

El programa Leader ante la necesidad de impulsar una estrategia de desarrollo más compartida y participativa. Conclusiones derivadas del ejemplo vasco

Juan Cruz Alberdi Collantes

Cómo citar este artículo: ALBERDI, J.C. (2024): “El programa Leader ante la necesidad de impulsar una estrategia de desarrollo más compartida y participativa. Conclusiones derivadas del ejemplo vasco”, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 112, 203-230. DOI: <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-E.112.27430>

How to cite this article: ALBERDI, J.C. (2024): “The Leader program in the face of the need to promote a more shared and participatory development strategy. Conclusions drawn from the Basque example”, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 112, 203-230. DOI: <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-E.112.27430>

El programa Leader ante la necesidad de impulsar una estrategia de desarrollo más compartida y participativa. Conclusiones derivadas del ejemplo vasco

Juan Cruz Alberdi Collantes

RESUMEN: En líneas generales, los investigadores respaldan el progreso de la iniciativa Leader, incluso aquellos más críticos, reconociendo que pocos programas públicos han logrado resultados tan positivos para el desarrollo rural. Sin embargo, en el caso del País Vasco, que se caracteriza por tener un único grupo que abarca todo su territorio, se observa un programa desprovisto de una estrategia de desarrollo rural clara y supervisado por entidades públicas. A través de conversaciones con diversos actores, se constata que la estrategia promovida está fuertemente limitada por la intervención de la Administración, no aborda los desafíos que enfrenta cada territorio ni garantiza la participación de la población local en su diseño e implementación. En contraste, los grupos de acción local en el resto de España se presentan como más receptivos a la participación local y disfrutan de autonomía para definir las líneas de acción. La investigación sugiere elegir un ámbito territorial más coherente y propone el nivel provincial como el más adecuado, abogando por la creación de tres grupos de acción local en el País Vasco. Esto podría fomentar un consenso más sólido en torno a la estrategia a implementar, impulsar la colaboración entre diversos grupos que operan en cada territorio y facilitar la elaboración de una Estrategia de Desarrollo Local más participativa y accesible para la población local.

PALABRAS CLAVE: Desarrollo rural, desarrollo local, co-gobernanza, política agraria, País Vasco.

CLAVES ECONLIT: R1, R58, D78.

Cómo citar este artículo/How to cite this article: ALBERDI, J.C. (2024): “El programa Leader ante la necesidad de impulsar una estrategia de desarrollo más compartida y participativa. Conclusiones derivadas del ejemplo vasco”, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 112, 203-230. DOI: <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-E.112.27430>

Correspondencia: Juan Cruz Alberdi Collantes, Profesor titular del Departamento de Geografía de la Universidad del País Vasco, juancruz.alberdi@ehu.eus, <https://orcid.org/0000-0002-1109-4925>.

ABSTRACT: In general terms, researchers support the progress of the Leader initiative, even those more critical, recognizing that few public programs have achieved such positive results for rural development. However, in the case of the Basque Country, which is characterized by having a single group covering its entire territory, a program devoid of a clear rural development strategy and supervised by public entities is observed. Through conversations with various actors, it is found that the strategy promoted is strongly limited by the intervention of the administration, does not address the challenges faced by each territory and does not guarantee the participation of the local population in its design and implementation. In contrast, local action groups in Spain are presented as more receptive to local participation and enjoy autonomy in defining lines of action. The research suggests choosing a more coherent territorial scope and proposes the provincial level as the most appropriate, advocating the creation of three local action groups in the Basque Country. This could foster a stronger consensus around the strategy to be implemented, boost collaboration between various groups operating in each territory and facilitate the elaboration of a Local Development Strategy that is more participatory and accessible to the local population.

KEYWORDS: Rural development, local development, co-governance, agrarian policy, Basque Country.

Expanded abstract

The Leader program in the face of the need to promote a more shared and participatory development strategy. Conclusions drawn from the Basque example

Objectives

Within the diversity of proposals for rural development, a set of recommendations emerges that most researchers consider essential to counteract the lack of rural areas. These recommendations include implementing a coordinated and balanced territorial strategy, fostering a locally rooted entrepreneurial culture, building social and relational capital with a territorial focus, and promoting an institutional framework that empowers local development entities.

Local Action Groups (LAGs) play a pivotal role in this framework, particularly since the implementation of the Leader initiative, which pioneered local development strategies in rural areas. These groups are tasked with integrating social partners within the territory to conceive, promote, and manage development programs.

The initial implementation of these programs three decades ago revealed the necessity for municipalities to collaborate, as well as for businessmen and other social actors to align their approaches. Newer programs, encompassing broader themes, succeeded in uniting social agents beyond the agricultural sector. Over time, a network has been established that remains critical in advising authorities on regional development strategies.

The conclusion of the previous Leader program and the inception of a new one in 2022 present an opportunity to scrutinize the central element guiding the work of the LAGs over the next six years: the Local Development Strategy (LDS). Analyzing its formulation, stakeholder involvement, and key elements can elucidate the capacity of these groups to implement a participatory, comprehensive development strategy that fosters local entrepreneurship.

This research focuses on the development process of the LDS within the Leader program in the Basque Country. The study aims to address two fundamental questions: the participatory nature of the initiative and the empowerment of LAGs in content management.

The research starts from the hypothesis that the Leader program in the Basque Country departs significantly from the principles that characterize it, i.e. from being a program conceived and implemented from the local communities, to become yet another program managed by the Administration and directed to the local population. The main objective of this research is not only to confirm this hypothesis, but also to analyze the possible causes that have led to this situation and to propose ways of improvement for the development of the program in this territory.

Methodology

In the exploration, different sources, often unpublished, are used as the preferred way to obtain information. The proposed methodology is adequately adapted to the particularities inherent to the research. Addressing the purpose pursued, which involves assessing the role of the various actors in the achievement of the LDS that will guide the course of the Leader program in the Basque Country, demands the combination of different methodologies.

1. Over a period of one year, an exhaustive monitoring of the process of formulation of the LDS was carried out. This generated extensive documentation ranging from the genesis of the strategy to the participants involved and the decisions taken.
2. The assessment of the information gathered is crucial to evaluate its relevance and reliability. To this end, it is essential to contrast this documentation with the key rural development actors, especially with those responsible for representing the RDAs in the group that piloted the preparation of the LDS.
3. The objective is to lead discussions within the bodies responsible for defining the LDS. To achieve this, consensus was sought on specific proposals with a significant group of members from the Local Action Group, specifically representatives from Gipuzkoa. Taking advantage of this approach, several meetings were organized to achieve consensus on various aspects related to the challenges that should be included in a LDS shared among different regions.
4. Consultations aimed to compare the realities observed in the Basque example with those of other regions. To this end, interviews were conducted with the leaders of LAGs from various autonomous communities of Spain.

The contrast with the rural development agents, especially those responsible for the RDA, is the methodology prioritized to assess it. Different types of interviews are used, from the informal, unstructured interview, based on a relationship of trust and knowledge of cause, to the use of directional dynamics aimed at helping the participants in ordering the criteria that will structure their LDS.

Results and Conclusions

The responsibility for determining the geographical areas to benefit from the Leader strategy, deciding the number of LAGs operating in the Basque Country, and establishing the general guidelines for the EDL lies with the political leaders of their autonomous and provincial institutions. While the call is open and theoretically not mandatory, there is an “implicit recommendation” directed towards the LAGs. Interviews conducted with members of the steering committee and leaders of the LAGs in Gipuzkoa support this assertion, as shown by the results below:

1. The Administration excessively conditions and supervises the operation of the Leader program in the Basque Country, imposing a preferential line of action and a single LAG for the entire rural territory of the Basque Country.

2. The LDS and the resulting LAGs attempt to rapidly create a unified strategy for the whole group. They promote a strategy for the designated area, addressing common issues across the entire territory and actions in identified vulnerable areas. However, their chances of success are severely limited. Their strategy is heavily constrained by administrative interference, preventing them from independently selecting challenges for each territory or ensuring local population participation in the strategy's design and implementation.
3. The situation of the LAGs and the Leader program in the rest of Spain is significantly different. These regions do not face the same restrictive conditions as the Basque Country. They all present strategies aimed at involving the local population and prioritize, within the program's requirements, the lines to be developed. Their concerns focus on overcoming challenges imposed by the managing authority, the symbolic nature of some partnerships, or budget constraints to implement the approved strategy, among other issues.

Many LAGs require a reorientation in their functioning, particularly towards greater empowerment and the development of more participatory strategies. This need is especially urgent in the Basque context. Among the recommended measures, the first involves selecting a more coherent territory of action that faces similar challenges. The current autonomous scale, with a single group for the entire Basque Country, is deemed inadequate. Instead, the provincial level is proposed as the most appropriate, advocating for the creation of three LAGs within the Basque Country. Although the rural habitat, its evolution, and current situation may differ among provincial territories, these differences are much less pronounced within each province. This approach would facilitate greater consensus in the diagnosis and formulation of the LDS.

