

XVIII Reunión Anual de la Asociación de Economía Aplicada ASEPELT-ESPAÑA  
León, 16-19 de junio de 2004

## **DESARROLLO LOCAL Y POLÍTICA ECONÓMICA EN EL MEDIO RURAL DE CASTILLA Y LEÓN**

**Juan José Juste Carrión**

Departamento de Economía Aplicada

Universidad de Valladolid

e-mail: [juste@eco.uva.es](mailto:juste@eco.uva.es)

**Josefa Eugenia Fernández Arufe**

Departamento de Economía Aplicada

Universidad de Valladolid

e-mail: [jfarufe@eco.uva.es](mailto:jfarufe@eco.uva.es)

### **RESUMEN**

El desarrollo local constituye una estrategia de progreso territorial de indudable interés para los espacios rurales frente al cambiante panorama económico. Este trabajo pretende ofrecer una aproximación general al desarrollo local/rural como objetivo de política económica en Castilla y León, haciendo especial hincapié en el papel de la Administración Autónoma como pieza clave para el impulso de iniciativas de industrialización y dinamización a escala microterritorial. En esa línea, haremos particular referencia a las actuaciones en el ámbito de la industria agroalimentaria, dada su proyección de futuro y su función al servicio del medio rural de la región.

Palabras clave: *Desarrollo local, áreas rurales, política económica, industria agroalimentaria.*

## 1. Introducción.

La yuxtaposición entre las transformaciones técnicas, económicas, sociales y políticas que, desde la crisis de los años 70, vienen afectando a la estructura y funcionamiento del capitalismo a escala mundial, con la progresiva internacionalización de las economías y la formación de bloques económicos regionales, ha suscitado entre economistas, sociólogos y geógrafos una inusitada curiosidad acerca del papel, potencial y real, del territorio en la actual etapa de reestructuración productiva y globalización de los mercados. Como fruto de tal inquietud, en las dos últimas décadas, una concepción alternativa del espacio económico se ha ido imponiendo frente al enfoque funcionalista, tradicionalmente imperante en los estudios sobre localización de las actividades productivas. De acuerdo con esa nueva lógica, y más allá de lo estrictamente físico, el territorio se ha *humanizado*, contemplándose no ya como un mero soporte pasivo con fines lucrativos, sino como un agente activo capaz de crear y de competir a escala nacional e internacional, y cuyas especificidades, combinadas con las pautas de ubicación empresariales, otorgan carta de naturaleza a diferentes maneras de modular (en intensidad y grado de autonomía) el perfil de los procesos de desarrollo económico.

En este sentido, entre las diferentes sendas de progreso posibles, la compuesta por los *modelos de desarrollo local*, directamente vinculada a los patrones flexibles de crecimiento y cambio estructural, ha ido configurándose como una de las estrategias más apropiadas para los microespacios productivos - áreas rurales incluidas - frente al inestable panorama económico contemporáneo. Así lo corroboran las experiencias de países como Italia o España, donde el dinamismo de algunas regiones y municipios dista mucho ser asimilable a los cánones de los procesos típicos de concentración-difusión urbano-industrial (Becattini, 1987; Vázquez Barquero, 1988; 1993).

La puesta en marcha de las estrategias de desarrollo local (endógeno o exógeno), requiere un considerable esfuerzo financiero y una gran complementariedad entre las iniciativas privada y pública. De hecho, la filosofía descentralizadora que las impregna (origen del llamado *desarrollo desde abajo*) ha ido dando paso a un nuevo escenario político-económico caracterizado por la confluencia de múltiples protagonistas y formas de intervención (horizontales y verticales), donde el diálogo, la participación ciudadana, la concertación entre agentes sociales y la coordinación entre administraciones de

diferente rango ocupan una posición central (Pérez y Carrillo, 2000). En cualquier caso, su aplicabilidad podría resultar trascendental para una región atrasada como Castilla y León, máxime si se tiene en cuenta que su gran extensión favorece la presencia de un gran número de municipios y áreas rurales cuyas esperanzas de desarrollo, de no contar con un cierto apoyo institucional, se verían seriamente truncadas por el incremento de su alto grado de *perifericidad* en los escenarios mundial, nacional e incluso regional.

Partiendo de tales consideraciones, el objetivo fundamental de la presente comunicación es ofrecer una panorámica general del papel actual de los poderes públicos en el impulso de experiencias de industrialización local en la región castellana y leonesa. A tal fin, el trabajo se halla dividido en cuatro secciones: en la primera se ponen de relieve los rasgos fundamentales de los procesos de desarrollo local endógeno en Castilla y León; la segunda se centra en la descripción del marco político-económico general en que se desenvuelve el desarrollo local/rural en la región; la tercera se ocupa del rol de la Administración Regional en la materia, con especial referencia a su apoyo a la industria como palanca básica del desarrollo local; y la cuarta se ocupa de las principales medidas implementadas en el caso específico de la industria agroalimentaria (en adelante IAA) por su creciente interés como elemento al servicio del desarrollo territorial en la región.

## **2. La lección de los sistemas productivos locales.**

Las numerosas tentativas de búsqueda de evidencia empírica para las estrategias de desarrollo económico local han cristalizado, sobre todo en Europa, en la identificación de una multiplicidad de áreas productivas en las que la industria ha jugado un protagonismo esencial. Con el nombre genérico de sistemas productivos locales (SPLs), estos espacios típicos del modelo descentralizado de desarrollo, reúnen, a pesar de su diversidad (su expresión más refinada serían los llamados *distritos industriales*), algunos rasgos que justifican su relativo éxito frente a la crisis económica y que les confieren una cierta homogeneidad (Courlet, 1994; Garofoli, 1986; Méndez, 1994):

- Una elevada división del trabajo entre empresas (grandes y/o PYMES), intra e intersectorial, cuyo último eslabón sería el trabajo a domicilio y, en ocasiones, la economía sumergida, como exponentes de flexibilidad laboral.

- Una elevada especialización productiva que facilita la introducción de nuevas tecnologías, a la vez que una relativa autonomía económica para las empresas.
- El juego combinado de competencia y cooperación, de mercado y reciprocidad (entendida como intercambio gratuito y directo de información y servicios entre empresarios y proveedores, y vinculada a la fidelidad e identidad locales), que estimula la acumulación de saberes y experiencia profesionales por los trabajadores y genera un clima propicio para la asunción de riesgos por los agentes locales.
- Una continua interacción entre aspectos económicos, sociales, institucionales, históricos, culturales y ambientales, que redundan no sólo en la formación de un mercado laboral altamente flexible y de una determinada cultura empresarial, sino también en la pervivencia de un sistema relativamente uniforme de valores e ideas que refuerza considerablemente el sentimiento de pertenencia a la comunidad local.

En el caso concreto de Castilla y León, diversos estudios (Vázquez Barquero, 1988; CEP, 1993; Juste Carrión, 2001) han confirmado el escaso número de territorios que se aproximan a tales cánones. Cabe destacar, al respecto, los once siguientes: Aranda de Duero y Pradoluengo, en Burgos; Ponferrada, en León; Aguilar de Campóo, en Palencia; Béjar y Guijuelo, en Salamanca; Cuéllar y Cantimpalos, en Segovia; Medina del Campo e Íscar, en Valladolid; y Tierra de Pinares, SPL interprovincial, compuesto por el municipio burgalés de Quintanar de la Sierra y los sorianos de Covaleda y Duruelo de la Sierra.

Entre los rasgos de estos SPLs cabe destacar, por su singular importancia: a) el protagonismo de las unidades productivas de muy reducida dimensión; b) el acusado predominio de las áreas de especialización productiva monosectorial; c) el mantenimiento de una población local menos envejecida y más formada que la del conjunto regional; d) la existencia de niveles de paro y renta bruta por habitante generalmente más favorables que la media de la región; e) la presencia de una red de infraestructuras y de una dotación de servicios aceptables.

Se trata, desgraciadamente, de áreas rurales con capacidad de desarrollo endógeno excesivamente dispersas en el territorio regional (a diferencia de otras regiones, como la Comunidad Valenciana o Cataluña) - lo que impide la generación de efectos

sinérgicos - condicionadas por un tamaño empresarial muy reducido, una modesta capacidad inversora, una insuficiente proyección internacional, tanto comercial como productiva, una mentalidad bastante tradicional y una cierta escasez de vocaciones empresariales. Con todo, pese a su limitada presencia en la región (acorde con la fuerte concentración territorial de la actividad manufacturera en torno al triángulo Valladolid-León-Burgos), el fenómeno de la industrialización local debe valorarse positivamente, en la medida en que el relativo éxito (en términos de renta y empleo) de los municipios anteriores, fundamentado en la utilización de recursos propios - de ahí su carácter endógeno - ha venido a poner de relieve al menos tres virtudes del modelo: el dinamismo de las PYMES (principal ingrediente del tejido industrial de la región) concentradas en un espacio geográfico reducido; la pujanza de actividades como la industria agroalimentaria o la madera y el mueble (en las que Castilla y León cuenta con un elevado potencial competitivo); y la contención o ralentización del descenso demográfico en el medio rural (problema de primer orden en la Comunidad Autónoma).

## **2. Iniciativa pública y desarrollo local en Castilla y León: aspectos generales.**

En general, el papel de los gestores públicos en la génesis de experiencias de industrialización local endógena en España – y por ende en Castilla y León – no ha sido históricamente demasiado relevante. En efecto, el principal protagonista del nacimiento y consolidación de los SPLs mencionados ha sido la empresa privada (sobre todo la PYME). Sin embargo, ello no significa negar el importante papel subsidiario ejercido, sobre todo en las dos últimas décadas, por las Administraciones Públicas de diferente nivel. No en vano, las experiencias de desarrollo local suelen encontrar su mejor caldo de cultivo en aquellas comunidades con una fuerte capacidad de organización política a escala local (Castillo, 1994), resultando particularmente permeables respecto a la iniciativa pública. En este sentido, aunque la conexión entre ambas esferas se ha venido manifestando, en primera instancia, a través del gasto público en infraestructuras - que, sin ser garantía de desarrollo, ha contribuido frecuentemente a hacer el entorno rural más accesible y atractivo para los negocios, y a la toma de conciencia de la relevancia del fomento de la industrialización local en la revitalización del tejido productivo de zonas manufactureras en crisis y de regiones y áreas atrasadas – actualmente existe una corriente de opinión generalizada que apuesta por el *partenariat*, por la interacción complementaria y coordinada de los agentes públicos y privados como ingrediente

fundamental de todo proceso de desarrollo territorial integrado<sup>1</sup>, en aras de potenciar las iniciativas locales existentes y de fomentar su posible réplica en otros lugares.

En este contexto, el cambio de marco jurídico-político inducido por la Constitución y los Estatutos de Autonomía resultó decisivo. La descentralización administrativa y la devolución de competencias comenzaron a jugar a favor del fomento de experiencias que, mayormente, habían venido obedeciendo a impulsos autónomos.

Intentar analizar en detalle el papel desempeñado por todos y cada uno de los diferentes protagonistas que, desde el ámbito público, inciden en los procesos de desarrollo local es una labor sumamente compleja, dada la notable diversidad de sujetos implicados directa e indirectamente. Dicha tarea exigiría la elaboración de un extenso estudio que rebasa ampliamente las pretensiones de este trabajo. Así, por razones operativas, nos limitaremos a realizar una serie de consideraciones generales sobre el marco institucional que sustenta el desarrollo territorial en Castilla y León (y que pueden servir de base para futuras investigaciones), y que reflejan en buena medida el estado de la política orientada al desarrollo local/rural, haciendo hincapié en aquellos aspectos concretos particularmente relevantes desde la óptica específica de la industrialización.

