



**AgEcon** SEARCH  
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

*The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library*

**This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.**

**Help ensure our sustainability.**

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

[aesearch@umn.edu](mailto:aesearch@umn.edu)

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

# Los órganos de decisión de los grupos de acción local en el periodo 2007-2013 en España: relaciones entre los actores del medio rural

HUGO SACRISTÁN LÓPEZ (\*)

FRANCISCO MARTÍNEZ ARROYO (\*\*)

JOSÉ LUIS YAGÜE BLANCO (\*\*\*)

## 1. INTRODUCCIÓN

En el año 2016 culmina en España un intenso proceso de programación de las políticas de desarrollo rural que alcanzará su horizonte en el 2020 y que supondrá un marco de oportunidades para la gran mayoría del territorio. El enfoque LEADER (*Liaisons Entre Activités de Développement de l'Economie Rural*) continúa siendo un eje específico de la política de desarrollo rural de la Unión Europea, manteniendo su integración con la Política Agraria Común (PAC) desde su segundo pilar y garantizando así el uso de su metodología (European Commission, 2006a). Más aún, con el nuevo impulso que la normativa comunitaria da a la metodología LEADER, se amplía su potencial campo de actuación al volver a mirar al resto de fondos estructurales y atraer al medio urbano a través del

---

(\*) Técnico de Gestión en Oficina de Transferencia de Tecnología. Universidad Politécnica de Madrid.

(\*\*) Consejero de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural en Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

(\*\*\*) Profesor del Grupo de Investigación en Planificación y Gestión Sostenible del Desarrollo Rural-Local (GESPLAN). Universidad Politécnica de Madrid.

---

- Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros, n.º 245, 2016 (47-66).

Recibido febrero 2016. Revisión final aceptada agosto 2016.

Desarrollo Local a cargo de las Comunidades Locales (European Commission, 2014; European Union, 2013; Massot, 2012). LEADER entra así en un periodo de madurez ampliando su potencial. Sin embargo, cabe preguntarse si los Grupos de Acción Local (GAL), como piedra angular de LEADER, responden en la realidad como estructuras de participación y decisión comunitaria. Conviene para ello recordar brevemente el hilo conductor de la reflexión que llevó a su creación a través de la iniciativa LEADER.

Las áreas rurales son sistemas dinámicos y complejos en los que se relacionan gran variedad de factores (Sancho y Reinoso, 2012; Frutos, 2006), con particularidades frente a lo urbano y con múltiples factores a tener en cuenta que han desplazado a la producción agraria como factor hegemónico (Rubio, 2010; Matthews, 2005; Delgado, 2004). De esta forma, se puso de manifiesto durante los años 1980 la necesidad de trabajar en estrategias de desarrollo de estos territorios que diversificaran su economía (Díaz-Puente, Yagüe y Afonso, 2008; Saraceno, 1994) y reforzaran aspectos como el turismo, la conservación ambiental, la industria vinculada al territorio o las manifestaciones identitarias y culturales (De San Eugenio y Barniol, 2012). Es precisamente en la gestión y ordenación de estos y otros elementos, como la estructura social, el territorio y el contexto institucional y socio-político (Moscoso, 2005), donde se genera el desarrollo rural, aunando el desarrollo social y económico de estas áreas con el mantenimiento del medio, favoreciendo así un desarrollo sostenible (Márquez, 2002).

La Iniciativa LEADER nació en 1990 para tratar los graves problemas estructurales del medio rural, con territorios marcadamente agrarios y con un tejido social muy debilitado a causa de los procesos migratorios y del envejecimiento poblacional (Red Rural Nacional, 2011; Tormo, 2008; Frutos, 2006). Apoyándose en los recursos endógenos de los territorios (Ray, 2000; Shortall, y Shucksmith, 1998), LEADER surge con un enfoque propio para abordar unos retos desde una perspectiva territorial, integral y multisectorial (Esparcia y Escribano, 2012; Van der Ploeg y Long, 1994), con una metodología ascendente y con unas estructuras, los GAL, encargadas de estimular el desarrollo mediante proyectos concretos (European Commission, 2006b; Martínez, 2006; García, Febles y Zapata,

2005). Probablemente sea esta la novedad más importante del enfoque LEADER: la descentralización de la gestión de los recursos hacia los GAL, favoreciendo que el desarrollo de los territorios sea guiado por su propia población (Red Rural Nacional, 2011; Tolón y Lastra, 2007; Ray, 1997). La participación de una comunidad es una herramienta que permite atender a sus particularidades propias y generar nuevas relaciones (Murdoch, 2000). En este sentido, los GAL deben ser capaces de canalizar la participación ciudadana en los procesos de gobernanza europea (Shucksmith, 2010); de integrar a los principales actores de la vida civil, económica y administrativa; y de generar sinergias que avancen hacia un desarrollo integral y de mayor capital social (De San Eugenio y Barniol, 2012; Nardone, Sisto y Lopolito, 2010; Just *et al.*, 2000).

La dinamización del desarrollo rural en España ha vivido un proceso que ha marcado un antes y un después desde el comienzo de los programas LEADER (Esparcia, 2000). Como se aprecia en el Cuadro 1, los GAL se han extendido por todo el territorio, alcanzando en el periodo 2007-2013 el 86,6% de los municipios y cerca del 89% de la superficie. Sin embargo, la densidad media por GAL fue de 27 habitantes/Km<sup>2</sup>, frente a los 89 habitantes/Km<sup>2</sup> de media española.

Existen evidencias de que los GAL, al menos en cierta medida y en algunos territorios, se han constituido como dinamizadores de propio derecho del proceso de desarrollo (Peralta, 2012), y son herramientas que mejoran la resiliencia y capacidad de adaptación del medio rural (Martínez, Sacristán y Yagüe, 2015). No obstante la actividad de los diferentes GAL se ve influida por multitud de factores, como la disponibilidad de recursos económicos, su equipo técnico y la realidad socio-cultural de su entorno, así como por la composición de los órganos de decisión del propio GAL.

Más allá del elemento gestor, los GAL disponen de dos órganos fundamentales en la toma de decisiones: la Asamblea General y la Junta Directiva. La Asamblea General está conformada por todas las entidades/socios que se integran en el GAL y tiene la potestad de elaborar sus líneas de actuación. Por otro lado, la Junta Directiva la integran personas elegidas de entre los socios del GAL y resuelve las acciones cotidianas desarrollando las líneas de actuación.