Reducing the territory to be addressed would also facilitate a LDS that is more participatory and accessible to the local population. This responsibility would shift to six RDAs, instead of the current 18. These entities are accustomed to working closely with local people and have significant involvement from both public and private sector representatives in their partnerships. Moreover, these RDAs have deep connections with their territories and over three decades of experience. Organized by provincial territories, they already address many challenges at this scale. Empowering them to lead the Leader program would further encourage collaboration among them.

Another essential step is to grant each group greater empowerment, allowing the local population and the partnership within it to determine the areas to be addressed through its LDS. Approaches, diagnoses, and proposals can vary significantly, and experience, particularly in the Basque Country, demonstrates that involving the local population is crucial for promoting integrated development in their environment.

Finally, there is a strong conviction that promoting a LAG for each territory would enhance the current dynamics of collaboration among different RDAs, particularly among their stakeholders. The outcomes of this collaboration have the potential to magnify the achievements of the Leader program. Establishing new channels of communication provides additional ave-

nues to address challenges that cannot be effectively resolved through the program alone. The experience of RDAs underscores the interest of local administrations and other departments in contributing to rural area progress, and even other departments, in collaborating in the progress of rural areas. Enhanced communication facilitates a more effective response to local needs and priorities.

1. Introducción al objeto de la investigación

Dentro de la diversidad de propuestas que en materia de desarrollo rural se despliegan, emerge un conjunto de recomendaciones que la mayoría de los investigadores consideran imprescindibles para contrarrestar la desestructuración de los ámbitos rurales. Entre estas recomendaciones se encuentran una estrategia conjunta y equilibrada con una perspectiva territorial, la promoción de una cultura emprendedora arraigada en el entorno local, la construcción de capital social y relacional con un enfoque enraizado en el territorio, y la promoción de un marco institucional que otorgue relevancia a los órganos y entidades de desarrollo local (López y Pinilla, 2021; Rubio, 2022; Bello, 2023).

En la configuración del marco territorial, los Grupos de Acción Local (GAL) adquieren un protagonismo fundamental, particularmente desde la implementación de la iniciativa Leader como un experimento pionero para desarrollar estrategias locales en áreas rurales. Los GAL tienen la tarea de incorporar a los interlocutores sociales del territorio en una estructura organizativa encargada de concebir, impulsar y gestionar los programas de desarrollo.

Con la puesta en marcha de los primeros programas hace ya tres décadas, se vio la necesidad de que municipios que nunca antes habían colaborado de manera unida ahora trabajaran en conjunto, al igual que la necesidad de compartir planteamientos con empresarios y otros actores sociales. Los nuevos programas, al incorporar temáticas novedosas, propiciaron una perspectiva más amplia y lograron convocar a agentes sociales más allá de los representantes del sector agrícola. A lo largo de una extensa trayectoria, se ha tejido una red de GAL que debería mantener su papel fundamental en asesorar a las autoridades en la definición de estrategias comarcales de desarrollo.

El cierre del programa Leader previo y la concepción de uno nuevo a partir del año 2022 brindan una oportunidad propicia para analizar el elemento central que orientará la labor de los GAL durante los próximos seis años: la Estrategia de Desarrollo Local (EDL). El análisis de cómo se está llevando a cabo, quiénes participan y qué elementos se consideran puede arrojar luz sobre la capacidad de estos grupos para encarar una estrategia de desarrollo participativa, amplia y con la habilidad de fomentar el emprendimiento local.

En el contexto de esta investigación, optamos por examinar el proceso de gestación de la EDL en el marco del programa Leader en el País Vasco. A través de este análisis, aspiramos a responder a dos interrogantes fundamentales acerca del desarrollo del Leader y los GAL en el País Vasco: la naturaleza participativa de la iniciativa y el empoderamiento de los GAL para enfrentar sus contenidos.

2. Marco Teórico, Conceptual y Contextual

Son muchos los aspectos que contextualizan el objeto de la investigación si bien en este apartado ponemos el acento en ahondar en la trayectoria de los GAL desde una perspectiva crítica y recoger algunas referencias fundamentales sobre su progreso en el País Vasco.

2.1. Leader, un programa con perspectiva

El desarrollo local se configura como una práctica que busca impulsar el crecimiento endógeno, la auto organización y el bienestar social, para lo cual se requiere tanto la participación colectiva como la intervención individual. Según la perspectiva de Hernández y Camarero (2005), parte de la hipótesis de que cada territorio alberga un conjunto de recursos materiales, ambientales, económicos, políticos y sociales que pueden ser revalorizados. Este potencial intrínseco de cada territorio constituye el enfoque que el desarrollo local aspira a ampliar y aprovechar.

Leader, como metodología de desarrollo local y rural, se basa en la participación activa de los ciudadanos en proyectos para mejorar sus comunidades. Representado por los GAL, este enfoque impulsa a la población a analizar la situación de su territorio, identificar los desafíos que enfrenta, priorizarlos, explorar soluciones, diseñar estrategias para implementarlas, llevar a cabo programas estratégicos y, en última instancia, evaluar los resultados y asumir nuevos retos.

En términos generales los investigadores que someten a crítica el programa Leader resaltan sus resultados positivos. Algunos elogian su progreso, calificándolo con atributos como generador de empleo, fortalecedor y diversificador de la economía rural, integrador entre instituciones públicas y privadas, y modelo de colaboración con la población local (Soler y San-Martin, 2023). Otros, más críticos, reconocen que pocos programas públicos han logrado efectos y resultados tan positivos para el desarrollo rural, y que estos efectos han perdurado durante un largo período a pesar de los años transcurridos (Cejudo et al, 2021; Nieto et al, 2022).

Sin embargo, en este contexto favorable también existen lagunas sobre el desarrollo de la iniciativa. Algunas áreas que han sido señaladas como mejorables incluyen:

- Ejecución del Programa: Se destaca la falta de iniciativas verdaderamente innovadoras (Alario y Morales, 2020; Gallego et al, 2024) y la falta de proactividad en la búsqueda y desarrollo de proyectos (Martín et al, 2024), enfocándose principalmente en recibir propuestas (Rosell y Viladomiu, 2013).
- Empoderamiento de los GAL: Algunos investigadores alertan de que el enfoque de “abajo arriba” está derivando, por la vía de los obstáculos y los condicionamientos para su gestión, en otro programa más de la Administración pública, de “arriba abajo”, gestionado parcialmente en la escala local (Esparcia y Mesa, 2020; Domínguez et al. 2023).

- Participación de la Población Local: Distintos analistas concluyen que los GAL no han logrado una participación intensa de la población local en el análisis de problemas, diseño de estrategias y definición de objetivos. La filosofía Leader de maximizar la participación de la población y actores locales en las estrategias de desarrollo no ha sido completamente adoptada (Cejudo et al., 2017; Moyano, 2018; Cuesta, 2023).

En general, los investigadores concuerdan en que el enfoque Leader, como un movimiento social democrático a nivel territorial, tiene futuro, pero requiere un compromiso genuino con sus principios. Para que tenga éxito, se sugiere limitar las trabas administrativas, empoderar a los GAL sin restricciones por parte de las administraciones regionales y fomentar una mayor apertura a la participación local (Peralta, 2017, Cejudo et al, 2021; Dominguez et al, 2023).

En resumen, si todas las partes involucradas comparten los objetivos del desarrollo, el programa Leader aún tiene mucho que ofrecer. Debe agilizar su funcionamiento, impulsar la cooperación entre GAL y fomentar nuevas ideas y proyectos piloto (Esparcia y Mesa, 2020). Sin embargo, sobre todo, debe ser un instrumento de y para la población local.

2.2. El enfoque Leader en el País Vasco: Una figura singular

El programa Leader en el País Vasco tiene características y un contexto de funcionamiento particular. Su implementación es liderada por las Asociaciones de Desarrollo Rural (ADR), que anteriormente eran conocidas como Asociaciones de Agricultura de Montaña. A diferencia de otras regiones rurales de España, donde el programa de Agricultura de Montaña falló (Cruz, 1996) y el programa Leader posteriormente estructuró las políticas de desarrollo rural, en el País Vasco las Asociaciones de Agricultura de Montaña se han adaptado progresivamente, cambian su denominación a ADR, y se convierten en una herramienta esencial para cualquier programa de desarrollo local.

Son entidades micro-territoriales (apenas gestionan 350km² de media cada ADR), de derecho privado, con personalidad jurídica y capacidad de obrar propias, formadas por asociaciones de los agricultores principalmente, además de ayuntamientos y entidades locales menores y entre todas ellas sólo conforman un único GAL (Mendinet).

A partir de 2006, el programa Leader en el País Vasco comenzó a centrarse en la mejora de la calidad de vida de municipios con menos de 2000 habitantes, abordando temas como vivienda y urbanización de núcleos rurales, además de la diversificación de la iniciativa privada (Alberdi, 2016). El funcionamiento del GAL "Mendinet" durante el periodo 2015-20, según los resultados discutidos en un documento (Hazi, 2021), se describe de la siguiente manera:

- Las ADR forman el partenariado del GAL, lo que implica que cuentan con 18 socios representantes. Se supone que la población local está representada en este partenariado a través de las asociaciones, lo que a su vez está reflejado en el GAL.
- La junta directiva que dirige el funcionamiento del GAL está compuesta por dos miembros de las ADR, otros dos de Hazi y una secretaria técnica dirigida por Hazi, fundación

pública ligada a la promoción del medio rural y dependiente de los departamentos de desarrollo rural del Gobierno Vasco y las Diputaciones.

