

LA TRASCENDENCIA DEL DESARROLLO RURAL EN EL NUEVO SIGLO. LOS PROGRAMAS LEADER Y PRODER CASTELLANO-LEONESES

Ana Teresa LÓPEZ PASTOR
Departamento de Sociología
Universidad de Valladolid

RESUMEN

Inmersos en el marco del desarrollo rural en las sociedades tecnológicas de fin de siglo, no podemos dejar de situarnos en las diversas estrategias de los múltiples agentes sociales, y en los procesos de construcción de la nueva configuración histórico-estructural de la identidad etnosistémica rural. Para poder acercarnos al desarrollo rural deseado, el integral, como se defiende al menos desde los consejos teóricos, partimos de considerar el ecosistema rural como un paisaje cultural, sabiendo que el aparente escenario no es sólo un marco, sino que son también sus dramas. Para poder entenderlo mínimamente, hacemos un rápido recorrido por las transformaciones que tienen lugar en los diversos espacios rurales, centrándonos en las nuevas funciones que se les adjudican a los mismos, y los factores que se deben considerar como los mínimos imprescindibles para el éxito del programa de desarrollo rural. El otro bloque de la intervención analiza la política europea de desarrollo rural, centrándonos en el análisis de la Iniciativa Comunitaria LEADER y el Programa Operativo PRODER en Castilla y León, y haciendo un breve comentario de lo previsible en los próximos años.

1.- LA HETEROGENEIDAD DE UNOS PAISAJES CULTURALES EN TRANSFORMACIÓN

Todavía hoy nos encontramos con dos visiones diferentes en el análisis del medio rural, para unos sigue estando en crisis y desventaja respecto a los espacios urbanos (García Sanz, 1997; Martín Patino y otros, 1998) mientras para otros asistimos a una recuperación y revitalización de los mismos. Para poder entendernos cuando hablamos de espacios rurales, hemos de partir de la fragmentación de la ruralidad (Mazariegos, 1991) y de su concepción como espacios rurales integrados y de integración (Hervieu, 1997), para lo que la distinción que ya hacía la U.E. en 1998 (Documento "El futuro del mundo rural"), sigue siendo absolutamente válida, al diferenciar tres grandes problemas-tipo en los espacios rurales: aquellos ámbitos rurales que se enfrentan a la presión de la evolución moderna, próximos a las grandes aglomeraciones y fácilmente accesibles; los

que se enfrentan al declive rural; y los que acusan el fuerte despoblamiento y el abandono de determinadas tierras, y que vienen a coincidir con zonas de montaña y algunas islas.

La profunda transformación de lo rural se produce fundamentalmente en tres dimensiones (Camarero, 1997): la desagrarización de la sociedad y los espacios rurales; las nuevas conflictividades sociales en la producción, en la planificación, en la identidad social ...; y una transformación en las conexiones con la sociedad global. Tal vez por eso, para entender el profundo cambio debiéramos pensar menos en los conceptos de familia, aldea, y cultura de lo colectivo y aislamiento, y empezar a pensar en los conceptos de “estilo de vida”, “redes relacionales individuales” y “estrategias familiares”.

La nueva configuración histórico-cultural de la identidad etnosistémica rural - inseparable a estas alturas de la global-, pasa por la desagrarización del mundo rural¹, y la fuerza de las nuevas funciones que se adjudican a estos espacios, centradas en su alto valor como proveedores de recursos naturales de importancia medio ambiental, como base ideal para las actividades de ocio, e incluso recuperadas como contexto con alta calidad de vida para residir en las mismas por parte de jubilados e incluso el previsible crecimiento del “commuting”, lo que traería la consiguiente demanda de bienes y servicios. En este contexto convertir los espacios rurales en espacios de vida (Hervieu, 1997) es uno de los grandes retos que se presentan. Los programas de desarrollo rural que aquí analizamos, como el LEADER y el PRODER, así como otras iniciativas de desarrollo (Escuelas Campesinas, I.D.C., Escuelas Taller y Unidades de Promoción y Desarrollo, otras I.C., Agentes de Desarrollo e Iniciativas Locales de Empleo, etc.), son clara muestra de estas transformaciones y del énfasis que se pone en las nuevas funciones del mundo rural cuando hablamos de desarrollo.

2.- FACTORES IMPRESCINDIBLES PARA EL ÉXITO DE UN DESARROLLO SOSTENIBLE EN LOS ESPACIOS RURALES

A pesar de los nuevos, y no tan nuevos conceptos que se manejan de desarrollo endógeno, integral, local, rural integral, sostenible, etc. sigue habiendo un predominio del crecimiento (cuantitativo, la relación con las cosas y las personas como objetos) sobre el desarrollo (cualitativo, la relación con las cosas y entre las personas como sujetos), de la economía crematística sobre la cultura y la ecología.

