ganancia de representación que hemos podido estimar, en las elecciones autonómicas de 2024, en dos diputados frente a la suma de sus adversarios, prima electoral que resulta clave a la hora de obtener las repetidas mayorías absolutas cosechadas por esta formación en las elecciones al Parlamento de Galicia, así como de mantener su estatus de partido predominante.

Sin ir más lejos, en las elecciones de 2024, el PP obtuvo 40 diputados, tres por encima de la mayoría absoluta, de manera que, si no hubiera contado con esta prima electoral, su margen de maniobra para seguir gobernando en solitario podría verse comprometido. Asimismo, es necesario tener en cuenta que esta prima de representación ha sido calculada de forma directa, por cuestiones de rigor académico, y no ha tenido en cuenta, debido a que es imposible establecerlo con certeza, el posible beneficio que tienen las formaciones políticas más votadas a la hora de la asignación de representantes, de acuerdo con la Ley D'Hont, especialmente en lo que se refiere al último escaño de cada circunscripción, con lo que la ventaja electoral que el PP obtiene en la práctica, en lo que hemos denominado el rural interior, podría ser mayor.

En el caso que nos ocupa, en las elecciones autonómicas de 2024, el PP obtuvo el último representante en la circunscripción de Ourense por un estrecho margen de 445 votos. Se podría especular, ya que no se puede afirmar con total certeza, que ese estrecho margen electoral sea debido al excedente de voto que esta formación obtiene

en los municipios rurales. De ser así, el PP no habría obtenido una prima de dos diputados sino de tres. Por tanto, es posible suponer que sin la ventaja electoral que obtiene en lo que hemos denominado rural interior podría haber perdido la mayoría absoluta.

Continuando trabajos anteriores, hemos aportado nueva evidencia de que esta prima electoral derivada del control de los municipios rurales podría asociarse al despliegue de estrategias clientelares orientadas a fidelizar el electorado residente en este tipo de hábitat. La conclusión última de todo ello es que difícilmente puede darse una alternativa de gobierno mientras el PP siga manteniendo su predominio en los municipios rurales interiores, y la distribución municipal de la población gallega no se vea alterada significativamente, pues, salvo debacle electoral en los demás entornos, este partido político dispone todavía de una ventaja de, al menos, dos diputados por encima de la mayoría absoluta necesaria para gobernar en solitario, prima electoral derivada precisamente de su condición de partido predominante y del fenómeno que acabamos de estudiar, cosas ambas que parecen indisolubles a día de hoy.

8. Orientaciones futuras

Este trabajo abre tres importantes líneas de trabajo en el futuro. La primera de ellas sería extender el estudio a otros ámbitos geográficos para comprobar si los hábitats rurales consiguen también este nivel de sobrerrepresentación electoral. La segunda estaría orientada a comprobar si la hegemonía de los partidos políticos predominantes y su capacidad para obtener primas electorales está asociada a su poder local o a entramados multinivel como el que acabamos de presentar. Por último, la realización de trabajos de campo permitirá estudiar si en los entornos rurales los votantes son más proclives a relaciones de intercambio de apoyo electoral por bienes o servicios de carácter particular. La constatación de este hecho sería clave para entender al habitante rural no como un sujeto pasivo de las redes clientelares sino, más bien, como un elemento activo que intenta sacar el mayor rédito posible de su lealtad electoral.

9. Referencias

- Ascón, M. (2013, 14 de enero). Baltar empleó a más de 1.500 personas. *La Voz de Galicia*. Recuperado de: https://www.lavozdeg Galicia.es/noticia/galicia/2013/01/14/baltar-empleo-1500-personas-durante-mandatoun-congreso-determinante/0003_201301G14P4991.htm
- Barreiro-Castro, L. (2021). La influencia del poder local en el comportamiento electoral. El caso de Galicia (2000-2020). *Revista Administración & Ciudadanía (EGAP)*, 16(2), 281-294. <https://doi.org/10.36402/ac.v16i2.4853>
- Barreiro-Castro, L. (2022a). El hábitat rural como medio facilitador del clientelismo. El caso de la provincia de Ourense (2000-2020). *RIPS: Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 21(1). <https://doi.org/10.15304/rips.21.1.7982>
- Barreiro-Castro, L. (2022b). La racionalidad del votante rural. *Revista Administración & Ciudadanía (EGAP)*, 17(1), 237-250. <https://doi.org/10.36402/ac.v17i1.4974>
- Barreiro-Castro, L. (2022c). *La influencia del hábitat sobre el voto: Estudio comparado de Andalucía y Galicia*. Tesis Doctoral. Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- Barreiro-Castro, L. (2023). La influencia del hábitat sobre el voto. El caso de Galicia (2000-2020). *Revista Administración & Ciudadanía (EGAP)*, 18(2), 243-263. <https://doi.org/10.36402/ac.v18i2.5152>
- Blanco, R., Máiz, R., y Portero, J. A. (1982). *Las elecciones en Galicia. 1. El Parlamento Gallego*. Ediciones NOS.
- Buciega, A., y Esparcia, J. (2013). Desarrollo, Territorio y Capital Social. Un análisis a partir de dinámicas relacionales en el desarrollo rural. *Redes. Revista hispana para el análisis de redes sociales*, 24(1), 81-113.
- Delgado, I. (1999). Resultados electorales y orientación del voto en los comicios municipales de 1995. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (86), 247-273.
- Delgado, I. (2010). Elecciones municipales en España. Dimensiones analíticas y aspectos distintivos de ocho procesos electorales (1979-2007). *Política y Sociedad*, 47(3), 13-36.
- Esparcia, J., Noguera, J., y Pitarch, M. D. (2000). LEADER en España: desarrollo rural, poder, legitimación, aprendizaje y nuevas estructuras. *Documents d'anàlisi geogràfica*, (37), 95-113.
- Fernández, C., y Rama, J. (2018). El sistema electoral gallego: reformar, o no reformar, esa es la cuestión. *Revista de Derecho Político*, (102), 275-302.
- Ferrández, D. (2023). *Más allá del voto. Clientelismo político y redes locales en el primer tercio del siglo XX*. Comares Historia.

- González, J. J., y Barreiro-Castro, L. (2023). El tamaño importa. Estudio comparado del efecto del hábitat sobre el voto (Galicia y Andalucía, España, 2000-2020). *AGER: Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural (Journal of Depopulation and Rural Development Studies)*, (37), 39-66. <https://doi.org/10.4422/ager.2023.02>
- Huete, C. (2013, 13 de enero). La fábrica de los enchufes. *El País*. Recuperado de: https://elpais.com/politica/2013/01/11/actualidad/1357936827_325136.html
- Huete, C. (2014, 31 de julio). La Diputación de Ourense era para Baltar como una empresa privada. *El País*. Recuperado de: https://elpais.com/politica/2013/01/11/actualidad/1357936827_325136.html
- Justel, M. (1990). Panorámica de la abstención electoral en España. *Revista de Estudios Políticos*, (62), 343-396.
- Justel, M. (1995). *La abstención electoral en España, 1977-1993*. Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Leguina, J. (1986). La evolución del voto: 1982-1986: España y Madrid. *Sistema: revista de ciencias sociales*, (75), 113-126.
- Lombao, D. (2014, 30 de junio). Un colectivo anticorrupción <adivina> el resultado de una oposición en Ourense para denunciar amiguismo. *El Diario de Galicia*. Recuperado de: https://www.eldiario.es/galicia/Adivinan-aprobadas-oposicion-ayuntamiento-ourensano_0_276473082.html
- Máiz, R. (2003). Jama, caleta y camello: la corrupción como mecanismo de autorrefuerzo del clientelismo político. *Revista Mexicana de Sociología*, 65(1), 3-39. <https://doi.org/10.2307/3541514>
- Martínez-Arribas, F. (2012). Reflexiones sobre la non nata reforma de la Lei de Eleccións ao Parlamento de Galicia. *Revista xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, 21(2).
- Ortega, C., Trujillo, J. M., y Gacia-Hípola, G. (2011). Democracia, tamaño del hábitat y participación electoral: un estudio de las elecciones en Andalucía 1999-2011. *Revista Española de Ciencia Política*, (27), 69-90. <https://doi.org/10.3989/ris.2012.04.16>
- Pantín, J. M., y Rama, J. (2018). Inframunicipalismo y clientelismo. Aproximaciones al fenómeno desde sus prácticas asociadas. *Opinião Pública*, 24(3), 596-621.
- Pardo, M. (2014, 31 de julio). Baltar, inhabilitado por la justicia por enchufes masivos en la Diputación de Ourense *El Diario.es*. Recuperado de: http://www.eldiario.es/galicia/Baltar-inhabilitado-enchufes-Diputacion-Ourense_0_287321509.html
- Salgado, D. (2021, 28 de septiembre). El clan Baltar perpetúa en Ourense su poder orgánico con reglas propias al margen de la dirección de Feijóo. Recuperado de: *El Diario.es*. https://www.eldiario.es/galicia/clan-baltar-perpetua-ourense-organico-reglas-propias-margen-direccion-feijoo_1_8347161.html

- Sartori, G. (1994). *Partidos y sistemas de partidos* (segunda edición ampliada). Alianza Universidad.
- Schröter, B. (2010). Clientelismo político: ¿existe el fantasma y cómo se viste? *Revista Mexicana de Sociología*, 72(1), 141-175.
- Stokes, S. C. (2011). *Political Clientelism*. Oxford Handbooks Online. doi:10.1093/oxfordhb/9780199604456.013.0031.
- Stokes, S. C., Dunning, T., Nazareno, M., y Brusco, V. (2013). *Brokers, voters, and clientelism: The puzzle of distributive politics*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/cbo9781107324909>
- Varela O. J. (1977). *Los amigos políticos. Partidos, elecciones y caciquismo en la Restauración (1875-1900)*. Alianza Editorial.
- Vilas, J. (1992). *Las elecciones en Galicia:(1976-1991)*. Institut de Ciències Polítiques i Socials.

Contribuciones de los autores

	Juan Jesús González Rodríguez	Luis Barreiro-Castro
Conceptualización	70 %	30 %
Tratamiento de datos	40 %	60 %
Análisis formal	50 %	50 %
Acceso a financiación	0	0
Investigación	40 %	60 %
Metodología	60 %	40 %
Gestión del proyecto	60 %	40 %
Recursos	0	0
Supervisión	0	0
Validación	60 %	40 %
Visualización	60 %	40 %
Redacción (borrador)	40 %	60 %
Redacción (revisión y edición)	40 %	60 %

Para más información, ir a CRediT: <https://casrai.org/credit/>

Extended abstract

1. Introduction and justification

The regional elections held in Galicia in 2024 marked the fifth consecutive absolute majority for the Popular Party (PP) in this autonomous community. This party's dominance in Galicia has its roots in the Transition. This paper addresses some key aspects that allow us to understand this phenomenon. First, it analyses how the Galician electoral system overrepresents the provinces of Lugo and Ourense. For illustrative purposes, we have estimated, based on official data provided by the National Institute of Statistics (INE) on the Residents' Census, that what we have called the rural interior (all municipalities with fewer than 10,000 inhabitants in Lugo and Ourense) accounts for 11.75% of the census, although it reaches 12.41% of valid votes (due to its higher participation rate in regional elections). This translates, under electoral regulations, into 19.16% of representation in the regional parliament. This phenomenon benefits the PP, as it is the political party that obtains the best results in these environments, which we have termed «inland rural areas.» The PP's predominance in regional elections in the smaller municipalities of the provinces of Lugo and Ourense can be linked, in part, to the fact that it holds most mayoralties in these environments. This local power, in the most rural areas, would allow it to implement particularistic/clientelist policies, securing the loyalty of a significant portion of the electorate.

While the electoral overrepresentation of the inland provinces has been widely debated, there has been little academic literature addressing this issue and its practical effects on the configuration of the Galician Parliament.

It should be noted that these previous studies address electoral overrepresentation from a provincial level, ignoring the fact that in Lugo and Ourense, for analytical purposes, three clearly distinct environments can be established. First, the provincial capitals, which are home to more than a third of the population and have characteristics typical of urban settlements; Secondly, there are medium-sized municipalities that, despite having a certain degree of urbanization, still have many of the characteristics of rural environments; and finally, smaller municipalities, which in

the vast majority of cases have the characteristics of rural settlements. In this regard, it is important to note that previous studies show that smaller municipalities have higher turnout in regional elections, which implies that within the inland provinces, their weight in the allocation of parliamentarians is greater than would be appropriate based on their population.

Therefore, it is necessary to incorporate into the analysis not only electoral regulations but also the influence of habitat on observed electoral behaviour. Hence the need to analyse the electoral results of rural municipalities in the inland provinces, as well as the role of city councils in the distribution of resources and the channelling of support.

2. Objectives, methodology and sources, areas of study

This paper pursues three clearly defined objectives. The first aims to establish the significant overrepresentation of the rural areas of the inland Galician provinces (Lugo and Ourense) in the elections to the Galician Parliament. While the overrepresentation established by the electoral system in favour of these provinces has been addressed in various studies, none has addressed the fact that, in practice, their rural areas enjoy even greater representation due to their higher electoral mobilization. The second objective is to show that the penetration capacity of the different political parties varies considerably from one territory to another, but also from one type of election to another. Finally, we will relate all of the above to the clientelist phenomenon.

With these premises, our analysis takes the results of the last Galician elections of 2024 as a reference and follows the following steps. To begin, we have considered two criteria when delimiting the different habitat types. The first distinguishes four habitat types, depending on whether the environment is rural, intermediate (which we will call «villages» to distinguish these from the typical rural villages), urban, or metropolitan (large cities). The following section examines the differences in electoral behaviour observed according to the political affiliation of the mayoralties. In previous work, this procedure allowed us to estimate the surplus votes obtained by different parties depending on whether they controlled the mayoralties. This led us to the conclusion that this surplus was especially significant in smaller municipalities and disappeared as the vote grew.

