Lurralde : invest. espac.	45	2022	p: 269-298	ISSN 0211-5891	ISSN 1697-3070 (e)

EMPODERAMIENTO DE LOS GRUPOS DE ACCIÓN LOCAL COMO MODO DE AFRONTAR LOS RETOS DEL MEDIO RURAL: EL EJEMPLO DE GIPUZKOA

ALBERDI COLLANTES, J.C.

Departamento de Geografía de la Universidad del País Vasco

Facultad de Filología y Geografía e Historia.

Francisco Tomás y Valiente, s/n. Apartado 2111. 01006 Vitoria.

E- mail: juancruz.alberdi@ehu.eus

Resumen

La despoblación del medio rural es la causante principal de la desestructuración de las comunidades rurales en España pero no la única. Las zonas rurales vascas quedan a expensas de un medio urbano que aporta a estos territorios una función preferentemente residencial. Este territorio, consciente del problema al que su medio rural se enfrenta, aprueba un nuevo marco legal de intervención que premia la agilidad y utilidad sobre otros criterios como participación, cogobernanza o direccionalidad partiendo de la base. Agentes locales e investigadores consideran que la ley de desarrollo rural del País Vasco deja en evidencia la desconfianza sobre unos agentes rurales a los que se les impone la función de impulsar políticas establecidas de arriba abajo y deciden reaccionar impulsando un modelo de colaboración intercomarcal y de relación con las instituciones públicas sectoriales fundamentado en el reforzamiento de la confianza personal y de los objetivos comunes a afrontar

Palabras clave: desarrollo rural, co-gobernanza, política agraria, País Vasco, Gipuzkoa

TOKIKO EKINTZA TALDEEN AHALDUNTZEA LANDA-INGURUNEKO ERRONKEI AURRE EGITEKO MODU GISA: GIPUZKOAKO ADIBIDEA

Laburpena

Landa-inguruneko despopulazioa da Espainiako landa-komunitateen desegituraketaren eragile nagusia, baina ez bakarra. Euskal landa-eremuak hiri-ingurunearen mende daude eta hiriek bizitegi funtzioa eman dio landa guneari, beste funtzioak bateztuz. Euskal Autonomi Erkidegoak, bere landa-inguruneak aurre egin behar dion arazoaz jabetuta, esku hartzeko lege-esparru berri bat onartu du, arintasuna eta erabilgarritasuna sarituz. Beste arloak, ordea, hala nola parte-hartzea, kogobernantza edo norabidea oinarritik edo eremu lokaletik hasita baztertuak gelditu dira. Tokiko eragileek eta ikertzaileek Euskal Autonomia Erkidegoko landa-garapeneko legeak landa-eragile batzuekiko mesfidantza ageria uzten duela uste dute. Izan ere, eragile horiei goitik behera ezarritako politikak bultzatzeko eginkizuna ezartzen zaie. Erreakzionatzea erabakitzen dute eskualdeen arteko lankidetza-eredua eta sektoreko erakunde publikoekiko harreman-eredu berria bultzatuz. Eredu hori konfiantza pertsonala eta aurre egin beharreko helburu komunak indartzean oinarritzen da.

Hitz gakoak: landa-garapena, ko-gobernantza, nekazaritza-politika, Euskal Herria, Gipuzkoa

EMPOWERMENT OF LOCAL ACTION GROUPS AS A WAY OF FACING THE CHALLENGES OF RURAL AREAS: THE EXAMPLE OF GIPUZKOA

Abstract

The depopulation of rural areas is the main cause of weakening of rural communities in Spain, but not the only one. The Basque rural areas depend of an urban area that gives these territories a residential function. The Basque Country government, aware of the problem of its rural, approves a new legal framework for intervention that rewards agility and usefulness over other criteria such as participation, co-governance or directionality starting from the base. Local agents and researchers consider that the rural development law of the Basque Country reveals the distrust of rural agents who are given the task of promoting policies established from the top to down and decide to react by promoting a model of inter-county collaboration and relationship with sectoral public institutions based on the reinforcement of personal confidence and the common objectives to be faced

Keywords: rural development, co-governance, agrarian policy, Basque Country, Gipuzkoa

Los programas de desarrollo rural del País Vasco, iniciados por las Asociaciones de Agricultura de Montaña hace tres décadas, han ido desarrollando una estructura organizativa que se mantiene más o menos intacta tres décadas después. Estos grupos de acción local, denominados ahora Asociaciones de Desarrollo Rural (ADR) han adquirido experiencia y conocimiento, se han adaptado a las características de cada comarca y conocen perfectamente a los actores a los que dirigirse en cada caso.

Tras varías década de cierta estabilidad, sin embargo, los últimos años del recién estrenado milenio apuntan a un nuevo contexto en muchas zonas rurales. Este escenario viene marcado por la pérdida de población, acelerando ahora un proceso de despoblación y dejando muchas de estas zonas al borde de su abandono. El País Vasco es participe de la situación descrita pero sólo relativamente. En este territorio hay concejos en peligro de despoblamiento pero son los menos (Terreros, 2019; Porcal, 2021). La mejora de las infraestructuras ha reducido la distancia con la cabecera comarcal y el espacio urbano, los municipios rurales han crecido en población, las cifras de desempleo son reducidas y sus habitantes cuentan con ofertas laborales en la proximidad.

En este acercamiento las comunidades rurales han quedado muy desestructuradas. La dependencia del medio urbano es total, faltan servicios, públicos y privados, el comercio que pervivía ha cerrado, no quedan agricultores y la vida social de concejos rurales ha desaparecido. El resultado es un medio social muy atenuado a favor de un espacio dormitorio, de baja densidad, un proceso de desestructuración rural muy rápido, acelerado estas dos últimas décadas (Ainz y González, 2016)

El origen de la nueva ley de desarrollo rural del País Vasco del año 2022 (LDR) hemos de encuadrarlo en la preocupación que genera la desestructuración de su medio, un documento con el que este territorio pretende adecuar su estructura organizativa a los nuevos retos y demandas a los que se enfrenta ahora su medio rural.

Proponer un nuevo modelo de desarrollo rural, habiendo un patrón en marcha, deja entrever que el marco legal establecido ya no es adecuado a la nueva realidad. En este sentido se pronuncian los promotores de la ley cuando afirman como negativa la evolución heterogénea en sus funciones de las distintas ADR, con un sesgo excesivamente agrario, una crítica velada a la labor de las ADR como instrumentos materializadores de la política de desarrollo rural, unos grupos que, tal y como señalan los responsables políticos, no han sabido adaptarse a las exigencias que un medio rural cada vez menos agrario requería. Ese modelo es ahora descartado, al menos parcialmente, para primar un patrón que nace con el objeto de ser más operativo e intervencionista.

La crítica planteada genera preocupación entre los entes de desarrollo rural que deciden replantear su funcionamiento, no tanto mirando a las exigencias que la nueva ley plantea, sino a las necesidades que, como grupo de acción y como responsable de la dinamización comarcal, cada una de ellos tiene.

Como consecuencia, inician un proceso de reflexión para mejorar su funcionamiento, a la par que se promueve un modelo que responda de manera coordinada a los retos que el medio que gestionan les presenta. Este trabajo sintetiza los resultados obtenidos valorando dos principalmente: los aportados por diferentes metodologías sociales aplicadas al desarrollo rural y las propuestas de organización que los entes de desarrollo rural proponen ante los retos a los que se enfrenta el medio que gestionan.

1.- Aproximación al estado de la cuestión:

La investigación se enmarca en un contexto general caracterizado por la desestructuración de los espacios rurales en España y, desde una perspectiva diferente, también en el País Vasco. La toma de conciencia y las propuestas de intervención se suceden, entre ellas las dirigidas a la reorganización de los grupos de acción local. Es por ello que en este apartado se propone un acercamiento a la situación que atraviesan los espacios rurales en España y en el País Vasco y, entre las propuestas de intervención, se priorizan aquellas que analizan el papel que deben jugar los grupos de Acción Local.

1.1.- Los grupos de acción local, herramienta necesaria para el desarrollo rural

El gran éxodo que se produjo en la sociedad española en la segunda mitad del siglo XX puso en marcha un mecanismo de retroalimentación de la despoblación que, a grandes rasgos y en la mayor parte del país, no ha revertido. Por el contrario, ha dejado una atomización en la estructura municipal en muchas partes de España que condiciona fuertemente la gobernanza local en grandes áreas del país.

El éxodo rural-urbano fue la principal razón de la contracción demográfica de las zonas rurales, aunque desde finales del siglo XX, como señalan López y Pinilla (2021), ha sido el crecimiento natural negativo el que más importancia ha tenido en aquella. Como consecuencia del abandono del medio rural por contingentes tan importantes de personas situadas en las edades reproductivas, especialmente mujeres, el medio rural ha alcanzado un grado de envejecimiento muy superior al ya de por si habitualmente elevado característico de los países desarrollados. Lo que ha ocurrido es que incluso cuando las migraciones rural-urbanas se han desacelerado significativamente, la despoblación ha continuado. Los crecimientos vegetativos negativos han conducido, aun en ausencia de migraciones de salida importantes, a que continuara la dinámica de descenso de la población en muchas zonas rurales.

La problemática originada por la despoblación e, incluso, por la supervivencia de los espacios rurales, no está pasando desapercibida (Collantes, 2020; Moyano, 2020). Existe un intenso debate, político y social, sobre las políticas que deben desarrollarse frente a los desequilibrios territoriales y, en especial, frente a la despoblación rural. En este debate se parte de la constatación de que la despoblación tiende a generar círculos viciosos

retroalimentados que complican el futuro de las zonas que lo sufren. La pérdida del capital humano de los más emprendedores les resta dinamismo y las decisiones de inversión o emprendimiento se ven deprimidas como consecuencia de las bajas expectativas existentes (López y Pinilla, 2021). El declive demográfico contribuye al declive económico de estos territorios.