El concepto de desarrollo rural tuvo su origen como resultado del fracaso de modelos de desarrollo económico elaborados y aplicados en las décadas de los cincuenta y los sesenta para resolver el mayor problema de los países en desarrollo: la pobreza. Surge pues para contrarrestar efectos negativos, no como un modelo de desarrollo dominante, al igual que ha vuelto a ocurrir en los noventa, no pudiendo olvidar que varios de sus actuales planteamientos no resultan excesivamente coherentes con el modelo de crecimiento (más que de desarrollo, aunque se afirme lo contrario) imperante, de claras características neoliberales².

A grandes rasgos, tanto el desarrollo local como el endógeno, que llegan a confundirse en bastantes de sus características, se podrían definir en tres puntos fundamentales a nivel de planteamiento teórico, pues no siempre se llevan a cabo todos de un modo integral: carácter descentralizado, protagonismo local, reconocimiento de la autonomía local y su funcionamiento autónomo; incorporación de nuevos recursos y nuevos actores sociales; relevancia estratégica de la dimensión espacial y la articulación territorio/economía/sociedad.

La génesis del desarrollo rural viene provocada por elementos que surgen en el ámbito rural (crisis de la pequeña agricultura familiar, despoblación, desertización, ...), y en el ámbito urbano (desequilibrios regionales, problemas medioambientales, revalorización del patrimonio natural y cultural). Estos modelos de DRI (Desarrollo Rural Integral) no cuestionan el sistema de relaciones existente como sí hace el desarrollo sostenible, sino que plantean mejorar la situación de ciertos grupos sociales y espacios sin que se altere substancialmente el entramado social; nunca van a desbancar al modelo de desarrollo dominante, sino que entre sus efectos perniciosos está el ser modelos de desarrollo y experiencias que tratan de suavizar y disminuir los efectos negativos de dicho sistema en ciertos colectivos y espacios, y no dejan de ser marginales por su ubicación en espacios a medio camino del margen del sistema en algunos casos, y en última instancia, parches que a base de arreglar desperfectos mantienen viva la continuidad del sistema evitando el estallido final del mismo.

Los riesgos del DRI ante su implementación radican en la indefinición de objetivos claros, estando a menudo confusas las principales capas sociales a que se pretende afectar y las formas que se proponen para llevarlo a cabo. Se ha convertido en una definición que engloba prácticamente todo. Cada vez más, no cabe hablar, sin embargo de elementos “internos” o “externos” como si fueran incompatibles, sino del equilibrio entre ambos, y de las redes generadas que permitan ese desarrollo sostenible, algo que la I.C. LEADER, y posteriormente el P.O. PRODER, tuvieron claro desde un primer momento.

Donde sí suele haber coincidencia es a la hora de establecer unos criterios mínimos de éxito para el desarrollo planificado, en sus tres grandes fases, la de preparación, la de ejecución y la de evaluación: poner a la gente en primer lugar y la participación activa de la población son las pautas que siempre aparecen en el discurso, aunque la experiencia demuestra que no se ponen a menudo en marcha. Esta concepción del éxito del programa de desarrollo implica: conocer las necesidades de cambio que la población percibe; identificar objetivos y estrategias para el cambio compatibles culturalmente; desarrollar diseños para la innovación socialmente apropiados, prácticos y eficientes; usar más que oponer los grupos y organizaciones existentes; utilizar las organizaciones existentes, y si hay que crearlas, que sean congruentes con la cultura local; delinear el control informal y la evaluación de los proyectos por parte de los participantes; definir objetivos realistas; y crear unas expectativas apropiadas, debiendo

establecer pautas para compartir las responsabilidades en todas las etapas del ciclo del proyecto.

Económicamente, los proyectos deben ser rentables, salvo para los que la rentabilidad no puede medirse en términos económicos, sino sociales, culturales y medioambientales, ámbitos para los que algunos expertos en el tema demandan ya urgentemente un contrato social (Hervieu, 1997) que reconozca los efectos beneficiosos de ciertas acciones, buscando eficiencia pero siendo su eje fundamental rentabilidades no económicas. La financiación de los proyectos de desarrollo, para su éxito a medio y largo plazo debe buscar la sinergia entre las inversiones privadas y las públicas. La necesidad percepción positiva precisa de resultados rápidos al principio, como pequeñas iniciativas que puedan cumplirse fácil y rápidamente y que comprometan a tanta gente como sea posible antes de proceder con proyectos mayores y a mas largo plazo. Por último, para concluir estos rápidos consejos, la descentralización en la toma de decisiones se considera un importante incentivo para la acción comunitaria, aunque puede verse limitada por la no descentralización de las fuentes de financiación.