3. Results

The data presented show that while rural municipalities in the inland provinces of Lugo and Ourense, despite only accounting for 11.75% of the Galician electoral roll, in practice achieve 19.16% of the representation in the Galician Parliament (one in every five regional representatives), the large cities of A Coruña and Vigo, which have approximately two-thirds more population than these municipalities, only achieve 15.81% of the representation. Since the PP obtained 56.3% of the vote in these rural municipalities in the provinces of Lugo and Ourense, it can be considered the main beneficiary of the overrepresentation of these areas.

The data presented also allow us to reach a series of conclusions. The first is that political parties obtain better results in regional elections in the municipalities where they hold the mayoralties. The second is that this effect is more significant in the inland provinces. Finally, the PP is the biggest electoral beneficiary of this phenomenon, as it holds most rural mayoralties in this area.

4. Discussion

The data presented corroborate the hypotheses put forward and lead us to a series of vitally important reflections when it comes to understanding the results of the elections to the Galician Parliament. The first is that the initial configuration of the Galician electoral system, which clearly benefited rural Galicia over urban areas, has been maintained. Therefore, it is not surprising that the PP, a party that has clearly predominated in rural areas, has shown little interest in modifying an electoral system that largely benefits it.

Furthermore, it is shown and argued that the voting pattern for the PP in the rural areas of Lugo and Ourense contains a series of patterns perfectly compatible with the existence of clientelist practices, which does not rule out other alternative explanations.

5. Conclusions

This paper highlights the importance of rural municipalities, especially those located in the inland provinces (Lugo and Ourense), in shaping electoral majorities in

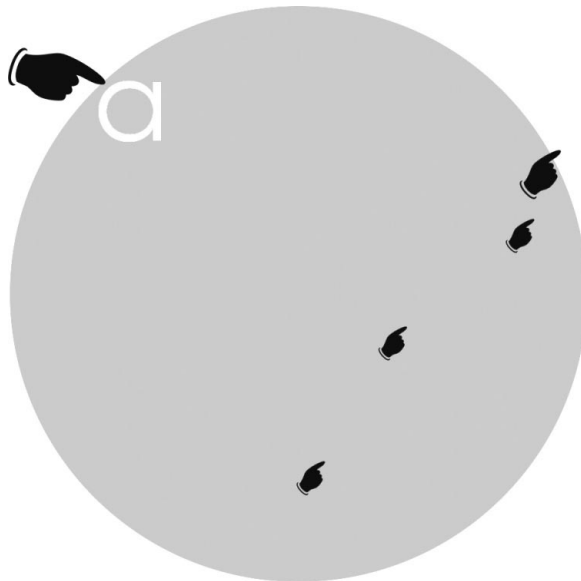
the regional government. Taking advantage of the overrepresentation granted to them by the electoral system, these municipalities achieve a larger representation volume than the combined cities of A Coruña and Vigo, despite their much lower demographic weight. Based on this circumstance, the PP obtains a gain in representation that we have been able to estimate at two representatives compared to the combined number of its opponents. This electoral advantage is key to obtaining the repeated absolute majorities achieved by this party in the elections to the Galician Parliament, as well as maintaining its status as the predominant party.

Continuing with previous work, we provide new evidence that the electoral advantage derived from controlling rural municipalities could be associated with the implementation of clientelist strategies aimed at retaining the electorate residing in this type of habitat.

6. Next steps

This work opens three important lines of future research. The first would be to extend the study to other geographic areas to determine whether rural habitats also achieve this level of electoral overrepresentation. The second would be aimed at determining whether the hegemony of the dominant political parties and their ability to obtain electoral advantages is associated with their local power or with multilevel networks such as the one just presented. Finally, fieldwork will allow us to study whether voters in rural environments are more inclined to exchange electoral support for private goods or services.

*Estrategias de participación social
en la “España vaciada”. Un análisis
sobre el activismo rural en la sierra burgalesa*



María Elena Nogueira Joaquín, Beatriz Izquierdo Ramírez

Universidad de Burgos, España

DOI: 10.4422/ager.2025.12

ager

Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural
Journal of Depopulation and Rural Development Studies

Estrategias de participación social en la "España vaciada". Un análisis sobre el activismo rural en la sierra burgalesa

Ideas clave:

1. Los territorios despoblados son escenario de una intensa participación colectiva.
2. El arraigo y el sentido de pertenencia son clave para esta participación.
3. Las entidades de participación social son uno de los principales resultados de la ruralidad nueva.

Resumen: En este artículo se indaga sobre los procesos de participación social que se están produciendo en determinados territorios rurales que forman parte de la denominada "España vaciada". En términos teóricos, el estudio recupera la discusión sobre movimientos sociales y, asimismo, el concepto de comunidad en su sentido de pertenencia. Se ha seleccionado la zona de la sierra de la Demanda, localizada al sureste de la provincia de Burgos (Castilla y León, España), distintiva de la ruralidad más representativa de esa España vaciada. La perspectiva metodológica es cualitativa y se organiza a partir de un proceso de observación participante y la realización de diez entrevistas en profundidad a personas que lideran y/o forman parte de los espacios colectivos estudiados. El análisis de los resultados permite sostener la existencia de una participación social progresiva, movilizadora por un sentido de pertenencia y construcción comunitaria que se expresa en el discurso y en las acciones, otorgando al proceso participativo rasgos novedosos.

Palabras clave: Participación social; Comunidad; Burgos; Activismo rural.

Strategies of Social Participation in the "Emptied Spain". An Analysis of Rural Activism in the Mountains of Burgos

Highlights:

1. Depopulated territories are the scenario of an intensive collective participation.
2. Rootedness and a sense of belonging are key elements to this participation.
3. The new social participation entities are one of the core outcomes of a new rurality.

Abstract: This paper explores the process of social participation that is rising in some rural territories that are part of the so-called 'Empty Spain'. From a theoretical perspective, the study takes up the discussion on social movements and, at the same time, the idea of community and the sense of belonging. It has been selected the rural area Sierra de la Demanda, located in the Southeast of the province of Burgos (Castilla-León, Spain), as the most representative rural area of that empty Spain. The methodological approach is qualitative and is based on participant observation and ten in-depth interviews conducted to those who are engaged in the social spaces studied. The results allow us to consider that a progressive social participation is taking place, fostered by a sense of community that is discursively identified by the discourse and the actions, giving new features to the whole process.

Keywords: Social Participation; Community; Burgos; Rural Activism.

Recibido: 4 de marzo de 2025
Devuelto para revisión: 9 de mayo de 2025
Aceptado: 24 de septiembre de 2025

Cómo citar este artículo: Nogueira-Joaquín, M. E., Izquierdo-Ramírez, B. (2025). Estrategias de participación social en la "España vaciada". Un análisis sobre el activismo rural en la sierra burgalesa. *AGER: Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural (Journal of Depopulation and Rural Development Studies)*, (42) 171-202 <https://doi.org/10.4422/ager.2025.12>

María Elena Nogueira Joaquín. <https://orcid.org/0000-0001-6820-5721>

Correo electrónico: menogueira@ubu.es

Beatriz Izquierdo Ramírez. <https://orcid.org/0000-0002-0137-8182>

Correo electrónico: bizquierdo@ubu.es

1. Introducción y justificación¹

En este artículo se indaga sobre los procesos de acción y reivindicación colectiva que se están produciendo en determinados territorios rurales que forman parte de la denominada "España vaciada". Una etiqueta que en los últimos años ha favorecido el diseño de estrategias y acciones políticas orientadas a revertir la ruralidad frágil y debilitada que este término ha proyectado sobre la opinión pública. La "España vaciada" alude también a su población, asumiendo un capital social y cultural rural vulnerable, cuyas redes comunitarias se van desdibujando según avanza el proceso de pérdida de población.

La irrupción de la despoblación en el imaginario colectivo ha generado a su vez una profusa actividad investigadora que trata de medir y analizar la "complejidad" de este fenómeno (Collantes y Pinilla, 2020; Gómez, 2020; Molinero, 2022; Giménez-García et al., 2024), pero también su oportunidad y alcance (Bock y Haartsen, 2021; Camarero y Sampedro, 2019; Camarero, 2022). Según este último autor, la despoblación se ha convertido en una "maraña" de difícil solución como resultado de la

1• Una primera parte de esta investigación que publicada en Izquierdo y Nogueira (2023).

adaptación social a los modelos basados en economías de aglomeración, pero no supone necesariamente un vaciamiento de las zonas rurales, en los que se observa, según apunta, la llegada de nuevos residentes. En efecto, en paralelo a estos trabajos, aparece una intensa actividad investigadora que aborda la llegada de nuevos pobladores a las zonas rurales españolas (Rivera, 2009; Ruíz et al., 2019) cuyos movimientos se insertan dentro del estudiado fenómeno de la contraurbanización. Junto con los nuevos residentes, otros colectivos como la población flotante han ido tomando relevancia, incorporándose como actores clave para la promoción de actuaciones en el territorio.

Sin embargo, a pesar de la progresiva transformación social de la ruralidad, son aún escasos los estudios que abordan aspectos de interés como el tipo de vínculo que se construye en las localidades entre los nuevos actores, o el papel que representan en el tejido social de la comunidad. Como apunta Rivera (2022), se desconoce la capacidad de estas poblaciones para generar marcos favorables a la innovación a partir de la incorporación de nuevos valores y costumbres. En esta reconfiguración social de lo rural, esta investigación indaga sobre el progresivo protagonismo que están adquiriendo las entidades colectivas y/o asociaciones del territorio. Un contexto que ha favorecido la necesidad de participación como estrategia, no ya desde la perspectiva bottom-up promovida por la iniciativa LEADER, y sí especialmente a partir de la base que supone la existencia de los Grupos de Acción Local (GAL) como foros de participación de la localidad (Navarro et al., 2015). En la actualidad, la incorporación de distintas plataformas de participación de actores territoriales es un mecanismo fomentado por proyectos de innovación social financiados por la UE. Nos encontramos entonces con herramientas como el Living Lab o Rural Lab, constituidos como un fenómeno multidisciplinario que fomenta la participación de sus integrantes (colectivos e individuos) en los procesos creativos de emprendimiento, iniciativas, proyectos que favorezcan el desarrollo comunitario (EC, 2009; Hossain et al., 2019). Estas plataformas resultan un factor más de fomento a la participación de la población local².

2• Proyectos recientes tales como SHERPA (Rural-Science-Society-Policy-Interface): <https://rural-interfaces.eu/> y ESIRA (Enhancing Rural Innovation in Rural Areas): <https://www.esira.eu/> han generado plataformas de participación social en las zonas rurales orientadas a la creación de iniciativas sociales y económicas. Precisamente, una de las áreas de actuación de ESIRA se localiza en las comarcas de Pinares de Burgos y Soria coincidiendo con parte de la zona de estudio de esta investigación.

A partir de este escenario, la investigación analiza los procesos de acción colectiva que se están desarrollando en los territorios rurales, a priori, más recesivos en términos de capital social. En relación con esto las preguntas que organizan este estudio son las que siguen: ¿qué tipo de participación social se construye en territorios con estas características? ¿qué perfiles se adhieren a estas experiencias de participación? ¿qué demandas o reivindicaciones requieren? ¿qué dinámicas de organización y permanencia poseen? La hipótesis de trabajo sostiene que, como se ha adelantado, en estas zonas, aparentemente poco dinámicas, existe una importante movilización social generada por personas vinculadas al territorio que construyen distintas iniciativas de participación con un fuerte sentido de arraigo y pertenencia.

Dado este objeto, se ha seleccionado la zona de la Sierra de la Demanda localizada al sureste de la provincia de Burgos, y distintiva de la ruralidad más representativa de la España vaciada. Si bien la movilización colectiva ha sido recurrente en esta comarca, su desarrollo se ha canalizado a través de un tipo de asociacionismo más tradicional, orientado hacia la promoción de actividades cultural-religiosas, o a la representación de determinados colectivos (mujeres-amas de casa, jóvenes, personas mayores). Un tipo de movimiento de igual manera importante que ha servido, además, como sustrato para la acción a mayor escala.

Este trabajo recupera el papel de la acción colectiva en las zonas rurales e indaga en el reconocimiento y valoración de un tipo de movilización que gira en torno a tres vértices principales: la recuperación de la idea de comunidad, la reivindicación de "lo rural", y la puesta en marcha de acciones colaborativas más allá de los actores políticos y administrativos del territorio. El objetivo del trabajo es analizar y comprender la intensa acción colectiva desarrollada en la zona objeto de estudio, que está siendo capaz de generar capital social, cultural e incluso formas de arraigo y asentamiento, redefiniendo en última instancia la idea de comunidad. Una novedad de las entidades reside en los efectos, en gran medida intangibles, hacia los que se orientan. Por un lado, la promoción de la dignificación de los espacios rurales y, al mismo tiempo, por otro, la reivindicación de una ruralidad renovada y alejada de las connotaciones negativas previas. Esto es, el fortalecimiento de las relaciones sociales a partir de un sentido de pertenencia al territorio y adhesión a la comunidad se convierte en uno de sus rasgos definitorios. Se parte así de una idea de comunidad basada en la acción colectiva y el interés mutuo (Cáceres-Feria et al., 2021).

El marco teórico aborda particularmente las nuevas formas de acción colectiva retomando los estudios de Woods (2003) y Mormont (1987) y sus aportaciones a los nuevos modos de acción colectiva que detectan en la ruralidad de Francia, Inglaterra y Estados Unidos. Otros estudios (Luke et al., 2018), destacan asimismo algunas formas recientes de activismo y su relación con la identidad de lugar (Devine-Wright, 2009), entendida esta como uno de los elementos, junto con la identidad social, que actúan como distintivos de la identidad propiamente. En efecto, en estos activismos la pertenencia al lugar renueva las formas más habituales de participación social, a través precisamente de los colectivos "activistas", cuyo accionar se acerca, aunque no en todos sus aspectos, a los atributos de los denominados "nuevos" movimientos sociales (que, en rigor, ya llevan tiempo en las agendas sociales y académicas) (Melucci, 1994; Offe, 1985).