Cuadro 1

CARACTERÍSTICAS ANALIZADAS A NIVEL AUTONÓMICO

| Comunidad Autónoma   | GAL | Municipios incluidos en GAL | Socios AG <sup>1*</sup> |     | Membros JD <sup>1*</sup> |    | Socios/1.000 hab <sup>2</sup> |    | Relación AG-JD <sup>1</sup> | Relación publico-privada |         | Productivo/<br>Asociaciones <sup>2</sup> | Empresas/CAYSA <sup>3</sup> | Asociaciones |     | Agricultores y ganaderos | Mujeres | Jóvenes |   |   |   |
|----------------------|-----|-----------------------------|-------------------------|-----|--------------------------|----|-------------------------------|----|-----------------------------|--------------------------|---------|--|-----------------------------|--------------|-----|--------------------------|---------|---------|---|---|---|
|                      |     |                             | AG                      | JD  | AG                       | JD | Ag                            | JD |                             | Mujeres                  | Jóvenes |  |                             |              |     |                          |         |         |   |   |   |
| Andalucía            | 52  | 89,2%                       | 25                      | 112 | 521                      | 11 | 20                            | 36 | 0,2                         | 2,4                      | 12,3    | 5,8                                      | 0,3                         | 1,1          | 1,7 | 11,9                     | 6       | 3       | 2 | 5 | 3 |
| Aragón               | 20  | 97,1%                       | 19                      | 114 | 515                      | 11 | 18                            | 30 | 0,7                         | 5,5                      | 24,6    | 6,5                                      | 0,7                         | 0,7          | 1,3 | 10,6                     | 5       | 1       | 3 | 4 | 3 |
| Asturias             | 11  | 84,6%                       | 16                      | 25  | 38                       | 12 | 15                            | 24 | 0,4                         | 1,1                      | 2,3     | 1,7                                      | 0,7                         | 0,9          | 0,2 | 1,5                      | 2       | 1       | 2 | 3 | 2 |
| Baleares             | 3   | 74,6%                       | 14                      | 48  | 94                       | 7  | 9                             | 11 | 0,2                         | 0,4                      | 0,7     | 5,2                                      | 0,5                         | 0,8          | 1,9 | 6,1                      | 1       | 0       | 1 | 2 | 2 |
| Canarias             | 7   | 96,6%                       | 9                       | 34  | 54                       | 5  | 9                             | 12 | 0,1                         | 0,6                      | 1,8     | 3,6                                      | 0,4                         | 0,5          | 0,8 | 1,0                      | 1       | 0       | 2 | 3 | 2 |
| Cantabria            | 5   | 66,7%                       | 21                      | 46  | 105                      | 7  | 11                            | 15 | 1,0                         | 2,5                      | 4,1     | 4,7                                      | 0,7                         | 0,9          | 0,1 | 2,4                      | 2       | 0       | 1 | 1 | 1 |
| Castilla-La Mancha   | 29  | 96,0%                       | 23                      | 99  | 691                      | 8  | 17                            | 33 | 0,3                         | 3,5                      | 17,3    | 5,7                                      | 0,8                         | 0,8          | 2,1 | 8,9                      | 5       | 2       | 3 | 7 | 3 |
| Castilla y León      | 44  | 98,0%                       | 9                       | 130 | 449                      | 7  | 15                            | 29 | 0,2                         | 7,1                      | 21,8    | 8,9                                      | 0,6                         | 0,8          | 6,1 | 19,7                     | 2       | 1       | 3 | 3 | 2 |
| Cataluña             | 13  | 51,8%                       | 6                       | 27  | 77                       | 6  | 15                            | 30 | 0,2                         | 0,7                      | 2,8     | 1,8                                      | 0,7                         | 0,9          | 2,0 | 1,0                      | 0       | 0       | 1 | 1 | 2 |
| Comunidad Valenciana | 8   | 58,3%                       | 35                      | 57  | 89                       | 14 | 18                            | 23 | 0,5                         | 1,6                      | 3,5     | 3,1                                      | 2,6                         | 1,7          | 1,5 | 3,6                      | 2       | 3       | 2 | 2 | 2 |
| Extremadura          | 24  | 99,0%                       | 6                       | 143 | 403                      | 12 | 19                            | 33 | 0,5                         | 5,7                      | 20,2    | 7,7                                      | 0,3                         | 0,8          | 2,4 | 9,7                      | 6       | 3       | 3 | 4 | 3 |
| Galicia              | 31  | 99,7%                       | 63                      | 143 | 322                      | 15 | 23                            | 36 | 0,5                         | 3,5                      | 8,2     | 6,7                                      | 0,1                         | 1,3          | 1,7 | 9,0                      | 12      | 4       | 2 | 5 | 4 |
| La Rioja             | 3   | 92,1%                       | 38                      | 54  | 80                       | 9  | 19                            | 38 | 1,2                         | 1,6                      | 2,0     | 4,6                                      | 1,9                         | 1,4          | 4,2 | 0,4                      | 2       | 0       | 2 | 1 | 1 |
| Madrid               | 5   | 58,1%                       | 23                      | 78  | 147                      | 10 | 15                            | 23 | 0,7                         | 2,5                      | 5,2     | 5,7                                      | 0,5                         | 0,9          | 8,4 | 10,1                     | 3       | 1       | 2 | 2 | 2 |
| Murcia               | 4   | 71,1%                       | 18                      | 23  | 30                       | 11 | 13                            | 16 | 0,2                         | 0,3                      | 0,3     | 1,8                                      | 0,7                         | 0,9          | 3,8 | 0,5                      | 2       | 1       | 0 | 4 | 2 |
| Navarra              | 4   | 93,8%                       | 9                       | 54  | 113                      | 7  | 11                            | 13 | 0,2                         | 0,8                      | 1,4     | 4,6                                      | 3,3                         | 0,7          | 1,3 | 2,0                      | 1       | 1       | 2 | 3 | 2 |
| País Vasco           | 1   | 88,8%                       | 19                      | 19  | 19                       | 19 | 19                            | 19 | 0,1                         | 0,1                      | 0,1     | 1,0                                      | 0,1                         | 1,8          | 18  | 0,0                      | 0       | 0       | 0 | 0 | 6 |
| ESPAÑA               | 264 | 86,6%                       | 6                       | 103 | 691                      | 5  | 18                            | 38 | 0,1                         | 3,7                      | 24,6    | 6  | 0,6                         | 0,9          | 3   | 10                       | 5       | 2       | 2 | 4 | 3 |

Fuente: elaboración propia.

\* Los valores corresponden, de izquierda a derecha, al mínimo, a la media y al máximo.

<sup>1</sup> Asamblea General (AG) y Junta Directiva (JD).

<sup>2</sup> Relación entre el conjunto de Empresas y Cooperativas y S.A.T. y el de Asociaciones.

<sup>3</sup> Cooperativas agrarias y SAT (CAYSA).