3.- LA EXPERIENCIA MEJORABLE DE LA I.C. LEADER Y EL P.O. EN CASTILLA Y LEÓN

La I.C. LEADER I, prevista desde 1991 hasta 1993, acabó durando hasta 1995 prácticamente. Tan solo 52 grupos fueron beneficiarios de la misma dada la rapidez de convocatoria y la inexistente experiencia en desarrollo rural que existía en la mayor parte del territorio. El éxito de inversión y difusión de esta primera fase hizo que a la segunda, abierta en julio de 1994 se quintuplicase el número de solicitudes, procediéndose a un duro proceso negociador de distribución de los programas presentados bien al LEADER II o al PRODER (Programa Operativo de Desarrollo y Diversificación económica de las zonas rurales, Objetivo 1, de España).

La aportación más importante del LEADER I, consensuadamente, ha sido el cambio radical que ha supuesto en la actitud de las administraciones y de la población ante los problemas que sufren las comarcas deprimidas y la iniciación de un nuevo modelo de trabajo y desarrollo. El organismo intermediario consideraba siete las aportaciones más relevantes: constatación positiva de la integración a nivel local, público y privado, en la política de desarrollo rural; un enfoque global de desarrollo que permite integrar en el proceso multisectorial todos los medios, recursos e instrumentos; fuerte movilización de los agentes económicos y sociales y amplia participación y sensibilización de la población; diversificación de la economía local y mejora de los servicios; consideración de los problemas medioambientales en la estrategia de desarrollo local; importantes respuestas de los capitales privados a los estímulos de las ayudas públicas; y la toma de conciencia de la necesidad de un aprendizaje mutuo.

La agilidad y rapidez en los pagos fue una causa de la fuerte movilización de la iniciativa privada, al igual que el gran beneficio que supuso para los grupos el disponer del primer anticipo desde el comienzo prácticamente, y la devaluación de la peseta de 1992. El éxito de la inversión privada y del aumento que supuso se puede comprobar en la primera tabla, donde se comparan, para cada una de las medidas, el presupuesto previsto inicial, que era el solicitado, el presupuesto previsto real, que fue el que tras los ajustes se configuraba como el definitivo, y el presupuesto comprometido en la fecha del último cuatrimestre de 1994.

Junto a ello, una de las críticas que se han hecho, quizá menos de lo debido, son las características de los beneficiarios, que no siempre fueron quienes realmente lo necesitaban para su propio desarrollo y en el fondo el del medio rural en el que se asentaban; el desconocimiento, la falta de iniciativa, y la desconfianza del principio hasta que se vieron resultados rentables en “los otros”, provocó que el público realmente objetivo no se beneficiaría claramente en esta primera iniciativa.

Las recomendaciones que en la evaluación del LEADER I se hacían, para no volver a caer en los mismos defectos en el LEADER II, no han sido consideradas en su globalidad: la definición de una zona homogénea; la elaboración de un plan estratégico, con la máxima participación de la población; evitar la excesiva concentración de inversión en un solo sector; la búsqueda de un equilibrio entre proyectos innovadores y proyectos enraizados en las actividades económicas tradicionales de la zona; una más dispersa distribución de sus actuaciones, por todos sus respectivos ámbitos territoriales; la imprescindible existencia de una estructura de información y animación; mejorar la gestión de los grupos; la necesidad de una mayor descentralización de la iniciativa; mayor coordinación con otros programas y líneas de ayuda, superando los problemas de competencias; disminuir la cofinanciación de las Administraciones Públicas para promover realmente la iniciativa y la responsabilidad de la población local y los agentes del desarrollo rural; y mayor control y fiscalización de los gastos, sin que ello conlleve un aumento de la burocratización.

La evaluación que se llevó a cabo establecía algunos puntos críticos: la participación de los agentes económicos locales había sido menor de lo deseable; las expectativas positivas creadas podrían convertirse este efecto en negativo si la dinámica creada no tuviera continuidad; una parte importante de los GAL (Grupos de Acción Local) se mantuvo encerrado en sí mismo; demasiado a menudo se ha creado un dualismo entre la población y sus actividades tradicionales y los proyectos innovadores y los agentes que los promovían; en algunos casos la zona carecía de homogeneidad; no hubo una correcta identificación de los objetivos ni el establecimiento de prioridades; excesiva concentración en un sólo sector; no ha existido una línea y unas orientaciones claras en relación a la medida de formación y contratación para el empleo; el miedo del primer momento llevó a los grupos a aceptar la mayor parte de los proyectos presentados sin una selección coherente; exigir el carácter de innovación lleva a una situación compleja pues no estaba claramente definido, además de que ser el único criterio haría fallar otros como la relación con la población o las actividades propias de la zona; cuando

el GAL y el CEDER (Centro de Desarrollo Rural) han creado una dinámica de desarrollo se han constituido en un verdadero punto de referencia, en un “centro de poder”, en relación al desarrollo rural de la zona y de la propia región, estos casos han coincidido con unos recursos humanos con una visión clara de qué tenía que ser el desarrollo rural, con experiencia y formación técnica y con empuje e iniciativa.