Son muchas las publicaciones que abordan la problemática de la desestructuración de los espacios rurales españoles, aportando recomendaciones. Recogemos a continuación aquellos aspectos que la mayoría de los investigadores consideran indispensables para guiar la intervención en el progreso de los territorios rurales españoles, entre los que destacamos las aportaciones de Valeroa y López (2019); Cejudo y Navarro (2019), Salas y Ros (2021) y López y Pinilla (2021).

- Estrategia conjunta y equilibrada: abordar las políticas de desarrollo rural con conocimiento de causa, con una mentalidad abierta proponiendo planteamientos que sean holísticos, integrales e interdisciplinares, es decir, que estén enfocados desde tres perspectivas complementarias: económica, política y socio-comunitaria. La estrategia se ha de proponer de manera conjunta y equilibrada y con una perspectiva territorial.
- La variable principal de la estrategia: promover la competitividad de los territorios. Ha de ser transversal y dirigida a impulsar el talento y el compromiso colectivo. Se propone primar la cultura creativa, emprendedora, inclusiva y apoyada en una atmósfera local.
- Beneficiario de la estrategia, la población local. Las políticas han de estar dirigidas a las personas, primando el arraigo, la vinculación con la comunidad, la pertenencia y promoviendo un sentimiento de participación y compromiso. Los investigadores apuestan claramente por impulsar un enfoque ascendente, en el que la población local promueve, propone e incluso materializa.
- La construcción de capital social y relacional ha de ser un referente primordial: construir espacios de encuentro, tomar decisiones colectivas, impulsar una cultura crítica y participativa, con una mirada enraizada en el territorio. Estas acciones han de estar facilitadas por las instituciones públicas que han de contribuir a invertir más en personas y equipos.
- Apoyarse en el marco institucional vigente, no duplicando instituciones y dando principal relieve a los órganos y agencias de desarrollo local como principales referentes participativos y conocedores del territorio. En este sentido algunos investigadores apuntan la conveniencia de no arrinconar el enfoque LEADER, programa que ha sido capaz de crear una red de grupos de acción local.

Del mismo modo la mayoría de los investigadores señalados apuntan errores que las políticas de promoción de los espacios rurales han cometido y que deberían evitar. Entre

estos destacan las recomendaciones a no dirigir de arriba abajo, a no ignorar la escala comarcal, a no apostar por una actividad concreta, a no aportar subvenciones ni incentivos desproporcionados y a no mostrar una visión artificial de las dinámicas económicas que, a medio plazo, suele generar una elevada mortalidad empresarial.

Los grupos de acción local adquieren un lugar prioritario en el diseño de las políticas de promoción rural, especialmente desde la puesta en marcha de la iniciativa LEADER, como experiencia piloto de estrategias locales en zonas rurales para integrar a los interlocutores sociales del territorio en una estructura organizativa encargada del diseño, impulso y gestión de los programas de desarrollo (Tolón y Bravo, 2009).

La configuración de Grupos de acción local obligó a trabajar en forma mancomunada a municipios que con anterioridad nunca habían colaborado juntos y a compartir planteamientos con empresarios y otras fuerzas sociales. Los nuevos programas, al incluir nuevas temáticas, abrieron una perspectiva más amplia y consiguieron aglutinar a agentes sociales más allá de los propios de los medios agrarios.

Pero todos los aspectos desarrollados no dieron los frutos esperados. Son varios los errores que diferentes investigadores apuntan como propios de la dinámica de desarrollo rural iniciada (Esparcia y Noguera, 2000; Rosel y Viladomiu, 2013), entre los que destacan la dependencia económica hacia recursos externos de otras administraciones, el riesgo de que las estrategias de desarrollo local acaben cayendo en el clientelismo político, el proceder a un reparto territorial “equitativo” de las ayudas por la necesidad de complacer a todos los municipios, o la de convertirse en “grupos-ventanilla” frente a “grupos-animadores” como consecuencia de primar la vertiente de reparto de ayudas.

Pero, en un contexto como el actual, en el que se plantea la propia supervivencia de muchos de los espacios rurales producto de la despoblación, surge la cuestión sobre el papel que pueden jugar el desarrollo rural en general y los grupos de acción local en particular en el diseño e implementación de políticas eficaces para las áreas rurales aquejadas de procesos de despoblamiento intensos y con consecuencias sociales, económicas y territoriales especialmente graves. Es evidente que estos grupos deben de ir más allá que el mero reparto de las ayudas, deben jugar un papel mucho más activo (Nieto y Cárdenas, 2015; Esparcia et al, 2016; Saez, 2021).

Con todas sus limitaciones y problemas, se ha creado durante estas décadas una red de grupos de acción local que debería seguir cumpliendo el importante papel de guiar a las administraciones en la definición de estrategias comarcales de desarrollo. Por desgracia, la nueva generación de políticas que está tomando forma en España parece prescindir de este legado. Mientras las administraciones autonómicas continúan desvirtuando el enfoque LEADER, las nuevas políticas nacionales parecen ignorar la escala comarcal como ámbito de actuación y a los grupos de acción local como socios para la co-gobernanza del desarrollo rural (Collantes, 2021).

1.2.- Un modelo de gobernanza que no ha funcionado, origen de la LDR del País Vasco

Durante el 2021 se ha procedido a evaluar los programas de desarrollo rural comarcales del periodo 2015-2020, trabajo realizado por CDI consultores (2021). En dicha evaluación se realiza un estudio del contexto socioeconómico de las zonas rurales del País Vasco, comarca por comarca, con el objeto de conocer sus principales características en términos de demografía, actividad económica, empleo y servicios a la población.

Los indicadores poblacionales muestran una evolución similar a la observada en el conjunto del territorio o, incluso, algo más positiva (mayor crecimiento, menor envejecimiento…). Los socioeconómicos, como la renta personal, la tasa de empleo, el desempleo e incluso la distribución del empleo por sectores económicos muestran unos resultados y evolución similar a los del País Vasco. Otros estudios, centrados en los municipios de menor población, confirman los resultados obtenidos (Gaindegia, 2018).

La dicotomía que a menudo se establece entre medio rural y urbano queda diluida en el caso vasco. El habitante rural participa de una dinámica común en la que la situación que atraviesa la cabecera comarcal o la ciudad se irradia a su territorio inmediato.

La Federación de ADR de Euskadi, Meneko (2021) recoge otra visión sobre la situación que atraviesan sus comarcas. Les preocupa la desagrarización que se está produciendo en todas las comarcas, mientras las políticas y actuaciones orientadas al medio rural se han realizado desde un punto de vista urbano. Según señalan, el enfoque sobre la ordenación urbana no ha permitido que el medio rural pueda desarrollarse de forma equilibrada, que las nuevas generaciones se asienten en él y los jóvenes del medio rural, simplemente, se van a la ciudad, situación compartida también en otros territorios (Jiménez, 2014; Molinero, 2016).

Para entender el objeto de la investigación contextualizamos las peculiaridades del modelo de desarrollo rural vasco. A diferencia de muchas regiones del Sur de Europa, el País Vasco apenas ha obtenido fondos de desarrollo regional y rural de origen comunitario. En materia de desarrollo rural, por ejemplo, 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. Esta labor se veía completada por el Plan de Desarrollo Rural Sostenible de la Comunidad que, cofinanciado por Europa, mediante el capítulo IV del noveno eje, apoyaba preferentemente inversiones de carácter urbanístico de las entidades locales más rurales.

La falta de dotación presupuestaria no ha influido en la ordenación de sus estructuras. Las zonas rurales llevaban organizándose desde mediados de los ochenta en Asociaciones de Agricultura de Montaña, estructuras comarcales en las que agentes locales proponían programas anuales de desarrollo rural, que eran cofinanciados por las Diputaciones Forales.

Esta estructura organizativa sufre un salto cualitativo a finales de la década de los noventa, una vez que el Gobierno Vasco y las Diputaciones deciden llevar adelante una política de desarrollo específica para las zonas rurales, fundamentada en las posibilidades y responsabilidades que cada Departamento tenía (sanidad, infraestructuras, educación, agricultura, industria…). Cambia el modo de hacer, el objetivo, pero la organización se sustenta en las estructuras comarcales anteriores que ahora ven reforzado enormemente su papel.

La peculiaridad del ejemplo vasco, según el espíritu del decreto, es la de aplicar el enfoque *Bottom up* (de abajo a arriba) propio de los programas y grupos de desarrollo rural no sólo a los fondos gestionados desde las instituciones agrarias (LEADER, Proder, zonas 5.B…) y cofinanciados desde Bruselas, sino también a todas las administraciones vascas que de una manera u otra influyan en el progreso y la mejora de la calidad de vida de las comunidades rurales (Malagón, 2012; Galdós y Ruiz, 2016).

El modelo vasco es, por tanto, un patrón con una amplia trayectoria temporal y organizativa, y podía ser un referente en el desarrollo rural en España, especialmente para aquellas comunidades que han visto mermadas las aportaciones exteriores y se ven abocadas a una reorganización de la política pública hacia el medio rural. Esta medida fue retomada por otras comunidades como Navarra (2003) y seguida por la Ley 45/2007 del Gobierno de España, apoyada en la colaboración interinstitucional y en el plan de zona como punto de partida.

Pero ni las Comunidades que aprobaron una Ley específica ni aquellas que redactaron los planes de zona los pusieron en marcha. Tan sólo el Gobierno Vasco continúa aplicando el contenido legal y, como se ha señalado, de una manera muy mermada. Muchas de las medidas propuestas no prosperan a pesar de la vigencia legal y la permanencia al menos parcial del modelo de funcionamiento. Tras el fracaso inicial, la estructura organizativa se ha ido adecuando a la realidad de cada momento, tanto en la primera revisión del Programa que se realiza el año 2007 como en la segunda que finaliza en mayo de 2016.