De esta forma, la actividad de los GAL puede verse muy influenciada por factores como la relación público-privada o la implicación de colectivos clave para el territorio, como las empresas o las cooperativas agrarias; los agricultores y ganaderos, claves en la construcción de un nuevo modelo agrario (Matthews, 2005; Marsden, 1995); o las mujeres y los jóvenes, tradicionalmente menos representados en los órganos de decisión (Viladomiu, Rosell y Francés, 2010; Delgado, 2004). La presencia de estos colectivos podría hacer que la actividad de los GAL viere su foco de atención en función de las diferentes sensibilidades representadas.

Los GAL buscan favorecer y dinamizar el desarrollo de las áreas rurales pero, ¿la composición actual de los órganos directivos de los GAL recoge la sensibilidad de cada uno de los colectivos mencionados, tal y como requiere la promoción y ejecución de una estrategia de desarrollo del territorio?

El objetivo del presente trabajo es ofrecer algunos elementos de juicio para responder a esta pregunta, analizando la composición del partenariado de los GAL en España en relación a los colectivos señalados dentro de sus dos órganos fundamentales de decisión: la Asamblea General y la Junta Directiva.

## 2. METODOLOGÍA

El análisis se ha realizado a partir de las fichas de los GAL de la publicación Grupos de Acción Local LEADER 2007-2013 (Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, 2011). Esta publicación recopila la información de los GAL al comienzo del periodo, clasificando a sus diferentes socios según una tipología común para los 264 GAL en España<sup>1</sup>. De esta forma, los socios participantes en la Asamblea General se dividieron en 9 categorías: (1) administraciones públicas; (2) cooperativas agrarias y S.A.T.; (3) empresas; (4) asociaciones o fundaciones de

---

<sup>1</sup> Resulta importante mencionar el caso del País Vasco. En esta Comunidad existe un único GAL, Asociación para el Progreso del Desarrollo Rural Mendiset, que ocupa la mayor parte de su territorio e integra un ente público y 18 asociaciones territoriales, formadas a su vez por los diferentes entes locales. Esta situación hace que su información no corresponda a su implicación social real, y que pueda aportar una imagen distorsionada del territorio en el que se desarrolla.

tipo sectorial y empresarial; (5) asociaciones de mujeres; (6) asociaciones de jóvenes; (7) sindicatos y O.P.A.s; (8) entidades docentes o (9) financieras; y (10) “Otros”, para aquellos que no pudieran integrarse en las categorías anteriores. Con respecto a la Junta Directiva, sus miembros se clasificaron, por un lado, según fueran una institución pública o privada y, por otro, si pertenecían a uno de los siguientes colectivos: (1) agricultores y ganaderos, (2) mujeres y (3) jóvenes (con edad menor o igual a 40 años), lo que permite que, si se diera el caso, una misma persona fuera clasificada como mujer y agricultora. Esta doble categorización permite no sólo conocer la participación público-privada, sino también detectar si las personas que componen este órgano pertenecen a alguno de los tres colectivos mencionados.

Además de las variables específicas de la composición de los órganos de decisión, se han tenido en cuenta algunas variables de contexto al inicio del programa: el número de municipios y la superficie integrada; su población segmentada por edad y sexo; y variables de la influencia de la agricultura en el territorio, tales como el número y superficie de las explotaciones agrícolas o la Superficie Agraria Útil (SAU) a partir de los datos del Instituto Nacional de Estadística (INE).

La información, aunque disponible a nivel municipal, se ha agrupado en el análisis por GAL. En el caso de municipios que no tienen su territorio completamente integrado en un GAL (el 0,5% del total de municipios), y teniendo en cuenta la fuerte vinculación interna que suelen presentar estos municipios, se ha optado por mantener el valor total. Para los análisis a nivel autonómico se ha empleado el valor promedio de los GAL integrados en su territorio.

A partir de los datos de composición de los órganos de decisión se ha analizado la distribución a escala estatal y por Comunidades Autónomas. Asimismo se ha empleado de forma exploratoria el análisis de correlación lineal de variables con objeto de encontrar relaciones de interés. Finalmente sólo se incluyen en la discusión aquellas correlaciones con una significación menor al 0,05 y con coeficiente de correlación superior al 0,5.

La sistematización de los resultados obtenidos se ha centrado en 4 elementos de análisis que responden a equilibrios internos de los GAL co-

mentados en la introducción: (1) equilibrio entre el sector público y el sector privado, y su peso específico; (2) representatividad de empresas y cooperativas agrarias y S.A.T. en las asambleas generales; (3) representatividad de agricultores y ganaderos en las juntas directivas; y (4) representación de mujeres y jóvenes.

### 3. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Como punto de partida, el Cuadro 2 sintetiza y organiza los resultados obtenidos, reflejando la diversidad existente dentro de los GAL analizados para cada una de las categorías de análisis. El Cuadro 1 sintetiza los valores medios a escala autonómica.

Cuadro 2

#### NÚMERO DE GAL SEGÚN SU REPRESENTACIÓN EN LOS ÓRGANOS DE DECISIÓN DE LOS DIFERENTES COLECTIVOS ANALIZADOS

| Asamblea General                                  |                    |             | Junta Directiva |             |  |                          |
|---|--------------------|-------------|-----------------|-------------|--|--------------------------|
| Relación de miembros AG-JD <sup>1</sup>           | 1 a 1:             | 11 (4,2%)   |                 |             |  |                          |
|   | Entre 1 y 5:       | 137 (51,9%) |                 |             |  |                          |
|   | Mayor o igual a 5: | 116 (43,9%) |                 |             |  |                          |
| Relación público-privada                          | + Público:         | 28 (10,6%)  | + Público:      | 9 (3,4%)    |  | Relación público-privada |
|   | 1 a 1:             | 11 (4,2%)   | 1 a 1:          | 57 (21,6%)  |  |                          |
|   | + Privado:         | 212 (80,3%) | + Privado:      | 196 (74,5%) |  |                          |
|   | Privado >95%:      | 13 (4,9%)   | Privado >95%:   | 2 (0,8%)    |  |                          |
| Entidades de carácter productivo/<br>Asociaciones | + Productivo:      | 164 (62,1%) |                 |             |  |                          |
|   | 1 a 1:             | 7 (2,7%)    |                 |             |  |                          |
|   | + Asociaciones:    | 93 (35,2%)  |                 |             |  |                          |
| Empresas/CAySAT <sup>3</sup>                      | + Empresas:        | 115 (43,6%) | <10%:           | 112 (42,4%) |  | Agricultores y ganaderos |
|   | 1 a 1:             | 26 (9,8%)   | 10-25%:         | 115 (43,6%) |  |                          |
|   | + CAySAT:          | 123 (46,6%) | 25-50%:         | 34 (12,9%)  |  |                          |
|   |                    |             | >50%:           | 3 (1,1%)    |  |                          |
| Asociaciones de mujeres                           | <1%:               | 42 (15,9%)  | <10%:           | 51 (19,3%)  |  | Mujeres                  |
|   | 1-5%:              | 117 (44,3%) | 10-25%:         | 116 (43,9%) |  |                          |
|   | 5-10%:             | 64 (25,4%)  | 25-50%:         | 95 (36,0%)  |  |                          |
|   | >10%:              | 38 (14,4%)  | >50%:           | 2 (0,8%)    |  |                          |
| Asociaciones de jóvenes                           | <1%:               | 104 (39,4%) | <10%:           | 110 (41,7%) |  | Jóvenes                  |
|   | 1-5%:              | 131 (49,6%) | 10-25%:         | 104 (39,4%) |  |                          |
|   | 5-10%:             | 20 (7,6%)   | 25-50%:         | 48 (18,2%)  |  |                          |
|   | >10%:              | 9 (3,4%)    | >50%:           | 2 (0,8%)    |  |                          |