Por último, no podemos olvidar la importancia de los contactos entre los grupos, algo que fomentaba, más en teoría de lo que luego demostró la práctica, la I.C. y el peso que el LEADER I y II confieren a la organización en red, creando para ello la Red Nacional y la Red Europea, algo que los PRODER están echando en falta, planteándose la Red Nacional del Leader poder asesorar también a los mismos, y estando también asociados varios de estos últimos en el ámbito de nuestra región en alguna de las dos asociaciones existentes: Huebra y PRINCAL.

a.- La conflictiva transición y la implementación de los programas

Si en el LEADER I habíamos tenido en la región ocho programas (seis más uno que se dividía en dos), para la segunda fase hubo 67 solicitudes, lo que provocó un conflictivo proceso de selección que duró tres años (a finales del verano de 1994 se presentan los programas, los LEADER II se firman en 1996 y los PRODER en julio de 1997). Tras numerosas reuniones y una selección que se dividió entre criterios técnicos y políticos, se concedieron dieciséis programas LEADER II y veintiuno PRODER, como aparece en el mapa que se adjunta³, siendo la distribución presupuestaria prevista la que se muestra en las tablas que se incluyen en la ponencia. Para comprender mejor los tres programas comentados, se han concentrado en el cuadro 1 permitiendo comparar los objetivos, los beneficiarios, las medidas, la realización, el seguimiento y los criterios de selección. Todo lo que en el cuadro se incluye es el discurso manifiesto y explicitado, pero no necesariamente lo que se ha puesto en marcha, ni los objetivos implícitos o intereses latentes; y los criterios de selección, por supuesto, acabaron siendo otros los más influyentes.

A grandes rasgos, se pueden constatar ya varios problemas y estrategias:

- La mayor parte de los grupos LEADER saben cómo funcionar por dos razones básicas: varios ya están en su segunda fase y cuentan además todos con dos redes para su ayuda y asesoramiento, la nacional y la europea, algo que no ocurre con los PRODER, cuyos gerentes mayoritariamente carecen de experiencia en este ámbito y no cuentan más que con la ayuda de los funcionarios encargados del programa, que se encuentran en nuestra región saturados; algunos, los que forman parte de una de las dos asociaciones de la región o están en relación con algún instituto de desarrollo o asociación de base vinculada a estas dinámicas, no presentan tantos problemas como el resto.

- Surgen numerosas dudas sobre lo realmente subvencionable, provocadas por la decisión de la U.E. de no financiar con esta iniciativa proyectos que se recogen en las líneas de ayuda generales de los Fondos Estructurales a través de los Programas Operativos y otros reglamentos, mientras que en el Leader I sí se permitía, siempre y cuando la subvención final no sobrepasase lo permitido. Esta decisión, que causó fuertes negociaciones para intentar evitarla, disminuye en la práctica la ventaja comparativa de las zonas Leader.
- Se desconocen los mecanismos burocráticos de funcionamiento de los informes, aún se están solucionando problemas internos en algunos grupos para su constitución definitiva, y no siempre se tienen claros los objetivos y estrategias de desarrollo para la zona, de modo que las críticas y recomendaciones que se hacían tras la finalización del LEADER I, siguen siendo, en su mayoría, válidas.
- No existe una coordinación clara con criterios consensuados y homogéneos en todos los funcionarios, dependiendo de la actitud y conocimientos de las personas concretas que ocupan los cargos la mayor agilidad o retraso en los expedientes, flexibilidad o rigidez en su tramitación y aceptación, etc.
- No está claro qué se entiende por innovación, en qué consiste la cooperación transnacional, y otros proyectos, en los considerados Nuevos Yacimientos de Empleo, entre los que se encuentran el medio ambiente, encontrándose que cuando se desciende a nivel de actuaciones concretas, las que se han aprobado en esta medida, demuestran la inconsistencia de los procesos grupales en este ámbito. No se tiene claro, incluso para la mayoría de los que fueron grupos LEADER I, las acciones a emprender en este ámbito, en concordancia con las políticas de la Junta de Castilla y León, que asumen y hacen propio como discurso la consecución de un objetivo sostenible pero no poseen una conciencia clara para querer llevarlo a cabo ni establecen una línea de trabajo por donde tirar, sirviendo como ejemplo la falta de consideración hacia el desarrollo rural integral en las recientes Leyes de Ordenación del Territorio y de Régimen Local de Castilla y León.
- La financiación está siendo el gran fracaso de esta segunda parte de la estrategia de desarrollo. Al no tener tramo único, la participación económica de las administraciones llega anualmente en tres partidas con los requisitos exigidos, sistema que está dificultando la disponibilidad de fondos y el pago a beneficiarios. Ni los grupos LEADER ni los grupos PRODER, con sus diferentes peculiaridades y mecanismos se están salvando de esta situación. La dificultad estructural de estos mecanismos se acrecienta con la no disposición a los grupos de los fondos regionales y en el caso de los PRODER, tampoco los nacionales, y los problemas burocráticos de las intervenciones de las respectivas administraciones.