Centrado en la ruralidad española, el estudio de Cáceres-Feria et al. (2021) subraya la necesidad de poner en valor para la acción colectiva aspectos más cercanos a la esfera afectiva, como el apego al lugar o el sentido de comunidad. Para los autores, los efectos de la despoblación pueden ser mitigados según el nivel de exposición a factores regresivos, y a su capacidad de resiliencia. Sin duda, un planteamiento este último muy sugerente según el cual el temor a la desaparición de esa comunidad puede convertirse en estímulo a la resiliencia de la (propia) comunidad; o lo que es lo mismo, su capacidad de resistir, abordar y superar esta situación.

La perspectiva metodológica que se utiliza en esta investigación es cualitativa y se organiza en dos etapas. La primera se centra en la observación participante a partir de la intervención en diferentes reuniones, discusiones y eventos de las iniciativas bajo estudio. A partir de esta primera exploración, se seleccionaron un conjunto de informantes clave con quienes se realizaron entrevistas abiertas y en profundidad que han permitido desarrollar más enfáticamente algunos de los aspectos visibilizados a partir de la observación. Para el análisis de los resultados se utilizó la técnica de análisis sociológico del discurso (Ruiz, 2009).

2. Bases teórico-conceptuales: nuevos activismos rurales

Este análisis se presenta a partir de la intersección de dos líneas teóricas, una centrada en los nuevos movimientos y activismos sociales, y otra vinculada con el

trípode identidad de lugar-sentido de comunidad-arraigo. En la intersección de ambas, se muestran algunos aspectos clave que ilustran un cierto tipo ideal identificado como activismo sobre el que, por otra parte, no abunda literatura (Baylina y Rodó, 2020). La cuestión de los movimientos sociales, en cambio, posee larga data en términos teóricos. Una de las formas de concebirllos es a través de una acción, colectiva, que se sostiene en un ámbito de la política (comunidad) no institucionalizado (Offe, 1985). Un término relevante en este sentido, que se ha desarrollado con intensidad en América Latina, por ejemplo, es el de "protesta", que se asemeja al de movimiento social en cuanto a su conformación, inmediatez y resultados, aunque se trata, en general, de acciones políticas institucionalizadas y/o dentro del marco legal (Schuster, 2005).

Sin embargo, el estudio de los movimientos sociales vinculados con lo rural en el ámbito europeo es escaso, destacando el interesante trabajo de Woods (2003) sobre la protesta rural que imprime su marca al iniciarse el siglo XXI. El punto de partida de su análisis es el marco de politización de lo rural en los países desarrollados para finales del siglo XX³. Esas reacciones consideraban la defensa de lo rural en distintos sentidos (la economía, el paisaje, o el modo de vida). En este contexto de transformación de los espacios rurales, el caso español es un ejemplo en este sentido (Pérez, 1995), las redes de políticas construidas a partir de la presencia de grupos de interés comienzan a mostrar debilidades en sus resultados. La concertación, un mecanismo básico de construcción de consenso, resulta un obstáculo en contextos en los que la conflictividad se expresa como acción directa (Woods, 2003). Con este marco, este autor matiza los tipos de movimientos que es posible observar sobre la base de sus propósitos o metas, es decir, el sentido (y los valores enlazados) y los tipos de acción colectiva en cada caso. Partiendo de análisis como los de Diani (1992) u Offe (1985), Woods mapea los, por entonces emergentes, movimientos sociales a partir de discursos asociados con la ruralidad. Son evidentes las múltiples realidades que se presentan en torno a esa idea de lo rural, por tanto, una identidad rural unívoca resulta imposible de constituir. El autor, sobre la base de estos discursos señala tres tipos de ruralismo: reactivo, progresista y aspiracional⁴.

3• Debe tenerse en cuenta que los ejemplos mencionados por Woods para este contexto podrían ser caracterizados como protestas en el sentido de Schuster (2005). El autor señala, por ejemplo, militantes franceses bloqueando salidas de productos o de expendedoras de gasolinas.

4• Woods desarrolla tres tipos, no unívocos y diversos acerca de los discursos de la ruralidad (*discourses of rurality*). El primero es de tipo reactivo (*reactive ruralism*) o, centrado en lo rural como forma de vida; el

La propuesta de Woods resulta de interés para considerar cómo distintos elementos (temas y demandas que propugnan, valores que sostienen, modos de la acción colectiva y sus alcances), estructuran un espacio de participación novedoso en cuanto algunos de los atributos ya planteados por Offe (1985) para dar cuenta de nuevos movimientos sociales. Situando el plano de la acción como de carácter político no institucional (aunque con relaciones constantes con las instituciones), Woods señala como un elemento fundamental que el propósito, la meta, de estos movimientos, no tiene que ver con el conjunto de individuos del que surge la acción colectiva, sino que la construcción social es vinculante, se considera como una acción que contribuye a la mejora de las condiciones de vida, del bienestar de la comunidad.

En esta línea, Mormont (1987) desarrolla la conflictividad rural asociada con la escala local, aun cuando involucra a actores globales. Esto supone que el conjunto de cuestiones que vehiculizan la demanda se vincula con el territorio físico, los espacios de vida (*life-world*). Se trata de esferas de acción política (en cuanto se orientan de manera comunitaria) dentro de la sociedad civil. En estos movimientos, la acción es informal, *ad-hoc*, discontinua, con un "código interno"; los valores que se sostienen son la autonomía y la construcción de una identidad muy vinculada con esos mundos de vida. Asimismo, resulta de gran interés destacar los tres rasgos que el propio Woods identifica en estos nuevos grupos: frente a la jerarquización previa, son más proclives a la participación de base en el que cada una de las personas participantes muestra una actitud activa.

En segundo lugar, el motor de búsqueda de los nuevos grupos ofrece un "cierto" mayor énfasis en la identidad rural. Si bien se reconoce la complejidad del término "identidad rural", se pone de manifiesto cómo estos nuevos grupos incorporan la palabra "rural" o términos similares como *identity makers*. En tercer lugar, estos colectivos habitualmente muestran un escaso interés por estar involucrados en el proceso de decisión política a diferentes niveles; de hecho, se destaca cómo muchos de los grupos o iniciativas no identifican políticas públicas para desarrollar, sino que más bien la motivación principal está guiada por la defensa de esa identidad rural, con la promoción de actividades centradas en llamar la atención pública, de la sociedad, de sus reivindicaciones.

segundo es progresista (*progressive ruralism*), vinculado con el oponerse a acciones que entren en conflicto con una agricultura cercana a la naturaleza y la autosuficiencia. Finalmente, un ruralismo aspiracional (*aspirational ruralism*), centrado en lo rural como idílico (*rural idyll*) (2003, p. 318).

En cuanto a la cuestión identidad de lugar - sentido de comunidad - arraigo, dicho de otra manera: el pertenecer, formar parte del territorio, aun sin residir en él, se constituye como un elemento que moviliza la participación social. Distintas miradas desde la Psicología Social y la Geografía aportan conocimiento acerca del sentido de lugar (Hidalgo y Hernández, 2001; Devine-Wright, 2009; Lewicka, 2011; Maguire y Klinkenberg, 2018; Carrasco-Cruz y Cruz-Sousa, 2025; etc.). Como señalan Maguire y Klinkenberg (2018), el concepto de sentido de lugar (*place attachment*) resulta en general difuso para su análisis. No obstante, existe cierto acuerdo en definirlo como un vínculo efectivo entre la gente y un lugar específico, en un sentido amplio. De este modo, se han estudiado distintos "lugares": la ciudad o el vecindario, por ejemplo. Algunos estudios han incorporado la cuestión de las emociones en un sentido positivo (Sarbin, 1983, citado en Hidalgo y Hernández, 2001, p. 275). En otros casos, el concepto ha permitido reflexionar sobre el desarrollo de la identidad y el empoderamiento.

Carrasco-Cruz y Cruz-Sousa (2025) señalan en una investigación reciente los efectos de las relaciones sociales más allá de la esfera estrictamente emocional, con implicaciones materiales y prácticas. En este sentido, la investigación que se presenta retoma esta idea de conexión emocional como vehículo de la acción colectiva, generando una práctica participativa que construye comunidad, fortaleciendo así y en forma recíproca, esa conexión que le dio origen. Las características de esas prácticas se observan en el tipo de discurso, como se podrá apreciar más adelante. De allí que, en esta propuesta teórica, el sentido de lugar genera un "nosotros" a partir de la construcción comunitaria.

En esta línea, este trabajo retoma especialmente el concepto de "comunidad asociativa" (Béjar, 2000). Esta autora recupera la cuestión de la acción comunitaria como una acción creativa. Señala que "las asociaciones hacen que los hombres se sientan parte de algo (...)" (p. 231). Se trata, indica Béjar, de una concepción asociativa de la comunidad. El fundamento de esto reside en la clásica tesis durkheimniana acerca de la solidaridad (Durkheim, 2008), es decir, aquello que nos une: un cemento, un ligamen, "algo", que permite esa conexión: "(...) la vinculación a algo que sobrepase al individuo. Por eso, cuando los hombres se asocian no es solo para defender sus intereses sino *por el placer de hacer algo común*" (Béjar, 2000, p. 239; énfasis nuestro). Desde esta perspectiva, las asociaciones se conciben como un núcleo de implicación con lo colectivo, en donde hay capacidad creativa y la solidaridad está constituida por el arraigo, por *ser parte* de la comunidad.

En este escrito, y en base a lo expuesto, se abordarán los espacios colectivos trabajados como un activismo social, sobre la base de las siguientes dimensiones: construcción de la demanda (*issue*), los valores que la sustentan, los modos de acción y los actores involucrados. Asimismo, estas características se sitúan en un tipo de discurso acerca de la ruralidad (retomando a Woods, 2003 y 2006) que denominamos comunitario, en cuanto los imaginarios asociados con lo rural recuperan de forma excluyente el sentido de comunidad, aquello que Béjar (2000) denomina "construcción creativa de la acción colectiva". Este ruralismo comunitario no niega los ya planteados por Woods (reactivo, progresivo y aspiracional), sino que se presenta como una lente posible a partir de la realidad empírica analizada; nos permite conectar el origen de la acción al sentido de lugar, el mundo de vida: la comunidad. El elemento central de esta hipótesis teórica es, como señala Offe (1985), la transformación de un reclamo, o una demanda, que se reconoce como legítimo y con un fin, no sólo por el actor propuesto, sino también vinculante, relevante y vital para la comunidad en la que se desarrolla la acción. En este sentido, hay un supuesto tácito que puede vincularse con la noción de Béjar (2000) en cuanto se trata de una comunidad asociativa. A continuación, se señala una síntesis de lo expuesto sobre la base del análisis del caso (Tabla 1).

Tabla 1.
Activismo rural comunitario

Construcción de la demanda: problemáticas asociadas con la vitalidad territorial: naturaleza, paisaje, espacios públicos y privados atravesados por el fenómeno estructural de la despoblación
Valores que sustentan: autonomía, identidad de lugar, autogestión, horizontalidad, circularidad, acciones colaborativas, comunidad creativa (Béjar)
Modos de la acción: recuperación y uso del espacio público y privado: voz a voz, redes sociales, vinculación con espacios institucionales locales y no locales (Ayuntamiento, Grupos de Acción Local, otras asociaciones, universidades, etc.)
Sujetos individuales que intervienen: personas residentes en forma permanente en el territorio, población flotante y "veraneantes"
Actores: asociaciones, grupos informales, plataformas de actores

Fuente: elaboración propia.

Asociar este discurso de pertenencia comunitaria como vehículo de la participación social, permite ampliar estas vinculaciones con lo rural que se planteaban al comienzo desde un plano económico, paisajístico o como modo de vida. El discurso performa la acción colectiva y permite una construcción organizacional que tiene parecidos de familia con los nuevos movimientos sociales, pero otorgando a la comunidad una función creativa, que promueve el activismo.

3. Metodología: estudio de caso y técnicas de análisis

El caso de estudio, la Sierra de la Demanda (Figura 1), se localiza en la zona sureste de la provincia de Burgos, y es representativa de la ruralidad más regresiva en términos sociodemográficos. Se trata de un ámbito de despoblación "intensa" según la clasificación de Molinero (2022) para poblaciones con densidades inferiores a 12 hab./km². La zona es un territorio de montaña con una altitud media de 1.000 metros y está compuesta por 56 municipios que, en conjunto, aglutina a más de 100 entidades de población. Estas cuentan en muchos casos con menos de 30 habitantes, condicionando de forma significativa su viabilidad a corto-medio plazo. Los datos aportados por AGALSA, el GAL de la comarca (2024), junto a otros propios trabajados desde el INE (Figura 2) reflejan un paulatino (que no vertiginoso) descenso de población a lo largo de las dos últimas décadas, que se agudiza sobre todo entre los años 2011 y 2016 como consecuencia de los efectos de la crisis económica, aunque en los últimos años este descenso se ha ido ralentizando. Se observa asimismo cómo el envejecimiento es uno de sus rasgos sociodemográficos más visibles, si bien el asentamiento progresivo de población de origen extranjero, y de personas emprendedoras, ha permitido un tímido rejuvenecimiento de la pirámide poblacional, y un balance de género más equilibrado en numerosas localidades⁵. En la mayoría de los casos, estas poblaciones aparecen alejadas

-
- 5• Más allá de los datos estadísticos de residentes rurales, el trabajo de campo que se ha realizado en esta investigación, ha permitido detectar la relevancia de la población flotante en el tejido social de la zona. Se considera un tipo de población que por motivos laborales (bien por jubilación o por la posibilidad de teletrabajar) o motivaciones personales (cuidados de la familia, bienestar personal etc.) prolonga su estancia en las zonas rurales y/o acude con asiduidad a estas poblaciones.

de núcleos de peso en los que se concentran los servicios sanitarios y educativos (Burgos capital está en torno a 45-50 minutos por carretera y las cabeceras de comarca, que cuentan con 1.200-1.000 habitantes, a unos 10-20 minutos).