Fuente: Elaboración propia.

<sup>1</sup> Asamblea General (AG) y Junta Directiva (JD)

<sup>2</sup> Se refiere al conjunto de Empresas y Cooperativas y S.A.T.

<sup>3</sup> Cooperativas agrarias y SAT (CAySAT).

Si bien no es una medida directa de la representatividad o de su calidad, podemos tener una primera aproximación de esta característica en los GAL atendiendo al número de socios por cada 1.000 habitantes (Cuadro 1). Este valor presenta importantes variaciones a nivel autonómico, con un valor medio máximo de 5,5 en Castilla y León (1,81 públicos y 3,69 privados) y un valor medio mínimo de 0,29 en Murcia (0,11 públicos y 0,18 privados). A nivel estatal encontramos un valor medio de 3,66 (0,92 públicos y 2,74 privados).

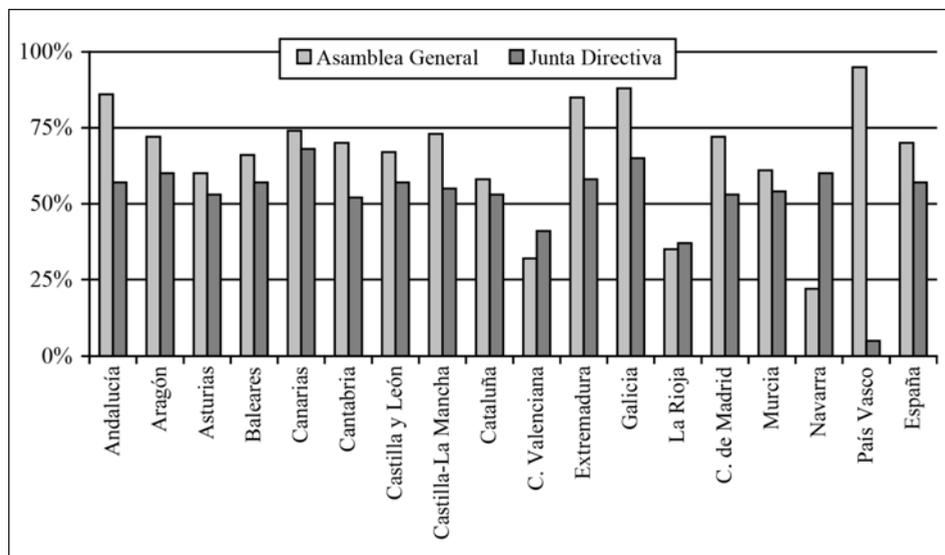
Otra medida de la representatividad se obtendría a partir del ratio entre el número de miembros de la Asamblea General y los de la Junta Directiva. Como hemos visto, en la Asamblea General podrían participar todos los actores locales interesados, mientras que en la Junta Directiva únicamente aquellas personas elegidas. Si bien la relación promedio entre la Asamblea General y la Junta Directiva es de 6 a uno, en el Cuadro 2 se observaría como en torno a un 56% de los GAL presentan una relación menor. Es decir, si bien los GAL, como herramienta básica de LEADER, han conseguido hacerse un hueco en la realidad rural española (Larrubia y Navarro, 2011), existirían GAL que han conseguido integrar un mayor número de actores locales, mejorando así su representatividad en el territorio; mientras que otros apenas cumplirían los requisitos formales.

### 3.1. Equilibrio público-privado

Para LEADER uno de sus pilares fundamentales es la implicación de la comunidad rural en las actuaciones de desarrollo. Esta implicación se manifiesta en la integración en sus órganos de entes privados, como asociaciones, sindicatos o empresas; ya sea como socios de su Asamblea o como miembros en su Junta. Para fomentar la implicación de actores independientes o provenientes de colectivos privados y limitar la participación de entes públicos, se estableció que las juntas directivas de los GAL debían estar formadas por, al menos, un 50% de entes privados (European Commission, 2000). Por tanto, es básico analizar la implicación de los diferentes agentes a partir de la relación entre los miembros y socios públicos y privados.

Figura 1

PORCENTAJE PROMEDIO DE PARTICIPACIÓN PRIVADA EN LAS ASAMBLEAS GENERALES Y EN LAS JUNTAS DIRECTIVAS DE LOS GRUPOS DE ACCIÓN LOCAL POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS



Fuente: elaboración propia.

La Figura 1 muestra cómo, a nivel de Comunidad Autónoma, existe de forma mayoritaria una mayor proporción de entes privados que de públicos (Cuadro 1). Esta situación coincidiría con los valores a nivel de GAL (ver Cuadro 2).

Hemos de señalar, en el lado opuesto, que existen 9 GAL que no cumplen la norma antes mencionada de la proporción mínima de entes privados. Esta situación ha sido suplida recurriendo a la ponderación del voto, otorgando mayor peso a los miembros privados para que, al menos, lleguen al 50% en cuanto a peso decisorio. Esta solución presenta serias dudas sobre su capacidad de incorporar diferentes sensibilidades a las decisiones de los GAL, ya que, en los procesos de debate, puede situar a las personas físicas que representan al sector privado en una situación importante de debilidad numérica, y más vulnerables a las presiones que pudieran proceder del ámbito público.

En este sentido es importante destacar la existencia de una muy alta correlación positiva, con una significación menor al 0,01; entre el número

de elementos privados y el tamaño tanto de la Asamblea General como de la Junta Directiva, con unos coeficientes de 0,95 y 0,88; respectivamente. Estos datos confirman lo que podría deducirse por pura lógica: que el tamaño de los órganos de decisión de los GAL tiene una relación directa con el número de entes privados que se integran en ellos. De esta forma, cuando un GAL opta por abrir sus estructuras a la participación privada, ésta se ve favorecida frente a la participación pública.