El gran reto es pues este, el conseguir realmente un DRI, en una región donde el propio CES (Consejo Económico y Social) realiza entre otras, estas recomendaciones en materia medio ambiental a la Junta de Castilla y León, en su último informe de 1997: “deberían aprovecharse las nuevas oportunidades de negocio que ofrece la normativa medioambiental,...debería potenciarse los programas de reducción de residuos en origen, reutilización y reciclaje, profundizarse en el compostaje de la materia orgánica de los residuos; ...es imprescindible elaborar un Plan Regional de Residuos Agropecuarios; instar a la Administración al cumplimiento de los acuerdos sobre Depuración de Aguas Residuales, un Plan de Recuperación de Suelos Contaminados; elaborar un catálogo de Zonas de Avenidas e Inundaciones; desarrollar un programa de asesoramiento para ganaderos y agricultores; profesionalizar las labores de prevención, detección y extinción de incendios forestales; apoyar las energías alternativas; abordar la implantación de nuevos modelos de planificación y gestión forestal, etc”.

4.-LA INEXISTENCIA DE UN MODELO PROPIO DE FUTURO: LA INMINENTE AGENDA 2000

Cuatro son, a grandes rasgos las etapas que dan forma al modelo de desarrollo de la UE. La primera etapa, desde la constitución hasta el Acta Unica, donde la PAC se constituye como un eje básico. La segunda (1987-93), con el reto del mercado único, la cohesión económica y social y la reforma de los Fondos Estructurales. La tercera, desde el 1 de enero de 1993, con la entrada en vigor del Tratado de la Unión, con la implantación de la reforma de la PAC de 1992 y la de los Fondos Estructurales de junio de 1993, recogiendo las nuevas filosofías y objetivos de la Política Regional, Agraria y Medioambiental de la UE. La última etapa coincidirá con la entrada del nuevo siglo, estando las bases ya trazadas, con el Tratado de Amsterdam, la Moneda Unica, y la Agenda 2000.

El escenario global en que se plantea la Agenda 2000, y que es imprescindible para constatar la relación entre las macropolíticas y las microestrategias se centra en tres aspectos: las relaciones comerciales a partir de las políticas de la OMC (Organización Mundial de Comercio), la ampliación de la Unión a los nuevos países del Este, y las consecuencias de la Unión Monetaria.

La reforma de la PAC de 1992, en el ámbito que nos interesa, recogía tres medidas de acompañamiento (agroambientales, forestación y jubilación anticipada), que no han tenido el éxito esperado debido fundamentalmente a la no rentabilidad económica que suponían frente a otros pagos de la PAC (salvo la reforestación en el ámbito regional, que como reconoce el propio CES en su informe de 1997, que sí lo ha sido). La reforma de los FFEE de 1988 y la posterior de 1993 establecía, además de la financiación vía los MAC (Marcos de Apoyo Comunitarios), las Iniciativas Comunitarias, que ofrecían grandes posibilidades para el desarrollo. De estas, es el LEADER e INTERREG, las que en la provincia más importancia tienen, sin olvidar por ello otras que pueden favorecer la

sinergia como el NOW, I.C. para sectores en transformación, URBAN, etc. Mas que profundizar en la situación actual, que será debatida la mesa redonda, conviene en este texto, enumerar brevemente los cambios previstos con la Agenda 2000.

El primer objetivo explicitado es ya el Desarrollo Sostenible, aunque posteriormente las medidas no parecen apostar claramente por el mismo, hablando fundamentalmente de “crecimiento” a lo largo de toda la agenda, aunque sí se manifiesta al final que las ventajas derivadas del crecimiento económico podrán utilizarse para fomentar una sociedad más cohesionada e integradora.