Figura 1.

Sierra de la Demanda – mapa físico Fuente: elaboración propia con información de Google Maps.

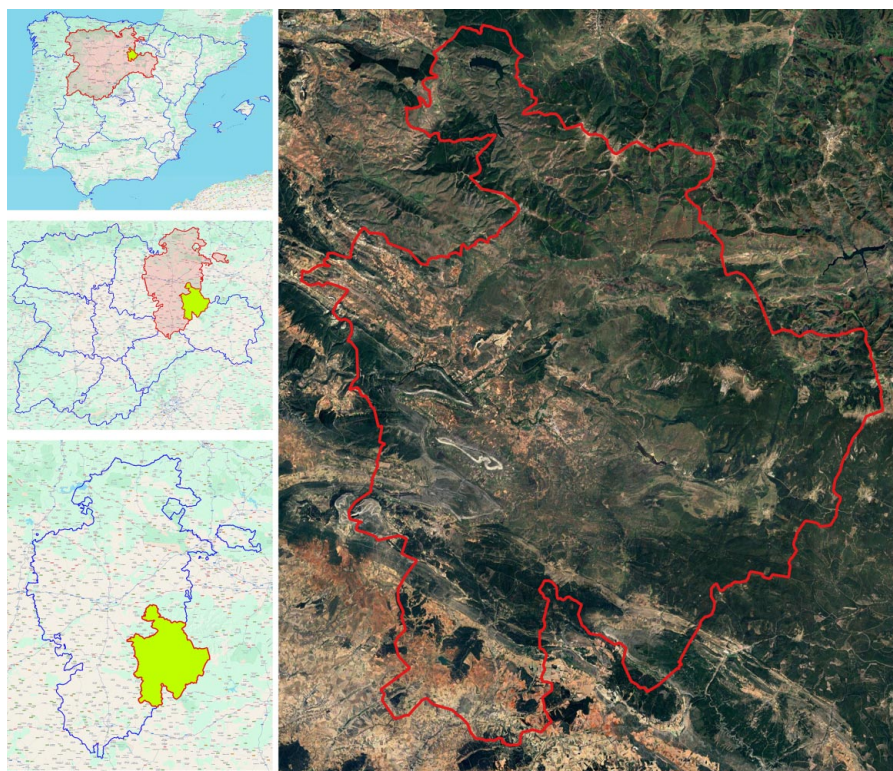


Tabla 2.
Situación sociodemográfica

Número de municipios	56
Número de entidades de población	100
Población (2021)	25.083
Densidad de población	6.54
Porcentaje de mujeres/total	45,3 %
Población de 16 años y menos	7,8 %
Población 65 años y más años (2021)	32.2 %
Población nacida en el extranjero	8.3 %

Fuente: elaboración propia con datos del INE y AGALSA (2024).

El interés en el objeto de estudio surge en noviembre de 2020, cuando una de las investigadoras inicia su participación en la iniciativa El Valle Digital. Junto a esta, el resto de las iniciativas que integran el caso son las que siguen: Repuebla, Ábrego, El Bardal y Tierra de Lara. Esta última tiene un mayor recorrido (desde 2008), mientras que el resto se han creado hace menos de 10 años, siendo las más recientes El Valle Digital y El Bardal, que se inician en 2020 ya en contexto pandémico. Las razones de esta elección se vinculan con su momento de origen, similar a casi todas ellas. Sus modos de acción se conectan con las nuevas tecnologías digitales, especialmente a través del uso de redes sociales. Finalmente, promueven, en todos los casos, un perfil reivindicativo como forma de resistencia a la "España vaciada", focalizando sus acciones en discursos favorables a la identidad rural y el *vivir en el pueblo*, atributos que las diferencian de las asociaciones más tradicionales. Estas últimas han ido surgiendo durante estos años, pero dedicadas a la promoción de actividades culturales y más enfocadas a la época estival. A continuación, se presenta en la Tabla 3 la caracterización de las entidades analizadas según las dimensiones propuestas en nuestro marco teórico.

Tabla 3.

Caracterización de las experiencias analizadas en el marco del activismo rural comunitario

	El Valle digital (2020)	Repuebla (2017)	Ábrego (2010)	El Bardal (2020)	Tierra de Lara (2008)
Construcción de la demanda	Revalorización del territorio Promoción actividades socioeconómicas digitales (espacios de coworking, rutas turísticas digitalizadas, etc.)	Revalorización el territorio Fomento de la repoblación Integrante del colectivo "Revuelta de la España Vacía"	Revalorización el territorio Actividades formativas agrícolas y medioambientales sostenibles Creación de redes	Revalorización del territorio Actividades formativas y de divulgación con enfoque de género	Revalorización el territorio Conservación del patrimonio Atención a personas mayores y digitalización
Valores	Horizontalidad Autogestión Comunidad creativa	Identidad de lugar Autogestión Comunidad creativa	Autogestión Horizontalidad Acción colaborativa	Identidad de lugar Comunidad creativa Horizontalidad Autogestión	Identidad de lugar Comunidad creativa Autogestión Acción colaborativa
Modos de la acción	Redes sociales Voz a voz Vinculación con el GAL	Redes sociales Uso del espacio público Voz a voz	Redes sociales Vínculos con instituciones (universidad)	Redes sociales Vínculos con instituciones públicas y privadas	Uso del espacio público. Vinculación con el GAL
Sujetos que intervienen (perfil)	Residentes Flotantes Urbano	Residentes Flotantes	Urbano	Residentes Flotantes	Residentes Flotantes

Fuente: elaboración propia.

La construcción metodológica y el trabajo de campo se han elaborado desde una perspectiva estrictamente cualitativa. En este marco, se han trabajado distintas técnicas de investigación distribuidas en dos etapas. Si bien el planteo metodológico se organiza sobre la base de la teoría fundada, en especial en cuanto a la codificación, existen elementos teóricos, es decir, conceptos iniciales, que han guiado la investigación, tal como se expresó en el apartado anterior.

En la primera etapa tuvo lugar un proceso de observación participante. Su propósito fue el de indagación inicial para delinear el objeto de estudio y sus particularidades. Además, se ha tomado parte activa en diferentes encuentros y jornadas (presenciales y virtuales) cuya temática gira en torno a la despoblación-repoblación de la zona estudiada, celebrados entre finales de 2020 y hasta 2022. Las notas de campo teóricas y descriptivas han permitido una primera aproximación a las personas involucradas en los procesos de participación y, asimismo, la adquisición de contactos utilizados luego para el establecimiento de redes para las entrevistas en profundidad. Los momentos de observación han sido de enorme relevancia para incluir en la discusión teórica cuestiones vinculadas con el concepto de comunidad, a partir del proceso reflexivo entre las personas y espacios observados y las investigadoras, mediado por relaciones, interacciones y sentimientos que se han reconocido en la observación (Guber, 2011).

En segundo lugar, se realizaron entrevistas abiertas y en profundidad a las personas promotoras, o con amplia trayectoria en las entidades analizadas. Se realizaron en total diez entrevistas en profundidad. Las visitas a campo se desarrollaron entre diciembre de 2022 y diciembre de 2023, con algunas conversaciones informales con los informantes en los distintos eventos en los que se ha coincidido durante el año 2024. En todos los casos, el reducido grupo originado al inicio se ha ampliado con la paulatina adhesión de personas con un perfil sociodemográfico y condición ideológico-partidaria muy diversa; aunque equilibrado desde la perspectiva de género y edad (35-60 años), en dos de ellas sus promotores y personas vinculadas son más jóvenes (30-35 años). Estas variables han funcionado como criterios de elegibilidad para la elaboración de las entrevistas. Para la identificación del informante/iniciativa se presenta la siguiente codificación (Tabla 4).

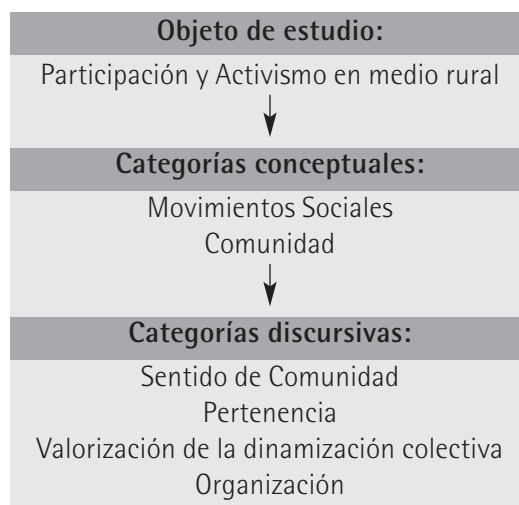
Tabla 4.
Codificación de entrevistas

Código entrevista	Información del espacio asociativo	Género	Vínculo con el territorio	Papel en la entidad
EVD1	Valle Digital	Masculino	Flotante	Promotor
EVD2	Valle Digital	Masculino	Residente	Participante
ER3	República	Masculino	Residente	Promotor
ER4	República	Femenino	Flotante	Participante
EA5	Ábrego	Femenino	Urbana	Promotor
EA6	Ábrego	Femenino	Urbana	Promotora
ETL7	Tierra de Lara	Masculino	Residente	Promotora
ETL8	Tierra de Lara	Femenino	Flotante	Promotora
ERYVD9	República y Valle Digital	Masculino	Flotante	Participante y promotor
EB10	El Bardal	Femenino	Residente	Promotora

Fuente: elaboración propia.

Para la realización de las entrevistas se han considerado categorías discursivas (Santander, 2011), vinculadas con las categorías conceptuales que organizan el análisis (Figura 2). Este autor manifiesta cómo en una investigación aparecen conceptos teóricos clave que se constituyen en categorías conceptuales que guían la investigación social, y que se significan para el análisis sociológico del discurso. De este modo, un discurso se define *"como cualquier práctica por la que los sujetos dotan de sentido a la realidad (...) cualquier práctica social puede ser analizada discursivamente, desde un baile a un ritual, una música o un contrato, un mito o unas costumbres culinarias"* (Ruiz, 2009, s/d). Este otro autor plantea tres niveles que organizan un análisis de este tipo: contextual, textual y sociológico (el discurso como *producto social*: interpretación y explicación sociológica del discurso). Las categorías discursivas que se analizan a continuación pueden ser interpretadas como un producto social en cuanto a su interpretación y explicación en un contexto y a partir de un texto (relato).

Figura 2.
Categorías discursivas



Fuente: elaboración propia en base a Santander (2011).

4. Resultados

La revalorización del territorio rural como espacio de oportunidades frente al imaginario decadente que se proyecta habitualmente sobre la ruralidad es, sin duda, una de las principales aportaciones de estas entidades. Un tipo de movilización que no solo reivindica el protagonismo de la población rural en los procesos de decisión, sino que demanda activamente la defensa de un medio rural vital y cohesionado. En efecto, el medio rural que esbozan las experiencias analizadas se aleja de tópicos y etiquetas como la "España Vaciada", contra la que se rebelan. En sus modos de acción, además, estos movimientos resultan de interés en cuanto que, alejados del proceso de decisión política, adquieren relevancia social a partir de la configuración y puesta en marcha de proyectos para la comunidad. La movilización que promueven se fragua a partir de un fuerte sentido de pertenencia que trasciende la localidad de referencia. Su novedad en

los territorios rurales y la capacidad de generar dinamismo colectivo las convierte en una categoría conceptual capaz de ofrecer resultados de gran interés.

Uno de los primeros aspectos que se advierten en el análisis es la reacción de las personas entrevistadas a la etiqueta de la "España Vacía"; para algunas entidades como *Repuebla*, esta se convierte en el acicate que promueve el proceso de participación. Esto es, aparece una abierta oposición a la construcción de un imaginario, ahora etiquetado, que, según relatan, ha ido contribuyendo a una idea distorsionada de la ruralidad negativa y muy alejada de la realidad: "*ni estamos vacíos ni estamos vaciados, quedan muchas cosas, lo que pasa que nunca se nos ha dado voz..., o no la suficiente*" (ER4).

Desprenderse de esta imagen implica disponer de nuevas formas de intervención y participación, de ser escuchados. Si bien en las entrevistas las alusiones a la despoblación son recurrentes, se argumenta cómo la asunción de este fenómeno no implica necesariamente una pérdida de capital social, apuntando a la movilización colectiva que se percibe en el territorio en los últimos años. Se insiste en la necesidad de proyectar una visión "real" de las zonas rurales, contada por sus protagonistas y no la que reflejan los medios de comunicación o las propias instituciones locales: "*no tienen ni idea de la realidad de los pueblos, eso era lo primero, queríamos darlo a conocer y también reivindicar que esto está ocurriendo*" (ER3); "*la primera parte es dignificar el medio rural, que no lo está*" (EA5).

La puesta en marcha o reactivación de estas entidades se vincula con la reivindicación de la vitalidad en las zonas rurales, y con el papel de la población rural en los procesos de decisión sobre el territorio. Se insiste en que "*no somos pobres... déjanos hacer*" (ER3), y es esta última idea, precisamente, la que de forma genérica aúna una de sus principales demandas.