El patrón de funcionamiento del desarrollo rural en el País Vasco es alterado a partir de la aprobación de la Ley de desarrollo rural de 2022. Continúa fundamentándose en la necesidad de reforzar la coordinación entre los diferentes departamentos que pueden intervenir en el desarrollo rural y en los presupuestos que posee la Comunidad Autónoma para hacer frente a un modelo propio de desarrollo rural. Ahora pretende ser más ágil, estar más presente en los organismos que impulsar la coordinación entre departamentos e instituciones, algo que con anterior ley no consiguió.

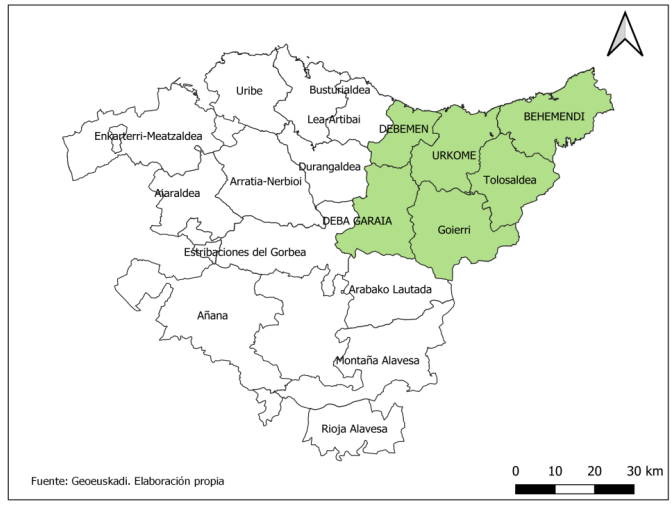
Para ello toma dos decisiones importantes. En primer lugar, resta importancia a la comarca como ámbito preferente de actuación. La comarca sigue presente en la nueva LDR pero como ámbito de aplicación de las políticas decididas desde las instituciones políticas, que se organizan en objetivos aportados según cada zonificación. Una comarca puede contar con más de uno de ellos, es decir, con objetivos de desarrollo diferenciados según municipio.

En segundo lugar, resta importancia al papel que han de cumplir las ADR. Su papel queda adscrito a unos convenios voluntarios para aplicar unas líneas de actuación decididas en órganos superiores, no concretadas en el documento ni comentadas a sus agentes en las reuniones celebradas. Pero también queda en entredicho la función de los entes locales que integraban sus estructuras. De hecho, propone que la gestión local recaiga en una entidad de promoción rural dependiente del Gobierno Vasco, HAZI, lo que parece proponer más un enfoque descendente que uno ascendente, una política que prima más ejecutar directrices que potenciar el empoderamiento de la población local.

2.- Cohesionar al grupo para afrontar nuevos retos; objetivo y método testado en la investigación

El punto de partida de la investigación es la toma de conciencia de la situación que atraviesan las ADR por parte de sus agentes principales. Son sabedores de que trabajan para unas estructuras débiles, dependientes de las decisiones de terceros, especialmente de instituciones provinciales y autonómicas. También son conocedores de que, a pesar de ser entidades similares en estructuración y objetivos, cada una ha respondido de manera diferente ante problemas comunes, lo que ha generado la consecución de un grupo heterogéneo.

Pero también se es consciente de que la formación de un grupo de acción que comparte objetivos y que da pasos en común es un medio de ser más efectivos en sus retos y más fuertes para tomar sus propias decisiones frente a los intereses de terceros. Con este objetivo, las ADR de Gipuzkoa proponen iniciar un proceso de reflexión en el que se definan no tanto sus objetivos, que parecen *a priori* bastante evidentes, sino el modelo de funcionamiento, de relación y de acción común para alcanzarlos (ver mapa 1).



Mapa 1. Asociaciones de Desarrollo Rural del País Vasco. Año 2021

No es la primera vez, sin embargo, que las ADR concretan sus prioridades. Ya lo habían realizado anteriormente, tanto a nivel comarcal como provincial, definiendo objetivos, acciones y señalando una visión común, pero en ellas se partía de la experiencia anterior, se apoyaban en metodologías de diagnóstico, las acciones priorizadas se sustentaban en las posibilidades presupuestarias de terceras entidades y el proceso era habitualmente dirigido por entidades ligadas a la Consejería de Desarrollo Rural (Alberdi, 2010). El tiempo les ha demostrado que no ha habido ni un avance ni un empoderamiento real de estas entidades locales.

Es por ello que las ADR plantean realizar una reflexión propia, dirigida por y para ellos como grupo, que supere planteamientos iniciales, desconfianzas e ideas previas y que les una como grupo de acción local. Este es el primer paso en este trabajo, iniciar un proceso de reflexión apoyado en metodologías no tan habituales para sus integrantes, alejadas de diagnósticos, y más centrada en la cohesión y posibilidades del grupo de acción.

Tras analizar diferentes herramientas de dinamización social, las ADR acuerdan someterse como grupo a una dinámica de reflexión apoyada en la Teoría “U”, elaborada por Scharmer y Kaufer (2013), inspirada en los estudios de Senge et al. (2004), del Massachusetts Institute of Technology sobre Aprendizaje Organizacional. Sus talleres son dirigidos por Impact Hub Donostia, entidad que pertenece a una red internacional de emprendedores, activistas, creativos y profesionales que comparten la visión de generar un impacto positivo en la sociedad a través de proyectos colaborativos.

La Teoría “U”, es un marco conceptual que se centra, según Pardo (2016) en cómo pensamos, sentimos y actuamos, como paso previo a un cambio individual, organizacional y/o social. Este trabajo activo con el pensar, el sentir y la voluntad, favorece que podamos reconocer más nítidamente para qué existe nuestra organización. A diferencia de otros métodos de desarrollo personal que se quedan en el trabajo introspectivo, la Teoría U, conecta con la acción efectiva, cristalizando esas intenciones en un proyecto piloto o prototipo que ayuda a encontrar la manera de hacer más viables aspiraciones profundas tanto personales como grupales.

Se centra, según Coto et al. (2016) en los “modelos mentales” o “paradigmas de pensamiento”, según los cuales la realidad es observada como un eco-sistema que se analiza desde una conciencia centrada en el ego-sistema de las decisiones institucionales. Las personas que toman decisiones deben realizar un viaje conjunto para ver no sólo el sistema desde su propio punto de vista (ego-conciencia) sino que también deben experimentar el sistema desde el punto de vista de los otros participantes.

Los objetivos básicos de la teoría se fundamentan en desarrollar 7 capacidades de liderazgo esenciales, según Impact Hub Donostia:

- Descargar: tomar consciencia de los conocimientos y miedos que tenemos tanto a nivel personal como profesional.
- Ver: una vez que conozcamos nuestras fortalezas y debilidades hay que observar si los hechos que descubrimos contradicen todo lo que creemos. En otras palabras, se trata de dar contexto a la situación en la que cada uno se encuentra.
- Empatizar: Este paso trata de comprender e interpretar las relaciones, acciones, usos, modelos, búsquedas y pérdidas que el ser humano realiza en el ecosistema de todo lo relacionado con el proyecto.
- Transformar: Es el punto de inflexión de la teoría U. En base a todo lo redactado y obtenido en fases anteriores se tiene un punto de vista nuevo. Desde aquí se parte de cero hacia una nueva innovación del proyecto, viendo nuevas posibilidades que antes no se veían.
- Cristalizar: En este punto las personas de la organización ya empiezan a pensar de forma consciente, poniendo atención a cada cosa que ocurre.
- Prototipar: Es de gran ayuda para cambiar el enfoque que tenemos sobre las cosas, de pasar de lo abstracto a lo intangible.
- Desplegar: en la anterior etapa de prototipado se hace un diseño de lo que queremos conseguir, pero es en esta fase cuando ese prototipo se convierte en un producto/servicio real.

El trabajo de Impact Hub Donostia, mediante la aplicación de la metodología descrita, es una propuesta de reflexión cuyo objetivo principal es incrementar la relación y contribuir a que los diferentes miembros del grupo empaticen. Y lo hace siguiendo el objeto perseguido, es decir, el de reflexionar sobre cómo afrontar los retos a los que se enfrentan los espacios rurales vascos desde la visión de las ADR.

Como parte de esta metodología, y a petición de los conductores, se entrevista a personas relevantes para el devenir de este grupo. El objetivo que persigue es el de contribuir a reflexionar sobre cómo ven otros los pasos que están abordando, sus debilidades y sus retos de futuro, entrevistas que son realizadas por cada gerente de cada una de las ADR a 6 personalidades que inciden de manera directa en el desarrollo rural del territorio de Gipuzkoa.

El objetivo final del trabajo, apoyado en una relación de confianza y en la necesidad de trabajar en común como medio de avanzar en la consecución de los objetivos de cada entidad, es el de consensuar un modelo de funcionamiento que regule cómo ha de afianzarse esta colaboración. La reflexión anterior contribuye a definir la visión de los responsables de las ADR pero se ha de ir más allá.

En esta fase se trata de sacar adelante las ideas que se han ido desarrollando y revisarlas con una evaluación sólida que debe comportar la participación de otros grupos de interés.

Con este objeto se procede a la discusión de cómo se ha de proceder para mejorar el funcionamiento del nuevo marco de relación a desarrollar. Ello requiere de una reflexión interna, del personal técnico que se responsabiliza del día a día de cada asociación, pero también de cada una de sus juntas y de sus integrantes, normalmente representantes de agricultores y de entidades locales. También requiere de una reflexión más amplia, y más en un momento en el que un nuevo marco legal ha iniciado su andadura, lo que obliga a consultar tanto al Gobierno Vasco como a la Diputación e incluso a HAZI. Son los propios responsables técnicos de las asociaciones los que establecen diferentes momentos:

- En el primero, a través de un primer contacto establecido mediante una reunión online con los técnicos y presidentes de cada asociación, se solicita una reflexión individualizada sobre cómo quieren abordar esta relación. Con ello se introduce a los futuros participantes en la dinámica que se abordará y se recoge la primera lluvia de ideas sobre la que posteriormente trabajar (Askasibar y Flores, 2013).
- En un segundo momento, se procede a una reflexión comunitaria sobre las diferentes ideas citadas y a determinar cómo se ha de proceder en la consecución de una mesa de trabajo común y permanente. Dado el peso explícito que las diferentes instituciones tienen en cada comarca, se considera recomendable aplicar una metodología que más que contrastar y confrontar busque el mayor consenso posible (Sánchez-Ledesma, Pérez, Vázquez, García-Subirats, Fernández, Novoa & Daban, 2018). Para ello se determinan varios encuentros grupales en los que cada asociación consulta con sus juntas administrativas sobre las propuestas que se van presentando.
- En un tercero, se organiza una reflexión conjunta con los técnicos y políticos responsables del desarrollo rural en el País Vasco y Gipuzkoa, para tratar de consensuar un modelo de relación territorial que supere el individualismo de cada Asociación.