- La actividad del GAL se enfoca en dos líneas principales: promover el emprendimiento y la creación de empresas en el medio rural, así como impulsar servicios y la renovación de poblaciones rurales, con un enfoque en entidades públicas.
- Las ayudas proporcionadas se centran en apoyar inversiones en hostelería y casas rurales para la iniciativa privada, y en infraestructuras básicas como agua, saneamiento y acceso para entidades públicas.

El documento también revela algunas conclusiones importantes que ayudan a entender el carácter participativo y el papel de los agentes locales en los proyectos:

- Las ADR se sienten distantes de la dirección y el funcionamiento del programa. Muchas solicitudes se envían directamente a la secretaria técnica, y algunas cuestionan su capacidad de participación en “Mendinet”. No se sienten parte integral del equipo.
- Se pide una relación más cercana entre los proyectos aprobados por Leader y los planes de desarrollo rural de cada comarca, ya que sienten que las necesidades de cada comarca no son completamente atendidas por Leader.
- Tanto las ADR como Hazi reconocen la falta de proyectos innovadores y emprendedores. Se observa una falta de proactividad, y se ejerce una labor dirigida a proporcionar información y ser una ventanilla de la Administración.
- Existe la percepción de que el programa Leader depende en gran medida de la Administración autonómica. Consultadas las ADR sobre la conveniencia de ampliar el número de GAL en el País Vasco, algunos consideran que no puede emitir una valoración porque creen que no le corresponde y que debe ser una decisión política.

Un primer acercamiento al programa Leader en el País Vasco muestra un GAL tutelado por las instituciones públicas y, previsiblemente, alejado de las demandas de las estructuras comarcales, las más próximas a la población, afirmaciones que la investigación ha de corroborar en un momento en el que se está procediendo al diseño de la nueva EDL para el próximo periodo.

3. Objetivo y Metodología

La presente investigación se fundamenta en la premisa de que la evolución de la iniciativa Leader en el contexto del País Vasco se encuentra considerablemente distante de los preceptos que la caracterizan. Estos preceptos abarcan su naturaleza participativa, su orientación hacia la comunidad local y su estrategia de intervención, la cual se destaca por la proactividad de sus agentes.

Desde finales del año 2022, el GAL Mendinet, en colaboración con Hazi y la dirección de desarrollo rural del País Vasco, se ha abocado al diseño de la EDL, la cual constituirá el núcleo del programa Leader durante el periodo que abarca desde el año 2023 hasta el 2027. En el

actual contexto, se presenta una oportunidad propicia para abordar el propósito central de esta investigación, que radica en confirmar si el programa Leader en el País Vasco está en consonancia con los ideales que fomenta la iniciativa. En caso contrario, se busca analizar las causas subyacentes que han dado lugar a esta disfunción.

La resolución del objetivo investigado demanda la respuesta a dos cuestiones primordiales que definen el programa Leader, aspectos que, según Peralta, aún permanecen como asignaturas pendientes en la mayoría de los GAL:

- Grado de empoderamiento del GAL: El propósito es examinar si las ADR tienen la capacidad de determinar la dirección estratégica que el GAL que conforman debe seguir.
- Participación local en la formulación y toma de decisiones de la EDL: Implica analizar la manera en que el partenariado de cada ADR y la población rural de cada comarca participan en la elaboración de la estrategia, así como los mecanismos que emplean, tomando en consideración que un único grupo engloba a toda la comunidad.

Responder a estos interrogantes principales conlleva abordar una serie de interrogantes secundarios, que caracterizan al propio programa Mendinet, y que pueden marcar cambios respecto a la anterior estrategia, como las líneas impulsadas por la nueva o la zonificación establecida. Estos aspectos ayudarán a dibujar si realmente hay una evolución hacia posturas participativas y con mayor empoderamiento de los GAL.

Finalmente, subsiste la necesidad de analizar si la situación observada en el País Vasco puede extrapolarse a otros territorios, junto a la conveniencia de establecer pautas orientativas para ajustar el programa a los principios fundamentales que promulga.

La metodología propuesta se adapta de manera adecuada a las particularidades inherentes a la investigación. Abordar el propósito perseguido, que implica evaluar la función de los diversos agentes en la consecución de la EDL que guiará el rumbo del programa Leader en el País Vasco, demanda la combinación de distintas metodologías.

1. Durante un período de un año, se llevó a cabo una supervisión exhaustiva del proceso de formulación de la EDL del Grupo Mendinet. Este proceso implicó una serie de encuentros coordinados entre las Asociaciones para el Desarrollo Rural (ADR) y la entidad Hazi, con el objetivo de configurar paso a paso la estrategia que posteriormente sería presentada al Gobierno autonómico para su aprobación. Ello generó una amplia documentación que abarca desde la génesis de la estrategia hasta los participantes involucrados y las decisiones adoptadas. Dentro de esta documentación, se pueden diferenciar dos tipologías distintas por su naturaleza y contribución a la investigación:
 - Documentos previos: Comprenden valoraciones retrospectivas de la estrategia implementada durante el período 2015-2020. Fueron elaborados por la entidad Hazi en el año 2021 e incluyen indicaciones de diversos agentes sobre los criterios que debería cumplir la nueva estrategia. Algunos de estos documentos están disponibles en línea, mientras que otros permanecen inéditos.
 - Información relacionada con el proceso de elaboración de la Estrategia Leader 2023-27. Esta categoría incluye actas de reuniones, presentaciones y otros materiales afines generados durante el proceso de elaboración de la estrategia mencionada.

Muchos de estos documentos son inéditos y han sido proporcionados al investigador por los miembros de las ADR. Como resultado de este proceso, se ha elaborado el documento oficial de la Estrategia Leader 2023-27 por parte del Grupo Mendinet, el cual está disponible en línea.

El autor de este trabajo posee acceso a esta información y está dispuesto a compartirla con aquellos interesados en conocer cómo se ha desarrollado el proceso de formulación de la estrategia. Sin embargo, se requiere una consulta previa al investigador responsable para acceder a estos recursos.

2. La valoración de la información recopilada es crucial para evaluar su relevancia y fiabilidad. Para este fin, es fundamental contrastar dicha documentación con los actores clave del desarrollo rural, especialmente con los responsables que representaban a las ADR en el grupo que pilotaba la elaboración de EDL. Estas entrevistas se realizaron en febrero de 2023 y se seleccionaron a los responsables de la ADR de Goierri y de Donostialdea. Se optó por una metodología de entrevista informal y no estructurada, basada en la confianza y en un conocimiento profundo adquirido a lo largo de los años. Esta aproximación se fundamenta en la práctica habitual de compartir información y solicitar opiniones, como se ha destacado en estudios previos (Bonilla et al, 2023). Se identifican cuestiones esenciales para la formulación de la estrategia que no están debidamente reflejadas en la documentación obtenida, particularmente los condicionantes previos. Específicamente, se indagó a los actores sobre capacidad de influir en tres aspectos cruciales que definirán la Estrategia Mendinet durante este período:

- La determinación del número de GAL que deberían presidir la estrategia Leader en el País Vasco. Se buscaba esclarecer si esta decisión fue tomada por las ADR o si fue recomendada por otras entidades. Este punto fue destacado en el informe presentado por Hazi (2021) y se considera clave para la configuración del programa futuro.
- La priorización de la línea estratégica a abordar, con una clara disyuntiva entre la promoción de la diversidad económica, la mejora de la calidad de vida, o ambas.
- La selección del territorio que sería beneficiado por la iniciativa durante el período 2023-2027, focalizando en los municipios con menos de 2000 habitantes, como se estableció en el programa anterior.

Estos aspectos son esenciales para comprender la orientación y las prioridades de la Estrategia Mendinet. La consulta directa a los actores involucrados en el proceso de formulación permite obtener una visión más completa y precisa de los factores que influyeron en la configuración de la estrategia.

3. Liderar discusiones en los órganos encargados de definir la EDL. Para lograr este objetivo, se optó por consensuar propuestas específicas con un grupo significativo de miembros del GAL, en este caso los representantes de Gipuzkoa. Las ADR de Gipuzkoa no son ajenas a la tarea de enfrentar objetivos de manera colaborativa. En el año 2021, dieron inicio a un proceso de reflexión destinado a definir no solo sus objetivos, sino también el modelo de funcionamiento, las relaciones y las acciones conjuntas necesarias para alcanzarlos (Alberdi, 2023). La cohesión grupal promueve una comprensión

compartida de la necesidad de establecer una estrategia de acción, fortaleciendo así el compromiso para abordarla y facilitando las subsiguientes gestiones requeridas (Almaguer et al, 2024). Aprovechando esta dinámica, se organizan diversos encuentros para consensuar aspectos diversos en relación con los desafíos que debería incluir una EDL compartida con otros territorios. Estas propuestas son presentadas en los órganos de toma de decisiones del nuevo GAL (comité de pilotaje) y permite definir aspectos clave, como el grado de acuerdo entre las diversas ADR, el rol que asumen estas entidades, y la respuesta a sus demandas.