En todo caso, y más allá de tratar de cumplir la norma incluso con artificios como el mencionado, los GAL deben tratar de fomentar una estrategia continua y participada que integre en sus órganos al potencial privado de sus territorios. La participación de elementos privados puede verse dificultada por diferentes factores, como la necesidad de invertir un tiempo que puede ser visto como pérdida por coste de oportunidad en su actividad habitual. Sin embargo, abrir en los GAL los procesos decisorios y reducir los requisitos puede hacer más atractiva la participación comunitaria. Un aumento de la participación puede mejorar la capacidad de diagnóstico, un mayor sentimiento de corresponsabilidad y una mejora en la aceptación de las decisiones. De esta forma, la propia existencia de cauces de participación dentro de los GAL puede generar una dinámica que fomente e incentive la incorporación de masa crítica a los órganos de decisión.

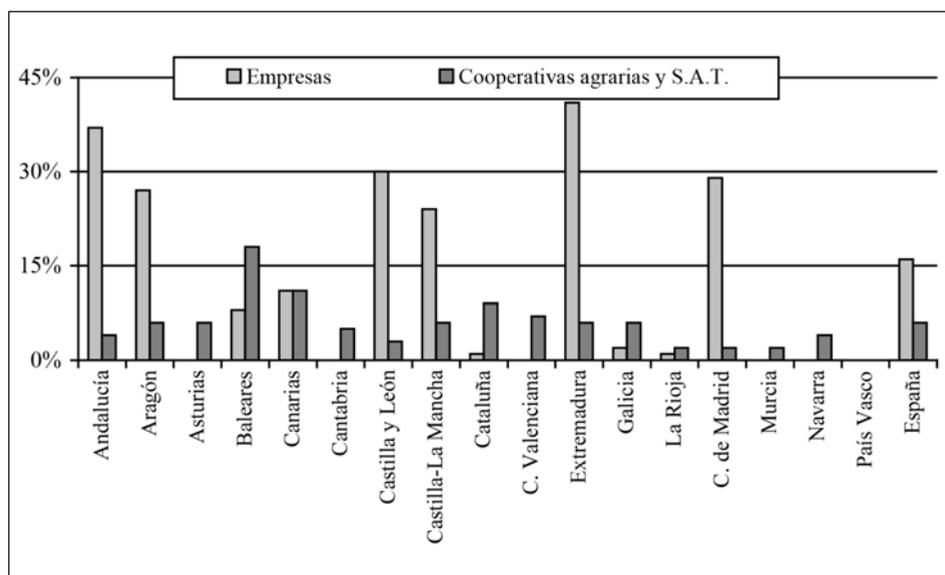
### **3.2. Representatividad de empresas y cooperativas agrarias**

Es importante tener en cuenta que la resiliencia del medio rural depende en buena medida de su capacidad de retener y atraer población, y para eso es necesario contar con un tejido económico fuerte y capaz. Uno de los principales problemas, y mayor causa de la migración rural, es la dificultad de generar nichos de empleo suficientemente importantes y diversos. Obviamente, y aunque las iniciativas de desarrollo buscan una diversificación de la actividad económica, el peso cualitativo del sector agrario en el desarrollo rural es incuestionable. Por consiguiente, parece importante contar con representación de los entes productivos y atraerlos directamente a los órganos de decisión de los GAL, y así aumentar su capacidad proactiva de cara a mejorar las condiciones locales para la dinamización del tejido productivo.

A nivel estatal, el número de GAL donde predominan las empresas es similar al número en los que predominan las cooperativas agrarias y S.A.T. Sin embargo, en la Figura 2 se refleja la diversidad de valores a nivel autonómico, observando también, en el Cuadro 2, cómo mientras que la Comunidad Valenciana es la Comunidad con mayor cantidad de cooperativas frente a empresas, con una relación de 30 a 1; Madrid se encontraría al otro extremo, con 16 empresas por cada cooperativa asociada.

Figura 2

PORCENTAJE PROMEDIO DE EMPRESAS Y COOPERATIVAS AGRARIAS Y S.A.T. EN LAS ASAMBLEAS GENERALES DE LOS GRUPOS DE ACCIÓN LOCAL POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS



Fuente: elaboración propia.

Se ha detectado una alta correlación positiva con significación menor a 0,01 a nivel autonómico entre el número de asociaciones empresariales y sectoriales y el número de empresas (coeficiente de 0,79) y de cooperativas y S.A.T. (coeficiente de 0,87) participantes en la Asamblea General. Actualmente estas asociaciones representan, de media, un 9,5% del total de socios y un 30,5% del total de asociaciones implicadas. Este hecho

enmarca una posible estrategia a la hora de integrar a los entes productivos en los debates y acciones de los GAL. Así, el fomento de la participación de las empresas o cooperativas agrarias y S.A.T. en los GAL podría pasar por fomentar la creación de organizaciones que aglutinen a estos agentes. De esta forma, las empresas y cooperativas agrarias que no participen directamente en la Asamblea podrían hacerlo a través de una estructura intermedia, lo que también permitiría mejorar la percepción de la sociedad en los GAL y, a su vez, potenciar la participación directa en el órgano.

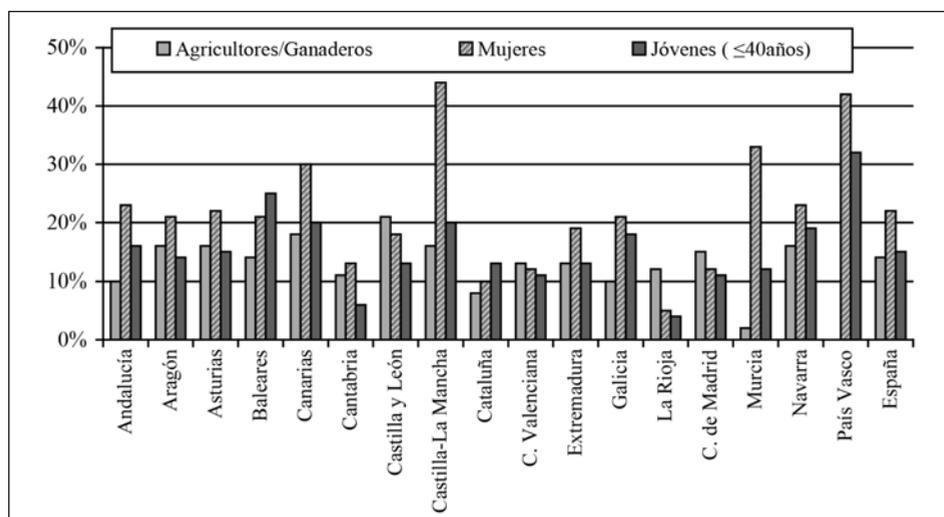
Poniendo el foco de atención en el cooperativismo agrario, vemos que aún representando de media un 6% de los socios de las Asambleas Generales de los GAL, se encuentra representado en el 90% de los GAL, muy superior al 60% del resto de empresas. Como hemos visto, estas dos categorías predominan en un número similar de GAL, sin embargo la mayor presencia de cooperativas agrarias y S.A.T. evidencia el fuerte arraigo que presentan estas figuras en el sistema rural español. No debemos pasar por alto que este modelo de estructura empresarial suele caracterizarse por tener un carácter más social que las empresas en su conjunto por el modo en el que se toman las decisiones internas, la cantidad de personas implicadas directamente y su implantación eminentemente local. Este hecho, como indican Burgués, Martín y Santa Cruz (2013), hace de las cooperativas puedan ser un elemento de desarrollo económico muy interesante a la hora de ser promovido como dinamizador del territorio, lo que las convierte en una estructura que, generando desarrollo, también presenta un cauce de participación de la población en la economía.