La Conferencia de Cork, celebrada en noviembre de 1996, mostraba el interés de la Comisión por dar un papel cada vez más relevante al mundo rural, al margen del ámbito agrícola, pero considerando siempre a este último como el eje vertebrador de la vida rural. La Agenda 2000 es una concreción de esa declaración y del Documento que sobre el Futuro del Mundo Rural se publicó en 1998 por la UE, siendo sus ejes básicos la política estructural y la Política Agrícola.

Acentuar la concentración es uno de los mecanismos fundamentales para conseguir los objetivos de los fondos, por los que de los siete objetivos actuales se pasa a tres, dos territoriales (nº 1: aquellas regiones menos desarrolladas que padezcan dificultades graves en materia de renta, empleo, sistema de producción e infraestructuras; nº 2: reconversión económica y social) y uno horizontal (Recursos Humanos). Las I.C. pasan de ser 13, que dieron lugar a 400 programas, a concentrarse en tres ámbitos, que es donde el valor añadido comunitario parece más evidente y permitirá resaltar el carácter innovador de las iniciativas: cooperación transfronteriza, transnacional e interregional; desarrollo rural; y recursos humanos en un contexto de igualdad de oportunidades. Los fondos para estas IC, pasan de ser el 9% del total a ser el 5%. El desarrollo rural continúa siendo apoyado por dos políticas, la de cohesión económica y social y la PAC, donde amplía su ámbito de actuación el FEOGA-Garantía.

Exponemos rápidamente, cinco trazos que desde una crítica al modelo generalista que la Agenda 2000 dibuja, se hace para apostar por un nuevo modelo singularizado (Massot, 1998) para Europa: Función de competitividad (se debería abordar de forma global y explícita el conjunto de cuestiones que plantea la próxima ronda de la OMC); Función conservacionista (pese a las expectativas creadas y a las numerosas propuestas para ir verdeando la PAC, no se afronta una agricultura cuyos métodos de producción deban ser sanos, respetuosos con el medio ambiente y capaces de suministrar los productos de calidad que respondan a las expectativas de la sociedad); Función territorial (una agricultura rica en su diversidad, y en sus tradiciones, cuya misión no es solamente producir sino también la de mantener la diversidad de nuestros paisajes y un mundo rural vivo y activo, generando y preservando el empleo no se afronta, no se diseña una Política Agro-rural común y lo que se hace es sustituir un cambio cualitativo de política por un lento proceso de ruralización del FEOGA-Garantía, sin ninguna garantía de éxito); Función de gestión pública (en la práctica se inicia la progresiva renacionalización de la

primera política común, la agraria, en aras de la transparencia, subsidiariedad y simplificación); *Función de legitimidad social* (para conseguir la nueva legitimidad para las intervenciones públicas a favor del mundo rural no basta con invocar la multifuncionalidad económica, medioambiental, social, territorial, de la actividad agraria si este giro estratégico es insuficientemente reflejado en las propuestas concretas. Entre otras cosas habría que haber luchado fuertemente por la introducción dentro de las reglas de la OMC de la especificidad rural, en lugar de la especificidad agraria, en atención a que las estructuras rurales son muy diversas en el mundo y sin embargo han de coexistir y competir en un entorno cada vez más global y abierto.

La dinámica creada está por ver si se potencia o se dilapida, algo que podremos constatar en el nuevo MAC, pero que ya se puede apreciar a nivel regional en la falta de consideración hacia el desarrollo rural integral en las recientes Leyes de Ordenación del Territorio y de Régimen Local de Castilla y León. No podemos sin embargo dejar de recordar que las líneas abiertas para estos modelos de desarrollo son varias y serán aún más, y que el uso que de ellas se haga depende fundamentalmente de todos y cada uno de nosotros, pues el modelo de desarrollo real es algo que se construye entre todos y que no estando exento de conflictos, como no podía ser de otra manera, debe hacer de la salida consensuada y constructiva de los mismos el arranque de una estrategia realmente sostenible.