El autor de este estudio colabora en la dinamización de las actividades del equipo, incluyendo la asistencia a reuniones individuales y grupales, la presentación de la iniciativa a diversos actores relevantes, la recolección de opiniones, entre otras funciones. Asimismo, contribuye a la consolidación de las decisiones necesarias para llevar a cabo la iniciativa. La larga trayectoria de colaboración entre el Departamento de Geografía de la Universidad del País Vasco y las Agencias de Desarrollo Regional (ADR), que abarca varias décadas, proporciona un ambiente propicio de entendimiento y confianza, factores esenciales para el éxito de un proyecto de esta envergadura (código OTRI 2006.003).

4. Consultas destinadas a contrastar las realidades observadas en el ejemplo vasco con las de otros territorios. Para este propósito, se realizaron entrevistas con los responsables de Grupos de Acción Local (GAL) de diferentes comunidades autónomas. Se entrevistó a Adecuara en el Pirineo Aragonés, a Arca como coordinador de los GAL de Cataluña, y al grupo de Acción Local Ceip de La Rioja. El objetivo fue comprender y comparar cómo se organiza la participación local y el nivel de empoderamiento que poseen estos grupos en diferentes contextos. Todas las entrevistas se llevaron a cabo de manera presencial, aprovechando diversos encuentros que proporcionaron la oportunidad de contrastar distintas realidades y experiencias. Este enfoque permite obtener una perspectiva más amplia y diversa sobre la organización y el funcionamiento de los Grupos de Acción Local en diferentes regiones, facilitando la identificación de prácticas exitosas y áreas de mejora en el ámbito del desarrollo rural.

No perseguimos la consideración de nuestra contribución como una verdad absoluta. Reconocemos que nuestras reflexiones están sujetas a crítica, lo cual no resta validez ni coherencia a nuestra investigación. En este contexto, buscamos presentar un enfoque interpretativo y analítico respecto a la propuesta de un nuevo modelo de acción, así como la metodología empleada para investigarlo, comprenderlo e interpretarlo. Este proceso se enmarca en la construcción de un conocimiento que pretende ser serio y riguroso.

4. Resultados de la investigación

Hemos estructurado los resultados en tres secciones. En la primera sección, examinamos los factores condicionantes previos a la formulación de la EDL del Grupo Mendinet. A continua-

ción, nos adentramos en la forma en que se abordan los diversos obstáculos, y finalmente, realizamos una comparación entre los factores condicionantes que enfrenta el GAL en el País Vasco en relación con otras regiones de España.

4.1. Decisiones externas condicionan el devenir del Leader en el País Vasco

La autoridad para determinar las áreas geográficas que se beneficiarán de la estrategia Leader, el número de GAL que operarán en el País Vasco y las directrices generales que han de guiar la EDL recae en los responsables políticos de sus instituciones autonómicas y provinciales. Aunque la convocatoria es de carácter abierto y teóricamente no constituye una obligación, es una “recomendación implícita” que se sugiere a las ADR. Las entrevistas realizadas a los miembros participantes en el comité de pilotaje y a los líderes de las ADR de Gipuzkoa respaldan esta afirmación.

Mapa 1. Medio rural objeto del programa Leader en el País Vasco (23-27)



Fuente: Geoeuskadi. Elaboración propia Año 2023.

Esta recomendación ejerce influencia sobre la dirección del nuevo programa, ya que orienta su diseño de acuerdo a tres variables cruciales: propone la existencia de un único GAL para el País Vasco; una estrategia unificada centrada en fomentar el espíritu emprendedor y la creación y desarrollo de empresas en áreas rurales; y establece que esta estrategia debe abarcar la totalidad del territorio rural del País Vasco, englobando a aquellos municipios con una población inferior a 2000 habitantes y, para los municipios con una población superior a 2000 habitantes, a las entidades poblacionales menores con menos de 2000 habitantes (según se detalla en el mapa 1). La aplicación de estas variables genera, al menos, tres desafíos adicionales.

1. Dificultad de redactar una EDL compartida. La elaboración de una EDL exige una definición precisa del área local, una correcta identificación de los problemas, objetivos y soluciones, así como la priorización del consenso en su formulación. Sin embargo, al abarcar un territorio tan diverso, existe el riesgo de que la estrategia no logre identificar adecuadamente las problemáticas territoriales. Este riesgo se hace especialmente evidente en el contexto del GAL vasco, que abarca la totalidad de su geografía con un único grupo.

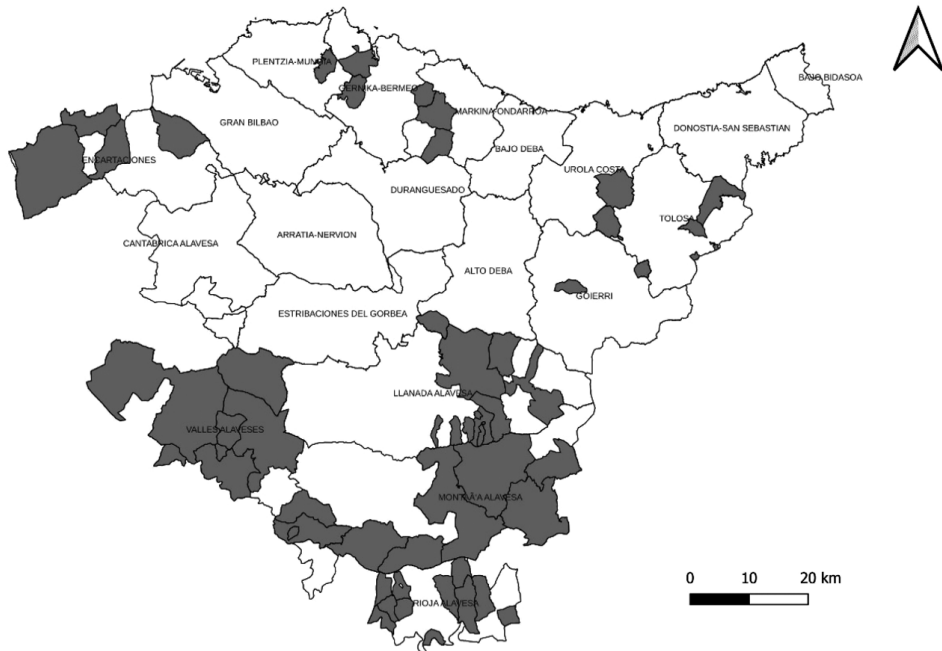
Las investigaciones que exploran la evolución del entorno rural vasco resaltan la diversidad de situaciones presentes en su territorio, particularmente entre las zonas meridionales y septentrionales. La escasez demográfica característica de los espacios rurales españoles se refleja en algunas comarcas alavesas, especialmente en aquellas como la Montaña alavesa o los Valles occidentales, donde las limitaciones en el suelo agrícola se combinan con un cierto grado de aislamiento. Tras décadas de experimentar un marcado éxodo rural, la disminución demográfica en estas áreas se debe principalmente a factores naturales, relacionados con estructuras demográficas muy desequilibradas, altas tasas de masculinidad y envejecimiento pronunciado (Porcal, 2023).

En contraste, las investigaciones enfocadas en el espacio ordenado por el caserío, el sector septentrional del territorio vasco, coinciden en que la ruralidad solo se puede atribuir claramente a una porción muy limitada de las entidades dispersas que lo componen. El resto del territorio, incluso los núcleos de población de menor tamaño que podrían ser considerados rurales en apariencia, participa de manera plena en el entorno urbano sin presentar una dinámica propia y diferenciada del conjunto (Alberdi, 2024).

La zonificación establecida por el Gobierno Vasco en el año 2023, que clasifica el espacio rural según su grado de vulnerabilidad, refleja la disparidad territorial a la que nos referimos. Esta vulnerabilidad se concentra casi en su totalidad en el territorio alavés (consultar mapa 2).

La complejidad de lograr un consenso en torno a una Estrategia de Desarrollo Local entre realidades tan diversas resulta evidente. Los Planes Comarcales aprobados corroboran esta situación. Alberdi (2024) realiza un análisis de sus contenidos y concluye que las diferencias primordiales se originan en función del grado de proximidad al entorno urbano. En ciertos casos, se manifiesta inquietud por la cercanía excesiva al medio urbano, debido a la especulación que genera en el suelo o la construcción de nuevas viviendas por parte de recién llegados que no se integran ni se interesan por la dinámica social del lugar en el que residen. En otras situaciones, como en las comarcas más distantes de los centros urbanos principales, el objetivo es transformar el territorio en un espacio atractivo para inversiones urbanas, desde la atracción de población hasta, y principalmente, la promoción de actividades económicas dinamizadoras.

Mapa 2. Áreas más vulnerables del medio rural vasco



Fuente: Geoeuskadi. Elaboración propia. Año 2023.