### 3.3. Representatividad de agricultores y ganaderos

Los agricultores y ganaderos se encuentran representados en las Juntas Directivas de los GAL de una forma relativamente minoritaria (ver Cuadro 2), con una media del 14% para el conjunto de los GAL. Esta situación coincide con los valores observados a nivel autonómico (Figura 3), con un máximo en Castilla y León con el 21% y un mínimo en Murcia con un 2%. Este escenario contrasta con la importancia histórica del sector agrario en el medio rural.

Figura 3

PPORCENTAJE PROMEDIO DE AGRICULTORES/GANADEROS, MUJERES Y JÓVENES DE LAS JUNTAS DIRECTIVAS DE LOS GRUPOS DE ACCIÓN LOCAL POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS



Fuente: elaboración propia.

A nivel autonómico pueden observarse algunas correlaciones interesantes en relación a esta categoría. Por ejemplo, se observan correlaciones positivas con significación menos a 0,01 entre el número de agricultores y ganaderos en las Juntas Directivas y el de entes privados de ese órgano (coeficiente de 0,95) o con el número de explotaciones y el de la SAU (0,81 y 0,80 respectivamente). Es interesante indicar que, con un coeficiente de 0,51 y una significación menor de 0,05; se ha observado una correlación entre el número de agricultores y ganaderos en las Juntas Directivas y la SAU por explotación. De estas correlaciones a nivel autonómico se puede extraer que existiría un mayor número de agricultores y ganaderos en aquellas Comunidades Autónomas con mayor superficie dedicada a la agricultura, pero que también dependería positivamente del tamaño de las explotaciones. Esta situación exige meditar acciones para fomentar su inclusión, por ejemplo incentivando la agrupación de explotaciones o aglutinando agricultores y ganaderos en entidades, lo cual les haría ganar peso y fuerza a la hora de introducirse en los GAL. Esto nos lleva de vuelta al estímulo de organizaciones empresariales, cooperativas agrarias y S.A.T. como estrategia de desarrollo.

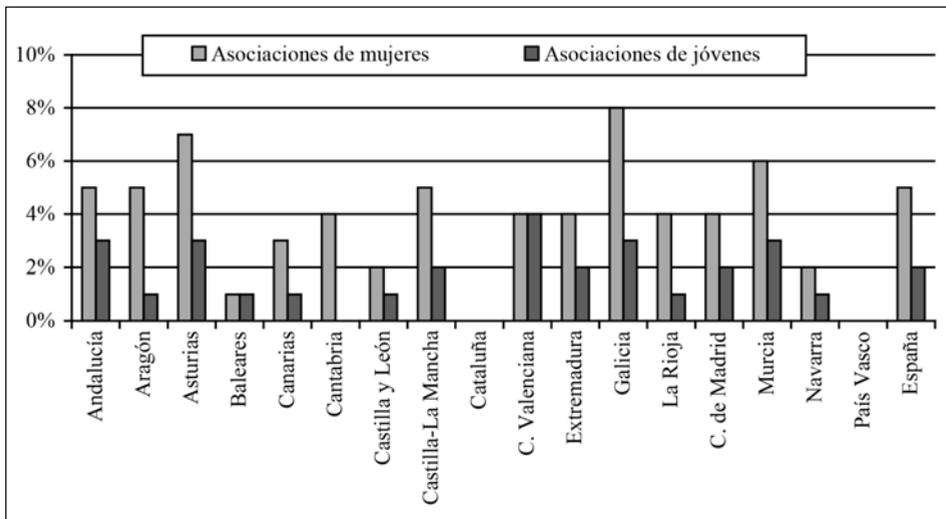
### 3.4. Representatividad de mujeres y jóvenes

El medio rural tradicionalmente se ha interpretado como un medio envejecido y masculinizado (García, 2008; Sancho y Reinoso, 2003). Por ello, si se quiere revertir esta situación, parece razonable fomentar la participación de las mujeres y los jóvenes, que suelen situarse fuera de las esferas políticas o de control. Sin embargo el análisis inicial de los datos demográficos determinó que no existía ninguna correlación entre un mayor peso poblacional de mujeres o jóvenes y su peso en los órganos de dirección de los GAL. Así, mientras que en la práctica totalidad del territorio de los GAL tanto mujeres como jóvenes representan más del 30% de la población, las mujeres y jóvenes se encuentran mayoritariamente infrarrepresentados (ver Cuadro 2, abajo).

También se observan diferencias claras a nivel autonómico en la proporción de estos colectivos en los GAL (Figuras 3 y 4). La Comunidad Autónoma con mayor representación promedio de mujeres en las Juntas Directivas sería Castilla-La Mancha, con un 44% de mujeres; mientras

Figura 4

PORCENTAJE PROMEDIO DE ASOCIACIONES DE MUJERES Y JÓVENES DE LAS ASAMBLEAS GENERALES DE LOS GRUPOS DE ACCIÓN LOCAL POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS



Fuente: elaboración propia.

que para los jóvenes sería el País Vasco, con un 32%. En el otro extremo se posicionaría La Rioja, con una proporción media de un 5 y un 4%, respectivamente

En el caso de las mujeres, como señalan Pastor y Esparcia (1998), parten de una situación de desventaja en cuanto al reconocimiento práctico de su trabajo y de su participación en el medio rural. Esta situación se visualiza también en los GAL, que aunque suponen elementos relativamente nuevos, reproducen la masculinización dentro de sus órganos de decisión. Sin embargo, cabe mencionar que esto no significa que condicione necesariamente el porcentaje de proyectos de mujeres en los GAL, como desarrollaron Viladomiu, Rosell y Francés (2010) para los grupos catalanes durante el periodo de programación Leader+.