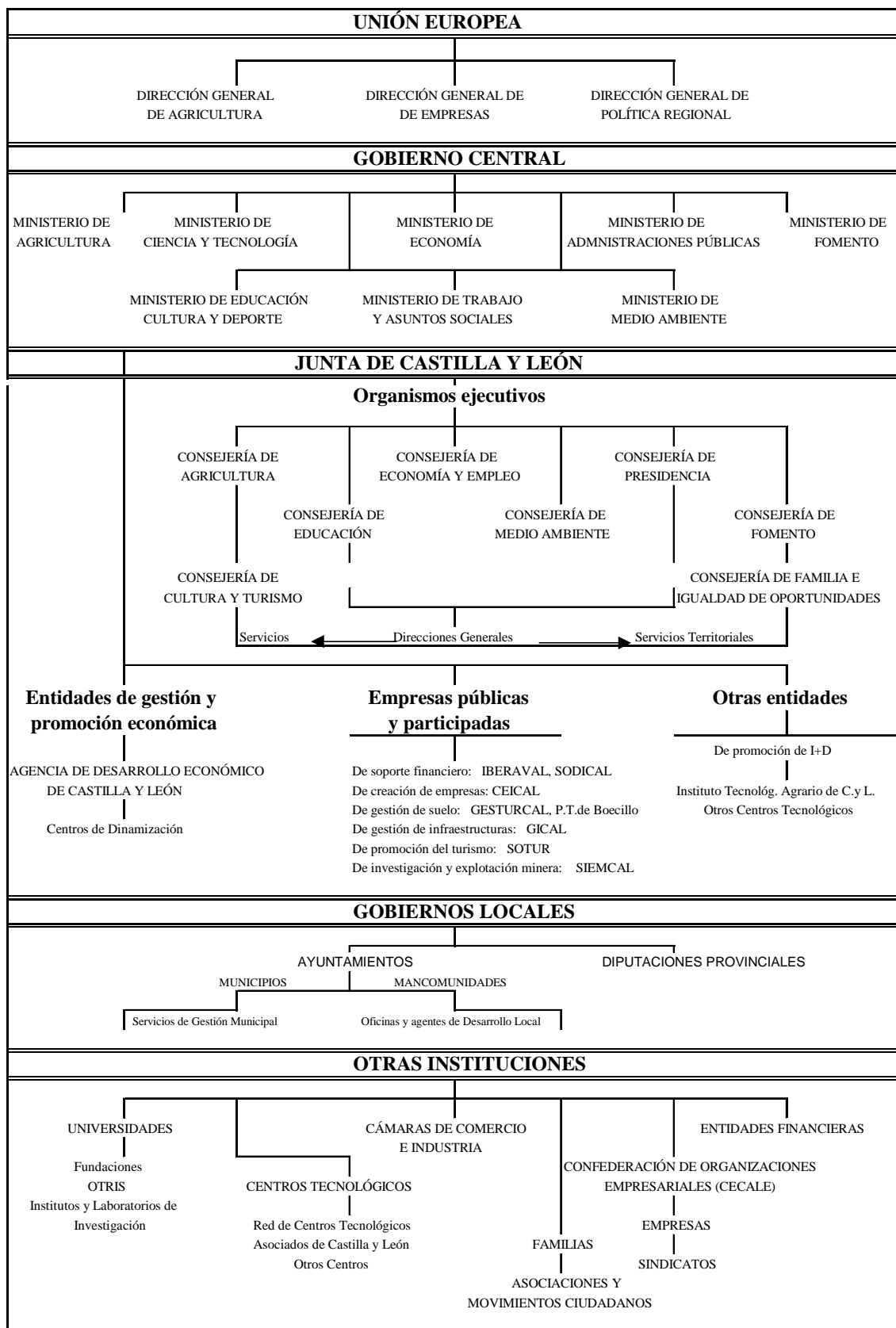
## **2.1. El marco institucional para el desarrollo local en Castilla y León.**

El vasto contexto institucional en el que se enmarca el fenómeno del desarrollo local en la región se puede articular en dos grandes niveles: el representado por las Administraciones Públicas de diferente rango y el constituido por otras entidades públicas o privadas de apoyo y fomento de la actividad empresarial (Tabla 1). Por lo que atañe a las autoridades públicas, la filosofía de desarrollo *desde abajo* confiere un papel crucial a la Administración Local (Ayuntamientos, Diputaciones Provinciales y Mancomunidades), en razón de su proximidad a los problemas y necesidades de ciudadanos y empresas locales. Sin embargo, en el proceso descentralizador auspiciado por el Estado de las Autonomías, ha sido la Administración Regional quien ha ido asumiendo un mayor protagonismo en la gestión y desarrollo de los recursos (con claras ventajas sobre la estatal por su mejor conocimiento de la problemática territorial).

---

<sup>1</sup> De hecho, esa participación pública constituye uno de los pilares básicos de los denominados distritos industriales de segunda y tercera generación (Sengenberger, 1993).

**TABLA 1. MARCO INSTITUCIONAL DEL DESARROLLO LOCAL EN CASTILLA Y LEÓN**



FUENTE: Elaboración propia.

De hecho, la reducida capacidad financiera de los gobiernos locales hace que la mayoría de las iniciativas vinculadas al ámbito municipal en Castilla y León (como en el resto

del país), desde las simples escuelas-taller, hasta figuras tan diversas como los asistentes sociales, los animadores socioculturales, las mancomunidades, las sociedades anónimas mixtas, o las propias agencias de desarrollo local, se hallen fuertemente supeditadas a la inyección de recursos de instituciones de mayor rango<sup>2</sup>.

Así pues, el campo de actuación de la Junta de Castilla y León se ha dilatado notablemente, contando actualmente con un amplio panel de medidas con incidencia en el desarrollo a escala municipal, acorde con los existentes en otras regiones. Dado que dicho panel tiene como punto de referencia las directrices marcadas en la Política Regional de la Unión Europea, parece conveniente introducir algunos comentarios previos sobre el desarrollo local conforme al contexto de la Política Comunitaria.

## **2.2. Política Comunitaria y desarrollo local en la región.**

La financiación del desarrollo y el aprovechamiento del potencial endógeno regional, mediante medidas de apoyo a las iniciativas locales de industrialización y a las actividades de las PYMES, fue reconocida en el Reglamento (CEE) n° 4254/1988, como una de las tareas primordiales de los Fondos Estructurales (y en particular del FEDER) en el ámbito de las regiones objetivo n° 1, espacios prioritarios de intervención en virtud del principio de Cohesión Económica y Social, relativo a la reducción de las disparidades socioeconómicas interterritoriales. Para optimizar ese aprovechamiento y, en general, para atender las necesidades planteadas por dicho objetivo, la UE cuenta desde hace tiempo con un poderoso instrumento de política regional, el Marco Comunitario de Apoyo (MCA), orientado esencialmente a la coordinación de actuaciones de los Fondos Estructurales, del Banco Europeo de Inversiones (BEI) y de la financiación nacional en el seno de los países miembros<sup>3</sup>. Los diferentes ejes en que se articula este mecanismo se hallan configurados por diversas medidas con proyección

---

<sup>2</sup> La Ley 7/85 de Bases del Régimen Local pasó por alto la oportunidad de conceder mayores competencias a los municipios en materia económica (Vázquez Barquero, 1993). Aunque en los últimos años se ha ido avanzando algo en este sentido (al flexibilizar los modos de gestión de los servicios municipales), la estrechez legislativa, aun no habiendo cerrado totalmente el camino a los entes locales en la dirección de su propio proceso de desarrollo, constituye una considerable traba limitativa de las posibilidades de intervención de los ayuntamientos.

<sup>3</sup> España cuenta con dos MCA: el referido al objetivo n° 3 (de adaptación de las políticas y sistemas de educación, de formación y empleo) y el relativo a las regiones objetivo n° 1, que es el que mayor importancia presenta en razón de la cuantía de los fondos previstos (84753,8 millones de euros para el periodo 2000-2006) y de su ámbito geográfico de aplicación. El objetivo n° 2 (de nuevo impulso para la reconversión de las regiones menos desarrolladas) se articula mediante 7 Documentos Únicos de Programación (DOCUP), uno por cada región fuera del objetivo n° 1.



nacional, regional y local<sup>4</sup>, cuyo diseño pretende generar sinergias específicas, valorizando al máximo las estructuras ya existentes y tratando de evitar duplicidades en el gasto conforme a criterios de eficacia económica.

En el MCA nacional 2000-2006 los ejes de actuación prioritarios más representativos son tres: el nº 1, *Mejora de la competitividad y desarrollo del tejido productivo*, con el 24,8% del coste financiero total previsto; el nº 6, *Redes de Transporte y Energía*, con el 19,1%; y el nº 4, *Desarrollo de los recursos humanos, empleabilidad e igualdad de oportunidades*, con el 12,9%. En el primero se ubica, precisamente, una buena parte de las medidas en favor de las iniciativas locales de industrialización y desarrollo, si bien un montante considerable de los fondos contemplados, el 66%, proviene del sector privado (de hecho, cuando se considera tan sólo la importancia del citado eje respecto a la aportación pública total la cifra baja hasta el 12,1%, cediendo terreno frente al segundo y al tercero)<sup>5</sup>. Otros ejes expresamente relacionados con el fenómeno que nos ocupa, el nº 5, *Desarrollo local y urbano*, y el nº 7, *Agricultura y desarrollo rural*, aglutinan el 9,8% y el 8,3% de la financiación pública total prevista respectivamente.

El Programa Operativo Integrado de Castilla y León (POI), como principal plasmación del MCA nacional en la región y máximo exponente de su estrategia de desarrollo

---

<sup>4</sup> Entre esas medidas vienen destacando, en relación con el desarrollo local, las siguientes (Comisión Europea, 1995): a) Acciones de información, formación y sensibilización de actores locales (agentes de desarrollo local), mediadores entre empresarios, poderes públicos, mercados y tecnología, mediante la valorización de estructuras locales (existentes o de nueva creación), el cooperativismo y la transferencia de experiencias. b) Diseño de estrategias de desarrollo local basadas en el refuerzo o la organización de servicios de asesoramiento y financieros próximos a las empresas industriales y artesanales (incluyendo las ligadas a la economía social: asociaciones, cooperativas, mutuas y fundaciones), tales como: gestión y organización; planificación empresarial; innovación, investigación y transferencia de tecnología; diagnóstico; y servicios de ingeniería financiera movilizadores del ahorro local. c) Apoyo a las iniciativas empresariales de PYMES inscritas en el marco de una acción local concertada. d) Cualificación de recursos humanos centrados en iniciativas empresariales integrantes de una acción de desarrollo local concertada. e) Dotación de equipamientos o infraestructuras de dimensiones reducidas, difícilmente encajables en programas nacionales o regionales, pero de utilidad incontestable para satisfacer una necesidad bien localizada. e) Apoyo a la elaboración de estrategias de desarrollo local, tanto en lo referente a métodos (evaluación, diagnóstico, fijación de objetivos, mecanismos de puesta en práctica) como en lo relativo a expertos y asistencia técnica. f) Evaluación a medio y largo plazo de las estrategias, de su conveniencia y eficacia y, eventualmente, de su incidencia sobre la realidad. A estos epígrafes cabe añadir la intervención de la UE en favor de la IAA y de la promoción de medidas estructurales agrarias, contemplada adicionalmente en un submarco plurirregional y vinculada a las acciones de desarrollo rural.

<sup>5</sup> En el MCA nacional 1994-1999 para las regiones objetivo nº 1, los ejes de intervención más relevantes también eran los tres indicados: *Integración y articulación territorial*, *Valorización de recursos humanos* (con el 21,7% y el 18,1% del coste financiero total, respectivamente) y *Desarrollo del tejido económico*, con un significativo 29%. Dentro de este último, el subeje *Desarrollo local y ayudas a los servicios a las empresas* era la línea prioritaria (con un 46,9% de la financiación del eje y un 13,5% del volumen global estimado de recursos). Aunque la mayor parte de la financiación total de dicho MCA procedía del FEDER (24%) y de las Administraciones Públicas del país (19,4%), en el eje *Desarrollo del tejido económico* el grueso de la financiación venía también del sector privado (hasta un 52,2% de los fondos totales de la citada línea), seguido, a distancia, del FEDER (17,9%) y de los préstamos comunitarios (9,25%).

refleja una jerarquía entre los ejes acorde parcialmente con lo anterior. Así, aunque los ejes nº 6 y nº 4 figuran, junto al nº 3, *Medio ambiente, entorno natural y recursos hídricos*, en cabeza en cuanto a financiación pública, relegando a un segundo plano al eje nº 1 (Cuadro 1) resulta llamativo el excesivo peso del primero, con el 40,6% de los recursos públicos, sensiblemente superior al 25,2% correspondiente al caso español.

**CUADRO 1. PROGRAMA OPERATIVO INTEGRADO DE CASTILLA Y LEÓN 2000-2006: PLAN FINANCIERO PREVISTO DISTRIBUIDO POR EJES Y FUENTES DE FINANCIACIÓN PÚBLICA**

EJES	GASTO TOTAL	Financiación comunitaria					Financiación nacional		
		Total	FEDER	FSE	FEOGA	IFOP	Total	Central	Regional
1. Competitividad	7,81	8,64	5,71	4,67	20,59	0,00	6,24	2,41	10,87
2. Conocimiento	2,48	2,65	2,76	7,42	0,00	0,00	2,15	0,38	4,28
3. Medio ambiente	16,63	17,10	16,38	0,00	27,79	0,00	15,76	17,63	13,50
4. Recursos humanos	13,63	13,62	7,38	86,45	0,00	0,00	13,66	0,00	30,20
5. Desarrollo urbano	7,76	7,77	11,12	0,00	0,00	0,00	7,73	6,09	9,70
6. Transporte/energía	40,62	38,55	55,18	0,00	0,00	0,00	44,52	65,24	19,46
7. Agricultura/dllo.rural	10,67	11,20	1,19	0,00	50,96	0,00	9,65	8,11	11,51
8. Pesca/acuicultura	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
9. Asistencia técnica	0,41	0,47	0,27	1,46	0,67	0,00	0,29	0,14	0,48
TOTAL (%)	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	0,00	100,00	100,00	100,00
TOTAL (millon. Euros)	4826,74	3155,56	2204,50	308,85	642,21	0,00	1671,18	915,03	756,15

FUENTE: Junta de Castilla y León (2001): *Programa Operativo Integrado de Castilla y León 2000-2006*.