BIBLIOGRAFIA

- Camarero, L. (1997). *Nuevos y viejos problemas en sociología rural*, mimeo, Grupo de sociología rural de la FES.
- CES (1998). *Informe sobre la situación económica y social de Castilla y León en 1997*.
- Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento, Documento 7957/88. *El futuro del mundo rural*. de MAPA.
- García Sanz, B. (1996). *La sociedad rural ante el siglo XXI*. ed. MAPA, serie estudios, nº 125.
- Hervieu, H. (1997). *Los campos del futuro*. ed. MAPA, serie estudios, nº 118.
- Martín Patino, J.M. y otros (1998). *Recuperación de lo rural, un mundo distinto cada vez más cercano*. Estudios de la Fundación Encuentro, ed. Caja España.
- Martínez de Pisón, E. (1996). "Los paisajes tradicionales", en Domínguez Jimeno, R. y López Pastor, A.T. (coord.) *La conservación del paisaje rural. Actas de las VIII Jornadas sobre el Paisaje*. ed. Asociación para el Estudio y la protección del Paisaje.
- Massot Martí, A. (1998). *La Agro-Agenda 2000: ¿en defensa de un modelo agrario europeo?* mimeo.
- Mazariegos, J. (1991). *Las trayectorias de la ruralidad en la sociedad itinerante*. Revista Política y Sociedad, nº 9.

NOTAS

¹ El primer sector ya no es el mayoritario ni en el PIB ni en la proporción de personas activas.

² No estaría de más, recordar en este aspecto, al igual que en otros que analizamos en la exposición, la situación en torno al reciente incendio en Tabuyo del Monte (León), del pasado 13 de septiembre de 1998, o la planificación de los residuos en nuestra Comunidad Autónoma, o la planificación de infraestructuras de transporte, tanto en ferrocarril -el convencional y el TAV- o de carreteras - autopistas de Segovia y Avila -.

³ Los conflictos provinciales y las soluciones que se les dieron es algo que ocuparía más espacio del aquí permitido, de modo que se expondrá oralmente de modo breve, profundizando en ello en caso de que en el turno de intervenciones exista interés por profundizar o debatir sobre el mismo.

Cuadro 1.- Características principales de los programas Leader I, Leader II y Proder. Elaboración propia.

| | LEADER I (1991-1993) | LEADER II (1994-1999) | PRODER (1994-1999) |
|---------------|---|---|---|
| OBJETIVOS | <ul style="list-style-type: none"> ● Conservación de un entramado socioeconómico diversificado ● Enfoque endógeno y local ● Aplicar soluciones innovadoras que sirvan de modelo ● Participación activa de los agentes económicos y sociales locales | <ul style="list-style-type: none"> ● Fomentar las actividades innovadoras realizadas por los agentes locales públicos o privados ● Dar a conocer experiencias concretas en toda la Comunidad ● Ayudar a los agentes rurales a inspirarse en los resultados obtenidos y a realizar en común determinados proyectos | <ul style="list-style-type: none"> ● Impulsar el desarrollo endógeno y sostenido, a través de la diversificación de la economía ● Mantenimiento de la población, elevando las rentas y el bienestar social de sus habitantes más próximos o equiparables a otras zonas más desarrolladas, asegurando la conservación del espacio y de los recursos naturales |
| BENEFICIARIOS | <ul style="list-style-type: none"> ● Zonas objetivo 1 y 5b ● Zonas entre 5000 y 100.000 habitantes ● Grupos de carácter local (GAL) que crearán su centro de desarrollo rural (CEDER) | <ul style="list-style-type: none"> ● Zonas objetivo 1 y 5b y zonas rurales limítrofes ● Zona menor de 100.000 habitantes ● Grupos de Acción Local (GAL) ● Otros agentes colectivos públicos o privados del medio rural (Temáticos) | <ul style="list-style-type: none"> ● Zonas rurales de las regiones del objetivo 1, que no sean beneficiarias de la medida B (innovación) de la I.C. LEADER II |
| MEDIDAS | <ol style="list-style-type: none"> 1. Apoyo técnico al desarrollo rural 2. Formación profesional y ayudas a la contratación 3. Turismo rural 4. Pequeña empresa, artesanía y servicios locales 5. Valoración y comercialización "in situ" de la producción agraria, forestal y pesquera 6. Otras 7. Funcionamiento del grupo | <p>A) Adquisición de Capacidades</p> <p>B) Innovación rural :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Apoyo técnico al desarrollo 2. Formación profesional y ayudas a la contratación 3. Turismo rural 4. Pequeñas empresas, artesanos y servicios de aproximación 5. Valoración in situ y comercialización de la producción agraria, silvícola y pesquera local 6. Conservación y mejora del medio ambiente y el entorno <p>C) Cooperación transnacional</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1. Valoración del patrimonio rural. Renovación y desarrollo de núcleos de población con predominio de la actividad agraria 2. Valorización del patrimonio local. Renovación y desarrollo de núcleos de población sin predominio de la actividad agraria 3. Fomento de las inversiones turísticas en el espacio rural : Agroturismo 4. Fomento de las inversiones turísticas en el espacio rural : turismo rural 5. Fomento de pequeñas empresas, actividades de artesanía y de servicios 6. Servicios a las empresas en el medio rural 7. Revalorización del potencial productivo agrario y forestal <p>Mejora de la extensión agraria y forestal</p> |
| REALIZACION | <p>Creación de la Red de grupos de acción local en favor del desarrollo rural. Los grupos se integrarán en ella.</p> | <ul style="list-style-type: none"> ● Ampliación y potenciación de la red. ● Reforzar el seguimiento, evaluación y control ● Asociación de Concepción y Decisión que elabora un Programa Leader Regional. | <ul style="list-style-type: none"> ● Desarrollo rural considerando básico el sector primario ● Mayor control y seguimiento por parte de la administración regional |