Esta investigación pretende recoger y valorar los resultados obtenidos en cada uno de los pasos del proceso iniciado, desde la conveniencia de la aplicación de una metodología reflexiva en materia de desarrollo rural, a su plasmación en una nueva entidad de colaboración que englobe y preserve la independencia de los distintos grupos de acción local. No son acciones, sin embargo, que hayan sido realizadas por el autor del trabajo. Es un proyecto interno de las ADR, son ellas las que toman las decisiones sobre los pasos a dar y la injerencia ha de ser mínima. La función del investigador ha sido la participar en las diferentes reuniones de coordinación, guiar a las ADR en el proceso iniciado y valorar los resultados que en cada momento se han ido obteniendo. El Departamento de Geografía de la Universidad del País Vasco mantiene, bajo la dirección del investigador, un proyecto de colaboración con las Asociaciones de Desarrollo Rural de Gipuzkoa (código OTRI 2006.003) en el que se incluye este trabajo.

3.- Resultados de la investigación

3.1.- La teoría U, herramienta privilegiada para reforzar el grupo

Las aportaciones obtenidas de este primer ejercicio son reducidas, si observamos el objeto perseguido, definir un modelo de acción común. El objetivo de esta primera fase era otro, el de cohesionar el grupo, y en este campo los resultados han sido evidentes. Desde el primer encuentro Impact Hub Donostia dirige las prácticas orientadas a definir el objeto o propósito de Landaola, federación que aglutina a las 6 ADR de Gipuzkoa. A las sesiones acuden los gerentes de cada una de las ADR junto a algunos responsables de sus juntas administrativas, y se toman notas de los resultados conseguidos.

Las ADR se definen a sí mismas como entidades consolidadas, fuente de información y experiencia, plataforma de encuentro, espacio para consensuar la estrategia a nivel territorial entre agricultores, otros agentes rurales y diferentes administraciones. Se ven como un instrumento de referencia válido para la administración territorial que representa el puzle de la zona rural de Gipuzkoa dividido en 6 piezas (ver figura 1).

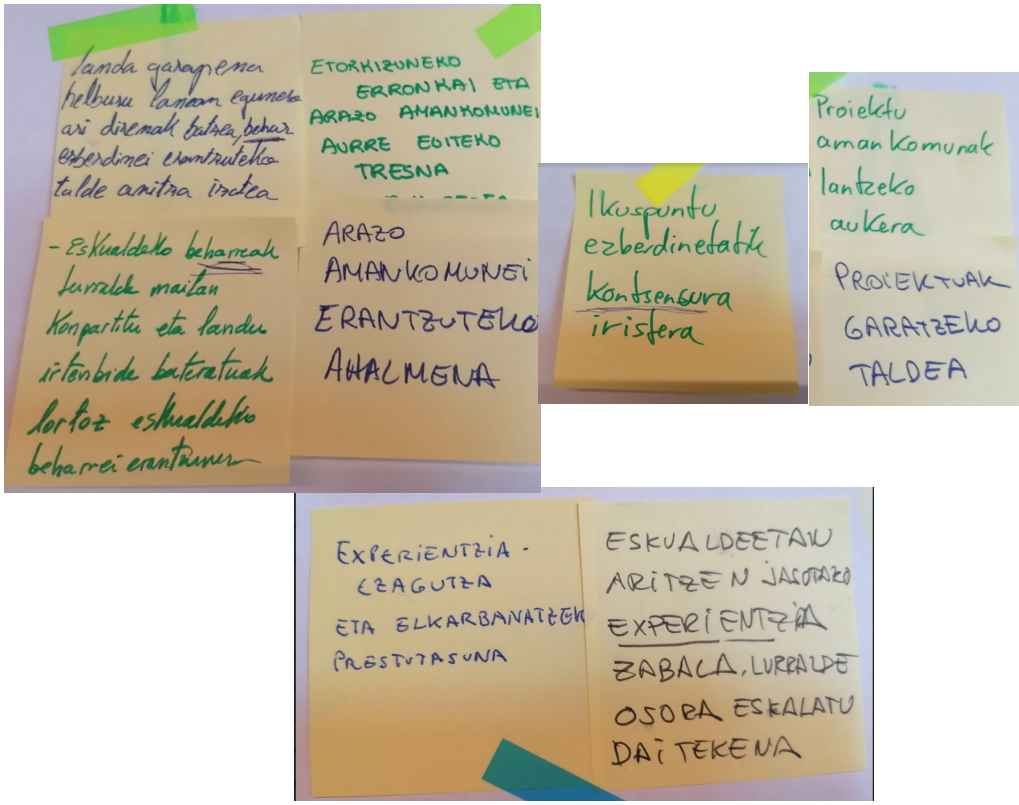


Figura 1.- Trabajando los puntos fuertes de las ADR

Fuente: Impact Hub Donostia. Año 2020-21. Elaboración propia.

Pero esta estructura de desarrollo rural, según sus actores, tiene profundas carencias.

- Representación muy dispersa de instituciones y agricultores con intereses muy diferentes: sindicatos, asociaciones sectoriales, centros de gestión, Gobierno Vasco y Diputación Foral.
- La población rural esta desorganizada: en el caso de los municipios pequeños apenas cuentan con presupuesto y los barrios no tienen autonomía para tomar sus decisiones.
- Falta de una estrategia común: clarificar tareas, definir objetivos, medir fuerzas, analizar relaciones con otros agentes, canalizar recursos.
- Carecen de competencias para decidir con autonomía, lo que se traduce en que en el día a día se centren únicamente en aquello que la Diputación quiera.
- Demasiados objetivos, demasiado ambiciosos y muy pocos recursos para influir realmente en ellos, no tienen bases sólidas para hacer fuerza.

A medida que los conductores van profundizando en diferentes sesiones, van dividiendo a los participantes en grupos nunca mayores de cuatro miembros, a los que propone aspectos de discusión. Uno de los abordados tiene que ver con las herramientas que les servirá para trabajar como grupo, para identificar necesidades comarcales y territoriales, para la toma de decisiones, para la creación de proyectos comunes, compartir conocimientos entre comarcas.

Entre las aportaciones señalas los participantes destacan su labor para la antena de captación de nuevos temas o necesidades y su referencialidad para el liderazgo de los propuestos, con experiencia de coordinación de diferentes agentes y con capacidad de promover iniciativas y organización de servicios. Cuentan con más de treinta años de experiencia, los que les ha permitido dotarse de una estructura técnica y administrativa suficiente, tomar parte en multitud de proyectos de colaboración local, comarcal e incluso con entidades supraterritoriales.

Profundizando en las relaciones que estas entidades tienen con otros agentes, se apunta un enraizamiento con la mayoría de los que de un modo u otro operan en el medio rural de cada comarca, desde privados a públicos. Este conocimiento y esta red de colaboración es el atributo principal de estas ADR.

Sin embargo, entre todas es la Diputación Foral la prioritaria y, como señalan los entrevistados, es vertical. Sólo les permite cumplir las funciones que le interesan. Son conscientes de que desde el primer momento surgen por iniciativa de la Diputación Foral y no porque reunieran a los ayuntamientos y asociaciones que las conforman. Por lo tanto, los objetivos han sido dados desde fuera a los miembros de las asociaciones y ello ha generado una disfunción.

Falta desarrollar espacios en los que se den foros de relación y trabajo, opinión e intercambio con otros agentes. Hay una gran entendimiento, conocimiento, puesta a punto de funciones

y objetivos con diferentes agentes: entidades naturales, profesiones, empresas ¿cómo llegar a los agentes educativos? ¿Cómo llegar a los asistentes sociales? Aspiran a ser referente para plantear situaciones de dependencia, cómo orientarse en las zonas rurales, a quién orientar… Las reflexiones sobre el futuro de las ADR y de Landaola, como nexo de unión, permite definir los retos principales a afrontar, que recogemos a continuación:

- Necesidad de cultivar "suelos sólidos" en las comarcas.
- Ser inclusivo "Nos falta gente"
- Referencialidad
- Empoderamiento "Saber dar pasos"
- Organización y gobernanza, contando con la participación de los presidentes y otros representantes.

En dos talleres posteriores las asociaciones de desarrollo rural asumen el objetivo de diseñar un plan de actuación conjunto. Ahora son ya las asociaciones las que de manera consensuada van redefiniendo su propio modelo de funcionamiento. El compromiso parece firme y necesario por parte de los miembros que han participado en los talleres realizados, pero llega ahora el momento de ampliar la discusión a nuevos actores, principalmente a los miembros de las juntas de cada una de las asociaciones.

Ni las reflexiones ni las acciones planteadas suponen ninguna novedad respecto a las ya apuntadas previamente e incluso a las que se podían haber previsto antes de ser sometido el grupo a este tipo de metodología, pero la relación entre sus miembros y el ambiente de trabajo ha cambiado. Se observa una superación de la barrera individual en favor de la opinión del grupo. La confianza entre sus miembros se ha visto incrementada a lo largo del proceso y adquiere relevancia la necesidad de funcionar en grupo.