No sólo se puede abordar la representatividad de mujeres y jóvenes en los órganos de decisión de los GAL mediante su participación directa, también se puede hacer a través de la implicación en las Asambleas de asociaciones que aglutinen a estos colectivos. Lógicamente, para que se genere un crecimiento en el número de colectivos de jóvenes y mujeres implicados es necesario que se dé una masa crítica suficiente que favorezca o permita su agrupación para participar en las Asambleas; por esta razón, esta situación podría compensarse en las Juntas Directivas.

Parece lógico que tanto jóvenes como mujeres deben formar parte activa en la toma de decisiones que construya una alternativa estratégica de desarrollo con futuro. Por ello es prioritario que los GAL sean capaces de dinamizar e integrar a los jóvenes y mujeres en sus órganos a través de acciones específicas que fomenten su participación directa mientras refuerzan el valor de sus asociaciones como elemento estratégico.

#### 4. CONCLUSIONES

Existen múltiples factores que podrían influir en la tipología y el número potencial de actores representados en cada GAL. Sin embargo, los resultados observados en este trabajo a partir del análisis de la composición inicial de los GAL para el periodo 2007-2013 determinan que en muchos de los casos existe una carencia de representación tanto de entidades pri-

vadas, de forma más acusada de entidades productivas (relacionadas o no con la esfera agraria); como, sin duda alguna, de participación en la toma de decisión de jóvenes y mujeres.

Con un horizonte de programación que alcanzará largamente el 2020, los tiempos son propicios para que los GAL revisen su composición, incorporando e integrando en los órganos de decisión a nuevos actores que, en cada caso, completen y contribuyan a la estrategia de desarrollo endógeno desde una perspectiva diferente. Sin embargo, este esfuerzo no debería llevar sólo a una acción puntual, sino que también debe incorporar en su estrategia de desarrollo acciones encaminadas a su crecimiento como Asociación mediante la promoción y la organización de los actores del territorio.

En este trabajo se han identificado algunas líneas de actuación claras: acciones de incorporación directa de jóvenes y mujeres a la Junta Directiva y el estímulo a la creación de organizaciones territoriales que les aglutine; la ampliación de los órganos directivos, en tamaño y en cauces de participación, que facilite la participación privada; o el estímulo de estrategias que fomenten el asociacionismo empresarial y el cooperativismo como vehículos de participación. En definitiva, la asunción de que el crecimiento en socios redundará en opciones para el desarrollo del territorio y para la sostenibilidad del propio GAL, haciéndolo menos dependiente del impulso político municipal y más permeable a la participación ciudadana.

Los resultados de la evaluación *ex-post* de la ejecución de los programas de desarrollo rural en el periodo 2007-2013 permitirán introducir variables de análisis que permitan comprobar el éxito relativo de los GAL en relación con la tipología de los proyectos aprobados, la financiación en las diferentes líneas de actuación o los beneficiarios de los fondos; y cruzar estos datos con los analizados aquí sobre la composición interna, enriqueciendo así el análisis.

Las Administraciones a nivel nacional y regional tendrán que jugar un papel importante en este proceso, incorporando y facilitando este tipo de información y análisis y fomentando que los GAL realicen este tipo de reflexiones a nivel local, desarrollando sus propios cauces de crecimiento. En definitiva refrescando el ya maduro enfoque LEADER para que no

transite hacia la vejez, si no que siga contribuyendo al desarrollo endógeno de nuestros territorios desde una perspectiva renovada a través de sus propios actores.

## BIBLIOGRAFÍA

- BURGUÉS, A.; MARTIN S. y SANTA CRUZ I. (2013). La relación entre cooperativas transformadoras y desigualdades sociales en los territorios. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. XVII, 427 (4).
- DE SAN EUGENIO, J. y BARNIOL, M. (2012). Marcas territoriales y desarrollo local en la Cataluña interior. Estudio de caso: Territoris serens (el Lluçanés). *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, vol. 58, 3: p. 417-439.
- DELGADO, M.M. (2004). La política rural europea en la Encrucijada. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Serie Estudios. 341 p.
- DÍAZ-PUENTE, J.M.; YAGÜE, J.L. y AFONSO, A. (2008). Building evaluation capacity in Spain: a case study of rural development and empowerment in the European Union. *Evaluation Review*, vol. 32, 5: p. 478-506.
- EUROPEAN COMMISSION (2000). *Commission Notice to the Member States: Laying down guidelines for the Community initiative for rural development (Leader+)*. Brussels: European Union, C139/05.
- EUROPEAN COMMISSION (2006a). *The UE Rural Development Policy (2007-2013)*. Luxembourg: European Commission, 22 p.
- EUROPEAN COMMISSION (2006b). *The LEADER approach: A basic guide*. Luxembourg: European Commission, 27 p.
- EUROPEAN COMMISSION (2014). *Guidance on Community-Led Development for Local Actors*. Brussels: European Commission, 111 p.
- EUROPEAN UNION (2013). *Regulation (EU) N° 1303/2013 of European Parliament and Council of 17 December 2013*. Brussels: European Union, L347/320.
- ESPARCIA, J. (2000). The LEADER program and the rise of rural development in Spain. *Sociología Ruralis*, vol. 40, 2: p. 200-207.
- ESPARCIA, J. y ESCRIBANO, J. (2012). La dimensión territorial en la programación comunitaria y el nuevo marco de políticas públicas: desarrollo rural territorial, reforma de la PAC y nuevo LEADER. *Anales de Geografía*, vol. 3, 2, p. 227-252.
- FRUTOS, M. (2006). Problemas y perspectivas del mundo rural. En: Frutos, L.; Ruiz, E. *Estrategias territoriales de desarrollo rural*. 3ª Ed. Zaragoza: Institución «Fernando el Católico», p. 7-30.