2. *Propuesta de acciones alejadas de las prioridades comarcales e incluso provinciales.* La exigencia de que exista una única línea de enfoque, enfocada exclusivamente en la promoción de nuevas actividades privadas, también complica la posibilidad de lograr un consenso en la Estrategia de Desarrollo Local para territorios tan heterogéneos. Consultadas las ADR sobre las líneas de intervención a promover en el nuevo periodo, las pertenecientes al territorio de Gipuzkoa reconocen que hubieran apostado por priorizar la destinada a la impulsar servicios y renovación de poblaciones rurales. En este territorio preocupa más la falta de servicios adecuados para atender a una población que habita en un hábitat disperso que la creación y desarrollo de nuevas empresas en el medio rural que, de impulsarlas, han de estar muy centradas en diversificar la actividad del agricultor y/o en dotar a los barrios y municipios rurales de una infraestructura de servicios privados básica (bar y alimentación principalmente).

Invitar a que un único GAL aborde esta cuestión, considerando la diversidad de situaciones en cada territorio, dificulta la adecuada representación de lo local en la estrategia del grupo Leader. Esto ocasiona, como ya ocurrió en el período anterior, que la gran mayoría de las ADR se desvincule de la ejecución diaria del programa Leader.

3. *Participación de la población local muy marginal.* Si el grado de empoderamiento de los GAL ya está considerablemente limitado en el contexto del País Vasco, la participación de la población local en la concepción de la EDL se ve aún más reducida. La presencia de todas las ADR en el nuevo programa Leader asegura que la participación esté disponible para todas las comarcas del País Vasco y, en teoría, para todos los miembros que las conforman, incluyendo municipios y entidades locales menores, así como representantes de asociaciones locales.

No obstante, la garantía de que los asociados de las ADR realmente influyan en la estrategia que se está desarrollando es limitada. Los gerentes son quienes participan en la formulación de la EDL, y se espera que sean ellos los que consulten con sus miembros los aspectos más relevantes a incluir en dicha estrategia. Sin embargo, esta tarea se vuelve complicada cuando el proceso de elaboración de una estrategia está sujeto a un calendario ajustado, como se reconoce en las entrevistas. En última instancia, son los responsables quienes toman las decisiones prioritarias. Aunque cada uno de ellos pueda contar con un Plan de Desarrollo Rural (PDR) como guía, la elección de un único GAL dificulta la participación directa de la población en la formulación de la estrategia. Se han llevado a cabo dos eventos, ambos en línea, uno al inicio de la elaboración de la EDL y otro al final, de carácter informativo y dirigido a los miembros de las juntas directivas de las ADR, sin incluir en ningún caso a la población local en general.

4.2. Una EDL amoldada a las exigencias requeridas

La confección de la Estrategia de Desarrollo Local por parte del Grupo Mendinet sigue las etapas que se suelen recomendar para su realización. Cuenta con el respaldo de un dinamizador externo que organiza diversos encuentros donde motiva a los participantes, en este caso los gerentes de las 18 ADR del País Vasco. Estos encuentros están estructurados en talleres progresivos (inspiración y diagnóstico, focalización y delimitación de áreas prioritarias) que culminan con la elección de sectores y ámbitos a enfocar en cada uno.

Una vez establecidos los sectores y ámbitos prioritarios, se inicia una nueva fase con la formación de grupos de trabajo por sector. Cada grupo propone diversas líneas estratégicas, acompañadas de objetivos e indicadores medibles, así como líneas de acción, beneficiarios y medidas de apoyo. El comité de pilotaje se encarga de analizar la viabilidad de estas propuestas y presenta una recomendación a todos los miembros del Grupo Mendinet para su aprobación.

El aspecto interesante del proyecto presentado radica en cómo el GAL sortea el requerimiento de llevar a cabo una EDL condicionada, al mismo tiempo que intenta cumplir con las demandas de participación y empoderamiento que caracterizan a la mayoría de los GAL (Esparcia y Mesa, 2020).

Desde la investigación, se ha buscado contribuir a la presentación de un programa coherente, adaptado a las circunstancias y en consonancia con las exigencias propias del programa Leader. Se ha procurado generar debates previos de manera directa entre los agentes de desarrollo rural en Gipuzkoa, con el propósito de, después de alcanzar un grado de consenso mínimo, formular propuestas en los diferentes niveles de discusión requeridos para la elaboración

del programa en todo el territorio. Esto ha enriquecido la propuesta final y ha aumentado el grado de consenso entre los diversos actores que participaron en su formulación.

El Grupo Mendinet opta por presentar propuestas con líneas estratégicas genéricas y priorizar aquellas que han obtenido una mayor aceptación. Entre estas decisiones, que son de gran relevancia, destacan tres, que desarrollamos a continuación.

1. *Adaptación a la estrategia Mendinet.* La identificación de temas críticos que son compartidos por todas las comarcas constituye una tarea que los impulsores consideran como un valor agregado al programa. En relación a aquellos aspectos que pueden ser abordados mediante el programa Leader, existen tres líneas prioritarias en las cuales los actores de las comarcas vascas coinciden:

- Actividades económicas basadas en la revalorización de los recursos propios del entorno rural: Abarca el ámbito del turismo, ocio y aventura, que aprovecha el paisaje característico, así como la gestión de recursos naturales como materias primas.
- Servicios dirigidos a la población local. Abarca negocios como comercio minorista, bares, restaurantes, farmacias, peluquerías, entre otros, que atienden directamente a las necesidades de la comunidad local.
- Servicios auxiliares para la industria agroalimentaria y el sector primario: Incluye servicios como maquinaria y espacios de prueba que respaldan a la industria agroalimentaria y al sector primario en su conjunto.

Además de estas líneas principales, se manejan dos conceptos considerados como ejes transversales, que contribuyen a una mayor definición de los proyectos que deberían tener prioridad:

- Ser un servicio considerado esencial: Los proyectos que se consideren esenciales para la comunidad, cubriendo necesidades fundamentales, obtienen mayor atención y consideración.
- Diversificar la renta del agricultor: Se busca promover iniciativas que amplíen las fuentes de ingresos para los agricultores, abarcando desde servicios de maquinaria hasta la venta directa, agroturismo, restauración, artesanía y actividades recreativas, entre otros.

Estos enfoques adicionales enriquecen la formulación de proyectos y contribuyen a definir las propuestas que deben recibir mayor prioridad dentro del programa.

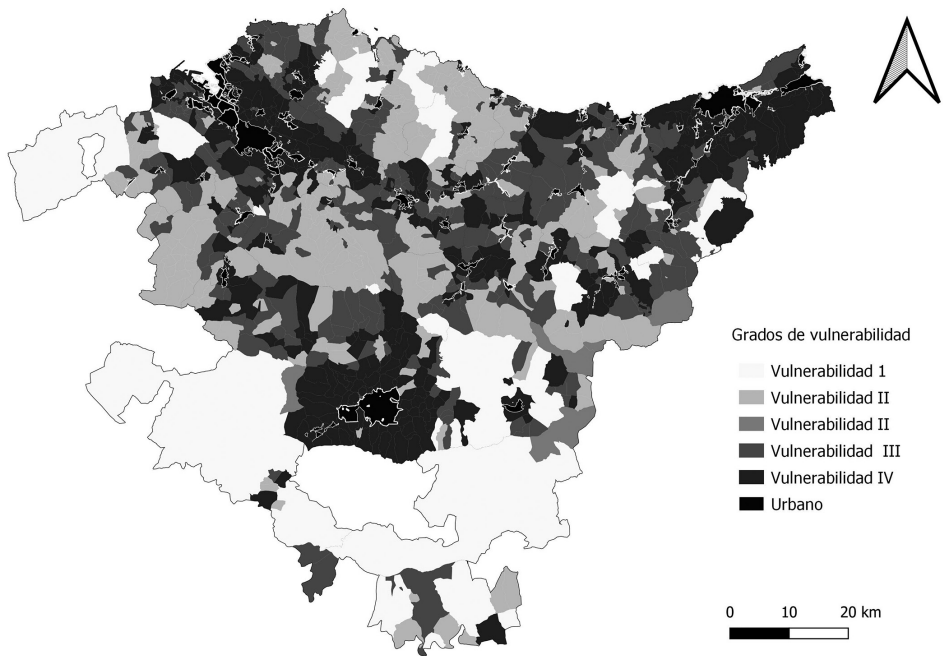
2. *Priorizar actividades según necesidades comarcales.* Con la promulgación de la Ley de Desarrollo Rural del País Vasco en 1998, las instituciones y actores rurales llevaron a cabo los primeros Programas de Desarrollo Rural (PDR) en las distintas comarcas de la región. La implementación de un nuevo marco legal en 2022 retoma esta responsabilidad previa. Los participantes involucrados en la formulación de la EDL consideran que estos PDR representan documentos fundamentales de referencia para impulsar en cada comarca determinadas líneas de acción y proyectos específicos que puedan resultar estratégicos para el avance de cada una de ellas.

3. *Dar preferencia a actuaciones en los territorios más necesitados.* Las ADR en el País Vasco comparten la noción de que las áreas más vulnerables son aquellas que enfrentan ma-

yores desafíos y necesidades para atraer nuevas actividades económicas, y por tanto, requieren un apoyo más diversificado y profundo por parte del programa. En vista de esto, proponen considerar el nivel de vulnerabilidad de estas zonas rurales al evaluar proyectos, otorgando una mayor valoración en función del grado de vulnerabilidad que presenten (Alberdi, 2024).