3.2.- Opiniones contradictorias entre personalidades relevantes del desarrollo rural vasco sobre la función de las ADR

En el proceso de definición del papel a cumplir por las ADR se decide recoger la opinión de actores clave y que han sido citados reiteradamente en los diferentes talleres realizados. El objetivo es conocer el papel que según ellos deberían jugar los grupos de acción local en el desarrollo del medio rural del territorio.

En las dinámicas de grupo se ha nombrado dos instituciones principalmente, el Gobierno Vasco y la Diputación Foral de Gipuzkoa y por ello se decide entrevistar a sus máximos responsables, Viceconsejero de Agricultura y Director de Desarrollo Rural del Gobierno Vasco, y Director de Desarrollo Rural de la Diputación Foral de Gipuzkoa. Se completan los encuentros con una entrevista al director de promoción de HAZI, entidad pública responsable de materializar las iniciativas impulsadas por las entidades señaladas.

Pero también se quiere recabar la opinión de dos colaboradores prioritarios de las ADR, los ayuntamientos y los sindicatos agrarios. Se concretan dos entrevistas, con un responsable de Eudel (Asociación de Municipios del País Vasco) y presidente de una de las ADR de Gipuzkoa, y con el presidente del sindicato de Agricultores EHNE- Gipuzkoa.

Se acuerda realizar un cuestionario similar centrado en materias relativas a la evaluación del trabajo de las ADR y a sus opciones de mejora. Se opta por la entrevista semiestructurada, siendo conscientes que la peculiaridad y cargos de cada entrevistado orientaran la conversación hacia uno u otro lado.

Se decide que la entrevista sea efectuada por un único entrevistador y que esta labor sea realizada por cada uno de los responsables de las 6 ADR del territorio. De este modo cada gerente recoge las enseñanzas recibidas, las transcribe y, lo que se considera clave, las expone al resto del grupo, recogiendo de este modo un mayor número de opiniones.

Analizando los resultados obtenidos, aun a riesgo de generalizar, se puede realizar una subdivisión entre la opinión de aquellos responsables de la política de desarrollo rural en el territorio (Gobierno Vasco y Diputación) y los ayuntamientos y agentes sectoriales.

Las opiniones de los responsables políticos sorprenden por el consenso que presentan. Parece deducirse que ha habido un diagnóstico previo en el que las instituciones autonómicas y provinciales han acercado posturas sobre el papel que las ADR han de jugar en el futuro del desarrollo rural del territorio.

- Respecto a los retos que ha de tener la política de desarrollo rural, el principal desafío es lograr un nivel adecuado de calidad de vida en el medio rural y la principal condición a tener en cuenta es que no hay zona rural sin agricultores.
- En relación a los déficits y problemas de las ADR, los entrevistados apuntan que éstas se han quedado obsoletas. Tienen la misma organización que tenían hace 30-40 años. Aunque reconocen que su experiencia es su principal valor, necesitan dejar el papel de mero tramitador. Consideran que han confundido las metas con los medios, han perdido dinamismo y se han convertido en un administrador más que en un promotor de proyectos.
- Les parece que deben aflojar su vínculo con el ayuntamiento para hacer su labor de una manera más libre. Apuntan la necesidad de iniciar proyectos que hagan de tracción para dinamizar tanto el sector como el desarrollo rural en general.
- Para ellos las ADR, por su parte, son una extensión de la administración, que está “en primera línea de fuego”. Tiene que saber trabajar en la creación de proyectos y en la elaboración de buenos diagnósticos y para ello se ha de crear una estructura de desarrollo rural más compacta adaptada a los nuevos retos y con capacidad para el correcto desempeño de sus funciones.

- Respecto a las nuevas funciones de las ADR creen que son herramientas estratégicas y que saldrán fortalecidas con la nueva ley. Como la financiación quedará en manos del Gobierno y las Diputaciones, se reducirá la dependencia de los Municipios y esto se considera positivo. Para ellos las asociaciones deben responder a los nuevos desafíos y recomiendan la participación de otros actores en la composición de los consejos.

La visión de los responsables políticos del desarrollo rural, sin embargo, no concuerda con la de otros actores del medio rural. El sector agrario es considerado estratégico en el desarrollo de su medio rural pero los agentes agrarios, en boca de su principal representante sindical, tienen una visión diferente del desarrollo rural y, sobre todo, del papel que en éste deben jugar las ADR.

- La primera de las conclusiones que se extraen de la entrevista es que el aspecto principalmente valorado por el sindicato agrario es el papel que las ADR ejercen como nexo de unión, en el que confluyen los ayuntamientos y los representantes sectoriales. Gracias a esta colaboración se han puesto en marcha una serie de servicios de gran importancia para las explotaciones agrarias.
- Ven a las ADR como entidades de vital importancia en un territorio muy urbanizado en el que incluso los municipios pequeños tienen una visión claramente urbana del concepto de desarrollo. Necesitan estos foros de reunión para exponer sus problemas y necesidades, como lugares en los que se aporte esta visión agraria.
- Pero ven también a estas entidades como unas estructuras muy debilitadas, en las que las decisiones las toman otras entidades, principalmente la Diputación Foral, y en las que la problemática agraria tiene cada vez menor peso. Cuestionan el papel de sus juntas directivas, de las que ellos son parte, por su escaso papel de decisión y critican el papel de sus técnicos, responsables finales de las decisiones que toman estas juntas.
- Proponen que sean unas entidades con capacidad de decisión y actuación propias, en las que sus juntas directivas, entre las que predominan los representantes sectoriales y ayuntamientos, tengan potestad de decisión y no sean meros órganos consultivos. Son partidarios de impulsar proyectos comunes entre todas las ADR pero están preocupados por el escaso peso que lo local tiene en las decisiones finales.

A conclusiones similares llega el representante municipal entrevistado si bien añade un nuevo elemento de discusión, la falta de dinamismo de sus espacios rurales. Observa, por un lado, la dificultad de poner en marcha proyectos de desarrollo que supongan un consenso entre los habitantes del medio rural. Por otro, echa de menos la presencia de proyectos de ámbito sectorial. El futuro de las ADR pasa por su empoderamiento. Es un grupo muy ligado al territorio, que maneja mucho conocimiento local y mucha experiencia

pero que cuenta cada vez con menor capacidad de decisión, lo que las hace poco atractivas para el poder local.

Como se observa, las opiniones son muy dispares e incluso las soluciones planteadas divergen de unos a otros. Mientras unos plantean una estructura en la que las instituciones locales, los ayuntamientos, tengan menos peso, otros ven en la participación de estas entidades su principal posibilidad de acción. Todo indica que será el criterio de las instituciones sectoriales el que prevalecerá y que la incidencia local y sectorial previsiblemente será reducida con el nuevo marco legal.

3.3.- Consensuar un modelo de funcionamiento futuro

Es, sin duda, el paso más complicado del proceso de configuración de un nuevo modelo de colaboración puesto que requiere del consenso de todas las partes que actúan en el desarrollo del medio rural de Gipuzkoa.

La idea de impulsar un proceso de colaboración permanente es bien recibida por todas las juntas administrativas de las ADR, pero dejan entrever la preocupación de buena parte de los miembros que las componen por el modelo de decisión que se ha de establecer.

Por un lado, los responsables de las instituciones públicas sectoriales tienen bien definida la labor que han de cumplir las ADR tras la presentación de la LDR y pasa por formar parte de una estructura dirigida a obtener unos resultados marcados desde la dirección de desarrollo rural. En esta labor se estrecha la función que entidades locales y sectoriales puedan tener, miembros principales de estas ADR.

Por otro, los miembros que representan a la población rural en las juntas de las ADR, principalmente agricultores, cuestionan el modelo actual en el que las instituciones superiores apenas les consultan. Éstas comunican sus decisiones a los técnicos y estos últimos las presentan como hechos consumados, lo que genera desconfianza también hacia la labor de los gerentes.

Finalmente, las instituciones locales, que sostienen económicamente a las ADR y apoyan buena parte de las inversiones que proponen, tienen sensaciones contradictorias provocadas por un vecindario rural que apenas acude a ellos con solicitudes, pero entre el que observan importantes deficiencias (asistenciales, sanitarias, urbanísticas…) y unas instituciones sectoriales que asumen esta responsabilidad desde una escala un tanto lejana para afrontar retos locales.

Es por ello que las decisiones que se consensuan van dirigidas en primer lugar a garantizar la comunicación y participación activa de los miembros de las ADR, distribuidos preferentemente en dos tipologías: ayuntamientos y representantes locales de asociaciones sectoriales. Esas decisiones confluyen en diferentes pasos:

- Empoderar a Landaola, Federación de las ADR del territorio de Gipuzkoa, con una presidencia y una secretaría cuya responsabilidad rote anualmente de ADR a ADR, con un presidente que represente al sector agrario y un secretario proveniente de las entidades locales.
- Constituir una mesa territorial de ADR de Gipuzkoa, para la que cada una de ellas designe a una entidad local, además de a su presidente, y que con una periodicidad siempre inferior a tres meses marque las directrices prioritarias que han de tener las actuaciones comunes a tomar.
- Como se observa, tanto ayuntamientos como entidades sectoriales quieren continuar participando de manera activa en los programas de desarrollo rural de su territorio. Es más, el hecho de que la población y entidades locales no tomen parte en él empobrece su capacidad de acción y sus posibilidades presupuestarias.
- Las primeras reuniones realizadas para configurar el funcionamiento de Landaola sugieren también trabajar a una segunda escala de manera paralela, con las instituciones no locales responsables del desarrollo rural del País Vasco y de Gipuzkoa, y proponen establecer dos foros más:
- Crear una mesa territorial de desarrollo rural para Gipuzkoa en la que ha de estar presente la dirección de desarrollo rural del Gobierno Vasco y la Diputación de Gipuzkoa junto al presidente y secretario de Landaola, además de los técnicos de las ADR a los que representan. El objetivo es consensuar como grupo qué actuaciones iniciar.
- Crear una mesa técnica compuesta por los técnicos de las ADR y miembros de HAZI, con una periodicidad al menos mensual y que tenga la función de poner en marcha los proyectos decididos entre las diferentes entidades en cada comarca

El modelo de funcionamiento presentado es consensuado entre las juntas de las ADR y los responsables políticos del desarrollo rural en el País Vasco, pero no está exento de polémica puesto que choca frontalmente con la política orientada que propone la ley de desarrollo rural. Su puesta en funcionamiento se prevé complicada pero necesaria, al menos si se quiere garantizar la premisa de co-gobernanza propuesta desde las instituciones públicas europeas en materia de desarrollo rural.