- GARCÍA, J.; FEBLES, M. y Zapata, V. (2005). La Iniciativa Comunitaria LEADER en España. *Boletín de la A.G.E.*, 39: p. 361-398.
- GARCÍA, R. (2008). La mujer en el sector agrario de la región de Murcia (España). *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. XII, 270 (44).
- JUST, J., MARTÍNEZ, Ó., ESTANYOL, V. y MORA, A. (2000). El partenariado como estrategia de trabajo social comunitario. *Cuadernos de Trabajo Social*, 13: p. 253-268.
- MURDOCH, J. (2000). Networks - a new paradigm of rural development? *Journal of Rural Studies*, 16: p. 407-419.
- LARRUBIA, R. y NAVARRO, S. (2011). El desarrollo rural a través de las aportaciones científico-académicas en revistas españolas (1990-2010). *Anales de Geografía*, vol. 31, 1: p. 61-81.
- MÁRQUEZ, D. (2002). Bases metodológicas del desarrollo rural. En: Márquez D. *Nuevos horizontes en el desarrollo rural*. Madrid: AKAL, p. 11-28.
- MARSDEN, T. (1995). Beyond agriculture? Regulating the new rural spaces. *Journal of Rural Studies*, vol. 11, 3: p. 285-296.
- MARTÍNEZ, F. (2006). El desarrollo rural en el contexto de la Unión Europea. *Norba. Revista de Geografía*, 11: p. 11-20.
- MARTÍNEZ, F., SACRISTÁN, H. y YAGÜE, J.L. (2015). Are local action groups, under LEADER approach, a good way to support resilience in rural areas? *Ager. Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural*, 18: p. 39-63.
- MASSOT, A. (2012). Los mecanismos de la PAC 2020: principales vectores del proceso de reforma en curso. *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 232: p. 13-68.
- MATTHEWS, A. (2005). Agriculture, Rural Development and Food Safety. En: O'Hagan, J.; Newman, C. *The Economy of Ireland: National & Sectoral Policy Issues*. 9<sup>th</sup> Ed. Dublin: Gill and Macmillan, p. 215-242.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE (2011). *Grupos de Acción Local LEADER 2007-2013*. Madrid: Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, 587 p.
- MOSCOSO, D. (2005). Las dimensiones del desarrollo rural y su engranaje en los procesos de desarrollo comarcal de Andalucía. *Revista de Estudios Regionales*, 73: p. 79-104.
- NARDONE, G.; SISTO, R. y LOPOLITO, A. (2010). Social Capital in the LEADER Initiative: a methodological approach. *Journal of Rural Studies*, vol. 26: p. 63-72.
- PASTOR, C. y ESPARCIA, J. (1998). Alternativas económicas en el ámbito rural interior. El papel de las mujeres en el desarrollo rural. *Cuadernos de Geografía*, 64: p. 527-542.

- PERALTA, J. (2012). LEADER: modelo de desarrollo o instrumento de gestión. Red Española de Desarrollo Rural. [En línea]. Madrid: Jornadas “MÁS LEADER”, 23-24 de octubre de 2012.
- RAY, C. (1997). Towards a theory of the dialectic of local rural development within the European Union. *Sociología Ruralis*, vol. 37, 3: p. 345-362.
- RAY, C. (2000). Endogenous socio-economic development in the European Union- issues of evaluation. *Journal of Rural Studies*, vol. 16, 4: p. 447-458.
- RED RURAL NACIONAL (2011). *LEADER en España (1991-2011). Una contribución activa al desarrollo rural*. Madrid: Ministerio de Medio Ambiente, Medio rural y Marino. 360 p.
- RUBIO, P. (2010). Modelización de los cambios y evolución reciente del sistema rural español. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 54: p. 203-235.
- SANCHO, J. y REINOSO, D. (2003). Población y poblamiento rural de España: un primer análisis a la luz del censo 2001. *Serie Geográfica*, 11: p. 163-176.
- SANCHO, J. y REINOSO, D. (2012). La delimitación del ámbito rural: una cuestión clave en los programas de desarrollo rural. *Estudios Geográficos*, vol. 73, 273: p. 599-624.
- SARACENO E. (1994). Recent trends in rural development and their conceptualization. *Journal of Rural Studies*, vol, 10, 4: p. 321-330.
- SHORTALL, S. y SHUCKSMITH, M. (1998). Integrated rural development: issues arising from the Scottish experience. *European Planning Studies*, 6: p. 73-88.
- SHUCKSMITH, M. (2010). Disintegrated rural development? Neo-endogenous rural development, planning and place-shaping in diffused power contexts. *Sociología Ruralis*, 50: p. 1-14.
- TOLÓN, A. y LASTRA, X. (2007). Evolución del desarrollo rural en Europa y en España. Las áreas rurales de metodología LEADER. *M+A. Revista Electrónica de Medioambiente*, 4: p. 35-62.
- TORMO, J. (2008). La aplicación del programa europeo de desarrollo rural LEADER+ en España y la Comunidad Valenciana. *Entorno Geográfico*, 6: p. 123-148.
- VAN DER PLOEG, J.D. y LONG A. (1994). *Born from within: Practice and perspectives of endogenous rural development*. Assen: Van Gorcum. 298 p.
- VILADOMIU, L.; ROSELL, J. y FRANCÉS, G. (2010). Factores determinantes de la participación de la mujer como promotoras de proyectos Leader+. *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 226: p. 177-206.

## RESUMEN

### Los órganos de decisión de los grupos de acción local en el periodo 2007-2013 en España: relaciones entre los actores del medio rural

El desarrollo rural en España no podría entenderse hoy en día alejado de los programas LEADER. Después de 23 años en los que esta metodología ha formado parte de las políticas impulsadas desde la Unión Europea, la actividad de los Grupos de Acción Local (GAL) se ha incrustado en la realidad rural como una de las herramientas consolidadas para su desarrollo. El presente trabajo realiza un análisis de la representatividad de los GAL a través de la composición de sus órganos directivos.

Aparte de constatar las lógicas diferencias regionales y territoriales en cuanto a la composición de estos grupos, se observa cómo de cara al nuevo periodo de programación hasta 2020 aún queda margen para trabajar en una mayor inclusión de colectivos importantes como las mujeres y jóvenes, pero también para mejorar la apertura a socios del ámbito productivo que contribuyan a la labor dinamizadora de cada GAL.

**PALABRAS CLAVE:** LEADER, grupo de acción local, partenariado, desarrollo rural.

**CÓDIGOS JEL:** R58 Regional Development Planning and Policy.

## ABSTRACT

### The decision makers of local action groups in Spain, period 2007-2013: relationships among rural actors

The rural development in Spain cannot be understood without taking into account the LEADER approach. For 23 years, this method has been a part of the policies promoted by the EU, implementing the activity of Local Action Groups (LAG) into rural sectors and becoming one of the most important tools for development. This paper focuses on analyzing the representation of LAGs through the composition of their governing bodies. Aside from highlighting the obvious regional and territorial differences found in these bodies, the new programming period grants us, until 2020, more time to improve in the inclusion of important groups, such as women's and youth groups, as well as in encouraging openness to members of the productive sector, who contribute to revitalizing the work performed by each LAG.

**KEYWORDS:** LEADER, local action group, partnership, rural development.

**JEL CODES:** R58 Regional Development Planning and Policy.