4.1. El arraigo al lugar y la comunidad asociativa como palanca para la acción

El apartado teórico incorpora diferentes estudios en los que el sentido de pertenencia y el arraigo se convierten en elementos clave para la participación social. En esta investigación, el peso del "arraigo" en la movilización también se asoma abiertamente en el discurso: "*el arraigo es lo primero, a nuestro pueblo*" (EVD1). Un arraigo que se describe como un impulso intangible y, sin embargo, imprescindible que

mueve a participar. No obstante, a diferencia de otros trabajos, se observa cómo el arraigo no se circunscribe a la población local residente en exclusiva, sino que la población flotante comparte también un vínculo muy estrecho con el territorio. Uno de los entrevistados –no residente– subraya esta idea: *"que ese arraigo tenga tanta fuerza como para apuntarte en una aventura de estas, que es de alta implicación.... (...) eso me ha sorprendido"* (EVD1).

Asimismo, es interesante observar que un factor estrechamente ligado a las emociones se convierte en un componente esencial para promover y adherirse a este tipo de entidades. Uno de los entrevistados promotores recuerda cómo en los inicios de la asociación, tuvieron claro que no se trataba de ofrecer muchos datos o "contar muchas cosas", sino que era necesario conectar con la parte emocional, que es la que mueve a participar; el sentirse parte de algo: *"había una serie de atributos con los que identificarnos que la gente cuando los veía decía, 'oye yo sí soy parte de esto', ¿no? y además, me siento orgulloso... ahí se despierta un sentimiento de pertenencia, yo pertenezco a esto que me están contando"* (ERYVD9).

En realidad, la aparición de este tipo de movilización más vinculada a la promoción de valores ligados a elementos emocionales como el arraigo y el sentido de pertenencia, incorporan de forma inherente la idea de comunidad; frente a un asociacionismo más tradicional, este trasciende la localidad de pertenencia y se proyecta desde una perspectiva mucho más amplia. Se trataba de *"unir fuerzas"* (EA6) y, principalmente, superar el factor localista que aparece con demasiada frecuencia, el *"quiero que se haga, pero en mi pueblo"* (ETL7). Desde estas entidades, se traslada la necesidad de construir una comunidad más extensa capaz de abordar asuntos que no afectan a una única localidad: *"que se haga esta actividad en un pueblo es bueno para todos los pueblos, aunque en tu pueblo no se haga"* (ETL8).

Pero canalizar las emociones, generar ideas que sean consensuadas y lo que es más importante, "aterrizarlas" en iniciativas tangibles, es una tarea compleja que demandaba la adopción de acciones bien definidas. En primer lugar, era necesario crear una "marca" con la que las personas participantes se sintieran identificadas, y confeccionar un discurso en positivo que alentara a la adopción de una actitud proactiva: *"no era suficiente con visitar la tierra, había que hacer algo"* (ER4). Además, había que explicar el proyecto entre la población, primero "cara a cara" y luego a través de las redes sociales. Sin duda, una de las claves del éxito de participación reside en el esfuerzo de estas entidades por difundir su proyecto entre la población local,

alentándola a unirse: *"empezamos a movernos por los pueblos a explicarles en qué consistía y la gente se fue sumando"* (EVD2).

4.2. Horizontalidad y escucha activa

El "código interno" de estos movimientos alude a atributos que se identifican en los modos de acción que se mencionan en el apartado teórico. Por un lado, estas entidades son autónomas en el diseño de sus líneas estratégicas y formas de trabajo; si bien se establecen colaboraciones puntuales con los GAL, las decisiones se toman de forma participada dentro de la entidad. Decidir qué tipo de actuaciones son las prioritarias y consensuar los mecanismos de actuación se convierten en tareas principales no exentas de la complejidad inherente *"de poner de acuerdo con mucha gente en cosas complejas"* (EVD1).

Uno de los entrevistados, en su rol de participante, avala la validez del proceso participativo y relata cómo en su caso, el Valle Digital, se planteó dos cuestiones muy simples: qué elementos harían interesante a la comarca, y qué propuestas se podrían ofrecer. Las respuestas se gestionaron a partir de las ideas que recibieron mayor apoyo en un intento por huir de iniciativas muy personalistas; este mismo entrevistado acredita este proceso y argumenta que *"las ideas no son de nadie en concreto, lo que permite que las personas se adhieran a la iniciativa que más les emociona"* (EVD2); *"lo interesante es que lo escuchas y lo devuelves a la comunidad"* (EA6).

Para una de las entrevistadas, promotora de uno de estos primeros encuentros de la entidad, lo más relevante es la emoción y el vínculo que se generó al comienzo. Las personas participantes sentían que formaban parte *"de algo muy grande, ahí se produce el verdadero compromiso colectivo"* (ETL8). Este "formar parte" tiene que ver con la capacidad de las personas ligadas a las entidades por escuchar, hablar, compartir, donde cada aportación es importante: *"es visible y se prestigia a todo el mundo [...] que todo el mundo tenga su momento de protagonismo..."* (EVD2). En este proceso, el rol de los promotores va transformándose según avanzan las sesiones y/o encuentros pasando a actuar como "dinamizadores" o "facilitadores".

En cuanto a la relación de las entidades con las administraciones locales y/o comarcales, la mayoría establece vínculos de tipo financiero, percibiéndose un escaso interés por formar parte del proceso de decisión política a escala local o comarcal. La

relación con estos órganos de gestión no excede el plano económico puntual, lo que para algunos participantes resulta eficaz ante el riesgo de que ciertas administraciones se apropien de las iniciativas. Una entrevistada relata cómo en algún momento ha habido algún intento público por "adoptar" uno de los proyectos, y la entidad lo ha rechazado, reivindicando el verdadero proceso de elaborar propuestas abajo hacia arriba. Esta misma demanda aparece en otras entrevistas: *"la magia ha sido el hecho de que se ha hecho desde abajo"* (EVD1); *"nadie va a hacerse propietario del proyecto"* (ETL7).

Sin embargo, se reitera la necesidad de trascender las ideas y materializarlas; esto es, la generación de propuestas colectivas o *"la inteligencia colectiva"* (ERYVD9) requiere que alguna entidad, empresa o participante las promueva: *"generar ideas y que luego la gente las cogiera, alguna persona emprendedora, y que les hiciera suyas"* (ERYVD9). Asimismo, se esgrime cómo la ausencia de apoyo financiero y asesoramiento inicial junto a la falta de personal que trabaje en la entidad, puede poner en riesgo la viabilidad de algunas iniciativas: *"cada uno tienen su trabajo, yo tengo el mío, tú el tuyo, esto es por amor al arte, y habría que profesionalizar"* (ETL7).

Para finalizar, es necesario destacar la capacidad de estas entidades de generar comunidad a través de la participación de colectivos muy heterogéneos (según procedencia, ámbito de residencia, edad, ideología política, etc.) que, según reconocen, en otras circunstancias no se hubieran relacionado. Se insiste que la finalidad última de las entidades, que no es otra que trabajar por el territorio, sin adoptar "marcas" ni siglas de ningún tipo: *"aquí no hay sellos políticos y ningún tipo de movimiento reivindicativo de no sé qué"* (EA7). Generar una comunidad rural activa y heterogénea, con unos objetivos bien definidos: *"consiguen lo que muy pocos partidos políticos consiguen, unir a gente de todo partido y condición"* (ER3). El punto de unión, el "pegamento" es la pertenencia, la idea de formar parte una comunidad y trabajar por el territorio, por los pueblos. Una percepción que comparte asimismo uno de los entrevistados cuando relata las principales aportaciones, en gran medida, intangibles, de estas entidades: el refuerzo de los lazos comunitarios destaca sobre el resto: *"a mí me da la sensación de que se quedaría con el haber conocido personas que le han aportado mucho, que de no haber sido por este viaje pues no las hubiera conocido nunca"* (EVD1). En la tabla siguiente (5), se reflejan los principales resultados de acuerdo con el análisis teórico propuesto.

Tabla 5.
 Síntesis de los principales resultados obtenidos

Construcción de la demanda: Reacción etiqueta "España Vaciada", dar a conocer la realidad de las zonas rurales, protagonismo de la población rural en los procesos decisorios
Valores que sustentan: Arraigo, sentido de pertenencia, comunidad, horizontalidad, autonomía
Modos de la acción: voz a voz, redes sociales, vinculación puntual con Ayuntamientos y Grupos de Acción Local
Sujetos individuales que intervienen: personas residentes en forma permanente en el territorio, y peso de la población flotante
Actores: asociaciones tradicionales, grupos informales, plataformas de actores.

Fuente: elaboración propia

5. Discusión y conclusiones

Este escrito resulta una indagación acerca de procesos de acción colectiva en espacios rurales. Particularmente, se aborda el caso de la Sierra de la Demanda burgalesa, un territorio atravesado por el fenómeno de la despoblación y la etiqueta de ser parte de una "España vaciada". En estos territorios, se han ensayado distintas estrategias de participación social, desde la construcción *bottom-up* de los programas LEADER hasta las nuevas plataformas multiactorales inspiradas en los *living labs* y otros instrumentos de participación. En este contexto, los interrogantes que organizan el trabajo se vinculan con el tipo de participación social encontrada a nivel territorial, los sujetos, individuales y colectivos, que participan en estas instancias, así también como sus dinámicas para generar acciones y sostenerse en el corto y mediano plazo.

A partir de una hipótesis de trabajo que sostiene una significativa movilización social cuyos rasgos se identifican con lo que se ha definido como *activismo rural comunitario*, esta investigación explora analíticamente sus principales características. En este sentido, es importante destacar que las personas que lideran y participan en estos procesos son residentes de las localidades implicadas, pero también población flotante (a través de lazos familiares, fundamentalmente). Se detecta la ausencia de otros colectivos que han llegado en los últimos años, tales como personas migrantes

y/o nuevos residentes con una motivación más vivencial, pareciendo, en cierta medida, "ajenas" a esa proximidad local. Un resultado que puede ser de interés para acciones futuras, considerando su inclusión en las estrategias de participación existentes.

Por otro lado, las razones que explican la participación social tienen, a partir de lo analizado, un profundo sentido intangible. La cuestión del arraigo, el apego territorial o el sentido de comunidad resultan el principal vehículo de la acción colectiva. Retomando a Béjar (2000), es esa comunidad la que otorga capacidad creativa a la acción. Generar mundos de vida, en los que asentarse, sostenidos en el apego, termina siendo el gran desafío de estos espacios colectivos. De este modo, las estrategias de acción desplegadas por las iniciativas estudiadas se alejan de los verticalismos clásicos de las organizaciones, y más bien se acercan a las formas flexibles de los nuevos movimientos sociales analizados por Offe (1985). La horizontalidad resulta un valor fundamental de los procedimientos llevados adelante y renueva también el modo de vinculación con entidades público-estatales, tales como el gobierno local y/o regional.

Una cuestión que se considera vital para el surgimiento de este tipo de asociaciones proviene de los rasgos de una *ruralidad nueva*. Esta se sitúa en un momento de intensa transformación, de reconfiguración de lo rural; esto es un signo de esta nueva ruralidad que está emergiendo, pero de la que, como apunta Rivera (2022), apenas se tienen datos sobre qué tipo de interacciones e interrelaciones se están generando, y estas entidades son un ejemplo de ello. De acuerdo con esto, y como mencionó Cáceres-Feria et al. (2021), se observa cómo la acción está motivada, al menos inicialmente, por la capacidad de la población de mostrar resiliencia. Esta reacción resulta, simultáneamente, un indicador de vitalidad de las zonas rurales y, asimismo, un disparador de nuevos activismos que no solo suponen un desafío analítico, sino también una herramienta para fomentar los mundos de vida rurales, comunitarios, como territorios activos.

6. Orientaciones futuras

Sobre la base de los resultados obtenidos, se destaca la necesidad de continuar la indagación presentada en dos líneas de análisis referidas en el apartado anterior. En

primer lugar, aquello que tiene que ver con *quiénes participan*; cómo extender los ámbitos de participación, cómo incluir en estos procesos a las personas que aún *no son parte* (residentes tradicionales que no se adhieren, nuevos residentes sin vinculación territorial previa, etc.). En segundo lugar, los lazos que estos espacios podrían generar con otros actores sociales, pero también, con los actores políticos, locales y regionales. Se sostiene que buena parte de la perdurabilidad de estos activismos en el tiempo podría estar vinculada con estas dos líneas a explorar en el futuro.

7. Agradecimientos

Deseamos agradecer a personas, lugares y territorios que nos han acogido en cada una de las etapas de trabajo en esta investigación. Ha sido una experiencia muy enriquecedora personal y profesionalmente.

8. Referencias

- AGALSA (2024). *Estrategia de Desarrollo Local Participativo Leader de la Sierra de la Demanda 2023-2027*. Recuperado de: Estrategia Desarrollo Local Agalsa_CLI.pdf
- Baylina, M., y Rodó, M. (2020). Youth, activism and new rurality: a feminist approach. *Journal of Rural Studies*, (79), 189-196. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2020.08.027>
- Béjar, H. (2000). Asociacionismo y vinculación moral. *Nueva época*, (109), 223-244.
- Bock, B., y Haartsen, T. (2021) Who is afraid of population decline? The struggle of keeping rural depopulation on the Dutch agenda. *AGER: Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural (Journal of Depopulation and Rural Development Studies)*, (33), 35-56. <https://doi.org/10.4422/ager.2021.22>
- Cáceres-Feria, R., Hernández-Ramírez, M., y Ruiz-Ballesteros, E. (2021). Depopulation, community-based tourism, and community resilience in southwest Spain. *Journal of Rural Studies*, (88), 108-116. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2021.10.008>
- Camarero, L., y Sampedro, R. (2019). Despoblación y ruralidad transnacional: crisis y arraigo rural en Castilla y León. *Economía Agraria y Recursos Naturales*, (19), 59-82.