Dada la naturaleza transversal del concepto de desarrollo local, los diferentes ejes, tal y como están definidos, contienen múltiples ingredientes vinculados al mismo en mayor o menor medida. Así, el Gráfico 1<sup>6</sup>, recoge las medidas del P.O.I. (representativas de un 60% de la financiación pública prevista) que, dentro de cada eje, se hallan más estrechamente relacionadas. En este sentido, cabe destacar las siguientes:

- 1) Dentro de los ejes más directamente ligados al desarrollo del tejido productivo local: las medidas 1.1, *Apoyo a las empresas industriales, comerciales y de servicios*, y 1.2, *Mejora de la transformación y comercialización de los productos agrícolas*, del eje 1; las medidas 5.8, *Conservación y rehabilitación del patrimonio artístico y cultural*, y 5.9, *Infraestructuras y equipamientos sociales y sanitarios*, del eje 5; y,

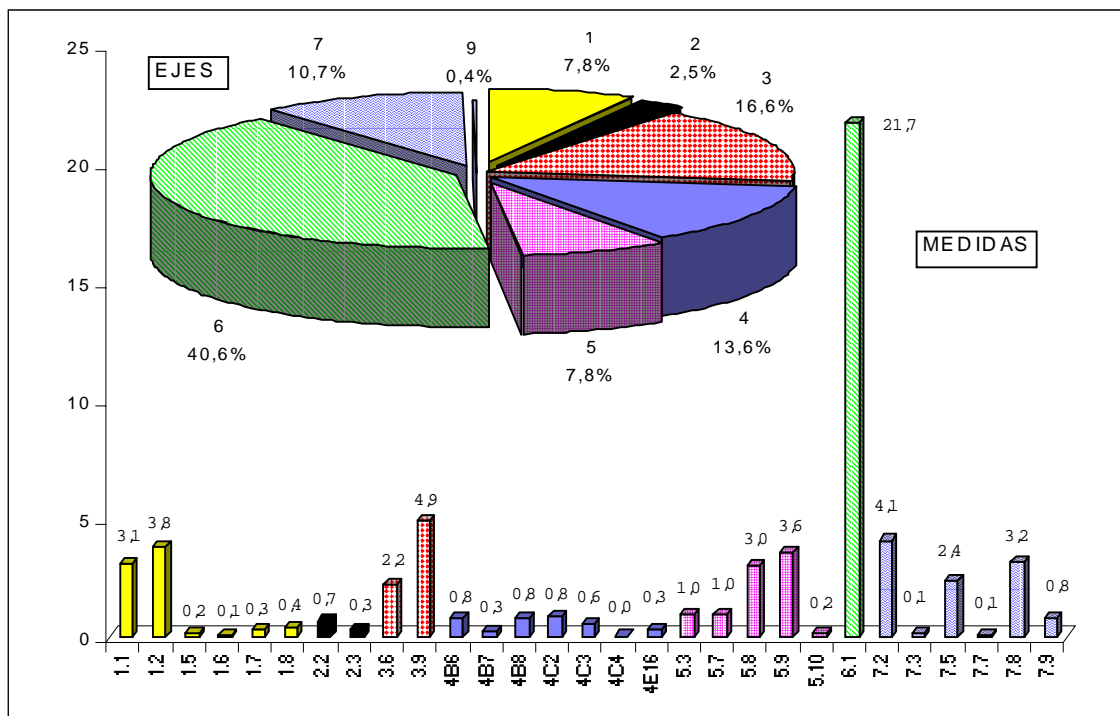
<sup>6</sup> Aparte del Programa Operativo Integrado de Castilla y León, la región participa de los fondos asignados a los Programas Operativos Plurirregionales contemplados en los diferentes ejes del MCA nacional 2000-2006: el P.O. de Mejora de la competitividad y desarrollo del tejido productivo; el P.O. Local; el P.O. FEDER-FSE de Investigación, Desarrollo e Innovación; el P.O. de la Sociedad de la Información; el P.O. de Fomento del Empleo; el P.O. Sistema de Formación Profesional; el P.O. Iniciativa Empresarial y Formación Continua; el P.O. de Lucha contra la discriminación; el P.O. Plurirregional del IFOP; el P.O. de Mejora de Estructuras y Sistemas de Producción Agrarios en las Regiones Objetivo nº 1; y el Programa Plurifondo FEDER-FSE-FEOGA(O)-IFOP de Asistencia Técnica.

del eje 7, las medidas 7.2, *Desarrollo y mejora de las infraestructuras de apoyo*, 7.5, *Desarrollo endógeno de zonas rurales en el ámbito agrario: diversificación agraria y su reconversión* (con un 2,4% de la financiación estimada) y 7.8, *Prestación de servicios a las explotaciones agrarias, mejora de la calidad e ingeniería financiera* (las tres en línea con la “ruralidad” de la región y la entidad de su sector primario). Con un menor peso figuran otras medidas de importancia para el mundo rural castellano y leonés: la 5.3, *Infraestructuras y equipamientos colectivos en municipios menores de 20000 habitantes*, la 5.7, *Infraestructuras turísticas y culturales*, y la 7.9, *Desarrollo endógeno de zonas rurales ligado a actividades no agrarias*. Entre todas ellas aglutinan el 26% del total de fondos públicos previstos.

- 2) En los demás ejes: las medidas 6.1, *Carreteras y autovías* (con aportación financiera máxima: el 21,7%); 3.9, *Silvicultura*; 3.6, *Protección y regeneración de espacios naturales y rurales*; 2.2, *Proyectos de investigación, innovación y desarrollo tecnológico*; y 4C2, *Actualización del nivel de competencias de los trabajadores*.

Estos resultados, junto con el propio procedimiento de *abajo a arriba* típico del diseño del P.O.I. y del MCA, reflejan una presencia activa del desarrollo local como objetivo en la estrategia de política económica a seguir por las autoridades públicas en la región.

**GRÁFICO 1. P.O.I. DE CASTILLA Y LEÓN: DISTRIBUCIÓN POR EJES DE LA FINANCIACIÓN PÚBLICA Y PESO DE LAS MEDIDAS VINCULADAS AL DESARROLLO LOCAL (%)**



FUENTE: Junta de Castilla y León (2001): *Programa Operativo Integrado de Castilla y León 2000-2006*.

Una compleja y diversificada estrategia cuya aplicación se concreta, como viene siendo habitual, a través de la cofinanciación (mediante créditos preferenciales) en detrimento de las tradicionales subvenciones a fondo perdido, y donde el 15,7% de los fondos públicos totales previstos en el Programa son de origen regional<sup>7</sup>.

Al margen de los fondos contemplados en el MCA y en el POI, la región tiene acceso a otros recursos relevantes desde la óptica del desarrollo local: 1) Los provenientes de las iniciativas comunitarias EQUAL, enfocada a la lucha contra las desigualdades y discriminaciones en el mercado laboral, INTERREG III, orientada a la cooperación transfronteriza (con proyectos de colaboración con las regiones Norte y Centro de Portugal y en el marco del Espacio Atlántico y del Sudoeste Europeo), y, muy especialmente, LEADER +, expresamente dirigida al fomento del desarrollo de las áreas rurales, y de la que nos ocuparemos más adelante, dada su trascendencia<sup>8</sup>. 2) Los asignados a las llamadas Acciones Innovadoras, políticas de acompañamiento auspiciadas por la Comisión Europea, en las que se inscriben las Iniciativas Locales de Empleo (ILEs)<sup>9</sup>, orientadas a la sensibilización de los agentes sociales, al apoyo a la ejecución y evaluación de programas experimentales, al fomento de redes europeas de

---

<sup>7</sup> Por ejes, los que mayor aportación regional presentan son el nº 4, referido a los recursos humanos (con el 34,7% de la financiación pública total prevista), y el nº 2, relativo a la sociedad del conocimiento (con un 27,1%). En la cofinanciación intervienen los recursos procedentes de los Fondos Estructurales, de las Administraciones Públicas de los Estados miembros y del Sector Privado, viéndose complementado por la existencia de otros dos instrumentos: 1) El Fondo de Cohesión, instaurado en Maastricht, en favor de los países de menor renta. 2) El Banco Europeo de Inversiones (BEI), que concede préstamos y garantías a proyectos de inversión de capital tendentes a modernizar, reconvertir o crear empresas (PYMES incluidas) y a promover el desarrollo de las regiones más atrasadas, con el fin de favorecer el equilibrio y estabilidad de la UE. En todo caso, el común denominador que para las líneas de intervención supone el régimen de cofinanciación constituye algo básicamente positivo, al menos por una doble razón: por la racionalización del gasto público subyacente y por inducir al receptor a tratar de maximizar del rendimiento de las inversiones y gastos efectuados con la financiación percibida.

<sup>8</sup> En la etapa anterior 1994-1999, la región fue receptora de fondos correspondientes a las iniciativas LEADER II (con 16 Grupos de Acción Local beneficiarios), INTERREG II, para municipios fronterizos de Zamora y Salamanca, ADAPT, de adaptación de la cualificación de la mano de obra (útil para la formación de agentes de desarrollo local), RETEX, para la diversificación económica de las zonas excesivamente dependientes del sector textil (de especial relevancia para localidades como Béjar y Pradoluengo), URBAN, de regeneración del tejido urbano (con recursos para Valladolid, León y Salamanca) y PYME, de adaptación de las empresas industriales y de servicios de pequeña y mediana dimensión (sobre todo de las regiones menos desarrolladas) al Mercado Único Europeo y de mejora de su competitividad internacional. Fueron también relevantes el Programa EUROPARTENARIAT, para la cooperación entre empresas de las regiones menos avanzadas de la UE con socios de otras regiones y países, y los préstamos globales del BEI, intermediados y distribuidos por las instituciones financieras (públicas y privadas) nacionales, con el objetivo de satisfacer las necesidades de inversión de las PYMES de las regiones menos desarrolladas.

<sup>9</sup> La Comisión se reserva un pequeño porcentaje de los Fondos Estructurales para la concesión de Programas Comunitarios, a través del establecimiento de determinados criterios con pretensiones de innovación. Se trata de políticas de acompañamiento de carácter experimental a las cuales pueden acogerse las Corporaciones Locales y en las que se enmarcan las ILEs, que desde hace años vienen constituyendo un caso especial de proyectos de acciones experimentales (LEDA, ERGO) o de proyectos piloto (ELISE, SPEC, ILE-MUJERES, VISITA/INTERCAMBIO DE AGENTES DE DESARROLLO LOCAL, etc.).

intercambio de información y comunicación, o a la optimización de recursos para impulsar el empleo y la formación.

### **3. Administración Regional y desarrollo local: principales vías de intervención.**

Como ya se ha señalado, el proceso de descentralización y transferencia de competencias ha permitido a las Administraciones Regionales convertirse en agentes activos de la política de desarrollo local y actuar como promotoras de iniciativas locales, contribuyendo así al aprovechamiento del potencial endógeno de los diferentes espacios productivos y a la articulación del territorio.

En este sentido, desempeñan dos funciones básicas (Pérez Ramírez, 2000): Compensan en lo posible las limitaciones financieras y de competencias de la Administración Local y ejercen de intermediarios entre las Administraciones de rango superior y las autoridades locales en aras de coordinar las estrategias emprendidas por los distintos municipios<sup>10</sup>. Además, llevan a cabo otras labores, algunas similares a los servicios prestados a pequeña escala por los Ayuntamientos, cruciales en los procesos de industrialización: diseño de programas de formación, asesoramiento técnico y financiero, estímulo a la creación de empresas, apoyo a las PYMES o fomento de las relaciones interempresariales.

La realización de tales funciones, sin embargo, no está exenta de dificultades. La escasa autonomía financiera, con respecto al Estado (particularmente en materia de ingresos públicos), los problemas de coordinación con las autoridades locales y, sobre todo, con las nacionales (inherentes a la complejidad y diversidad del sistema de financiación autonómica) o la insuficiente descentralización en favor de las colectividades locales, a menudo conveniente, constituyen quizá los principales puntos débiles a resolver.

En cualquier caso, en el ejercicio de sus competencias, la Junta de Castilla y León dispone de una amplia gama de instrumentos que - mediante fondos propios o a través de la gestión de recursos procedentes de las Administraciones de orden superior - inciden con mayor o menor intensidad en los procesos de desarrollo local. Dentro de tan

---

<sup>10</sup> La Carta Magna en su Art. 148 enumera las competencias propias de las Comunidades Autónomas, resaltando el papel de los entes territoriales en el proceso de desarrollo endógeno de una región; entre ellas cabe destacar las siguientes: protección del medio ambiente; promoción y ordenación del turismo; fomento de la cultura, investigación y lenguaje; ordenación del territorio, urbanismo y vivienda; obras públicas; y ferrocarriles y carreteras.

vasto panorama, destacan concretamente por su trascendencia en el medio rural los siguientes mecanismos de intervención: los incentivos a la inversión empresarial, las ayudas al empleo, el Fondo de Cooperación Local y el Fondo de Compensación Regional, la iniciativa LEADER + y el Programa PRODERCAL.

### **3.1. Incentivos a la inversión empresarial.**

La puesta en marcha, en 1996, de la Agencia de Desarrollo Económico de Castilla y León (ADE) supuso, sin duda alguna, un acontecimiento de notable importancia con vistas a dinamizar la canalización y gestión de las diferentes medidas de apoyo al tejido empresarial regional. Dependiente de la Consejería de Economía y Empleo de la Junta de Castilla y León, este organismo trata de ofrecer un apoyo integral a las empresas de la Comunidad Autónoma, facilitándolas incentivos y ayudas a la inversión<sup>11</sup>, así como productos y servicios, dirigidos a favorecer nuevas iniciativas empresariales e impulsar la modernización, innovación y competitividad de las firmas ya existentes.

Las líneas de ayuda a la inversión y creación de empleo instrumentadas y gestionadas por la ADE vigentes en 2004, se agrupan en torno a los siguientes programas:

- a) Programa de Competitividad, que abarca 3 líneas: 1) Incentivos para la inversión de empresas (especialmente para PYMES); 2) Incentivos a artesanos y talleres artesanos; 3) Incentivos a proyectos de excelencia empresarial.
- b) Programa de Desarrollo Tecnológico, con dos líneas fundamentales: 1) Apoyo a la realización de proyectos de investigación industrial y desarrollo precompetitivo de empresas; y 2) Apoyo a la adaptación profesional de los trabajadores en materia de tecnología, ciencia, investigación e innovación.
- c) Programa de Creación de Empresas, mediante la línea Emprendedores.