Se sugiere comenzar la acción a nivel municipal. La elección de incluir un mapa de municipios de especial atención se fundamenta en el hecho de que algunas áreas experimentaron aislamiento y una considerable disminución demográfica décadas atrás, cuyos efectos son aún evidentes hoy y afectarán sus posibilidades de progreso futuro. La elección se basa en utilizar variables demográficas y económicas que mejor reflejen la situación de vulnerabilidad en estas áreas. A estos municipios se les asigna el mayor grado de vulnerabilidad.

Mapa 3. Diversificación económica en función del grado de vulnerabilidad de las entidades rurales vascas



Fuente: Geoeuskadi. Elaboración propia. Año 2023.

Delimitar el grado de ruralidad en el resto del territorio vasco representa un desafío mayor. La influencia y cercanía a áreas urbanas son notables, y los indicadores demográficos o econó-

micos típicos de zonas rurales no reflejan esta característica en estos lugares. Sin embargo, la dispersión del hábitat en estas áreas sugiere problemas derivados del aislamiento. Para medir la vulnerabilidad en estos lugares, se opta por utilizar la “entidad singular de población” como una unidad cercana al concepto de barrio o aldea rural. La clasificación toma en cuenta dos deficiencias principales: la falta de desarrollo económico en muchas de estas unidades y posibles obstáculos para la diversificación, como la distancia a las principales carreteras que facilitan el acceso a centros de empleo y la formación de la población en estas entidades (ver mapa 3).

En consecuencia, los proyectos que coinciden con una o más de las prioridades identificadas recibirán una puntuación más alta y tendrán la posibilidad de recibir apoyo, incluso en zonas con menor grado de vulnerabilidad, debido a su naturaleza prioritaria. Esto a su vez ampliará la diversidad de proyectos respaldados a medida que aumente el nivel de vulnerabilidad en las áreas consideradas.

4.3. Un comportamiento claramente diferenciado de los GAL de otras regiones de España

Las ADR y su grupo de acción local son cuando menos peculiares. El País Vasco, las dos últimas décadas, tan sólo ha contado con un único grupo Leader, Mendinet, que ha dirigido sus esfuerzos a financiar la promoción de negocios privados y la creación de infraestructura turística pública en las zonas más rurales del País Vasco.

A pesar de las diferencias que presentan las ADR en comparación con los GAL más comunes en España, como la micro-territorialización y el enfoque compartido de Leader, no se alejan de la definición general de estos grupos. Son asociaciones público-privadas sin fines de lucro, que operan a nivel comarcal, funcionando de manera asamblearia, y cuya función principal es el diseño, implementación y gestión de las EDL (Red Rural Nacional, 2023).

El funcionamiento del programa Leader en el País Vasco tampoco parece divergir significativamente del que es común en el resto de España. Algunos de los problemas señalados en investigaciones anteriores se repiten en el contexto vasco, como la falta de innovación real, prácticas de clientelismo político, un enfoque de mera Administración en lugar de fomentar la participación, y un carácter más instrumental de las administraciones autonómicas en lugar de un enfoque verdaderamente local y participativo.

La peculiaridad más marcada radica en el nivel de intervención gubernamental en el programa, que es excepcionalmente alto en el País Vasco en comparación con otros GAL. Esta situación es un legado de programas anteriores y se mantiene incluso en la reciente edición aprobada. El programa está supervisado por una entidad dependiente del Gobierno Vasco, Hazi, que incluso asume la responsabilidad de la gestión de su secretaría técnica.

Y esta realidad es sólo parcialmente compartida por los GAL que operan en el resto de España. Esparcia y Mesa (2020), poniendo voz a la opinión de los GAL, critican cierta tutorización por parte de las Autoridades de Gestión. Los GAL les proponen abordar la reducción y simplificación de los procedimientos puesto que ello les otorga una mayor capacidad de gestión y de

decisión y combatir la visión de Leader como un instrumento más burocrático que de desarrollo territorial. Este resultado cabe relacionarlo con la percepción de que de ser un instrumento de desarrollo “desde” y “para” el territorio, parece estar siendo visto y concebido por parte de algunos actores como un mero programa público, con lo que se estaría negando la esencia de ser, en primer lugar y, ante todo, la expresión del partenariado local (Domínguez et al, 2023)

Los investigadores señalan que la preocupación no radica tanto en la necesidad de abordar líneas específicas en el programa Leader, sino más bien en una serie de procedimientos relacionados con la estructura administrativa y de gestión. Estos procedimientos parecen estar convirtiendo a Leader en algo menos flexible y con capacidad de respuesta, y más en un instrumento de las administraciones regionales.

Las entrevistas realizadas como parte de la investigación respaldan esta perspectiva. La influencia de la Administración en la elaboración de las Estrategias de Desarrollo Local es mínima y, en general, se respetan los mecanismos que cada grupo establece para su formulación. Aunque admiten que, incluso en casos en que se trate de estrategias coherentes, no todas las EDL formalmente aprobadas se convierten en instrumentos efectivos de gestión del desarrollo territorial debido a limitaciones económicas de Leader y a obstáculos administrativos impuestos por las autoridades de gestión, enfatizan que no han enfrentado interferencias en las líneas que decidieron priorizar.

En lo que respecta a la participación, reconocen desequilibrios, aunque no tanto en términos de la participación de los actores locales, sino más bien en relación con el compromiso de algunos de los miembros del partenariado que conforma el grupo, a veces, más testimonial que real. Los grupos procuran mantener una comunicación continua utilizando diversas tecnologías (grupos de WhatsApp, correo electrónico, sitio web del grupo actualizado de manera más o menos constante) y, cuando el tiempo lo permite, promoviendo reuniones y relaciones personales. Sin embargo, en ocasiones esto no es factible y algunos señalan discrepancias entre las prioridades reflejadas en la EDL y las demandas impuestas por las circunstancias diarias

Las entrevistas con los agentes en el País Vasco confirman que la participación en la elaboración de la EDL se limita en gran medida a los gerentes de las ADR y, en menor medida, a sus presidentes. En el día a día, la secretaría técnica lleva adelante la ejecución de la estrategia, y la función de los gerentes y presidentes se limita principalmente a participar en la asamblea general. El partenariado de las ADR no está involucrado ni en el diseño ni en la implementación del programa Leader.

Un aspecto crucial en el contexto del grupo vasco es el enfoque geográfico que se adopta, el cual debería ajustarse a territorios subregionales coherentes. Los GAL entrevistados valoran las estrategias de desarrollo local multisectoriales basadas en territorios rurales subregionales claramente definidos, lo cual ha sido logrado de manera relativamente satisfactoria en sus áreas. En algunos casos, especialmente en aquellos con una diversidad territorial marcada, se ha optado por promover ejes estratégicos clasificados por tipologías de territorios. Sin embargo, en ningún caso se ha recurrido a diferenciar niveles de vulnerabilidad en unidades municipales o sub-municipales, sino más bien a planificar acciones diferenciadas en unidades territoriales a un nivel superior al municipal.

Los Grupos de Acción Local españoles solicitan, en su mayoría, una mayor independencia con respecto a las autoridades de gestión y, en consecuencia, están dispuestos a asumir una mayor responsabilidad, incluso en lo que respecta a la rendición de cuentas a nivel local. Este deseo se alinea con las aspiraciones de las ADR vascas, pero plantea muchas incertidumbres, no tanto en términos de su conveniencia, sino debido a la falta de conocimiento sobre los aspectos que conllevaría, al punto de que muchos consideran que es una decisión que no les corresponde tomar (Hazi, 2021).

5. Discusión

La EDL para el periodo 23-27 presenta cambios relevantes en el País Vasco tanto respecto a la problemática a abordar como al territorio al que ha de beneficiar, pero el programa Leader no hace sino confirmar el excesivo control al que le somete la Administración. Se les sugiere que se presente un único GAL, se les aporta la línea estratégica a abordar y se les señala el territorio que ha de verse beneficiado con la iniciativa. Las consecuencias de esta determinación son palpables y contravienen algunos de los principios que caracterizan al programa comunitario, entre los cuales destacamos los siguientes:

1. Falta de una estrategia participativa y abierta a la población local. En la planificación de este proceso, se designa un responsable máximo, el gerente de la ADR correspondiente. Este individuo asume la responsabilidad de asegurar una organización adecuada, un diagnóstico apropiado, la formulación de estrategias pertinentes y la planificación de su ejecución y seguimiento. Se privilegia la participación selectiva, basada en reuniones entre gerentes de ADR, en lugar de optar por un enfoque abierto, respaldado por diversos grupos de trabajo y dinámicas de encuentros sectoriales y locales.
2. Carece de una estrategia compartida. En entrevistas realizadas a los gerentes de Gipuzkoa, admiten que no habrían elegido como prioridad una estrategia basada en la diversificación de la actividad económica. Su interés se centra más en impulsar acciones que mejoren la calidad de vida de los habitantes rurales, en particular, la provisión de servicios públicos y la preservación y promoción de los escasos servicios privados esenciales que aún existen.
3. La coherencia territorial requerida no se alcanza y se obliga a negociar acciones con agentes cuya realidad a nivel comarcal y local es muy diversa. Es sumamente complicado impulsar acciones conjuntas entre regiones afectadas por la despoblación y aquellas sometidas a una intensa presión urbana. Los agentes llegan a acuerdos mínimos, pero estos no les satisfacen completamente.