- Camarero, L. (2022). Los habitantes de los territorios de baja densidad en España. Una lectura de las diferencias urbano- rurales. *Mediterráneo económico*, (35), 45-66.
- Carrasco-Cruz, A., y Cruz-Souza, F. (2025). Return to the rural: Ambivalent place attachment among youth in rural Spain. *Journal of Rural Studies*, (119), DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2025.103724>
- Collantes, F., y Pinilla, V. (2020). La verdadera historia de la despoblación de la España rural y cómo puede ayudarnos a mejorar nuestras políticas. *Documentos de trabajo de la Asociación Española de Historia Económica*, (20).
- Devine Wright, P. (2009). Rethinking NIMBYism: The role of place attachment and place identity in explaining place protective action. *Journal of community & applied social psychology*, 19(6), 426-441.
- Diani, M. (1992). The concept of social movement. *The Sociological Review*, 40(1), 1-25.
- Durkheim, E. (2008). La división del trabajo social. Gorla.
- European Commission (EC) (2009). *Living Labs for user-drivers open innovation. An overview of Leaving Lab methodology, activities and achievements*.
- Giménez-García, R., García-Marín, R., y Cebrián-Abellán, F. (2024). Procesos de despoblación en el sur de España: el caso de la Comarca Sierra del Segura (Albacete). *AGER: Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural (Journal of Depopulation and Rural Development Studies)*, (39), 35-84. DOI: 10.4422/ager.2024.02
- Gómez, C. (2020). La lucha contra la despoblación: ¿políticas transformadoras o de paliativos? *Revista Panorama Social*, (31), 9-14.
- Guber, R. (2011). La etnografía. Método, campo y reflexividad. Siglo XXI.
- Hidalgo, C., y Hernández, B. (2001). Place attachment: conceptual and empirical questions. *Journal of Environmental Psychology*, (21), 273-281. DOI: <https://doi.org/10.1006/jevp.2001.0221>
- Hossain, M., Leminen, S., y Westerlund, M. (2019). A systematic review of living lab literature. *Journal of Cleaner Production*, (213), 976-988. DOI: 10.1016/j.jclepro.2018.12.257.
- Izquierdo, B., y Nogueira, M. E. (2023). Despoblación, territorio y comunidad. Experiencias de participación social en la provincia de Burgos. *Historia Regional*, (51), 1-14. Recuperado de <https://historiaregional.org/ojs/index.php/historiaregional/article/view/884>
- Lewicka, M. (2011). Place attachment: how far have we come in the last 40 years? *J. Environ. Psychol.*, 31(3), 207-230. <https://doi.org/10.1016/j.jenvp.2010.10.001>
- Luke, H., Dueholm, E., Evensen, D., y Köhne, M. (2018). Is activist a dirty Word? Place identity, activism an unconventional gas development across the three continents. *The extractive industries and Society*, 5(4), 524-534. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.exis.2018.09.014>

- Maguire, B., y Klinkenberg, B (2018). Visualization of place attachment. *Applied Geography*, (99), 77-88. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.apgeog.2018.07.007>
- Melucci, A. (1994). Asumir el compromiso: identidad y movilización en los movimientos sociales. *Zona Abierta*, (69) (s/d).
- Molinero, F. (2022). Caracterización, representación cartográfica y perspectivas del espacio rural de España. *Mediterráneo económico*, (35), 19-44.
- Mormont, M. (1987). The emergence of rural struggles and their ideological effects. *International Journal of urban and Regional Research*, (7), 559-578.
- Navarro, F., Woods, M., y Cejudo, E. (2015). 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), 272-288. DOI: 10.1111/soru.12079.
- Offe, C. (1985). New social movements: changing boundaries of the political. *Social Research*, (52), 817-868.
- Pérez, M. (1995). Spanish rural society in transition. *Sociologia Ruralis*, 35(3-4), 276-296.
- Rivera, M. J. (2022) Nuevos residentes y despoblación rural en España. *Mediterráneo Económico*, (35), 279-295.
- Rivera, M. J. (2009). La neorruralidad y sus significados. El caso de Navarra. *Revista Internacional De Sociología*, 67(2), 413-433. DOI: 10.3989/RIS.2008.05.11.
- Ruiz J. (2009). Análisis sociológico del discurso: métodos y lógicas. *Forum: Qualitative Social Research FQS*, (10), 2, artículo 26 (32 páginas).
- Ruiz, J., Izquierdo, B., y Rivera, M. J. (2019). La desigual vinculación al lugar de los nuevos residentes en zonas rurales. El caso de la comarca fresera de Huelva. *Revista Española de Sociología (RES)*, 28(1), 61-78.
- Santander, P. (2011). Por qué y cómo hacer análisis de discurso. *Cinta moebio*, (41), 207-224. DOI: 10.4067/S0717-554X2011000200006
- Schuster, F. (2005). Las protestas sociales y el estudio de la acción colectiva. En F. Schuster, G. Nardacchione, y S. Pereyra (compiladores), *Tomar la palabra. Estudios sobre protesta social y acción colectiva en la Argentina contemporánea* (pp. 43-83). Prometeo.
- Woods, M. (2003). Deconstructing rural protest: the emergence of a new social movement. *Journal of Rural Studies*, (19), 309-325. DOI: [https://doi.org/10.1016/s0743-0167\(03\)00008-1](https://doi.org/10.1016/s0743-0167(03)00008-1)
- Woods, M. (2006). Redefining the 'rural question': The new 'politics of the rural' and social policy. *Social Policy & Administration*, (40), 579-595. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9515.2006.00521.x>

Contribuciones de las autoras

	María Elena Nogueira	Beatriz Izquierdo
Conceptualización	70 %	30 %
Tratamiento de datos	40 %	60 %
Análisis formal	50 %	50 %
Acceso a financiación	0	0
Investigación	40 %	60 %
Metodología	60 %	40 %
Gestión del proyecto	60 %	40 %
Recursos	0	0
Software	0	0
Supervisión	60 %	40 %
Validación	60 %	40 %
Visualización	40 %	60 %
Redacción (borrador)	40 %	60 %
Redacción final (revisión y edición)	40 %	60 %

Para más información, ir a CRediT: <https://casrai.org/credit/>

Extended abstract

1. Introduction

In recent years, the processes of collective action and mobilization unfolding in certain rural areas of Spain –commonly referred to as “*Empty Spain*” (*España vaciada*)– have gained renewed academic and political attention. This label has encouraged the design of strategies and public policies aimed at reversing the fragile and weakened image of rurality that the term projects onto public opinion. The expression also refers to its population, often portrayed as possessing a vulnerable social and cultural capital, with community networks that gradually erode as depopulation advances.

Against this backdrop, the study analyzes the processes of collective action developing in rural territories that appear, at first glance, to be more recessive in terms of social capital. Specifically, it seeks to answer the following questions: What kinds of social participation are being built in territories with these characteristics? What profiles become involved in these participatory experiences? What claims and demands do they articulate? And what dynamics of organization and continuity sustain them?

The working hypothesis holds that, in these apparently less dynamic areas, significant social mobilization occurs, driven by individuals with strong territorial ties who develop participatory initiatives grounded in rootedness and belonging. The study thus recovers the role of collective action in rural areas and explores a type of mobilization anchored in three interrelated drivers: the revalorization of the idea of community, the recognition of the rural, and the implementation of collaborative actions that transcend the boundaries of political and administrative actors.

Accordingly, the main objective is to analyze and understand the intense collective action observed in the study area –an action capable of generating social and cultural capital, promoting forms of rootedness and settlement, and ultimately redefining the idea of community. One of the distinctive aspects of these entities lies in the largely intangible outcomes they pursue: on the one hand, enhancing the recognition of rural territories, and on the other, advocating for a renewed rural image that challenges long-standing stereotypes.

2. Methodology

The research draws upon theoretical contributions that examine new forms of collective action in rural contexts. Foundational studies by Woods (2003) and Mormont (1987) explored emergent modes of rural mobilization in France, England, and the United States, while more recent work (Luke et al., 2018) highlights connections between activism and place identity (Devine-Wright, 2009), understood as a key factor in the formation of local identity. Béjar's (2000) notion of the "creative community" further informs this study, emphasizing the capacity of collective practices to generate new social meanings and bonds.

The methodological design follows a **qualitative approach**, combining **participant observation** and **in-depth interviews** conducted in two stages. While grounded theory principles were applied –particularly in data coding– the research process was also guided by theoretically informed categories that provided an initial conceptual orientation.

The case study focuses on **Sierra de la Demanda**, located in the southeastern part of the province of Burgos (Northern Spain). This area exemplifies a regressive form of rurality from a sociodemographic perspective. Interest in the field site emerged in November 2020, when one of the researchers became involved in *El Valle Digital*, an initiative promoting digital participation in rural communities. Alongside *El Valle Digital*, four additional initiatives were examined: *Repuebla*, *Ábrego*, *El Bardal*, and *Tierra de Lara*. The latter, founded in 2008, represents the most established case, while the remaining initiatives were created within the last decade. The most recent –*El Valle Digital* and *El Bardal*–emerged during the COVID-19 pandemic. These cases were selected for their comparable origins and their shared reliance on **digital technologies and social media** as tools for social mobilization.

3. Results and discussion

The findings reveal a significant revaluation of the rural as territories of opportunity, challenging the persistent narrative of rural decline. This redefinition is driven by local actors who seek to position rural life as active, creative, and socially cohesive. Their mobilization emphasizes the role of rural populations in decision-making processes and demands the protection of vibrant, sustainable rural territories. This dynamic is sustained by a strong sense of belonging that extends beyond local

boundaries. The initiatives demonstrate an innovative capacity to foster collective dynamism, constituting what could be considered an emergent conceptual category of rural mobilization. Rooted in affective components such as attachment to place and community identity, these movements embody a contemporary reformulation of the idea of "community." Unlike traditional associations, these collectives operate through horizontal and participatory governance, often independent from formal political or administrative structures. Although occasional collaborations with Local Action Groups (LAGs) occur, decision-making remains collective and autonomous within each initiative. This mode of organization not only enhances community bonds but also renews the ways in which these entities interact with public institutions at the local and regional levels.

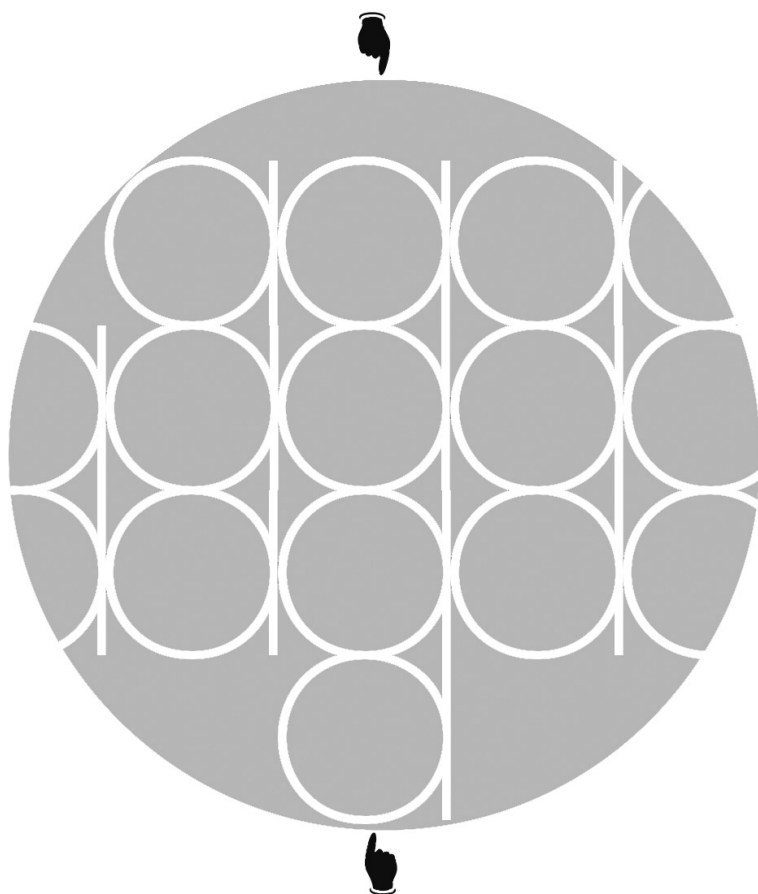
Furthermore, the results also highlight the inclusive nature of these mobilizations. Participants represent heterogeneous social groups –diverse in gender, age, origin, place of residence, and political orientation– who, under ordinary circumstances, might not engage with one another. Nonetheless, certain forms of underrepresentation persist, particularly among migrant populations and newer residents motivated by lifestyle or personal experience, who often remain partially disconnected from community networks. The analysis underscores that the primary motivations for social participation in these contexts possess an **intangible yet fundamental nature**. Rootedness, territorial attachment, and a sense of community emerge as the central drivers of collective action. Following Béjar (2000), it is precisely this community dimension that endows social action with creative capacity and transformative potential. The initiatives studied move away from traditional vertical organizational models, instead adopting **flexible and** horizontal structures akin to the "new social movements" described by Offe (1985). This organizational style reflects a broader trend toward collaborative and affective forms of activism within contemporary rurality.

4. Conclusions and future directions

The study contributes to current discussions on the emergence of a "new rurality," defined by transformation, resilience, and social innovation. These processes reveal the dynamism of rural areas and offer a foundation for renewed analytical approaches to rural activism.

Future research should further explore the long-term sustainability of these initiatives, their capacity to integrate underrepresented groups, and their potential influence on rural policy-making. Moreover, comparative studies across different regions could provide valuable insights into how digital technologies, affective belonging, and horizontal governance are reshaping collective action in contemporary rural Europe.

Reseñas bibliográficas



ager • n° 42 • julio-diciembre 2025
Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural
Journal of Depopulation and Rural Development Studies

Experiencias agroecológicas frente a la crisis del mundo rural.

Julia Varela, Ángel Gordo, Pilar Parra y Alejandra Val Cubero (2025).

Ecologistas en Acción, 274 pp. ISBN: 978-84-127774-1-3.