---

<sup>11</sup> Para mayor información sobre el objeto de las diferentes líneas de ayuda, sus beneficiarios, el tipo de proyectos e inversiones y gastos subvencionables, los sectores promocionables, la cuantía de las subvenciones y los requisitos y plazos para la presentación de las correspondientes solicitudes, véanse los documentos relativos a los Programas de Ayuda, publicados anualmente por la ADE. Por otro lado, no hay que olvidar que el patrimonio de la ADE incluye en su Grupo de Empresas una serie de sociedades participadas por la Comunidad Autónoma cuya orientación final es la promoción económica, mediante la prestación de servicios a las PYMES, y el refuerzo del tejido industrial de Castilla y León: SOTUR (Sociedad de Promoción del Turismo de Castilla y León); PTB (Parque Tecnológico de Castilla y León); CEICAL (Centro Europeo de Empresas e Innovación); EXCAL (Exportaciones de Castilla y León); SODICAL (Sociedad de Capital Riesgo) e IBERAVAL (Sociedad de Garantía Recíproca).

- d) Programa de Internacionalización, centrado en la promoción exterior de las PYMES.
- e) Programa de Mejora de la Estructura Organizativa de la Empresa Familiar, dirigido a facilitar la elaboración de un protocolo familiar de las PYMES.

A ello se añade la gestión de las ayudas correspondientes a los tres siguientes epígrafes:

- a) Incentivos MINER (para proyectos en las cuencas mineras de León y Palencia).
- b) Incentivos de Interés Especial (IEE). Son ayudas a fondo perdido del Gobierno Regional para proyectos de creación de establecimientos o de ampliación de los ya existentes en PYMES industriales, con una inversión superior a los 600.000 euros.
- c) Incentivos Regionales (IR). Su concesión la determina el Ministerio de Economía con aportación financiera nacional, figurando como proyectos subvencionables las inversiones efectuadas por empresas industriales, de servicios de apoyo empresarial u hosteleras, consistentes en la adquisición de activos fijos nuevos o de primer uso (terrenos, obra civil, bienes de equipo,...), por una cuantía superior a 600.000 euros.

La esfera de acción de las ayudas en cuestión es, pues, bastante extensa<sup>12</sup>, abarcando ámbitos trascendentales desde el punto de vista de la productividad y la competitividad de la industria como sector clave en los procesos de desarrollo local<sup>13</sup>. De todas ellas,

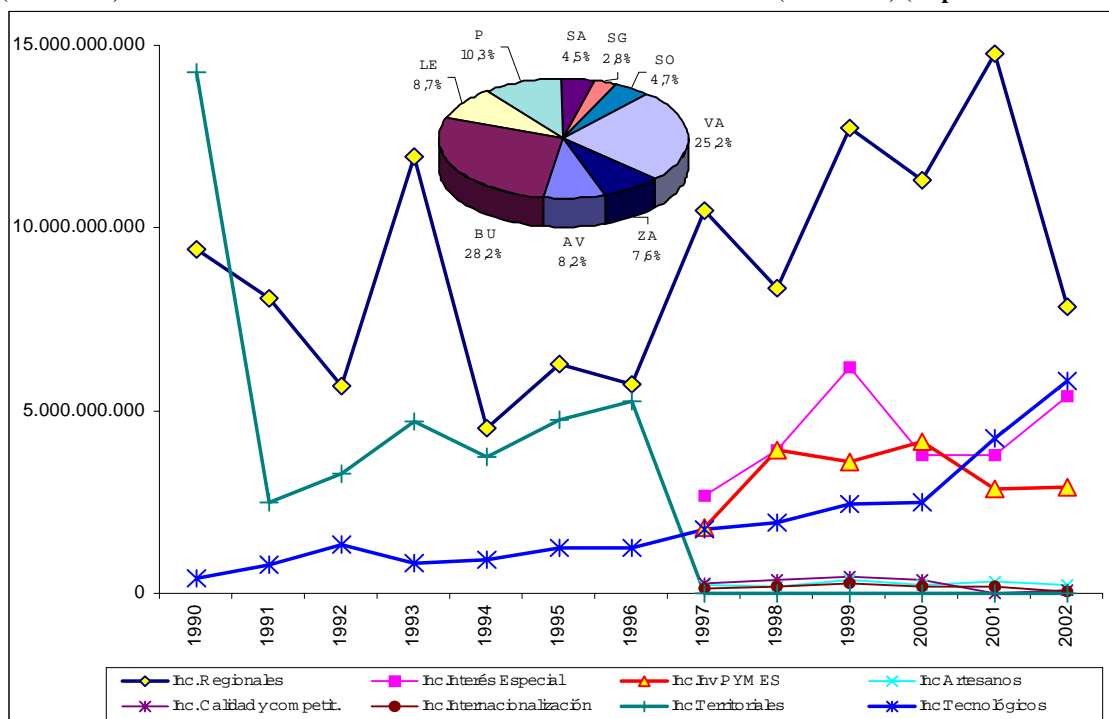
---

<sup>12</sup> Las líneas señaladas reflejan, en términos generales, los principales campos de actuación de la ADE en los últimos años. Con todo, en algunos ejercicios ha habido un mayor número de programas y líneas de ayuda. Así, por ejemplo, en 2003 se contemplaba un programa adicional, "Sociedad de la Información y Nuevas Tecnologías", configurado por subvenciones destinadas a incorporar a la Sociedad de la Información a las PYMES del medio rural de la región.

<sup>13</sup> En este sentido, cabe subrayar la importancia de la Ley de Industria Española de 1992, que, frente al tradicional dirigismo presente en la articulación de la política industrial nacional, proporcionó un nuevo marco normativo (postconstitucional) para la actuación de los poderes públicos en la materia (CEP, 1993). Varias razones avalan tal afirmación: 1) La prioridad de las actuaciones de carácter horizontal y subsidiario, en detrimento de la anterior preferencia por las medidas de corte sectorial (y, en ocasiones, de carácter asistencial, sustitutivas de la iniciativa privada). 2) La relevancia concedida a la cooperación y coordinación entre las distintas Administraciones, como condición *sine qua non* para lograr un mayor impacto territorial con las medidas puestas en marcha. 3) La presencia de tres de las grandes líneas de acción que presiden la lógica industrial competitiva del postfordismo: la innovación tecnológica; la calidad y seguridad industrial; y la internacionalización empresarial. 4) La íntima conexión de la política industrial con las directrices contempladas en otras áreas de la política económica, especialmente con la política regional (con el sistema de incentivos regionales vigente como máximo exponente). 5) La mayor sensibilidad con respecto al papel de las PYMES como agente fundamental del tejido industrial nacional. Esa nueva filosofía se tradujo en una compleja trama de iniciativas, siendo una de las de mayor interés, por amplitud y cuantía, la Iniciativa PYME de Desarrollo Empresarial - vigente en el periodo 1994-1999 - suscrita por el antiguo MINER y las Consejerías de Industria de las CCAA y ajustada a las recomendaciones de política industrial de la UE. El conglomerado de programas y recursos que la componían, gestionados por la Dirección General de Política de la PYME y las CCAA, pretendía ser un primer paso para superar la tradicional fragmentación y falta de coordinación de las iniciativas públicas de apoyo a la PYME, a la vez que afrontar los problemas de financiación, comercialización, tecnológicos y de imagen que atenazan la competitividad de las PYMES manufactureras.

las más importantes, en cuanto a volumen de recursos, son, como puede apreciarse en el Gráfico 2, que recoge la evolución real de los epígrafes más relevantes, los IR y los IEE por corresponder, precisamente, a los proyectos de mayor entidad. Llama asimismo la atención la importancia de los incentivos a la inversión en PYMES de nueva creación o que amplían capital (sustitutos, en cierto modo, de los incentivos territoriales de la antigua Consejería de Industria) y el ascenso de los incentivos tecnológicos (aunque las cifras incluyen las ayudas otorgadas a entidades sin ánimo de lucro).

**GRÁFICO 2. EVOLUCIÓN DE LAS SUBVENCIONES EN LOS PRINCIPALES TIPOS DE INCENTIVOS (1990-2002) Y DISTRIBUCIÓN PROVINCIAL DE LOS I.R. Y LOS I.E.E. (1997-2002) (en ptas. ctes. de 2001)**



FUENTE: Junta de Castilla y León. Agencia de Desarrollo Económico (Varios años): *Memoria Anual*.

Si bien la localización de los proyectos es un elemento valorado en algunas de las líneas mencionadas, son aspectos como el fomento del potencial productivo o la creación de empleo los que tienden a primar en el objeto de las ayudas, echándose de menos una más definida perspectiva microterritorial, fundamental en toda estrategia de industrialización local orientada a generar y consolidar sistemas productivos locales. De hecho, pese a las distinciones provinciales, Burgos y Valladolid, aglutinan una parte muy sustancial de las ayudas concedidas para grandes proyectos (IR e IEE)<sup>14</sup>, reflejando, en buena medida, la fuerte concentración geográfica de la industrial regional.

<sup>14</sup> La cuestión territorial es objeto de atención en los incentivos a las inversiones de empresas, en los incentivos a artesanos y talleres artesanos, en la línea "Emprendedores" y en los IR e IEE, al establecerse diferentes porcentajes de subvención sobre la inversión a efectuar en función de la provincia (35% en Burgos e y Valladolid; 37% en Palencia



La notable implantación territorial de la ADE, a través de sus nueve Gerencias Provinciales, dirigida a ofrecer un servicio más ágil y personalizado acercando sus servicios e incentivos a los ciudadanos, puede actuar positivamente en este sentido. Así, la reciente constitución de una Red de Agentes de Desarrollo y Dinamización podría contemplarse como un paso adelante potenciando su papel como mecanismo de canalización de las ayudas en favor de las áreas periféricas<sup>15</sup>.

### **3.2 Las ayudas al empleo.**

El panel de subvenciones a las empresas se enriquece, a la vez que se complica aún más<sup>16</sup> al considerar el abigarrado panel de medidas orientadas a la creación de empleo (de apoyo directo y autoempleo, de conciliación de la vida familiar y laboral, de apoyo a personas con discapacidad, de fomento de la economía social,...) otorgadas por la Consejería de Economía y Empleo y cofinanciadas por el Fondo Social Europeo. Dentro de este contexto destaca, desde la óptica del desarrollo local, el epígrafe correspondiente a las entidades locales, que en la convocatoria de 2004 integra 6 programas de ayuda:

#### 1) Empleo en entidades locales (para obras y servicios de interés y utilidad pública).

---

y Segovia; 40% en el resto) e incrementos adicionales de hasta el 15% en las tres primeras líneas mencionadas para proyectos ubicados en territorios incluidos dentro del Plan Especial de Actuación en las Áreas Periféricas o declarados menos desarrollados a efectos del Fondo de Compensación Regional).

<sup>15</sup> A fin de dar contenido a la labor de dichos agentes se crean Centros de Animación en 21 municipios: Sotillo de la Adrada y Las Navas del Marqués, en Ávila; Villarcayo, en Burgos; Ponferrada, Villablino, Cistierna y Valderrey, en León; Cervera de Pisuerga y Carrión de los Condes en Palencia; Béjar y Ciudad Rodrigo, en Salamanca; Cantalejo, en Segovia; Almazán, Agreda y Navaleno, en Soria; Medina del Campo, en Valladolid; y Benavente, Galende, Puebla de Sanabria, Toro y Bermillo de Sayago, en Zamora.

<sup>16</sup> La coexistencia de esas subvenciones con las estatales configura un complejo panorama burocrático, donde el número excesivo de programas acarrea dificultades a las PYMES a la hora de efectuar las correspondientes solicitudes. No sólo es elevado el número de líneas de ayuda, sino también el de instituciones nacionales implicadas. De hecho, la DGP PYME ha venido desempeñando sus funciones con el auxilio de tres sociedades instrumentales: la Compañía Española de Reafianzamiento (CERSA), orientada a supervisar la labor de las Sociedades de Garantía Recíproca; la Empresa Nacional de Innovación S.A. (ENISA), centrada en el desarrollo de nuevos productos financieros (como los préstamos participativos) con los que facilitar el acceso a las PYMES a recursos a largo plazo; y la Sociedad Estatal para el Desarrollo del Diseño y la Innovación (DDI), con labores de formación e información, enfocadas al desarrollo de políticas públicas de diseño e innovación para la mejora de la competitividad de la PYME. Existen, además, otras instituciones con una gran trascendencia en el marco de las subvenciones del Estado. Entre ellas figura el Instituto de Crédito Oficial (ICO), que, en consonancia con las directrices del Gobierno y de la UE, cuenta con su propia política de ayuda a las PYMES. Se trata, en esencia, de líneas de mediación para facilitar la inversión productiva, entre las que destacan la Línea PYMES y la línea de internacionalización ICO-Proinve (enfocada al desarrollo de redes comerciales y de proyectos de inversión en el extranjero), llevadas a cabo en colaboración con el Instituto de Crédito a la Exportación (ICEX) (el ICO aporta los fondos que permiten formalizar los préstamos y el ICEX las subvenciones que determinan los tipos de interés preferenciales). El ICEX viene prestando adicionalmente servicios a las firmas en materia de formación e información, constitución de consorcios de exportación, promoción, etc. Tampoco debe olvidarse el papel del Centro de Desarrollo Tecnológico e Industrial (CDTI), con competencias en materia crediticia para firmas que deseen emprender proyectos de cooperación, desarrollo, innovación y promoción de tipo tecnológico, y por la Compañía de Financiación del Desarrollo

- 2) Empleo en entidades locales en el ámbito de los nuevos yacimientos de empleo (servicios a la colectividad, medio ambiente, servicios turísticos, culturales, etc.).
- 3) Empleo en Corporaciones Locales por obras y servicios de interés general y social.
- 4) Estudios de mercado y campañas de promoción local en favor de los Ayuntamientos, dirigidos a conocer las posibilidades de implantación y desarrollo de empresas.
- 5) Contratación de Agentes de Empleo y Desarrollo Local (AEDLs) por los Ayuntamientos<sup>17</sup>, con vistas a la puesta en marcha de políticas activas de empleo relacionadas con la generación de actividad empresarial.
- 6) Proyectos y Empresas calificados como Innovación y Empleo (I+E); contemplan la función gerencial, la asistencia técnica, la contratación indefinida y el apoyo a Cooperativas y Sociedades Laborales.