En un contexto altamente influenciado por circunstancias específicas, las decisiones adoptadas por las ADR en la concepción de la EDL del Grupo Mendinet demuestran coherencia y presentan innovaciones con respecto a diseños previos de EDL. Destacan los siguientes aspectos:

1. **Conciencia de grupo:** La elaboración de la EDL se produce en un contexto marcado por una polémica ley de desarrollo rural en el País Vasco, que relegaba a estas asociaciones a un papel subordinado en relación a una estrategia dirigida desde la Administración regional (Alberdi, 2023). Esto ha llevado a las ADR a reaccionar ante la supervisión de la Administración, presentando alegaciones y asumiendo un compromiso más firme. Han percibido en el programa Leader una oportunidad para reafirmar su papel y, aunque han aceptado las directrices de la Administración, han reducido la supervisión de Hazi, asumiendo, entre otros aspectos, la responsabilidad de liderar la secretaría técnica del grupo.
2. **Mayor responsabilidad en la elaboración de la EDL:** Las ADR han decidido respaldar las líneas estratégicas que generaban un mayor consenso, como el apoyo a la diversificación de las fuentes de ingresos agrarios y a la mejora de los servicios privados esenciales para la población local. Han adoptado un enfoque proactivo e innovador, promoviendo una iniciativa para fomentar la incorporación de jóvenes agricultores (espacio-test). Han trabajado para garantizar que las preferencias y necesidades a nivel regional se reflejen en la estrategia aprobada, reconociendo que algunas regiones se encuentran en situaciones más vulnerables y requieren un apoyo más amplio y diversificado.

Aun así, el programa tiene mucho camino por recorrer, las bases comienzan a consolidarse, pero la participación local y el empoderamiento de las ADR son todavía asignaturas pendientes. Una de las recomendaciones que en el marco de este trabajo se realiza es la de pasar de uno a tres GAL para el País Vasco, uno por cada territorio histórico. Varios razonamientos avalan esta afirmación:

- ***Necesidad de una EDL compartida:*** Para lograr una Estrategia de Desarrollo Local compartida, es esencial que se comparta el diagnóstico y la visión de futuro que la población tiene para ese territorio. En el entorno rural vasco, este proceso comienza a materializarse a nivel provincial. De hecho, en la elaboración de los Planes Comarcales de Desarrollo Rural se ha utilizado la provincia como la escala adecuada para consensuar una visión territorial (Alberdi, 2016). Existe un consenso entre las diferentes administraciones que trabajan en el ámbito rural de que esta escala de diagnóstico es la apropiada.
- ***Promoción de un modelo de trabajo cooperativo.*** Los diferentes agentes están habituados a trabajar diferentes programas a nivel provincial, lo llevan haciendo desde hace décadas en algunos casos, y los resultados que han obtenido incrementan ampliamente su capacidad de acción. Esta relación ha llevado a la creación de federaciones que agrupan a las ADR, con un modelo organizativo diseñado para fomentar la comunicación y la participación activa de los miembros de las ADR, organizados en torno a una mesa territorial. Esta mesa incluye la participación de una entidad local, además de su presidente, y desde ella se gestionan numerosos proyectos y servicios que trascienden el ámbito comarcal (Alberdi, 2023).
- ***Garantizar la participación de la población local:*** Esta escala intermedia, entre lo local y lo autonómico, se presenta como adecuada para asegurar, en primer lugar, la

participación del partenariado en la elaboración de la EDL e incluso en su gestión. En segundo lugar, también se asegura, al menos en la elaboración de la EDL, la participación de la sociedad rural. Las ADR han participado en diversos proyectos en los que han consultado a la población local. Tienen experiencia en metodologías centradas en sesiones participativas organizadas a nivel comarcal, que suelen preceder a una difusión amplia y a menudo involucran la creación de grupos de discusión que pueden activarse si se considera necesario seguir trabajando en el tema estudiado (Askasibar, 2013).

La posibilidad de que cada territorio elabore su propia EDL y cuente con su propio GAL permitiría un grado de libertad y empoderamiento que posibilitaría la implementación de estrategias más adaptadas a las necesidades específicas de cada territorio, una dinámica que actualmente no se da. Por ejemplo, Gipuzkoa y Álava comparten muchos aspectos en su diagnóstico, pero si observamos las valoraciones que realizan en los distintos planes comarcales, encontramos diferencias significativas. En Gipuzkoa, se manifiesta preocupación por la presión urbanística y la falta de servicios en municipios y áreas rurales, mientras que en Álava, el éxodo de mujeres y jóvenes, así como la escasez de emprendedores en todos los sectores económicos, son algunas de sus principales preocupaciones.

La inclusión de las federaciones territoriales de las ADR en la gestión del programa Leader no haría más que fortalecer la coordinación entre ellas, lo que aportaría solidez y eficiencia a su labor. Esto contribuiría a fomentar la comunicación, promovería el trabajo en equipo, unificaría criterios y objetivos desde una perspectiva autónoma y local, y facilitaría la afrontación conjunta de desafíos. La opción de pasar de un solo GAL a tres grupos Leader parece altamente recomendable, en primer lugar, porque ayudaría a consolidar la colaboración entre las ADR y, en segundo lugar, porque permitiría cambiar el enfoque tradicional del programa Leader para centrarlo en proyectos más específicos y alineados con las necesidades de cada territorio.

6. Conclusiones

La investigación parte de la hipótesis de que el programa Leader en el País Vasco se aleja significativamente de los principios que lo caracterizan, es decir, de ser un programa concebido y ejecutado desde las comunidades locales, para luego convertirse en otro programa más gestionado por la Administración y dirigido a la población local. El objetivo principal de esta investigación es no solo confirmar esta hipótesis, sino también analizar las posibles causas que han dado lugar a esta situación y proponer vías de mejora para el desarrollo del programa en este territorio.

En la exploración se recurre a diferentes fuentes, a menudo no publicadas, como vía preferente para obtener información. El contraste con los agentes de desarrollo rural, especialmente los responsables de las ADR, es la metodología priorizada para valorarla. Se utilizan diferentes tipologías de entrevistas, desde la entrevista informal, no estructurada, apoyada en una relación de confianza y un conocimiento de causa, hasta el empleo de dinámicas direccionales

dirigidas a ayudar a los participantes a la hora de ordenar los criterios que han de estructurar su EDL. El recurso a la entrevista se muestra especialmente válido para corroborar la hipótesis, como lo demuestra los resultados que se recogen a continuación:

- La Administración condiciona y tutela en exceso el funcionamiento del programa Leader en el País Vasco, imponiendo una línea de actuación preferente y un único grupo para todo el territorio rural del País Vasco.
- La EDL y el GAL resultante intentan crear una estrategia común para todo el grupo y lo hacen con celeridad. Promueven dentro del área que se les ha indicado una estrategia que tiene en cuenta los restos comunes para todo el territorio, a la par que actuaciones en aquellas zonas calificadas como más vulnerables. Sin embargo, sus posibilidades de éxito están muy limitadas, su estrategia nace muy restringida por la intrusión de la Administración, no pueden elegir realmente los retos que han de afrontar en cada territorio ni garantizar la participación de la población local en su diseño e implementación.
- La situación de los GAL y el programa Leader en el resto de España es sensiblemente diferente. No acusan los condicionantes previos a los que se enfrenta el País Vasco, todos presentan estrategias dirigidas a hacer partícipe a la población local y son ellos los que priorizan, dentro de las exigencias del programa, las líneas a desarrollar. Sus preocupaciones se centran en superar las dificultades que les impone la autoridad de gestión, en el carácter figurativo de parte de su partenariado o en la falta de presupuesto para hacer frente a la estrategia aprobada, entre otras cuestiones.

Son numerosos los GAL que requieren una reorientación en su funcionamiento, particularmente un mayor nivel de empoderamiento y el desarrollo de estrategias más participativas. Sin embargo, esta necesidad es aún más urgente en el contexto vasco. Entre las medidas recomendadas, la primera de ellas implica la elección de un territorio de actuación más coherente, enfrentado a retos similares. La escala autonómica (un único grupo para todo el País Vasco) se considera inadecuada, y se propone el ámbito provincial como el más apropiado, con la creación de tres GAL en el País Vasco. Aunque el hábitat rural, su evolución y situación actual pueden diferir entre territorios históricos, estas diferencias son mucho menos marcadas dentro de cada uno de ellos. Esto contribuiría a lograr un mayor consenso en el diagnóstico y en la EDL.