Luis López-Laínez

Universidad de Cádiz

luislopezlainez@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0009-0002-0770-3721>



Experiencias agroecológicas frente a la crisis del mundo rural escrito por Julia Varela, Ángel Gordo, Pilar Parra y Alejandra Val Cubero, invita a una reflexión crítica desde el análisis empírico de diferentes proyectos de emprendimiento y desarrollo agroecológico, para comprender la situación actual del sector agroalimentario, así como necesidades y peligros que acechan al mundo rural.

La obra comienza con un capítulo de presentación firmado por los/as autores/as del libro, en el que defienden la agroecología como solución para hacer frente a los impactos del actual sistema capitalista sobre el mundo rural. Entre estos efectos introducen problemas como la desaparición del campesinado, el fracaso de las políticas agrarias, los peligros del capitalismo verde, así como la pérdida de la soberanía alimentaria.

El libro se divide en dos partes, la primera, más extensa, se denomina «relatos de vida de dinamizadores de la política agroecológica», recoge una serie de testimonios de colectivos afines a la política agroecológica. Y lo hace a partir de entrevista con integrantes de estas entidades, convertidas en relatos para dar una

mayor continuidad al texto y a la lectura. En estos relatos se incluye cómo fueron llegando a los modelos agroecológicos, sus logros, pero también sus fracasos, las limitaciones que han tenido y su visión de futuro, con testimonios personales y basados en la experiencia. Encontramos historias de proyectos sociales centrados en la ecología y la participación, personas que custodian bancos de semillas autóctonas, ganaderos, granjeras de pollos, vaqueros o experiencias que combinan el arte y la cultura con lo rural. En el caso del Colectivo Kanpoko Bulegoa el relato incluye dos voces de una misma historia que gana así en detalles y complementos de esas vivencias y proyectos agroecológicos. Esta narrativa a dos voces permite al lector llegar a la misma experiencia agroecológica desde caminos diversos, ello supone un elemento enriquecedor y que aporta mayor comprensión sobre la historia narrada.

La segunda parte incluye tres relatos de analistas comprometidos con el mundo rural a los que se les pide que analicen su interés por el mundo rural desde su propia trayectoria vital y profesional (o 'egohistoria'). En esta sección, nos encontraremos con los trabajos de Manuel González de Molina, académico, persona activa en la política agraria de Andalucía y uno de los fundadores del primer Master en Agroecología en el estado; junto a Eduardo Sevilla Guzmán, catedrático y gran estudioso del campesinado y la agroecología, quien fue director hasta su fallecimiento del primer Master Universitario en Agroecología y a cuya memoria y labor se dedica el presente libro. Desde Asturias conoceremos la vida profesional y visiones de Jaime Izquierdo Vallina. En tercer lugar, Ramón Villares Paz de la Universidad de Santiago de Compostela, con su experiencia sobre el mundo rural gallego.

La obra aborda cuestiones de actualidad como son la crisis sistémica y una creciente preocupación por el futuro del mundo rural. Las críticas al actual sistema capitalista basado en la explotación sin control de los recursos naturales están presente de forma transversal en todos los testimonios publicados y así se narra por parte de uno de los colectivos cuando señala que: «Todas las comunidades autónomas optan por la 'modernización' un modelo productivo basado en la intensificación, la concentración y la gran agroindustria. Es una estrategia totalmente errada. Supone la pérdida de todo el pequeño campesino» (Mikel Kormenzana, Asociación Ganadera Bedarbide Kormenzana, en Varela et al., 2025, p. 80) .

Las formas de vidas y el desarrollo rural aparecen en la obra de la mano de las personas que configuran el libro para reflejar la vida en los pueblos hace varias décadas, sus estilos, sus formas de trabajar y de producir alimentos, a la vez que

muestran los cambios experimentados desde su conocimiento del territorio y estando muy presente la preocupación por el futuro del sector primario y la continuidad de la vida rural. Rudi Esteban, del Colectivo Quercus Sonora, comenta: «No hay cabida para la vida que hacían mis abuelos en el campo, eso ha desaparecido y no creo que se pueda recuperar ya» (en Varela et al., 2025, p.154).

El libro incorpora reflexiones sobre cuestiones claves para el mundo rural a través de sus testimonios, como la falta de relevo generacional en el sector primario, donde la moda neorrural no genera el empuje suficiente para la continuidad en la agricultura. Un panorama que impacta de manera decisiva sobre la soberanía alimentaria y nuestro bienestar tal y como afirma Marijo Imaz, del Servicio de Dinamización Local Agroecológica Ekoizpen Urduña: «La soberanía alimentaria y la agroecológica no son una alternativa, son el camino que hay que seguir. El papel de la dinamización también es fundamental» (en Varela et al., 2025, p.100).

También se aborda el análisis de las políticas públicas sobre el sector primario y el mundo rural, desde la Transición española hasta la actualidad. Estas políticas han ido fijando el rumbo del campo y del medio natural –según apunta Jaime Izquierdo Vallina, en su texto autobiográfico «Uniendo orígenes, forjando un legado»– con decisiones tomadas desde despachos sin tener en cuenta las formas de gestión de las comunidades campesinas de cada territorio. Así, a través de diferentes voces podemos conocer los impactos que estas políticas públicas han tenido sobre el campo, no sólo en el territorio nacional, sino también en otros espacios de la Unión Europea.

Dos cuestiones transversales de interés en esta obra son la creación de comunidad y la perspectiva de género. Se analizan procesos participativos y la comunicación horizontal en los modelos agroecológicos, cómo a través de la unión y la participación estas personas consiguieron retos importantes para sus territorios. Pero también vemos las sombras y las dificultades para liderar y mantener estos sistemas comunitarios. Respecto a la perspectiva de género, podemos apreciar que existe una cierta paridad en las experiencias contadas de hombres y mujeres, aunque en la segunda parte todos los testimonios son masculinos. Así, se echa de menos un mayor análisis sobre las formas de vida y los obstáculos que se encuentra la mujer rural.

En resumen, el libro *Experiencias agroecológicas frente a la crisis del mundo rural* destaca por tratar cuestiones y problemas de gran actualidad, de una forma reflexiva y crítica, a través de colectivos asentados en el territorio rural. Atiende a cuestiones como la pérdida del campesinado y las formas de vida rurales, el impacto

de las políticas agrarias, el desarrollo de la agroindustria o el papel de la soberanía alimentaria. Además, muestra alternativas que pasan por una transformación del sistema capitalista neoliberal actual hacia modelos más sostenibles, inclusivos y respetuosos desde el punto de vista social y ambiental. Como nos recuerda El Colectivo La Troje, "los guardianes de las semillas" desde la Sierra Norte de Madrid, el paisaje que tenemos es resultado de las políticas sociales y económicas que se ponen en marcha: «El paisaje es un reflejo de lo social, de lo económico y de lo humano. Una sociedad más racional o equilibrada, con otra forma de hacer las cosas, generaría también otro tipo de paisaje, otra territorialización del entorno. Una ciudad bien diseñada, con zonas peatonales, arbolado, es el reflejo del modelo social ... en el medio rural es un poco lo mismo... territorializar no es dejar el terreno en manos de cualquiera, es tomar las riendas. Entiendo el paisaje como un medio modificado por el ser humano y esa modificación puede ser pragmática, racional, bonita y productiva» (Óscar Pérez, Colectivo La Troje, en Varela et al., 2025, p. 70). Estamos ante una obra organizada y estructurada desde el rigor académico, con una redacción a modo de testimonios en primera persona que la convierte en un auténtico ejemplo de transferencia desde la academia a la sociedad civil, en una temática de tremenda importancia. Leer esta obra permite tomar consciencia sobre cuestiones que afectan a nuestras vidas diarias y que habitualmente se encuentran silenciadas, pero que son clave conocer para abordar soluciones ante el eminente colapso del sistema económico y social que habitamos en estos momentos.

Handbook on Rural-Urban Linkages in the Global South.

C. Tacoli, I. Agergaard, M.H. Andreassen, D. Brown (eds).

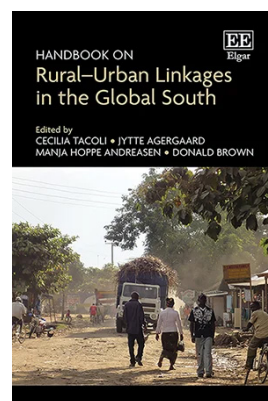
Edward Elgar Pub., 2025, 349 pp.

Joan Josep Pujadas Muñoz

Universitat Rovira i Virgili, Tarragona

joanjosep.pujadas@urv.cat

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8230-4523>



The book under review offers a transcontinental perspective on the flows and interactions between rural and urban domains, with numerous examples drawn from Africa, Asia, and Latin America. In this volume, the terms "rural" and "urban" are not presented as fixed or sharply defined categories, but rather in relational terms. The rural and the urban are conceived as interconnected spaces within a continuum of economic, social, political, and environmental linkages. In other words, the book adopts a relational and processual approach, rather than a statistical or administrative classification based on a dichotomous view. Tacoli's position is critical of administrative and political categorizations that portray rural and urban as discrete categories through censuses and public policies. The book argues that such divisions are arbitrary and of limited value for understanding the real dynamics of the Global South, where the flows of people, goods, money, and information constantly cross these boundaries.

The handbook also illustrates how countries in the Global South use very different definitions of what is considered rural or urban—based on population size,

density, administrative functions, or types of employment. However, the various contributors agree that these definitions fail to capture the complexity of contemporary territorial processes. The Handbook proposes understanding rural and urban within a multiscalar territorial framework, in which local processes are linked to national and global dynamics—such as migration, supply chains, or environmental policies. In short, "rural" and "urban" in this book are not closed spaces but dynamic positions within networks of interdependence. What is essential is to study the connections and transformations between them, rather than the boundaries that separate them.

It may be useful for the reader to recall the genealogy of the term "Global South". The concept emerged in the 1990s as an alternative to the term "Third World," originally coined by Alfred Sauvy (1952). In the following decades, authors such as Frantz Fanon, Samir Amin, Immanuel Wallerstein, and Andre Gunder Frank contributed to developing a critical view of the world system, which later influenced the notion of the Global South. Parallel to World-System Theory, Dependency Theory also evolved, proposing that underdevelopment is not a prelude to development but rather a structural condition resulting from the dependent integration of peripheral countries into the global economy (Cardoso and Faletto, 1969; Dos Santos, 1970; Gunder Frank, 1967; Amin, 1973).

In the late 1970s, a commission chaired by former German Chancellor Willy Brandt introduced the North–South categorisation, mapping global inequalities in spatial rather than ideological terms. From then on, classifications such as "non-aligned countries" or "Third World" were gradually replaced by the more general term "countries of the South" (Brandt, 1980). From the 1990s onwards, with globalisation and the decline of Cold War categories, the term "Global South" began to be used in academic and policy contexts to emphasise global interdependencies and postcolonial asymmetries (Escobar, 1995; Chakrabarty, 2000; De Sousa, 2009, 2014; Mahler, 2017).

The book is organised into five sections and twenty-one chapters, preceded by a dense and stimulating introduction by the editors. The first section focuses on the critical analysis of the sources documenting urbanisation processes. The second, drawing mainly on evidence from various African countries, examines the simultaneous and interconnected processes of rural settlement transformation and the emergence of new urban centres, most of which are small in demographic size but perform urban functions such as service provision and market intermediation. The

third part brings together essays showing how this dual process of de-ruralisation and urbanisation is driven by mobility—of people, goods, and ideas—and by the migration (permanent, temporary, or circular) of younger and more skilled sectors of the population to these emerging urban centres. The fourth section analyses the interface connecting both systems, where peri-urban areas become zones of urban expansion, transforming former rural landscapes into spaces for real estate speculation. Finally, the fifth section focuses on governance challenges arising in these new interstitial settlements, which constitute the main locus of occupational, residential, and economic transformation.

Above all, the introduction of the volume takes an early stand against the prevailing trend of applying universally pre-established schemes of rural–urban linkages and urbanisation processes, largely derived from European experiences of the nineteenth and twentieth centuries. Tacoli and colleagues argue that, rather than a linear relationship, rural–urban linkages are best understood as a complex and evolving network of connections across a specific space that can be described as “local,” yet is increasingly influenced by translocal links reflecting what happens elsewhere, often at considerable distance. The interconnections between rural and urban areas are fundamental to structural transformation—the transition from predominantly agrarian economies, where most of the population works in agriculture, to economies concentrated in manufacturing and services. This structural transformation often entails migration from rural to urban areas, where non-agricultural jobs are concentrated, and is therefore closely tied to urbanisation.

For greater clarity in my assessment of the Handbook’s contributions, I have organised them into six sections that summarise the main debates and help to appreciate the outstanding contributions of this collective work.

Urbanization and economic development

The editors of the book address the relationship between urbanisation and economic development. Drawing once again from the Western experience (Europe and North America), it might seem inevitable that urbanisation and development go hand in hand. The authors distance themselves from this perspective, arguing that the major Western urbanisation processes were heavily influenced by the colonial structures that shaped the world economy at the time. The evidence presented in the

essays that make up the book shows that this positive correlation between urbanisation and development does not hold in the urban transitions of Global South countries. B. Li (Chapter 4), for instance, shows that in China, urban growth and economic development have indeed gone together. However, although the country's rapid urbanisation has been essential to its economic growth by providing cheap labour for industrial expansion, it has come at the cost of systematic social and material exclusion of new urban dwellers, confined to suburban peripheries.

Urban centre definition

A crucial methodological issue concerns how to define what constitutes an urban centre, given the wide variety of criteria used internationally—from Japan's threshold of 50,000 inhabitants to Iceland's 200. In addition to population size, other criteria are also used, such as the density of built-up areas or the proportion of residents employed outside agriculture. Chapter 5 (Roy, Zerah and Denis) describes the economic structure and living conditions in India's smaller urban centres, where a large share of the population lives. They use the concept of "subaltern urbanisation," defined as a network system in which the base of the urban hierarchy—the smaller towns—gains greater visibility. India is a particularly interesting case, as "city" status is granted by provincial governments based solely on administrative designation. At the same time, national censuses employ the category of "census towns," defined according to demographic, socio-economic, and spatial criteria that differ from those applied to official cities.