Los tres últimos puntos se enmarcan en el traspaso a la Comunidad Autónoma de la gestión que, en materia de política laboral, ha venido desempeñando hasta finales de 2001 el Instituto Nacional de Empleo en el ámbito del trabajo y la formación.

### **3.3 Fondo de Cooperación Local y Fondo de Compensación Regional.**

Estos dos instrumentos presentan un indudable interés para los procesos de desarrollo local como canales de transmisión entre la Administración Autonómica y el ámbito municipal de la región.

El Fondo de Cooperación Local (FCL), tiene como misión la de instrumentar la cooperación y coordinación económica entre la Administración regional y las entidades locales para el establecimiento y prestación de los servicios de carácter municipal, en aras de mejorar la calidad de vida de la ciudadanía. Las ayudas, gestionadas por la Consejería de Presidencia, con cargo al presupuesto regional, se articulan básicamente en los siguientes bloques: infraestructuras y equipamientos (compuesto por dos secciones: una territorializada, asignada a las respectivas diputaciones provinciales,

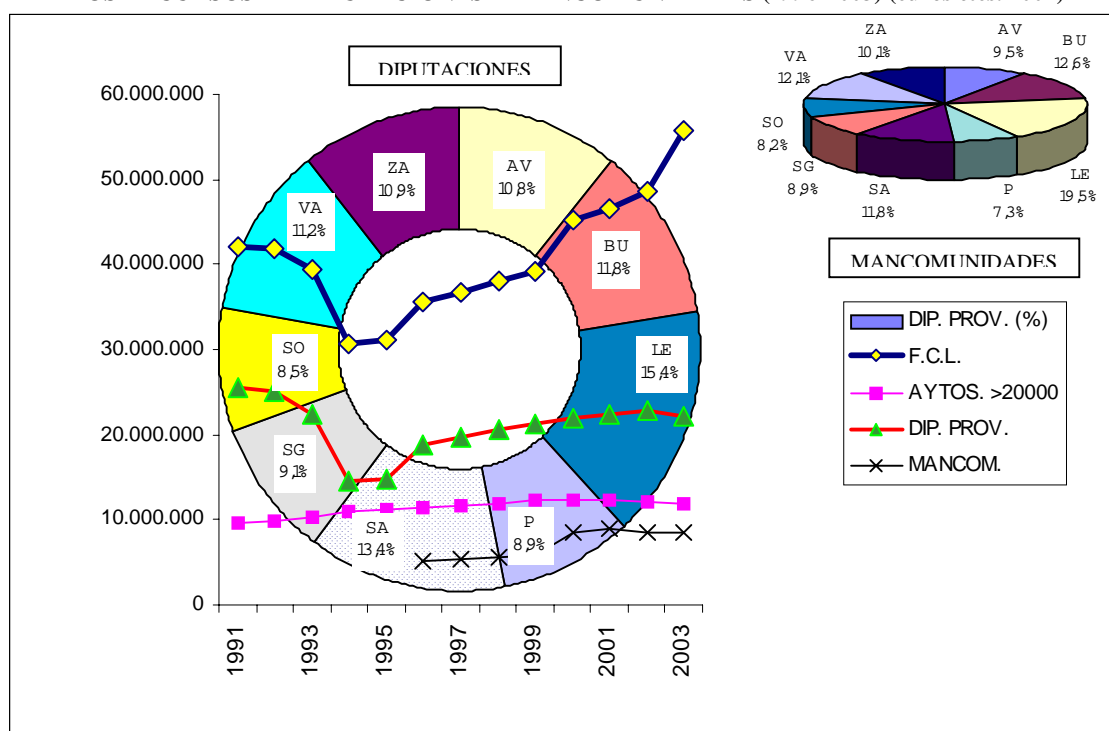
---

(COFIDES), sociedad anónima estatal de capital-riesgo, participada mayoritariamente por el ICEX, y centrada en la promoción de empresas conjuntas entre firmas españolas (no necesariamente PYMES) y de países en desarrollo.

<sup>17</sup> Ello redundaría, sin duda alguna, en favor de la actividad de las Agencias de Desarrollo Local existentes en diversos municipios de la Comunidad Autónoma. En la provincia de Valladolid destacan los casos de Íscar, Tordesillas y Olmedo, a instancia de la Diputación Provincial, y de Medina del Campo.

destinada a los municipios menores de 20000 habitantes; y otra no territorializada, asignada a las localidades mayores de 20000 habitantes); aportaciones al Plan Regional de Carreteras Provinciales; fomento de mancomunidades municipales; servicios complementarios; actuaciones supramunicipales; y ayudas a Zonas de Acción Especial (en las provincias de Burgos y León)<sup>18</sup>.

**GRÁFICO 3. EVOLUCIÓN DEL FCL Y SUS PRINCIPALES PARTIDAS Y REPARTO PROVINCIAL DE LOS RECURSOS DE DIPUTACIONES Y MANCOMUNIDADES (1996-2003) (euros ctes. 2001)**



FUENTE: Junta de Castilla y León. Consejería de Presidencia y Administración Territorial.

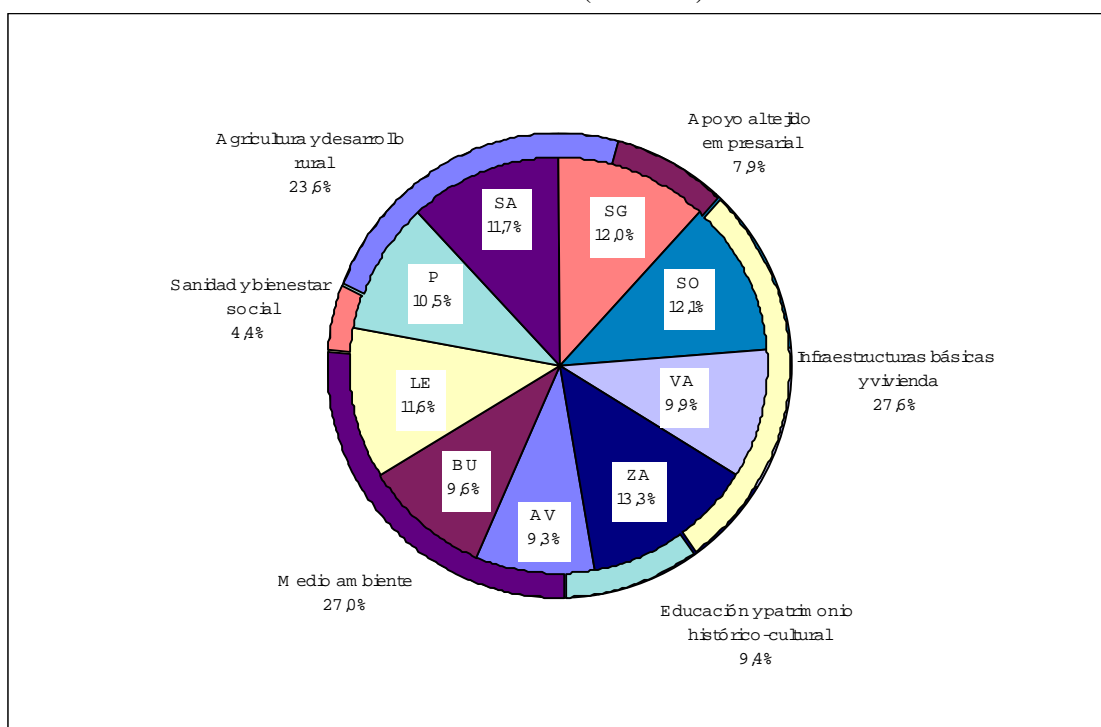
En el Gráfico 3 se recoge la evolución del FCL en términos reales (muy en línea con el perfil de la coyuntura económica), así como de tres de las partidas más representativas: las ayudas a Diputaciones, a Mancomunidades y a los municipios de mayor entidad (estas últimas con una senda ligeramente ascendente, acorde con el suave incremento registrado en el nivel de población de tales localidades). La distribución provincial de los recursos en favor de Diputaciones y Mancomunidades durante el periodo 1996-2003, revela una cierta correlación con el perfil demográfico, de suerte que las provincias más pobladas, León, Valladolid, Salamanca y Burgos, son las que presentan mayores cotas

<sup>18</sup> Los fondos del FCL se complementan con los procedentes del Programa Operativo Local del Estado (competencia del Ministerio de Administraciones Públicas) y de los Planes Provinciales de Obras y Servicios, de las Diputaciones. Las inversiones y acciones que, en esencia, contempla se refieren a infraestructuras y equipamiento de servicios municipales mínimos y obligatorios (abastecimiento de agua, recogida de basuras, alcantarillado y saneamiento, pavimentación y alumbrado), y a infraestructuras y equipamiento de otros servicios de interés comunitario municipal: carreteras; servicios sociales y asistenciales; servicios culturales y deportivos; y ordenación territorial.

de participación (en el caso de las Diputaciones esto resulta menos evidente al englobar el epígrafe “Carreteras”, integrado en su sección territorializada desde 2002).

El Fondo de Compensación Regional (FCR) tiene como finalidad la de asegurar el equilibrio económico dentro del territorio castellano y leonés. Esa misión reequilibradora se refleja, en cierto modo, en su distribución provincial: tal y como se pone de relieve en el Gráfico 4, son provincias con dificultades, como, Zamora, Soria, Segovia, Salamanca y León, las que cuentan con mayores dotaciones, aunque las diferencias provinciales no son demasiado acentuadas. De las secciones que configuran la estructura del fondo, las más representativas son la de Fomento, con un 27,6% de los 179,5 millones de euros previstos para el periodo 2000-2006, y la de Agricultura y desarrollo rural, con un 23,6%. Las áreas beneficiarias - las más deprimidas de cada provincia – han de englobar una población mínima de 20000 habitantes, lo que refleja la función complementaria de estas asignaciones presupuestarias, que necesariamente deben acompañar a partidas más importantes para estimular el dinamismo territorial<sup>19</sup>.

**GRÁFICO 4. DISTRIBUCIÓN DEL FCR DE CASTILLA Y LEÓN POR MEDIDAS DE ACTUACIÓN Y PROVINCIAS (2000-2006)**



FUENTE: Junta de Castilla y León. Consejería de Economía y Empleo.

<sup>19</sup> Dicha misión le convierte en el complemento, a escala regional, del Fondo de Compensación Interterritorial del Estado. Las zonas objeto de promoción son las menos desarrolladas de cada provincia con arreglo al Decreto 174/2000, de 24 de julio: Pinares, en Ávila; Tierras de Lara y Pinares, en Burgos; Sur y Este de León; Valdavia, Boedo-Ojeda y Tierra de Campos-Este, en Palencia; el Oeste de Salamanca; el Noreste de Segovia; El Suroeste de Soria; el área de Tordesillas, en Valladolid; y las comarcas de Sanabria y Aliste, en Zamora.

### 3.4 La Iniciativa LEADER + y el Programa PRODERCAL.

De todas las medidas desplegadas por los poderes públicos, son éstas las que presentan una más nítida vocación territorial, dada su atención a las necesidades de espacios productivos concretos y el propósito subyacente de recrear en ellos las condiciones necesarias para el nacimiento y consolidación de experiencias de desarrollo local.

La Iniciativa Comunitaria LEADER + se halla dirigida a concienciar a los agentes socioeconómicos del mundo rural acerca del potencial a largo plazo de su zona, fomentando la aplicación de estrategias de desarrollo sostenible de gran calidad, originales e integradas. A la hora de definir la política territorial orientada, en esencia, a una valorización novedosa de los recursos locales, se apoya en el “método LEADER”, enfoque descentralizado y participativo fruto de la experiencia acumulada con LEADER I y LEADER II<sup>20</sup>. Con arreglo a dicha fórmula, el diseño y dirección de los planes de desarrollo local corresponde a los llamados Grupos de Acción Local (GAL), asociaciones comarcales capaces de movilizar recursos propios de todo tipo.