4.- Discusión de los resultados obtenidos

4.1.- El método de Schamer como modelo de empoderar a un grupo

La aplicación de la metodología de Scharmer a dinámicas relacionadas con grupos de desarrollo rural es algo novedoso y que sorprende a unos técnicos y responsables habituados a participar en metodologías que fomentan el trabajo en grupo pero no a ahondar en el sentir de cada persona.

Esta teoría embarca al grupo en un proceso que toma la forma de una U. Este consiste en cinco etapas que permiten tomar el todo, descomponerlo en sus partes y, acto seguido, dejarlo emerger (Maldonado y Rodríguez, 2016):

1. Co-iniciar: cuando se inicia el proceso, es crucial empezar con una intención, una pregunta o una situación que se quiere resolver con el equipo. La etapa de co-iniciación se convierte en parte del sistema, del proceso, y a partir de ella, se entra en el desarrollo.

2. Co-percibir: el factor limitante de la innovación no es la falta de visión o de ideas, sino la incapacidad de ver de una forma profunda, nítida y colectiva. Mediante el intento de entender cómo funciona cada uno por su cuenta, usando todos los sentidos, se desencadenan a menudo nuevas ideas y percepciones.

3. Estar presente: en la parte inferior de la U existe un umbral en el que se necesita desprenderse de todo lo que no es esencial. Este es el momento de la búsqueda interior y de la introspección, así como de la desconexión.

4. Co-crear: cuando ya se hecho frente a la resistencia del pensamiento, la emoción y la voluntad tiene mucha más energía y la intención de volver a integrar la cabeza y el corazón de modo que las percepciones e ideas puedan tomar forma en el contexto de aplicaciones práctica es más evidente.

5. Co-evolucionar: la etapa final del proceso de la U implica sacar adelante los prototipos y microcosmos que se han desarrollado. Se crea un ecosistema de innovación que permite la medición de los prototipos a partir de su mayor repercusión, y se comparten los conceptos con instituciones y organizaciones que pueden poner a prueba y ampliar la escala de las innovaciones.

El trabajo de Impact Hub Donostia mediante la aplicación de la metodología descrita se desarrolla en diferentes sesiones en las que se va abordando cada fase señalada. La metodología utilizada rompe con el modo de trabajar habitual en las reflexiones de los responsables de las ADR, basada en diagnósticos y en planes de actuación. Hay un objetivo, crear un grupo de acción local que promueva el desarrollo rural en el territorio de Gipuzkoa,

pero el modo de abordarlo no se fundamenta en la experiencia previa ni en los intereses de elementos externos (administraciones regionales, fondos de desarrollo europeos…). Este modelo de diagnóstico no ha sido capaz de consolidar un grupo de acción que ha quedado en todo momento en función de decisiones muy locales o muy generales.

La metodología aplicada no mira tanto al exterior sino al interior de la persona y, al menos en sus primeras fases, adquiere una especial relevancia el aprender a escuchar, a empatizar con el compañero, a sentir y, a través de este proceso, a construir en común.

Las aportaciones obtenidas de este primer ejercicio son reducidas, si observamos el objetivo perseguido, definir un modelo de acción común. El objetivo de esta primera fase era otro, el de cohesionar el grupo, y en este campo los resultados han sido evidentes. La empatía entre los miembros de las ADR es ahora mucho mayor, se mira mucho más al grupo y menos a cada cual, y la colaboración se incrementa.

A medida que las sesiones se van sucediendo los conductores comienzan a aplicar otro tipo de metodologías como son el mapeo 3D y 4D. El Mapeo 3D es una herramienta de diagnóstico que se utiliza en Teoría U para recabar información sobre los sistemas en los que se interviene, más allá de los aspectos puramente analíticos, busca comprender también las relaciones entre las partes del sistema (ver figura 2). El Mapeo 4D es como un “juego de roles”. No pretende ser una herramienta de diagnóstico exacta ni científica pero la experiencia acumulada de muchos años refleja que esta herramienta es suficientemente precisa para esclarecer relaciones sistémicas disfuncionales que sería difícil identificar de otra manera.

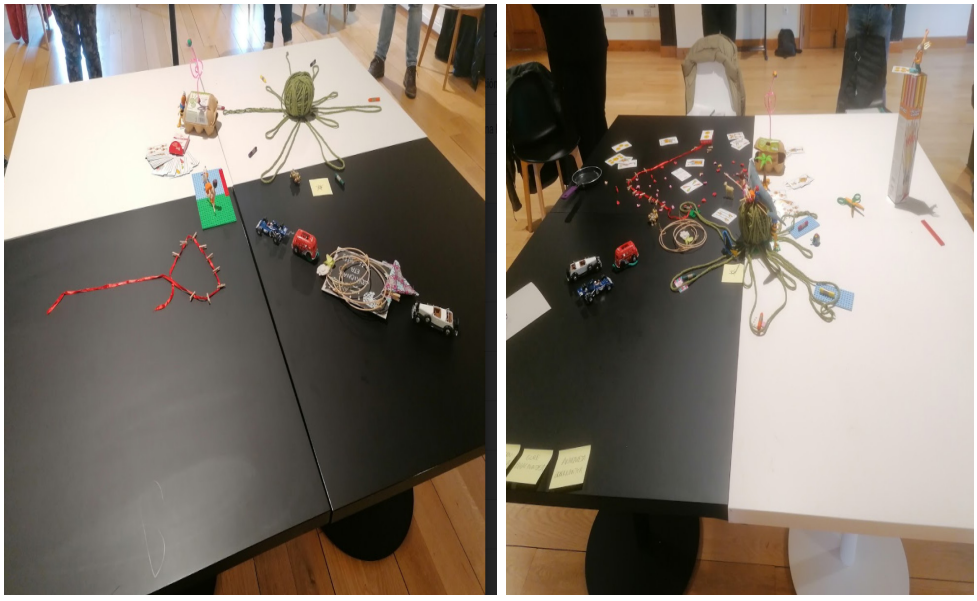


Figura 2.- Diseñando el futuro mediante mediante técnicas de mapeo 3D

Fuente: Impact Hub Donostia. Año 2020-21. Elaboración propia.

El objetivo de estas técnicas fue el de la elaboración de prototipos para mapear el futuro, con preguntas como ¿Dónde veo las semillas de las posibilidades futuras?, ¿Cuáles son las relaciones fundamentales (vínculos o divisiones) entre las partes y qué sentimientos generan estas relaciones? ¿Cómo puedo/podemos crear plataformas colaborativas y espacios creativos alternativos que formen un "suelo" fértil para que crezca y desarrolle mi idea de partida? ¿A qué necesidad real quiere responder mi prototipo? ¿Cuáles son las barreras o cuellos de botella más importantes que, en caso de eliminación, ayudarían al sistema actual a desarrollarse? ¿Dónde están las fuentes de poder en este sistema?...

Los resultados obtenidos, una vez más, no resultan sorprendentes, ni siquiera desconocidos. Son comunes en las reflexiones que ya había realizado cada miembro de las ADR anteriormente e incluso en otros programas, pero la sensación de pertenencia a un grupo es bien diferente. Ha dado un objetivo al grupo y ha renovado, en un momento difícil, la energía para afrontarlo.

Y ello queda evidenciado en los siguientes pasos abordados en los que, en un contexto difícil para las ADR, dado el papel aportado por la nueva LDR, han sido capaces de consensuar un modelo de funcionamiento entre ellos y entre diferentes.

4.2.- Profundizar en lo local, camino a recorrer a recorrer por las ADR.

Al no haberse desplegado los instrumentos que la anterior ley diseñaba, la única alternativa que habían tenido muchas ADR era la de seguir las directrices que, desde el Gobierno Vasco preferentemente, se les marcaba. De hecho, en reflexiones anteriores (Alberdi, 2016) algunas ADR reconocían que habían caído en muchos de los errores que Rosel y Viladomiu (2013) ya tipificaban como propios de los grupos de acción local, especialmente su labor de ventanilla frente a acciones de animación y acompañamiento. La nueva LDR no viene sino a oficializar el carácter subordinado a las directrices que emanaban de determinados programas en los que sus técnicos cumplían una labor de difusión y recepción de proyectos, careciendo de oportunidades para decidir y ejecutar.

Las estructuras de desarrollo rural comarcales, sin embargo, como recoge la propia ley, son muy heterogéneas. Este hecho se produce preferentemente en Bizkaia y en Gipuzkoa, territorios en los que muchas de ellas han incorporado a sus funciones la gestión directa e indirecta de servicios a la comunidad rural (transporte rural, servicios agrarios, mantenimiento de caminos rurales, recogida selectiva de residuos…), promoción de proyectos de desarrollo rural (comedores escolares, mercados locales, polígonos hortícolas), entes de turismo y otras actividades que les ha ido aportando un peso específico comarcal, además de la captación de ayudas promovida desde las instituciones sectoriales del Gobierno Vasco.

Algunos de los municipios que integran las ADR cuentan con posibilidades presupuestarias, atienden las demandas de su población rural y utilizan este foro de encuentro para captar demandas de su medio rural y contar con otras líneas de financiación que les ayude a

sufragar inversiones y servicios cuyo costo asumen. Las ADR son el foro de discusión para muchos de estos municipios. Es evidente que la LDR no promueve estas actividades. Su pretensión es homogenizar su actividad y si lo consigue las zonas rurales de estos territorios perderán su principal herramienta de actuación.