Clearly, having coherent definitions of what is meant by an urban settlement would help in understanding urbanisation dynamics and developing policies. Among recent attempts to standardise definitions is the Degree of Urbanisation (DEGURBA) methodology, endorsed by the United Nations Statistical Commission, which uses geospatial population data and classifies settlements according to population density (Dijkstra et al., 2021).

Fadda and Heinrigs (Chapter 3) express similar concerns about the enormous diversity of definitions between countries and even over time, which poses major obstacles to international comparison and policy design. In Africa, small towns account for most urban settlements, and improving their measurement is essential for appropriate urban policy and resource allocation. However, collecting demographic

and economic data often exceeds the financial and technical capacities of national and local administrations. Their chapter describes the Africapolis database, which combines census data, satellite imagery, and other cartographic sources to generate internationally comparable data. Africapolis defines an urban agglomeration as a continuous built-up area with less than 200 metres between buildings and a minimum of 10,000 inhabitants. The results highlight the statistical significance of small towns of under 100,000 inhabitants, which represent more than 90% of all urban centres in the region. In many cases, these emerging towns result from in situ urbanisation, meaning they "graduate" from being large villages to small towns through natural population growth rather than rural–urban migration (Menashe-Oren and Bocquier, 2021).

D. Potts (Chapter 2) acknowledges the important contribution of the Africapolis database but argues that measuring urbanisation based solely on density can be misleading, as it inevitably overlooks local physical and socio-economic contexts. This leads to many large, compact villages—where agriculture remains the main activity—being classified as urban. Urbanisation is a complex process involving social and economic change, and a more detailed definition of "urban" (considering functions, economic structure, and employment sectors) is less likely to produce controversial or distorted data.

Land value

Land value changes rapidly during regional transitions from rural to urban-centred economies. Anderson (Chapter 6), after a longitudinal study of 55 villages in six African countries, describes how the opening of land markets to private investors has led to growing polarisation between farmers in remote areas and those with access to urban food markets. The latter have benefited more, attracting investment from medium-scale farmers based in cities. As a result, land access has become increasingly unequal over time.

In Vietnam (Chapter 7, Gillen, Tuan and Rigg), the transformation of rural livelihoods is linked to the economic reforms launched in 1986, which triggered a period of unprecedented economic growth, urbanisation, and rural change. Rather than a linear transition from rural to urban, this dynamic is better described as an interrelation between the two worlds, where rural areas now display urban characteristics, while

megacities retain essential rural features. The authors conclude that, for now, Vietnam's urban transition differs markedly from that of the Global North. Instead of agricultural workers migrating to cities for industrial and service jobs, factories have relocated to rural areas. As local industrialisation advances, younger generations seek factory work while older ones maintain family rice farms, which remain central to community identity and relations.

This process bears similarities with that described by Roy, Zerah, and Denis (Chapter 5) in the Indian context. In both India and Vietnam, the assumption that economic growth goes hand in hand with agglomeration and rural–urban migration does not hold up to critical scrutiny. Rather, widespread mobility—more than migration per se—seems to better describe this key aspect of rural livelihoods.

Mobility

Mobility in its many forms (from permanent migration to short-term circular mobility and daily commuting) is a central feature of rural–urban linkages and has undergone substantial transformations in recent decades. As transport and communications improve, people move more frequently in search of opportunities elsewhere. In Vietnam (Chapter 7) and India (Chapter 5), mobility is spatially limited, as workers commute to factories relocated in rural and small-town areas. This largely depends on a diversified local economy that allows residents to combine agricultural and non-agricultural activities. In less diversified local economies with limited opportunities, long-distance migration becomes a better option. However, this does not necessarily mean permanent migration, as some policies discourage it, and many individuals wish to maintain ties with their rural homes for security.

The book highlights the growing importance of spatial connectivity and multidirectional linkages through the concept of translocality. This concept emphasises the significance of networked places and flows beyond human mobility—such as the circulation of ideas, knowledge, capital, and goods—in shaping livelihoods. Kuiper and Greiner (Chapter 8) show how translocality provides a useful conceptual framework for understanding the links between migrant labour in Kenya's global horticultural production and transformations in their home regions. Workers move temporarily, investing their savings in their rural places of origin, where they plan to return, rather than in destination cities. Family members manage land and livestock,

and children are cared for by relatives. This has important implications for rural transformation in remote areas, where the ability (or inability) to migrate can exacerbate social polarisation. Andersson (Chapter 6) makes a similar point for Sub-Saharan Africa, where the seasonal influx of urban migrants working in agriculture benefits wealthier households with larger farms but can burden poorer ones.

Rural-urban interface

Peri-urban areas are the immediate spatial interface between rural and urban systems—zones of transition where the use of natural and urban resources overlap and often come into conflict, with significant implications for urban planning, land markets, and environmental management. Chapter 19 (Brown and Manda) illustrates the disputes between local authorities and traditional chiefs in Mzuzu, Malawi, highlighting competing interests around land access, which has gained value in peri-urban contexts. Here, ambiguous governance arrangements and overlapping land tenure systems exacerbate environmental degradation and the marginalisation of poor and vulnerable groups.

Lambert (Chapter 16) describes the dynamics of land subdivision in the peri-urban areas of Lima, Peru. There, illegal land subdivision—tellingly referred to as land trafficking—drives unprecedented urban expansion on steep slopes considered high-risk zones, home to nearly a third of the city's population. In these geographically remote areas, largely beyond conventional planning and policy reach, residential settlement often precedes the installation of infrastructure and basic services, while local governance structures enable speculation on public, communal, and protected lands.

Peri-urban transformations must also be understood within the broader context of access to land and housing within urban centres and how these factors interact with mobility. Zhu and Liu (Chapter 11) show that migrants are drawn to manufacturing jobs in industrial parks located in Shanghai's peri-urban areas. By contrast, local residents work in agriculture and services but also supplement their income by renting rooms to migrants. Private renting and small-scale informal rental markets also provide extra income for homeowners in Dar es Salaam's peri-urban areas. Chapter 15 (Andreasen and Agergaard) adopts suburbanisation as a conceptual framework to examine the drivers and dynamics of urban expansion, focusing on the

gradual construction of residential housing by middle- and upper-income groups amid complex informal land transactions.

Food

Food is a fundamental element of rural–urban linkages. With urbanisation, the share of the global population not producing food continues to grow, as does the number of middle- and high-income consumers with changing dietary preferences, often associated with more energy-intensive production. While this can have negative impacts on land and water use, peri-urban and rural producers able to respond to higher-value food demand benefit from these opportunities. However, this is not always the case, reflecting the heterogeneous nature of the peri-urban interface. For instance, agriculture is not practised among residents of the suburban neighbourhoods of Dar es Salaam described by Andreasen and Agergaard (Chapter 15), as land there has become more valuable as urban real estate than as a productive asset. Research in other peri-urban areas of Dar es Salaam and Mwanza also suggests that farmers are being progressively displaced by the high costs of land regularisation, forcing them to sell their land and relocate.

Urban food demand also drives the growth of some small towns, although this varies depending on the nature of products and value chains. Mukwaya et al. (Chapter 22) describe how food demand in two secondary urban centres in Uganda extends far beyond city limits, encompassing distant rural areas. Yet this growing interdependence—further stressed by environmental crises—remains largely overlooked in urban and national policy frameworks.

In conclusion, the recognition that over the past four or five decades rural–urban transformations have occurred primarily in Global South contexts has spurred academic debate about the relevance and direction of theorising the urban (Randolph and Storper, 2022) and the rural (Gillen et al., 2022). By proposing the term ruralisation in contrast to urbanisation, Gillen et al. (2022) emphasise the importance of understanding how rural–urban linkages shape livelihoods and their ongoing interaction with rural life. By insisting that rural life persists through dynamics such as in situ ruralisation, extended ruralisation, and rural returns, they challenge the idea that urbanisation is a

global, inevitable, and all-encompassing process, as proposed by advocates of planetary urbanisation (Brenner and Schmid, 2015). These universalising conceptualisations are also resisted by a diverse group of urban scholars, influenced by postcolonial, feminist, and subaltern studies, who have applied a political and epistemological strategy of provincialising urban theory (Derickson, 2015). Others have taken a less radical stance, calling for a revitalisation of urban theory that recognises that some regions of the Global South are urbanising along specific historical and geographical trajectories (Randolph and Storper, 2022; Fox and Goodfellow, 2021). As Fox and Goodfellow (2021) argue, "it is not only the 'southernness' or postcoloniality of Southern cities that distinguishes them. It is also the fact that late urbanisation within the global urban transition brings particular challenges and opportunities."

References

- Amin, S. (1973). *Le développement inégal: Essai sur les formations sociales du capitalisme périphérique*. Paris: Éditions de Minuit.
- Brenner, N.; Schmid, C. (2015) 'Towards a new epistemology of the urban?', *City*, 19: 151–182.
- Cardoso, F. H.; Faletto, E. (1969). *Dependencia y desarrollo en América Latina: ensayo de interpretación sociológica*. México: Siglo XXI.
- Chakrabarty, D. (2000). *Provincializing Europe: Postcolonial thought and historical difference*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Derickson, K.D. (2015). 'Urban geography I: Locating urban theory in the "urban age"', *Progress in Human Geography*, 39(5): 647–657.
- Dijkstra, L.; Florczyk, A.J.; Freire, S.; Kemper, T.; Melchiorri, M.; Pesaresi, M.; Schiavina, M. (2021). 'Applying the Degree of Urbanisation to the globe: a new harmonised definition reveals a different picture of global urbanisation', *Journal of Urban Economics*, 125 (September).
- Dos Santos, T. (1970). The Structure of Dependence. *American Economic Review*, 60(2): 231–236.
- Escobar, A. (1995). *Encountering development: The making and unmaking of the Third World*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Escobar, A. (2004). Beyond the Third World: Imperial Globality, Global Coloniality and Anti-Globalisation Social Movements. *Third World Quarterly*, 25(1): 207–230.
- De Sousa Santos, B. (2009). A non-occidental West? Learned ignorance and ecology of knowledge. *Theory, Culture & Society*, 26(7-8): 103–125.
- De Sousa Santos, B. (2009). *Una epistemología del Sur: la reinención del conocimiento y la emancipación social*. México: Siglo XXI / CLACSO.

- De Sousa Santos, B. (2014). *Epistemologies of the South: Justice against epistemicide*. Boulder, CO: Paradigm Publishers / London: Routledge.
- Fox, S.; Goodfellow, T. (2021). 'On the conditions of "late urbanisation"', *Urban Studies*, 59(10): 1959–1980.
- Frank, A. G. (1967). *Capitalism and Underdevelopment in Latin America: Historical Studies of Chile and Brazil*. New York: Monthly Review Press.
- Gillen, J.; Bunnell, T; Rigg, J. (2022) 'Geographies of ruralization', *Dialogues in Human Geography*, 12(2): 186–203.
- Independent Commission on International Development Issues. (1980). *North–South: A programme for survival*. London: Pan Books.
- Mahler, A. G. (2017). Global South. En E. O'Brien (Ed.), *Oxford bibliographies in literary and critical theory*. New York: Oxford University Press.
- Mahler, A. G. (2018). *From the Tricontinental to the Global South: Race, Radicalism, and Transnational Solidarity*. Durham: Duke University Press.
- Menashe-Oren, A. and Bocquier, P. (2021) Urbanization is no longer driven by migration in low- and middle-income countries (1985–2015), *Population and Development Review*, 47(3): 639–663.
- Randolph, G.F.; Storper, M. (2022). 'Is urbanisation in the Global South fundamentally different? *Comparative global urban analysis for the 21st century*', *Urban Studies*, 60(1): 3–25.
- Sauvy, A. (1952). Trois mondes, une planète. *L'Observateur*, 118 (14 agosto), p. 14.



Sumario

<i>Contribuciones y limitaciones de los programas LEADER en la diversificación económica rural: Alcarria conquense, España (1991-2023)</i>	5
<i>Francisco José Gallego Moreno, José Alvaro Hernández Flores, José-María Díaz-Puente, Cintya Elizabeth Manrique Anticona</i>	
<i>La agricultura ecológica valenciana. Diagnóstico del sector y evaluación de las políticas regionales mediante una acción de investigación participativa</i>	51
<i>Carles Sanchis-Ibor, Laura Arnalte-Mur, Amparo Blázquez-Soriano, Marta García-Mollá, Víctor Martínez-Gómez, Olga Moreno-Pérez, Dionisio Ortiz-Miranda</i>	
<i>El enfoque de la acción LEADER en los municipios con mayor riesgo de despoblación de Aragón (España) (2014-2020)</i>	91
<i>Alberto Serrano Andrés, Eduardo Pérez Sosa, Isabel Suñén Lavilla</i>	
<i>El ecosistema electoral de Galicia (España): El papel de los territorios rurales en las elecciones autonómicas de 2024</i>	137
<i>Juan Jesús González Rodríguez, Luis Barreiro-Castro</i>	
<i>Estrategias de participación social en la "España vaciada". Un análisis sobre el activismo rural en la sierra burgalesa</i>	171
<i>María Elena Nogueira Joaquín, Beatriz Izquierdo Ramírez</i>	
<i>Reseñas bibliográficas</i>	203



CEDDAR

CENTRO DE
ESTUDIOS SOBRE
LA DESPOBLACIÓN
Y DESARROLLO DE
ÁREAS RURALES



**Universidad
Zaragoza**



**VNIVERSITAT
ID VALÈNCIA**