Como se refleja en el Cuadro 3, en Castilla y León la Iniciativa cuenta con una asignación presupuestaria total prevista para el periodo 2000-2006 de 161,5 millones de euros, de los cuales 151,1 corresponden al eje 1, *Estrategias de desarrollo*, 9,8 al eje 2, *Cooperación*, y 0,58 al eje 4, *Evaluación y seguimiento*. La mayor parte de los fondos procede del FEOGA-O, el 42,7% del total (alcanzando el 75% en los ejes 2 y 4),

---

<sup>20</sup> La experiencia adquirida con LEADER I y LEADER II ha afianzado la convicción de que para revitalizar las zonas rurales es preciso mantener la línea adoptada en 1991 y perseverar en ella. Con todo, LEADER + no nace como una mera continuación de LEADER II, aun cuando aproveche sus aspectos más positivos (GAL, método ascendente,...), sino que desde la Comisión Europea se ha insistido en que sea una Iniciativa realmente innovadora, fomentando estrategias de desarrollo originales, de calidad, claras y viables, asociadas a nuevas formas de valorización del patrimonio económico, natural y cultural y de mejora de la capacidad de organización locales (Esparcia, 1999). Aparte de la innovación en cuanto a métodos y contenido de las estrategias, los aspectos más relevantes de LEADER+ (en su mayoría novedosos) son: su aplicación en todo el territorio rural comunitario (LEADER II era sólo aplicable en regiones Objetivo 1 y/o 5b); la financiación de propuestas prometedoras, gestadas por GAL con capacidad y calidad demostrada o demostrable y verdaderamente representativos de la sociedad local; el impulso de la cooperación territorial, transnacional, interregional y de proximidad; la integración de los espacios rurales en una única red (incluyendo aquéllos sin acceso a LEADER+) - dirigida a facilitar la cooperación y la transferencia de información - animada por un "Observatorio europeo de territorios rurales"; y su implementación flexible y más simple (la financiación únicamente procede del FEOGA-Orientación), con una mayor responsabilidad de los Estados miembros en la selección de los GAL. Todos estos aspectos forman parte del llamado “método LEADER”, basado en los siguientes principios: a) enfoque territorial (considera los recursos específicos de cada comarca); b) enfoque ascendente (la búsqueda de soluciones y la toma de decisiones van de abajo arriba); c) *partenariado* local (forma de cooperación horizontal que reúne a agentes e instituciones locales y comarcales en una estrategia común); d) innovación (las acciones promovidas por los beneficiarios finales deben aportar valor añadido); e) enfoque integral y multisectorial (al contemplar los diferentes sectores socioeconómicos); f) descentralización financiera (los GAL determinan los beneficiarios finales de las ayudas); g) organización en red y cooperación transnacional (para intercambiar con otros grupos recursos, experiencias y conocimientos y asociarse en proyectos comunes).

seguido del sector privado, cuya contribución global es del 37,8%, rebasando el 57% en las tres medidas que absorben más recursos para proyectos de inversión (el 47,6% en conjunto): *PYMES* y *servicios* (importante para el fomento del tejido industrial local), *Turismo rural* y *Valorización de productos locales agrarios* (donde se sitúa la IAA)<sup>21</sup>.

**CUADRO 3. INVERSIONES Y FINANCIACIÓN DE LEADER + EN CASTILLA Y LEÓN (2000-2006)**

MEDIDAS	COSTE TOTAL (miles)	GASTO PÚBLICO				GASTO PRIVADO 5	TOTAL (1+...+5)	DISTRIB MEDIDA (%)
		Comunit. 1	Nacional 2	Regional 3	Local 4			
<b>1. ESTRATEGIAS DESARROLLO</b>	<b>151088</b>	<b>40,49</b>	<b>6,87</b>	<b>6,87</b>	<b>5,38</b>	<b>40,39</b>	<b>100,00</b>	<b>93,54</b>
1.02. Gestión, admón., asistencia	14772	55,06	18,45	19,62	6,76	0,12	100,00	9,15
1.03. Servicios a la población	16967	36,73	5,26	5,03	6,28	46,69	100,00	10,50
1.04. Patrimonio natural	11707	64,53	9,04	8,55	12,59	5,29	100,00	7,25
1.05. Val. prod. locales agrarios	22295	31,35	4,48	4,49	2,04	57,63	100,00	13,80
1.06. PYMES y servicios	30471	30,87	4,39	4,39	2,37	57,98	100,00	18,87
1.07. Val. Patrimonio cult. y arq.	13551	60,09	7,25	7,23	14,20	11,23	100,00	8,39
1.08. Turismo	24117	29,07	4,42	4,03	2,85	59,63	100,00	14,93
1.09. Otras inversiones	11916	33,94	5,57	5,63	4,39	50,47	100,00	7,38
1.10. Formación y empleo	5291	69,17	12,23	12,51	5,34	0,75	100,00	3,28
<b>2. COOPERACIÓN</b>	<b>9853</b>	<b>75,00</b>	<b>12,50</b>	<b>12,50</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>100,00</b>	<b>6,10</b>
2.01. Interterritorial	7894	75,00	12,50	12,50	0,00	0,00	100,00	4,89
2.02. Transnacional	1960	75,00	12,50	12,50	0,00	0,00	100,00	1,21
<b>2. EVALUACIÓN Y SEGUIM.</b>	<b>580</b>	<b>75,00</b>	<b>12,50</b>	<b>12,50</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>100,00</b>	<b>0,36</b>
<b>TOTAL EJES 1 Y 2</b>	<b>161520</b>	<b>42,72</b>	<b>7,23</b>	<b>7,23</b>	<b>5,04</b>	<b>37,79</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

FUENTE: Junta de Castilla y León: Consejería de Agricultura y Ganadería. Dirección General de Desarrollo Rural.

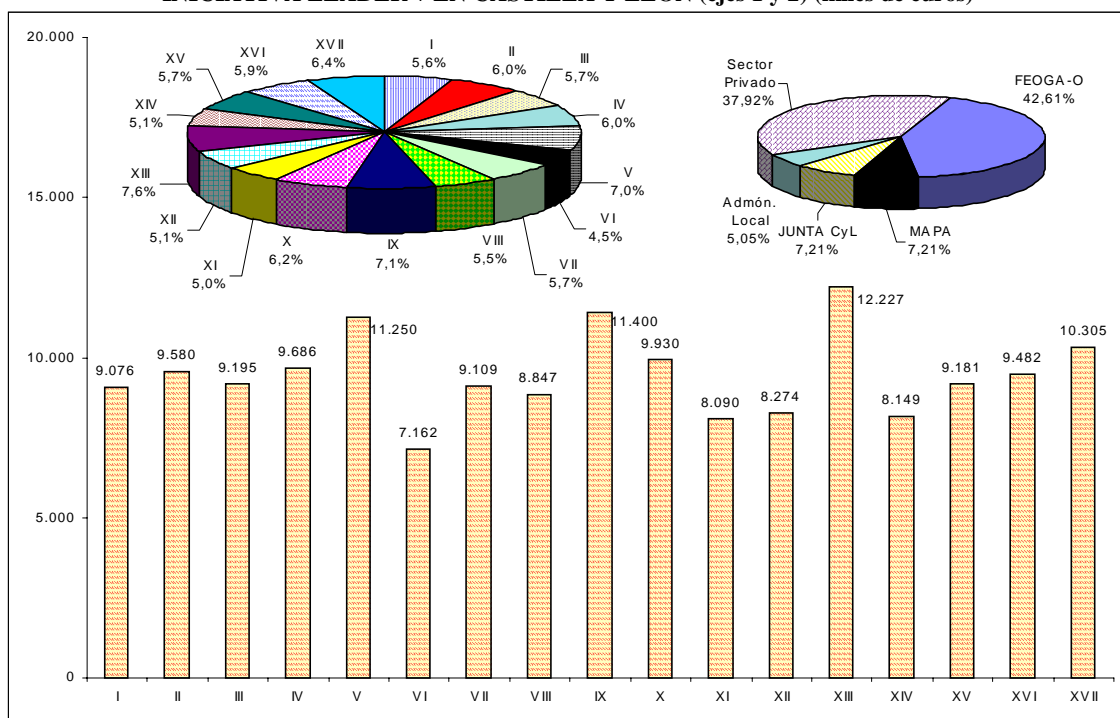
Con sendas aportaciones sobre el presupuesto total previsto del 7,23%, las autoridades nacionales, a través del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA), y las regionales, mediante la Consejería de Agricultura y Ganadería de la Junta de Castilla y León, configuran el denominado Organismo Intermediario del Programa Regional LEADER + de la región, encargado de la adjudicación, empleo, control y seguimiento de la subvención global otorgada a los GAL para la gestión y ejecución de sus programas comarcales. Programas que se traducen en última instancia en las inversiones de los agentes económicos que constituyen los beneficiarios finales de las ayudas. La cofinanciación de la Administración Local (Diputaciones, Mancomunidades, Ayuntamientos, Juntas Vecinales,...) supone el 5,04%, destacando en los epígrafes de valorización del patrimonio natural, cultural y arquitectónico local y comarcal.

Existen en la región 17 GAL (representativos de sectores económicos, organizaciones profesionales, culturales y medioambientales, y ayuntamientos), cuya participación

<sup>21</sup> El montante acordado por la Comisión Europea para España (principal país beneficiario, con cerca del 23% de los fondos) es de 496,9 millones de euros. El gasto público total de la iniciativa a escala nacional asciende a 796,5 millones, de los cuales 100,5, el 12,6%, corresponden a Castilla y León, segunda región receptora tras Andalucía.

como beneficiarios de la Iniciativa (mediante su acceso a los fondos contemplados en los ejes 1 y 2) se recoge en el Gráfico 5<sup>22</sup>. Tres de ellos reúnen más del 7% de los fondos, siendo a la vez los que perciben más financiación pública: ADEMA (comarca de Almazán), ADECOCIR (comarca de Ciudad Rodrigo) y Montaña de Riaño. El trío que menor volumen de inversiones y apoyo público presentan (el 5% o menos) lo componen: Montaña Palentina (con sede en Cervera de Pisuegra), AIDESCO (comarca de Sta. M<sup>a</sup> la Real de Nieva y Tierras y Campos de Valladolid Norte<sup>23</sup>).

**GRÁFICO 5. PROCEDENCIA DEL GASTO TOTAL Y DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LA INICIATIVA LEADER + EN CASTILLA Y LEÓN (ejes 1 y 2) (miles de euros)**



FUENTE: Junta de Castilla y León: Consejería de Agricultura y Ganadería. Dirección General de Desarrollo Rural.

El Programa Operativo de Desarrollo y Diversificación Económica de Zonas Rurales (PRODER II), pretende impulsar el desarrollo endógeno y sostenido del medio rural, el fortalecimiento y diversificación de su economía, el mantenimiento de su población, la

<sup>22</sup> Dichas asociaciones son: I. Barco-Piedrahita-Gredos (AV); II. Merindades (BU); III. Sierra de la Demanda (BU); IV. Montañas del Teleno (LE); V. Montaña de Riaño (LE); VI. Montaña Palentina; VII. Páramos y Valles Palentinos; VIII. Agricultura de Montaña Salmantina; IX. Comarca de Ciudad Rodrigo (SA); X. Nordeste de Segovia. XI. Comarca de Sta. M<sup>a</sup> la Real de Nieva (SG); XII. Pinares El Valle (SO-BU); XIII. Comarca de Almazán (SO); XIV. Valladolid Norte; XV. Palomares-Vía de la Plata-Salinas-N. Duero (ZA); XVI. Aliste, Tábara y Alba (ZA); XVII. Sanabria-Carballada (ZA). Los territorios implicados representan el 37% de la superficie y el 12% de la población regionales, con una densidad demográfica de 8,78 habitantes km<sup>2</sup> (frente a los 26,3 de la región). Sólo Andalucía posee un mayor número de GAL, 22, con acceso a una financiación pública de 129,7 millones de euros.

<sup>23</sup> A estos 17 GAL habría que añadir otros 3 interautonómicos, adscritos al Programa Nacional LEADER +, competencia exclusiva del MAPA y dotado con una financiación pública de 41,6 millones de euros (de aportación comunitaria y estatal): Peña Trevinca, con 2 municipios zamoranos y 4 de Orense; Los Ancares, con 11 municipios leoneses y 7 de Lugo; y País Románico, con 10 municipios palentinos, 1 burgalés y 5 de Cantabria.

elevación de la renta y el bienestar social de sus habitantes y la conservación del espacio y los recursos naturales. Aunque para atender tan variados fines PRODER II se fundamenta en la filosofía del “método LEADER”, no constituye una Iniciativa Comunitaria, sino que su financiación - también vía FEDER y no sólo vía FEOGA-O - se halla recogida en las medidas 7.5 y 7.9 de los Programas Operativos Integrados de las regiones Objetivo nº 1 y en los Programas de Desarrollo Rural de las demás regiones<sup>24</sup>.

**CUADRO 4. INVERSIONES Y FINANCIACIÓN DEL PROGRAMA PRODER II EN CASTILLA Y LEÓN**

MEDIDAS	COSTE TOTAL (miles)	GASTO PÚBLICO				GASTO PRIVADO	TOTAL (1+...+5)	DISTR. MEDIDA (%)
		Comunit. 1	Nacional 2	Regional 3	Local 4			
<b>7.5 FEOGA</b>	<b>182.743</b>	<b>36,00</b>	<b>9,26</b>	<b>10,13</b>	<b>4,62</b>	<b>40,00</b>	<b>100,00</b>	<b>71,44</b>
7.5.3 Servicios a la población	26.264	33,64	7,85	8,96	5,99	43,55	100,00	10,27
7.5.4. Patrimonio natural	19.591	51,57	12,85	15,68	10,75	9,15	100,00	7,66
7.5.5. Valoriz. de prod. locales ag.	41.735	26,78	7,96	6,24	1,76	57,25	100,00	16,32
7.5.7. Valor. patrimonio cult. y arq.	24.471	47,49	13,00	12,66	9,16	17,70	100,00	9,57
7.5.8. Turismo rural	42.349	26,90	7,02	6,78	1,64	57,66	100,00	16,56
7.5.9. Otras inversiones	13.549	26,41	9,26	12,87	2,34	49,12	100,00	5,30
7.5.10. Formación y empleo	8.122	58,84	11,51	17,79	7,56	4,30	100,00	3,18
7.5.11. Acciones de cooperación	6.662	64,50	10,02	19,83	2,33	3,31	100,00	2,60
<b>7.9 FEDER</b>	<b>73.042</b>	<b>36,00</b>	<b>0,00</b>	<b>15,43</b>	<b>8,57</b>	<b>40,00</b>	<b>100,00</b>	<b>28,56</b>
7.9.2. Gestión plan/ asistencia técn.	23.233	64,33	0,00	24,95	9,68	1,04	100,00	9,08
7.9.3 Servicios a la población	3.204	18,62	0,03	10,48	18,09	52,80	100,00	1,25
7.9.5. Valoriz. de prod. Locales	3.122	15,87	0,00	9,05	6,32	68,75	100,00	1,22
7.9.6. PYMES y servicios	36.136	22,81	0,00	10,42	5,88	60,89	100,00	14,13
7.9.7. Valor. patrimonio cult. y arq.	2.848	25,94	0,00	15,40	30,37	28,30	100,00	1,11
7.9.9. Otras inversiones	3.639	21,12	0,00	10,89	6,08	61,91	100,00	1,42
7.9.11. Acciones de cooperación	860	58,84	0,00	29,50	2,95	8,71	100,00	0,34
<b>TOTAL PROGRAMA</b>	<b>255.784</b>	<b>36,00</b>	<b>6,61</b>	<b>11,64</b>	<b>5,75</b>	<b>40,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

FUENTE: Junta de Castilla y León: Consejería de Agricultura y Ganadería. Dirección General de Desarrollo Rural.