La ADR deben procurar mantener vivas sus estructuras locales, son su patrimonio principal, construido a lo largo de años de actividad y relación y, aunque frágiles y criticadas, son auténticos foros en los que población y entidades locales se reúnen, discuten y, aunque cada vez menos, deciden. Iniciativas que permitan cohesionar a este grupo, como Landaola, son hoy en día más necesarias que nunca y deberían serlo también para la administración vasca. Cuantos más cauces de participación se abran, mayor será la participación, el número y la calidad de los proyectos, y el resultado de las políticas de desarrollo rural se incrementará.

La presentación de la LDR, que subordina la labor de las ADR, limita el desarrollo de foros de discusión y de captación de proyectos y potencia la labor de ventanilla. Sólo proyectos locales, promocionados por entes locales o comarcales, pueden mantener viva la necesidad de colaborar en foros comarcales, y las ADR deben procurar que perduren. No es una labor fácil, más teniendo en cuenta que estos lugares de reunión están siendo vaciados de contenido, pero es en estos foros en los que la gobernanza público-privada de cada comarca se materializa y la política de desarrollo rural vasca no puede ni debe perder este patrimonio.

4.3.- La nueva propuesta de desarrollo rural vasca, extensible a otras comunidades

La mayor peculiaridad de los grupos de acción local del País Vasco se sustenta en su micro-territorialización. Con un único grupo LEADER se subdividen en 18 comarcas reducidas, de unos 350 km^2 de media. Ello les aporta una mayor ligazón al territorio y un mayor contacto con sus actores, públicos y privados, rurales y urbanos, y un presumible mayor apoyo municipal e incluso provincial.

Las zonas rurales llevaban organizándose desde mediados de los ochenta en Asociaciones de Agricultura de Montaña, estructuras comarcales en las que agentes locales proponían programas anuales de desarrollo rural, que eran cofinanciados por las Diputaciones Forales preferentemente y que la Ley de 1998 no hace sino incentivar. Cambia el modo de hacer, el objetivo, pero la organización se sustenta en las estructuras anteriores que ahora ven reforzado enormemente su papel con la elaboración de programas de desarrollo comarcal (Alberdi, 2010).

Aquel modelo podía haber sido un referente en el desarrollo rural en España, especialmente para aquellas comunidades que se ven abocadas a una reorganización de la política pública hacia el medio rural. El acierto inicial de la medida tomada queda en evidencia, entre

otros aspectos, en la posterior adopción del modelo de desarrollo por otras Comunidades Autónomas, como es el caso de Navarra, en el año 2003, o por la aprobación de la Ley 45/2007 del Gobierno de España para el desarrollo sostenible del medio rural, apoyada en la colaboración interinstitucional y en el Plan de Zona como punto de partida, que provocó que muchas de las regiones españolas iniciaran su andadura (Aragón, La Rioja, Castilla-León...).

Pero ni las Comunidades que aprobaron una ley específica ni aquellas que redactaron los Planes de Zona los pusieron en marcha. Tan sólo el Gobierno Vasco continúa aplicando el contenido legal, pero de una manera muy mermada, puesto que la colaboración interdepartamental nunca llego a iniciarse.

La presentación de la LDR vasca se fundamenta en argumentos similares a los planteados dos décadas antes, preceptos que fracasaron. Pero casualmente estos argumentos vuelven a estar en el candelero una vez que las políticas de desarrollo rural sustentadas en los PDRS no han obtenido los resultados esperados. Collantes (2020) ya apunta que en los últimos años está teniendo lugar una concienciación y movilización social sin precedentes, que ha generado energías y políticas nuevas en materia de desarrollo rural. Viejos conceptos vuelven ahora a replantearse: diversificación económica a través de la colaboración público-privada, gobernanza desde abajo hacia arriba, política de desarrollo regional y no exclusivamente dirigida desde las instituciones agrarias… Como señala el investigador, a su favor tienen ahora una opinión pública que presiona con más fuerza que nunca para que se apliquen más y mejores políticas ante la cuestión rural.

Muchos de los planteamientos de la LDR vasca pueden ser adecuados dos décadas después, en un momento que parece clave para el futuro de los territorios rurales españoles. Pero que la operatividad del modelo venga de la mano de una mayor direccionalidad, de arriba abajo, y de un mayor intervencionismo de entidades no locales, genera muchas dudas sobre su capacidad para garantizar el progreso de las comunidades rurales.

La peculiaridad del ejemplo vasco parece que se extiende cada vez más entre las administraciones españolas, las autonómicas desvirtuando el enfoque LEADER y las de corte nacional ignorando la comarca como unidad territorial y a los grupos de acción local como socios indispensables para la co-gobernanza (Collantes, 2021).

5.- Empoderar a la población local como base para el desarrollo rural: a modo de conclusión

Son muchas las comunidades rurales que, al menos en España, se enfrentan a un nuevo contexto marcado por la despoblación y desestructuración de sus territorios hasta el punto de situarlos al borde de su abandono. Otras, por razones sensiblemente diferentes, también afrontan un proceso de desestructuración, como el caso del País Vasco. Las zonas rurales vascas pierden agricultores, servicios, vida social y empleo local y quedan a expensas

de un medio urbano que aporta a estos territorios, en el mejor de los casos, una función exclusivamente residencial. El resultado es un medio social muy debilitado.

La presentación de la nueva ley de desarrollo rural del País Vasco hemos de encuadrarla en la inquietud que genera la desestructuración de este territorio y en la necesidad de aplicar un modelo de intervención que tenga en cuenta la situación que atraviesa.

La principal novedad estriba en el modelo de gobernanza público-privada que propone. Su responsabilidad recae en un ente público dependiente de las instituciones sectoriales, HAZI, y no en las ADR, que adquieren ahora un papel secundario. Esta decisión se justifica por la necesidad de crear un modelo de gobernanza local más eficaz y eficiente que propicie un funcionamiento más integrado de los servicios en materia de desarrollo rural prestados por las ADR, con los prestados por la Fundación HAZI. La nueva ley premia la agilidad, intervención y utilidad sobre otros criterios como participación o co-gobernanza.

La LDR, sin embargo, no convence ni a los agentes que intervienen en el desarrollo local ni comulga con las directrices que la mayoría de los investigadores especializados en desarrollo rural promueven, ni responde a las líneas de actuación que se señalan desde Europa. El modelo aprobado transfiere a HAZI unas facultades que corresponderían a los grupos de acción local, a los que se debería empoderar y dar el protagonismo en la dinamización, elección de proyectos y ejecución de los programas de desarrollo rural.

Las ADR de Gipuzkoa dan inicio a un proceso de reflexión interno con el objeto de decidir, en la medida de sus posibilidades, el camino que quieren seguir. Es evidente que las ADR desean continuar con la colaboración iniciada ya hace décadas con las instituciones sectoriales pero también apuestan por que el camino que se ha de iniciar esté fundamentado la capacidad de decisión de los entes y asociaciones que las forman y en la cooperación entre comarcas. Realizamos la siguiente valoración de las decisiones que toman:

- El primer paso que deciden es el de acometer una reflexión dirigida por y para ellos como grupo, que les una y que les permita compartir diagnóstico y decidir el camino a seguir. Huyen de los procesos de diagnóstico habituales, que miran a la realidad de cada comarca, y eligen un proceso de reflexión apoyado en metodologías centradas en la cohesión del grupo y en sus posibilidades acción.
- La aplicación de la metodología ligada a la Teoría U, se muestra como una herramienta válida para marginar reticencias, incrementar la empatía entre los miembros, aportar energía y capacidad para afrontar retos y, sobre todo, impulsa la ligazón entre los responsables de las diferentes comarcas en pos de un objetivo compartido.
- La metodología, sin embargo, no es capaz de definir la estrategia a iniciar para afrontarlos. Pero la conciencia de grupo permiten que la necesidad de definir una estrategia de actuación sea compartida, lo que refuerza la exigencia de abordarla y facilita las siguientes gestiones a realizar.

- Como colofón del trabajo se propone un nuevo modo de proceder para mejorar el funcionamiento del nuevo marco de relación a desarrollar. Se sustenta en la propuestas de diferentes mesas de discusión; una, entre los miembros que representan a Landaola, donde se han de decidir aquellos retos a los que la actividad de las ADR han de hacer frente, y una segunda, con representantes de la administración sectorial, en el que se ha de tratar de buscar el acomodo de las demandas locales con los objetivos genéricos de la LDR. Los primeros contactos celebrados entre participantes de distintas entidades y administraciones muestran que este modelo de funcionamiento es posible y que enriquece con aportaciones locales el carácter genérico de la LDR.

La consecución de la propuesta presentada ha sido posible por el carácter reflexivo e interno que se le ha aportado. Se ha cuidado minuciosamente que este requerimiento fuera preservado y como resultado se ha obtenido respeto, empatía, unión y fuerza para emprender un futuro de manera conjunta entre las asociaciones y sus miembros y, lo que también es importante, pujanza ante otras instituciones con competencia en materia de desarrollo rural.

Los grupos de acción local en general, y las ADR en particular, son ahora cuestionados como herramientas necesarias para hacer frente a los grandes retos a los que se enfrentan los espacios rurales. Sin embargo, las investigaciones que analizan el desarrollo rural proponen profundizar más en el ámbito local, desde, por y para la población local. No plantean una ruptura con el modelo de intervención vigente, sino una mejora y adecuación a la situación actual, especialmente en lo referente al partenariado público-privado y a la labor de los grupos de acción local. En general, consideran que promover la diversificación económica a través de la colaboración público-privada y una gobernanza desde abajo es un principio básico en materia de desarrollo rural, y a los grupos de acción local como un patrimonio difícil de construir pero muy fácil de destruir (Esparcia et al, 2016).