Reducir el territorio a abordar también facilitaría una EDL más participativa y accesible para la población local. La responsabilidad recaería en seis Agencias de Desarrollo Rural (ADR), en lugar de las actuales 18, entidades que están acostumbradas a trabajar con la población local y cuentan con una participación muy directa de sus representantes, tanto del sector público como del sector privado, en su partenariado. Además, estas ADR tienen una profunda conexión con su territorio y una experiencia que abarca más de tres décadas. Organizadas por territorios históricos, afrontan muchos de los desafíos utilizando esta escala territorial. Brindarles la oportunidad de liderar el programa Leader fomentaría aún más la colaboración entre ellas.

Otro paso esencial es otorgar a cada grupo un mayor empoderamiento para que la población local y el partenariado que lo integran puedan decidir los ámbitos que deben abordarse mediante su EDL. Los enfoques, los diagnósticos y las propuestas pueden variar significativa-

mente, y la experiencia, también en el País Vasco, demuestra que solo involucrando a la población local se puede aspirar a impulsar un desarrollo integral en su entorno.

Por último, se sostiene la convicción de que impulsar un GAL por cada territorio no haría más que fortalecer la dinámica actual de colaboración entre las diferentes ADR, especialmente entre su partenariado. Los resultados de esta colaboración podrían multiplicar los logros obtenidos con el programa Leader. Abrir nuevas líneas de comunicación es crear vías adicionales para abordar desafíos que difícilmente podrían resolverse únicamente a través de este programa. La experiencia de las ADR demuestra el interés de las administraciones locales, e incluso de otros departamentos, en colaborar en el progreso de las áreas rurales. Cuanto más fluida sea la comunicación, mayores serán las posibilidades de que las demandas locales sean atendidas adecuadamente.

Bibliografía

ALARIO, M. & MORALES, E. (2020): "Sostenibilidad y políticas de desarrollo rural: el caso de la Tierra de Campos vallisoletana", *Cuadernos Geográficos*, 59(1).

DOI: <https://doi.org/10.30827/cuadgeo.v59i1.8642>

ALBERDI, J.C. (2016): "Los límites del desarrollo rural en el País Vasco tras dos décadas de programas de desarrollo rural", *Investigaciones Geográficas*, 66, 59-79.

DOI: <https://doi.org/10.14198/INGEO2016.66.04>

ALBERDI, J.C. (2023): "Hacia un mayor intervencionismo y direccionalidad en las políticas de desarrollo rural: el ejemplo vasco (España)", *AGER. Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural*, 37, 5-38. DOI: <https://doi.org/10.4422/AGER.2023.01>

ALBERDI, J.C. (2024): "Territorio y vulnerabilidad, ejes de la zonificación rural del País Vasco", *Estudios Geográficos*, 85(296), e154. DOI: <https://doi.org/10.3989/estgeogr.2024160.160>

ALMAGUER KALIXTO, P.E., HERNÁNDEZ CORDERO, A.L. & ESCRICHE BUENO, P.J. (2024): "Investigación Acción Participativa y laboratorios de innovación social en el ámbito rural: Retos y oportunidades", *Revista Prisma Social*, 44, 195-218. <https://revistaprismasocial.es/article/view/5221>

ASKASIBAR, M. & FLORES, A. (2013): *Valores paisajísticos del medio rural atlántico: presente y futuro. Conclusiones generales del proyecto*. Paisaia S.L. Astigarraga (Gipuzkoa).

BELLO PAREDES, S.A. (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. DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.11167>

BONILLA, E.L., TINOCO, M.A., BONILLA, P.P. & CANCHIGNIA, D.C. (2023): “Metodologías y estrategias para el desarrollo del pensamiento crítico”, *Polo del Conocimiento: Revista científico-profesional*, 8(3), 52-76. DOI: 10.23857/pc.v8i3

CEJUDO GARCÍA, E., DA SILVA MEDINA, G. & NAVARRO VALVERDE, F. (2021): “Resultados de la implementación del desarrollo rural territorial. Lecciones del enfoque LEADER en España versus el programa Territorios de la Ciudadanía en Brasil”, *Revista de Geografía Norte Grande*, 80, 293-311. DOI: <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-34022021000300293>

CEJUDO, E., NAVARRO, F.A. & CAMACHO, J.A. (2017): “Perfil y características de los beneficiarios finales de los Programas de Desarrollo Rural en Andalucía. LEADER+ y PRODER2 2000”, *Cuadernos Geográficos*, 56(2), 155-175. <http://core.ac.uk/download/pdf/230510522.pdf>

CRUZ, J. (1996): “Desarrollo rural y políticas públicas en las zonas de montaña del País Valenciano”. In: *Actas del VIII Coloquio de Geografía Rural: Comunicaciones*, 53-62. Departamento de Geografía y Ordenación del Territorio.

CUESTA REYES, J. (2024): Gobernanza, dinamización y cooperación en el programa LEADER en la Comunitat Valenciana: Un análisis a partir de modelos mentales. <http://hdl.handle.net/10251/202656>

DOMÍNGUEZ, J.L., FERNANDO, M.M., GONZALEZ, M.Á., TOMÉ, P. & TALAVERA, P. (2023): Por qué fracasan las subvenciones: el caso del desarrollo rural y el programa «leader». *20 años de la ley general de subvenciones*, 395. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9114164>

ESPARCIA, J. & MESA, R. (2020): *Leader en España: Cambios recientes, situación actual y orientaciones para su mejora*, Vol. 32, Universitat de València. <https://www.age-geografia.es/site/wp-content/uploads/2020/09/LEADER-en-Espana-EBOOK-J-Esparcia-R-Mesa.pdf>

GALLEGO, F.J., HERNANDEZ, J.A., DÍAZ-PUENTE, J.M. & 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. DOI: <https://doi.org/10.2478/euco-2024-0011>

GEOEUSKADI (2023): Zonas rurales, caracterización. <https://www.geo.euskadi.eus/cartografia/DatosDescarga/Agricultura/>

HAZI (2021): Plan Estratégico PAC Euskadi (2023-27), contraste con las ADRs. Presentación Fundación Hazi (2021). Programas de Desarrollo Rural Comarcales 2015-2020. <https://www.euskadi.eus/informacion/programas-de-desarrollo-rural-comarcales-2015-2020/web01-a2lanits/es/>

HERNÁNDEZ, C. & CAMARERO, C. (2005): "Marketing de relaciones y creación de capital social. El caso de las Agencias de Desarrollo Local", *Ekonomiaz: Revista vasca de economía*, 58, 296-323. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2008998>

LOPEZ J. & PINILLA, V. (2021): "Desequilibrios Territoriales y Políticas Públicas", *Presupuesto y Gasto Público E. de P*, 102, ISSN: 2695-7574. <https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/revistas/pgp/102.pdf#page=75>

MARTÍN, Á., GALINDO, S., GÓMEZ, I., ARCAJO, N. & GARCÍA, C. (2024): "Desafíos de la metodología LEADER para cerrar las fracturas rural-urbano en Castilla y León", *Gaceta de Antropología*, 40(2), <http://www.gazeta-antropologia.es/?p=5915>

NAVARRO, F., CEJUDO, E. & MAROTO, J.C. (2014): "Reflexiones en torno a la participación en el desarrollo rural: ¿Reparto social o reforzamiento del poder? Leader y PRODER en el sur de España", *EURE (Santiago)*, 40(121), 203-224.
DOI: <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612014000300010>

NIETO FIGUERAS, C., CANTARERO PRADOS, F.J. & ENRIQUE SAYAGO, P. (2022): "30 años de LEADER en Andalucía. Diversificación, turismo rural y crecimiento inteligente", *Investigaciones Geográficas*, 78, 239-258. DOI: <https://doi.org/10.14198/INGEO.21118>

PERALTA, J.L. (2017): "El Enfoque LEADER y los Grupos de Acción Local ante la nueva programación estratégica", *Anuario UPA 2017*, Madrid: Fundación de Estudios Rurales.

PORCAL, M.C. (Dir.) (2023): *Estudio demográfico, análisis y diagnóstico del proceso de despoblación en Álava/Azterketa Demografikoa Arabako Lurralde Historikoko despoblazio-prozesuaren analisis eta diagnostikoa*, Vols. 1-3. Vitoria-Gasteiz-Gazteiz: Diputación Foral de Álava/Arabako Foru Aldundia. ISBN 978-84-7821-992-6.

RED RURAL NACIONAL (2023): *Leader. Más impulso al medio rural*.
<https://www.redruralnacional.es/leader>

ROSELL, J. & VILADOMIU, L. (2013): "Gobiernos locales y política de desarrollo rural en España", *Perspectivas Rurales Nueva Época*, 11(21), 25-37.
<https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/perspectivasrurales/article/view/4924>

RUBIO GUERRERO, J.J. (2022): *La despoblación en España: políticas públicas presupuestarias, financieras y fiscales para su reversión [Documento de Trabajo 5/2022]*. Instituto Universitario de Análisis Económico y Social. https://iaes.uah.es/export/sites/iaes/es/.galleries/Documentos-de-trabajo/DT_05_22.pdf

SOLER VAYÀ, F. & SAN-MARTÍN GONZÁLEZ, E. (2023): "Impacto de la metodología Leader en el turismo rural. Una propuesta de análisis cuantitativo", *Investigaciones Turísticas*, 25, 250-271. DOI: <https://doi.org/10.14198/INTURI.21149>