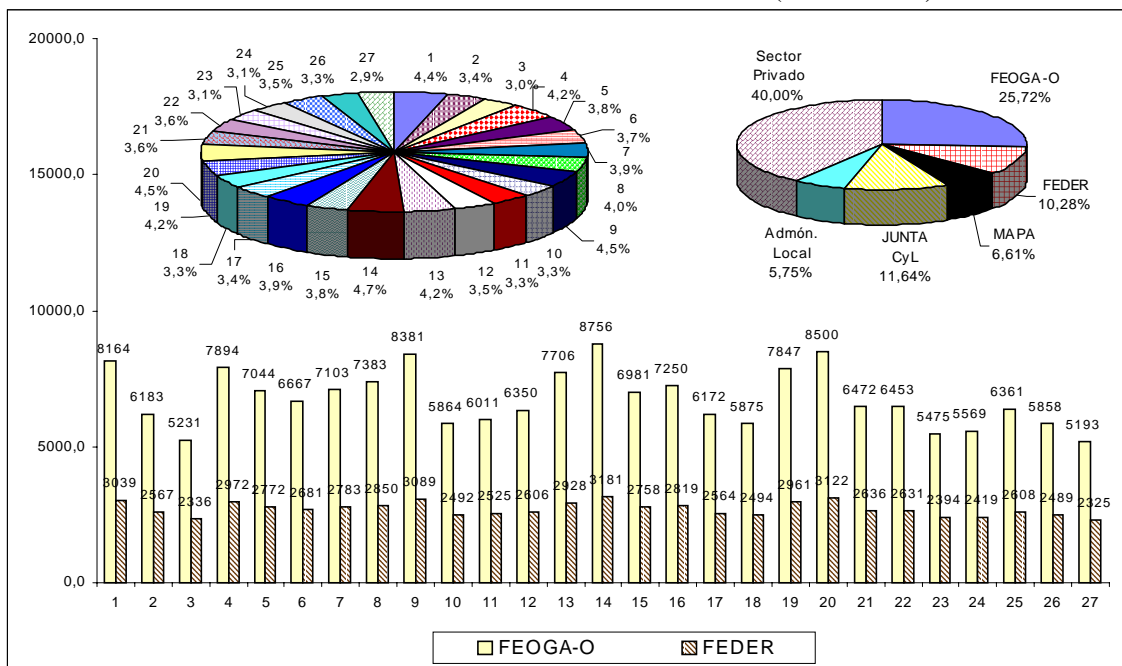
Como figura en el Cuadro 4, en Castilla y León el Programa, llamado PRODERCAL, presenta un coste global previsto de 255,8 millones de euros, de los que el 71,4% corresponde a medidas relativas al FEOGA-O y el resto a medidas del FEDER, siendo las más representativas las mismas que en LEADER +: *Turismo rural*, *PYMES y servicios*, y *Valorización de productos locales agrarios* (con la IAA como sector clave), con una participación conjunta también del 47% del total. La financiación pública es de 153,5 millones, mayoritariamente comunitaria (el 36%, cifra inferior a la de LEADER +). El 40% de origen privado se dirige fundamentalmente a los epígrafes señalados, suponiendo también una partida crucial en medidas FEDER como *Valorización de productos locales no agrarios*, *Servicios a la población* y *Otras inversiones*.

<sup>24</sup> Otras rasgos diferenciales de PRODER II respecto de LEADER + son: las acciones objeto de apoyo pueden ser de índole general y no necesariamente innovadoras, transferibles y con efecto demostrativo; los programas de desarrollo rural no tienen por qué tener el carácter de proyecto piloto; los territorios no tienen por qué tener una población entre



La contribución relativa de la Administración Local es del 5,7% del total (porcentaje algo mayor que en LEADER +), el MAPA aporta el 6,6% y la Consejería de Agricultura y Ganadería el 11,6% (muy por encima de la aportación realizada en LEADER +). Estas dos últimas instituciones constituyen las Autoridades Nacionales de gestión y control del Programa en la región, existiendo 27 GAL<sup>25</sup> receptores de fondos, encargados de designar a los beneficiarios finales de las subvenciones.. En el Gráfico 6 se detalla, precisamente, la participación de cada uno de ellos, correspondiendo el mayor peso y las mayores ayudas a ADEZOS (Oeste de Salamanca), PROYNERSO (Noreste de Soria) y Cuatro Valles. En el extremo opuesto se sitúan MACOVALL 2000 (Valles de Benavente), Valle del Tiétar y Campos y Torozos (con sede en Medina de Rioseco). En cualquier caso, PRODER II y LEADER + resultan en cierto modo complementarios, al abarcar el 95,% del territorio y el 42,6% de la población regionales.

**GRÁFICO 6: PROCEDENCIA DEL GASTO TOTAL Y DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DEL PROGRAMA PRODERCAL EN CASTILLA Y LEÓN (miles de euros)**



FUENTE: Junta de Castilla y León: Consejería de Agricultura y Ganadería. Dirección General de Desarrollo Rural.

10000 y 100000 habitantes; no contempla la adquisición de competencias para territorios nuevos como medida; no se puede aplicar en las comarcas del LEADER +, salvo en Andalucía y Madrid.

<sup>25</sup> Dichas asociaciones son: 1. ASOCIO de Ávila; 2. La Moraña (AV); 3. Valle del Tiétar (AV); 4. Comarcas del Camino de Santiago (BU); 5. Ribera del Duero Burgalesa; 6. Comarca del Arlanza (BU); 7. Comarca de la Bureba (BU); 8. Zona de Sahagún-Sureste de León; 9. Cuatro Valles (LE); 10. Comarca Berciana (LE). 11. Páramo-Órbigo-Esla (LE); 12. Cerrato Palentino; 13. Tierra de Campos Palentina; 14. Oeste de Salamanca; 15. Nordeste de Salamanca; 16. Campo Charro (SA); 17. Segovia Sur; 18. Norte Segoviano-Tierra de Pinares; 19. Tierras Sorianas del Cid; 20. Proyecto Noreste de Soria; 21. Ruta del Mudéjar (VA); 22. Duero-Esgueva (VA); 23. Campos y Torozos (VA); 24. Centro de Valladolid; 25. Sayago (ZA); 26. Toro, Guareña y Vino (ZA); 27. Valles de Benavente (ZA) ). Los territorios implicados representan el 58,5% de la superficie y el 30,6% de la población regionales, con una densidad demográfica de sólo 13,8 habitantes por km<sup>2</sup>. Sólo Andalucía posee un mayor número de GAL, 50 (22 de los cuales aplican también LEADER +), con acceso a una financiación pública de 190,4 millones de euros.

#### **4. Desarrollo local, industria agroalimentaria y política económica.**

Si existe algún sector trascendental desde el punto del desarrollo rural con enfoque local en Castilla y León, ese es, sin duda alguna, el de la IAA. Su carácter de salida natural para una cantidad creciente de productos del campo; su función como eslabón directo e inmediato del proceso de diversificación del tejido económico local de las zonas eminentemente agrarias (favorecido por sus eslabonamientos tanto hacia atrás como hacia adelante con múltiples sectores); la génesis de un nuevo tipo de consumidor, más informado y preocupado por aspectos relacionados con la salud y la calidad (brindando un a oportunidad a PYMES agroalimentarias rurales que apuestan por productos diferenciados; y su gran relevancia dentro del tejido productivo de la Comunidad Autónoma, confieren al sector un gran potencial como instrumento de desarrollo territorial. No en vano, una parte importante de las experiencias de desarrollo local endógeno detectadas en la región se encuentran especializadas en esta actividad.

A escala nacional, la IAA castellana y leonesa es la tercera en importancia, tras la catalana y la andaluza; a escala regional constituye el sector más relevante del panorama manufacturero, registrando en 2002 el 22% del empleo industrial regional y leonés y el 24% de la cifra de negocio. Su acentuado minifundismo empresarial, su insuficiente productividad, la entrada masiva de capital extranjero en el sector, su fuerte concentración sectorial (cárnicos; lácteos; piensos; pan, bollería y galletas; azúcar y dulces) y provincial (con Burgos y Valladolid en cabeza) – aunque con una considerable proyección municipal – son algunos de los retos que dicha rama manufacturera viene afrontando en los últimos años, con resultados hasta ahora bastante positivos, a tenor de su acelerada internacionalización comercial y, en menor medida, productiva.

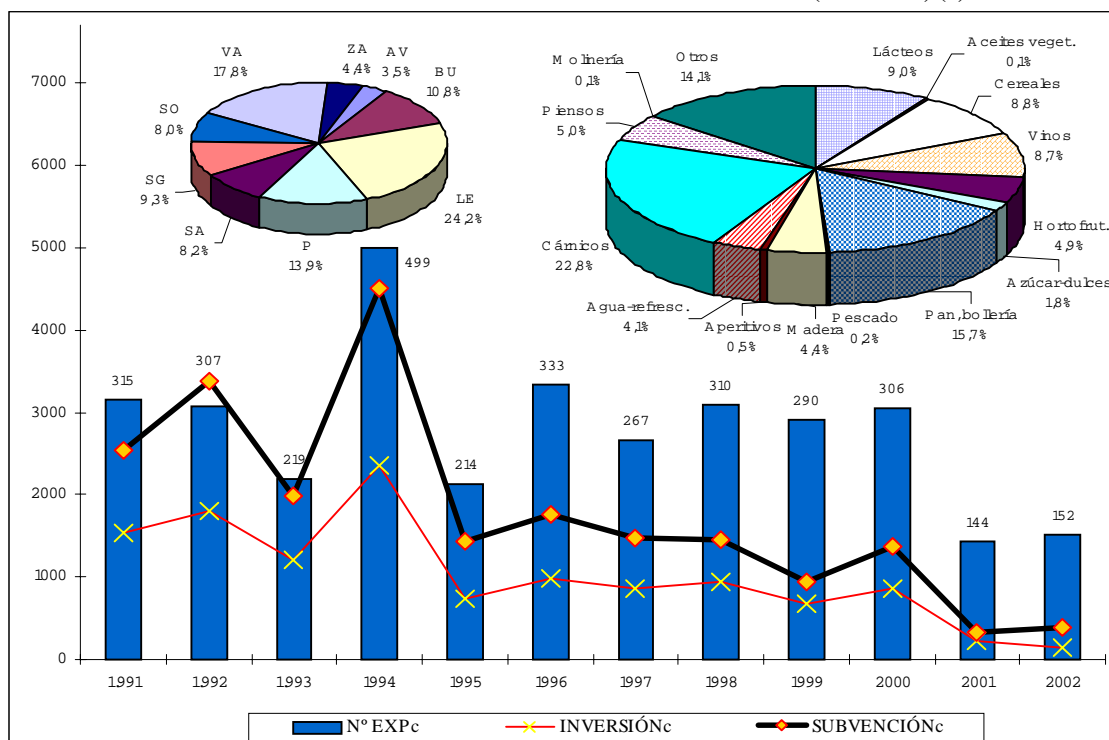
En relación con la política económica, cabe destacar tres aspectos de la IAA al servicio del desarrollo local: 1) los incentivos a la actividad industrial; 2) la oferta tecnológica regional; 3) la promoción de productos típicos.

Dentro del amplio abanico de incentivos a la IAA gestionados por la Junta de Castilla y León, cabe citar los siguientes apartados: 1) apoyo a la industrialización y comercialización de productos agrarios; 2) apoyo al asociacionismo agrario (y a las Sociedades Agrícolas de Transformación); 3) apoyo a entidades locales (para ferias, concursos, equipamientos sanitarios...); 4) incentivos a la promoción de la calidad (a

Consejos Reguladores de Denominaciones de Calidad y a Asociaciones Sectoriales agrarias y alimentarias; 5) ayudas de promoción comercial a las industrias agroalimentarias (mediante publicidad, ferias, premios, congresos,...) 6) ayudas a la formación en técnicas agroalimentarias (a cursos para personal especializado).

La primera de esas agrupaciones, la de apoyo a la industrialización y comercialización de productos agrarios, es la más importante con diferencia, tanto en lo referente al nivel de recursos movilizados como a su impacto económico. Está integrada actualmente por dos líneas de ayuda: la de la Orden de la Consejería de Agricultura y Ganadería de la Junta de Castilla y León (es la que ha venido apoyando, a base de capital regional, a un más elevado número firmas); y la de los Reglamentos 1257/99 y 1750/99 del FEOGA (recogida en el POI y complementada en algunos ejercicios con fondos del MAPA y de la propia Comunidad Autónoma). En el Gráfico 7 se refleja, en términos reales el perfil evolutivo de la primera de esas líneas a lo largo de los últimos años, en relación con las subvenciones concedidas, el número de expedientes auxiliados y el correspondiente nivel de inversión elegible.