BIBLIOGRAFÍA CITADA

Ainz, M. J. y González, M. J. (2016). Impacto del desarrollo urbanístico reciente en el paisaje del caserío vasco: una propuesta metodológica en la Reserva de la Biosfera de Urdaibai. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 70, 305-327. https://doi.org/10.21138/bage.2173

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. https://doi.org/10.14198/INGEO2016.66.04

Alberdi, J. C. (2010). Experiencia, pragmatismo y líneas de actuación comunes, bases del nuevo modelo de desarrollo rural del País Vasco. *Estudios Geográficos* Vol. LXXI, 268, 7-38. https://doi.org/10.3989/estgeogr.0433

Askasibar M. y flores A. (2013): Valores paisajísticos del medio rural atlántico: presente y futuro. Conclusiones generales del proyecto. Paisaia S.L. Astigarraga (Guipúzcoa) Recuperado de: https://issuu.com/paisaia/stacks/89a88cb5d2a243d1ae23e98bb177a6ab

Cejudo, E. y Navarro, F. (2019). La despoblación rural como reto social. Algunos apuntes. *Perspectives on rural development*, 2019 (3), 17-40. https://doi.org/10.1285/i26113775n3p17

Collantes, F. (2020). Tarde, mal y.¿quizá nunca? La democracia española ante la cuestión rural. *Panorama social*, 31, 15-32. Recuperado de https://www.funcas.es/wp-content/uploads/2020/09/Fernando-Collantes.pdf (16/03/2022)

Collantes, F. (2021). El convidado de piedra: un balance histórico de las políticas europeas ante la cuestión rural. *Presupuesto y gasto público*, (102), 111-130. Recuperado de https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/revistas/pgp/102.pdf (16/03/2022)

Coto, M., Collazos, C. A., & Mora Rivera, S. (2016). Modelo Colaborativo y Ubicuo para apoyar los procesos de enseñanza-aprendizaje a nivel Iberoamericano. *Revista de Educación a Distancia (RED)*, (48). Recuperado a partir de https://revistas.um.es/red/article/view/253521

Esparcia, J., Escribano, J., & Serrano, J. J. (2016). Una aproximación al enfoque del capital social ya su contribución al estudio de los procesos de desarrollo local. Recuperado de https://ebuah.uah.es/xmlui/bitstream/handle/10017/26501/aproximacion_esparcia_IR_2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y (16/03/2022)

Esparcia, J., Noguera, J., & Pitarch, M. D. (2000). LEADER en España: Desarrollo rural, poder, legitimación, aprendizaje y nuevas estructuras. *Documents d'Anàlisi Geogràfica,*

37, 95-113. Recuperado de https://roderic.uv.es/bitstream/handle/10550/40757/069243.pdf?sequence=1 (16/03/2022)

Fundación HAZI (2021). Programas de Desarrollo Rural Comarcales 2015-2020. Recuperado de https://www.euskadi.eus/informacion/programas-de-desarrollo-rural-comarcales-2015-2020/web01-a2lanits/es/(16/03/2022)

Gaindegia (2018). Diagnóstico y la catalogación de experiencias de los municipios pequeños de Gipuzkoa. Eusko Ikaskuntza. Recuperado de ttps://www.eusko-ikaskuntza.eus/files/galeria/files/Gipuzkoa_Informe_Municipios_Peque%c3%b1os.pdf

Galdós, R. y Ruiz, E. (2016). Valoración del desarrollo rural en el País Vasco en los últimos 30 años (1986-2015). In *Treinta años de Política Agraria Común en España: Agricultura y multifuncionalidad en el contexto de la nueva ruralidad* (pp. 351-365). Recuperado de https://www.age-geografia.es/site/wp-content/uploads/2020/01/Dialnet-TreintaAnosDePoliticaAgrariaComunEnEspana-660685.pdf (16/03/2022)

Gobierno Vasco. Departamento de Desarrollo Económico e Infraestructuras (2021). Orden de la consejera de desarrollo económico e infraestructuras, de aprobación previa del anteproyecto de ley de desarrollo rural. Recuperado de https://www.euskadi.eus/informacion_publica/orden-de-la-consejera-de-desarrollo-economico-e-infraestructuras-de-aprobacion-previa-del-anteproyecto-de-ley-de-desarrollo-rural/web01-tramite/es/ (16/03/2022)

Jiménez, R. M. (2014). Globarruralización: cómo el medio rural se ve afectado por la globalización y las TIC. *Geographos, 67.* http://dx.doi.org/10.14198/GEOGRA2014.5.67

Lopez J. y Pinilla, V. (2021). Desequilibrios Territoriales y Políticas Públicas. *Presupuesto y Gasto Público E. de P*, *102*, ISSN: 2695-7574. Recuperado de https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/revistas/pgp/102.pdf#page=75 (16/03/2022)

Malagon, E. (2012). (2012). La política agraria común y las zonas de montaña. *IeZ: Ingurugiroa eta zuzenbidea/ Ambiente y derecho*, 10, 13-26. Recuperado de https://www.academia.edu/18162452/Las_pol%C3%ADticas_de_desarrollo_rural_en_la_Comunidad_Aut%C3%B3noma_de_Euskadi_un_balance?from=cover_page (16/03/2022)

Maldonado-Fuentes, AC, & Rodríguez-Alveal, FE (2016). Innovación en los procesos de enseñanza-aprendizaje: Un estudio de casos con la enseñanza justo a tiempo y la instrucción entre pares. *Revista Electrónica Educare* , *20* (2), 271-291. : http://www.orcid.org/0000-0002-9198-5882

Meneko (2021). Preocupaciones y opiniones de las asociaciones y entidades rurales en relación con el anteproyecto de ley de desarrollo rural. Berriz, Vizcaya. Septiembre 2021. Documento Inedito

Molinero, F. (2016). Campo y ciudad en el desarrollo rural de Castilla y León y de España. Recuperado de https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/54750/1/Libro-jubilar-homenaje-Antonio-Gil-Olcina-Ed-ampliada_26.pdf (16/03/2022)

Moyano, E. (2020). Discursos, certezas y algunos mitos sobre la despoblación rural. *Panorama social,* 31, 33- 45. Recuperado de http://hdl.handle.net/10261/221884 (16/03/2022)

Nieto, A. y Cárdenas, G. (2015). Publicación de los datos de los Grupos de Acción Local LEADER en Extremadura en un geoportal. Recuperado de http://hdl.handle.net/10662/4360 (16/03/2022)

Pardos, A (2016). Para qué sirve la teoría U. Recuperado de http://www.aracoach.com/para-que-sirve-la-teoria-u/ (16/04/2022)

Pinilla, V. y Sáez, L. A. (2017). La despoblación rural en España: génesis de un problema y políticas innovadoras. *Informes CEDDAR*, *2*. Recuperado de https://www.roldedeestudiosaragoneses.org/wp-content/uploads/Informes-2017-2-Informe-SSPA1_2017_2.pdf (16/03/2022)

Pinilla, V. y Sáez, L. A. (2021). La despoblación rural en España: características, causas e implicaciones para las políticas públicas. *Presupuesto y Gasto Público E. de P*, *102*, 75-92. Recuperado de https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/revistas/pgp/102.pdf#page=75 (16/03/2022)

Porcal M.C. (2021). Estudio demográfico. Análisis y diagnóstico del proceso de despoblación en el Territorio Histórico de Álava. Recuperado de https://www.age-geografia.es/site/wp-content/uploads/2021/07/Resumen_MC-PORCAL_Despoblacion_AGE.pdf (16/03/2022)

Rosell, J. y Viladomiu, L. (2013). Gobiernos locales y política de desarrollo rural en España. *Perspectivas Rurales Nueva Época*, (21), 25-37. Recuperado de https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/perspectivasrurales/article/view/4924 (16/03/2022)

Sáez, L.A. (2021). Análisis de la Estrategia Nacional frente a la Despoblación en el Reto Demográfico en España. *Ager: Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural*, 33. https://doi.org/10.4422/ager.2021.18

Salas, A. y Ros, J. M. (2021). Despoblación rural: soluciones en el marco de la agenda urbana española. Recuperado de http://hdl.handle.net/10637/12745 (16/03/2022)

Sánchez-Ledesma, E., Pérez, A., Vázquez, N., García-Subirats, I., Fernández, A., Novoa, A. M., & Daban, F. (2018). La priorización comunitaria en el programa Barcelona Salut als Barris. *Gaceta Sanitaria*, (32), 187-192. https://doi.org/10.1016/j.gaceta.2017.04.005

Scharmer, CO y Kaufer, K. (2013). *Liderando desde el futuro emergente: Del ego-sistema a las economías del ecosistema* . Berrett-Koehler Publishers.

Senge PM, Scharmer CO, Jaworski J y Flowers BS (2004). *Presencia: Propósito humano y el campo del futuro* (Vol. 20081). Cambridge, MA: Sol.

Terreros, P. (2019). Diagnóstico de la población/despoblación en Álava. Recuperado de http://www.acoa-ake.org/images/pdf/ACOA_2019_web.pdf (16/03/2022)

Tolón, A. y Lastra, X. (2009). Planificación en los espacios rurales españoles: Aplicación del modelo neo-endógeno para un desarrollo sostenible en las comarcas de metodología LEADER *Observatorio medioambiental*, *12*, 49. Recuperado de https://revistas.ucm.es/index.php/OBMD/article/view/OBMD0909110049A (16/03/2022)

Valeroa, D. y López, L. (2019). Interdisciplinariedad en la innovación social frente a la despoblación rural. *Economía Agraria y Recursos Naturales*, *19* (1380-2019-2989), 17-36. https://doi.org/10.22004/ag.econ.290532

Vaquero, A.y Losa, V. (2020). Actuaciones desde la Administración Pública para evitar la despoblación del medio rural ¿Qué se puede hacer desde los ayuntamientos y diputaciones?. *Revista Galega de Economía*, *29* (2), 6723. https://doi.org/10.15304/rge.29.2.6723