**GRÁFICO 7. EVOLUCIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE LAS AYUDAS A INDUSTRIAS AGRARIAS: ORDEN DE LA CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y GANADERÍA (1991-2002) (\*)**



(\*) Inversión en decenas de millones de pts. constantes de 1998; subvenciones en millones de pts. constantes de 1998. FUENTE: Junta de Castilla y León: Consejería de Agricultura y Ganadería. Dirección General de Industrias Agrarias.

Aunque el esfuerzo financiero de las autoridades regionales ha sido considerable, la tónica general parece evidenciar una tendencia a la baja en el montante global de

subvenciones, en consonancia con la progresiva consolidación de las bases del sector. Son las actividades que configuran la especialización productiva de la región las que reciben la mayor parte de las ayudas de la línea (algo que, en general, se cumple también en el cómputo global de las ayudas a la transformación del periodo 1991-2002), destacando particularmente el subsector cárnico. Con todo, se está impulsando una mayor diversificación en los capítulos objeto de apoyo, cada vez más inclinada hacia las esferas de la concepción y de la comercialización, en detrimento de la vertiente meramente productiva. En todo caso, se viene apostando especialmente por productos con posibilidades ante las tendencias actuales de la demanda interna y externa, como los curados y elaborados cárnicos, los productos lácteos y las bebidas alcohólicas, especialmente los vinos de calidad. Por lo que atañe a la distribución territorial de las subvenciones, los datos revelan una marcada concentración en aquellas localidades de mayor trascendencia en el desarrollo alimentario de la región, destacando a escala provincial, para el conjunto total de las ayudas, Burgos y Valladolid.

En relación con la oferta tecnológica regional, y a fin de estimular la investigación en tecnología agraria y agroalimentaria, y de fomentar el control, desarrollo y garantía de la calidad de los productos alimenticios castellanos y leoneses, el ejecutivo regional viene contando, desde hace años, con varios Centros Tecnológicos, hoy integrados en el reciente Instituto Tecnológico Agrario de Castilla y León, destacando: la Estación Enológica de Castilla y León, situada en Rueda (Valladolid); la Estación Lactológica de Castilla y León, ubicada en Palencia; la Estación Tecnológica de la Carne, localizada en Guijuelo (Salamanca); y el Laboratorio Agrario Regional, con sede en Burgos.

Tales instituciones vienen desempeñando labores de muy diversa índole: formación, investigación aplicada, colaboración con empresas e instituciones, promoción y divulgación. Su presencia reviste una gran importancia para la IAA de Castilla y León, dada la urgente necesidad de incorporar un mayor contenido tecnológico a productos y procesos (para satisfacer mayores exigencias de productividad y de calidad y alcanzar una mejor relación calidad/precio) y el apoyo que prestan en materia tecnológica a las PYMES agroalimentarias, que difícilmente podrían acceder a las mejoras técnicas de forma autónoma sin incurrir en cuantiosos, arriesgados y, con frecuencia, inasequibles desembolsos. Sus funciones, lejos de ser exclusivas, no vienen sino a reforzar el papel desempeñado por una más amplia gama de centros vinculados al sector, tanto públicos

como privados, resultando deseable el fomento de una mayor cooperación en la materia entre grandes empresas, PYMES y Centros Tecnológicos, merced a una aceleración en el ritmo de los procesos de I+D+i y de transferencia de tecnología.

Por último, en cuanto a la promoción de productos típicos, cabe decir que la experiencia española está demostrando que el reconocimiento de Denominaciones de Origen (DO) y de Calidad es un instrumento de política de calidad de inestimable valor para el enriquecimiento de la dieta del consumidor, para la revalorización de la producción de una mayor diversidad de alimentos, para la vertebración interprofesional en el sector agroalimentario, para el impulso de procesos de transformación industrial y distribución comercial a escala local, y, en definitiva, para la ordenación del territorio y del mundo rural. Ello por traducirse, generalmente, en mayor rentabilidad, mayor concentración de la oferta y modernización de las estructuras agrarias, desde la perspectiva del agricultor; en el desarrollo de estructuras de transformación en áreas rurales (con un creciente espíritu cooperativo y con la creación y consolidación de PYMES competitivas), desde la óptica de la IAA; y en la constante afluencia y presencia de los alimentos de calidad en los establecimientos comerciales, desde la perspectiva de la distribución.

De hecho, el contingente de productos (y, por ende, de lugares) amparados por este sistema de reconocimiento oficial de la calidad<sup>26</sup> tiende a aumentar cada año en virtud del interés de las diferentes regiones por extender, en la medida de lo conveniente, tan beneficioso instrumento a un cada vez mayor número de bienes y territorios. Sobresalen en este sentido Cataluña (52), Aragón (50), Castilla y León (49), Andalucía (34) y la Comunidad Valenciana (31), todas con más de 30 denominaciones.

---

<sup>26</sup> El Reglamento Comunitario 2081/92 reconoce la existencia de dos formas de protección fundamentales: la Denominación de Origen Protegida (DOP) y la Indicación Geográfica Protegida (IGP). Ambas hacen referencia al nombre de una región o de un lugar determinado (o incluso de un país, en casos excepcionales), que sirve para designar un producto agrícola o un producto alimenticio. La diferencia fundamental radica en que con la DOP se ampara a productos cuya calidad o características se deben esencialmente al medio geográfico (con sus factores naturales y humanos), y cuya producción, transformación y elaboración se realizan siempre en una zona geográfica delimitada, mientras que con la IGP (asimilable en España a la más antigua figura de la Denominación Específica) se protege a productos que poseen una cualidad determinada, una reputación u otra característica diferencial con respecto a bienes de su misma naturaleza, atribuibles a su origen geográfico, verificándose en el territorio delimitado al menos una de las etapas de la producción, transformación o elaboración (en este caso, pues, los vínculos con el medio geográfico exigidos son mucho menores que en la DOP). En numerosas Comunidades Autónomas españolas, en aras de proteger un mayor número de productos tradicionales y típicos de determinadas comarcas (a menudo genéricos), se vienen utilizando, merced a disposiciones normativas regionales, otras nomenclaturas adicionales acreditativas de los rasgos diferenciadores y de la alta excelencia de ciertos alimentos, asociados a la zona de producción, a la materia prima o a los métodos de elaboración.

Contemplando las figuras del Reglamento 2081/92, la DO y la Indicación Geográfica Protegida (IGP) (y la Denominación Específica, como equivalente tradicional de la segunda), Castilla y León ocupa un lugar central, con 28 denominaciones (10 DO y 18 IGP), junto a Cataluña (29) y Andalucía (33), precisamente las Comunidades Autónomas que conforman el trío más poderoso la IAA española. Ello no podría ser de otro modo. El papel fundamental desempeñado históricamente por la agricultura y la ganadería en la región, su gran extensión y la heterogeneidad de su clima y sus suelos, han cristalizado en una variada gama de alimentos tradicionales de alta calidad y acreditada fama, que no se agota con las 10 DO (5 de vinos, 1 de productos cárnicos, 3 de quesos y lácteos y 1 de frutas y hortalizas) y las 18 IGP (7 de carnes y productos cárnicos, 5 de legumbres, 3 de quesos, 2 de frutas y hortalizas y 1 de bollería y dulces) antes aludidas, sino que resulta mucho más amplio, con productos de la tierra que abarcan la mayoría de los subsectores de la IAA y que están atrayendo de manera progresiva la atención de las instituciones. Buena prueba de ello es que no sólo los Consejos Reguladores de las DO e IGP vienen recibiendo ayudas públicas en los últimos años (1,55 millones de euros en 2002), sino también un creciente diversidad de Asociaciones Sectoriales Agrarias y Alimentarias (por un importe total de 1,28 millones en el citado año).

## **5. Conclusiones.**

De las secciones anteriores pueden extraerse, básicamente las siguientes conclusiones:

1. Los procesos de industrialización local endógena han venido presentando una escasa relevancia Castilla y León, tanto en número de experiencias, como en inversiones, empleo y potencial demográfico, en comparación con otras regiones, lo que confiere al apoyo público una especial trascendencia, particularmente en el ámbito rural.
2. Con la democracia, las Administraciones Públicas regional y local han adquirido en España un creciente protagonismo en la aplicación de iniciativas de industrialización y desarrollo a escala local, siendo especialmente relevante en el caso de Castilla y León el papel del Gobierno Regional, en su faceta gestora y financiera.
3. La variedad de programas y líneas de ayuda financiadas por las Administraciones de diferente rango revela un importante incremento del esfuerzo inversor y del grado de

implicación de los poderes públicos en el ámbito de la PYME y del desarrollo local/rural. De tal maremágnum se deriva también la necesidad de simplificar medidas y procedimientos, para facilitar el conocimiento y el acceso de las empresas a los fondos, y de perseverar en la coordinación entre niveles institucionales, en aras de una mayor complementariedad y de la eliminación de duplicidades en el gasto.

4. Los fondos que vienen siendo destinados a líneas de ayuda como las de calidad, internacionalización, cooperación o formación, deberían aumentarse de manera apreciable, dada la importancia de tales aspectos en la era de la globalización,
5. El impulso del desarrollo económico en las zonas rurales presenta unos requerimientos financieros que, en un horizonte temporal de muy largo plazo, superan ampliamente los montantes asociados a mecanismos como los incentivos, el FCL, el FCR, LEADER + o PRODERCAL. Por ello, junto al apoyo económico suministrado por entidades públicas como SODICAL o IBERAVAL, resulta crucial el compromiso activo de las instituciones financieras privadas de la región.
6. Se hace necesaria una política más decidida de redimensionamiento empresarial. El logro de un tamaño mínimo eficiente para las PYMES de la región es vital para la generación de economías de escala y de alcance, adquiriendo una especial relevancia la cooperación interempresarial como elemento sustitutivo más próximo.
7. Sería deseable una apuesta más firme por la microterritorialidad, con más recursos para las entidades locales y una mejora en el trato específico a los SPLs, como vanguardia de sus respectivas comarcas. Esa microterritorialidad, combinada con una cierta "sectorialidad" (con trato preferente a los sectores en los que la región presenta evidentes ventajas competitivas) constituye un factor clave para el éxito de una política centrada en el potencial endógeno de la región y sus localidades.
8. LEADER + y PRODERCAL, con su carácter descentralizado y ascendente, suponen un avance en este sentido. Con todo, deberían evitar algunos problemas que restaron eficacia a las intervenciones efectuadas en LEADER I y II y PRODER: los retrasos en la selección de los beneficiarios y, por ende, en la ejecución de los programas; la precariedad de las asociaciones creadas debido a una mala definición de las funciones; la acumulación de procedimientos muy diversos; la dispersión de los

recursos financieros, teniendo en cuenta el elevado número de GAL; y la frecuente injerencia de intereses políticos en el proceso de gestión de los fondos recibidos.

9. La IAA es una de las actividades con cuyo fomento más pueden contribuir las autoridades a la generación y consolidación de procesos de desarrollo local en Castilla y León, debiendo profundizar en aspectos como la productividad, la innovación, la diversificación y la calidad.

## 6. Bibliografía

- Becattini, G. (coord.) (1987): *Mercato e forze locali: il distretto industriale*. Il Mulino, Bolonia.
- Caldentey, P. (1998): *Nueva Economía Agroalimentaria*. Editorial Agrícola Española S.A., Madrid.
- Castillo, J. del (dir.), Barroeta, B., Bayón, M.M. y Cordero, E. (1994): *Manual de desarrollo local*. Gobierno Vasco, Departamento de Economía y Hacienda, Bilbao.
- CEP (1993): *Excel. Cooperación entre empresas y sistemas productivos locales*. IMPI-Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, Madrid.
- Comisión de las CC.EE. (1995): *España. Marco Comunitario de Apoyo 1994-1999. Objetivo nº 1: desarrollo y ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Bruselas-Luxemburgo.
- Courlet, C. (1994): "Les Systèmes Productifs Localisés, de quoi parle-t-on?". En Courlet, C. y Soulage, B., *Industrie, territoires et politiques publiques*. L'Harmattan, Paris, pp. 13-32.
- Esparcia, J. (1999): "LEADER plus: una apuesta por la innovación y retos para los actores locales". *Leader Actualidad*, 6, junio, pp. 8-12.
- Garofoli, G. (1986): "Modelos locales de desarrollo". *Estudios Territoriales*, 22, pp. 157-168.
- Juste Carrión, J.J. (2001): *Desarrollo local y mercado global: Los Sistemas Productivos Locales y la Industria Agroalimentaria en Castilla y León*. Tesis Doctoral, Departamento de Economía Aplicada, Universidad de Valladolid.
- Méndez, R. (1994): "Sistemas Productivos Locales y Políticas de Desarrollo Rural". *Estudios Regionales*, 39, pp. 93-112.
- Pérez Ramírez, B. (2000): "Las Administraciones Públicas y el desarrollo local". En Pérez Ramírez, B. y Carrillo Benito, E.: *Desarrollo local: Manual de uso*, Esic Editorial/Federación Andaluza de Municipios y Provincias, Madrid, pp. 183-208.
- Pérez Ramírez, B. y Carrillo Benito, E. (2000): "El modelo teórico del desarrollo local". En Pérez Ramírez, B. y Carrillo Benito, E.: *Desarrollo local: Manual de uso*, Esic Editorial/Federación Andaluza de Municipios y Provincias, Madrid, pp. 39-58.



Sengenberger, W. (1993): "*Local Development and International Economic Competition*". *International Labour Review*, vol. 132, nº 3, pp. 313-329.

Vázquez Barquero, A. (1988): *Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo*. Pirámide, Madrid.

Vázquez Barquero, A. (1993): *Política económica local. La respuesta de las ciudades a los desafíos del ajuste productivo*. Pirámide, Madrid.