Continuación del Cuadro 1

| | | | |
|------------------------|---|---|---|
| SEGUIMIENTO | <ul style="list-style-type: none"> ● Comité de seguimiento nacional Organismo intermediario el IRYDA (MAPA) | <ul style="list-style-type: none"> ● Comité de Seguimiento regional y nacional ● Imprescindible la evaluación continua del programa y mayor control | <ul style="list-style-type: none"> ● Comité de seguimiento regional ● Evaluación continua con indicadores ya establecidos y mayor control |
| CRITERIOS DE SELECCIÓN | <p><u>Del Grupo :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● Garantía de solvencia ● Capacidad administrativa ● Implantación local ● Participación de los agentes económicos y sociales en el funcionamiento del grupo ● Experiencia y conocimientos técnicos en materia de desarrollo rural ● Aceptación de las normas de funcionamiento de la red supranacional. <p><u>Del programa :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● Calidad del programa ● Complementariedad de las medidas de los MCA ● Estrategia de desarrollo integrado ● Efecto multiplicador y demostrativo de las medidas ● Grado de participación de la población y de los agentes económicos locales en la elaboración y gestión de las medidas ● Carácter innovador <p><u>De la zona :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● Superficie, ● Cantidad de activos y explotaciones agrarias ● Escasez de densidad de población ● Características geográficas de las zonas | <ul style="list-style-type: none"> ● Prioridad concedida a la innovación, capacidad de demostración y posibilidades de transferencia, <p><u>Programa Leader Nacional :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● Territorio : ruralidad extrema, homogéneo física y socioeconómicamente, no coincidirán dos programas en la zona, a no ser uno temático, ● Grupo : implantación efectiva en la comarca, capacidad de gestión, máxima representatividad y pluralidad social y política, ● Programa : desarrollo endógeno en innovación, diversificación económica y efecto demostrativo, movilizar potencialidades de todos los sectores económicos, generar sinergias. <p><u>Programas Leader Regional Castellano-Leonés:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● Criterios de carácter general. Innovación, carácter demostrativo, nivel socioeconómico de la zona, promotor del proyecto, distribución territorial y grado de integración en las políticas de la Junta, ● Criterios de carácter específico : turismo rural, artesanía, valorización in situ y comercialización de la producción agraria, silvícola pesquera de la zona y conservación y mejora del medio ambiente y el entorno. | <p><u>Territorio :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● Ruralidad extrema, ● Condiciones socioeconómicas desfavorables, ● Tendencia al despoblamiento, ● Características homogéneas <p><u>Grupo :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● Implantación efectiva en la comarca, ● Capacidad de gestión, ● Participación de entidades públicas y privadas en la constitución del grupo, ● Nivel de participación de la población afectada, ● Evitar el control del grupo por parte de alguna de las entidades constituyentes <p><u>Programa :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● Capacidad de promover un desarrollo endógeno en la zona, ● Capacidad de generar sinergias que permitieran aprovechar al máximo los recursos movilizados, ● La participación de la iniciativa privada en la financiación del mismo |

Tabla 2. Estructura financiera en millones de pesetas y en porcentajes

| Medidas | PREVISTO INICIAL (FEB. 1992) | | | | PREVISTO REAL (IRYDA-30-9-94) | | | | FINAL COMPROMETIDO (IRYDA 30/9/94) | | | |
|---------|--------------------------------|--------|---------------|--------|---------------------------------|--------|---------------|--------|---------------------------------------|--------|---------------|--------|
| | Coste total | | Subvención UE | | Coste Total | | Subvención UE | | Coste total | | Subvención UE | |
| | Millones | % | Millones | % | Millones | % | Millones | % | Millones | % | Millones | % |
| 1 | 1701,700 | 3,69 | 788,590 | 5,14 | 1203,800 | 2,52 | 607,230 | 3,89 | 1295,830 | 2,01 | 654,884 | 3,78 |
| 2 | 2566,460 | 5,57 | 969,280 | 6,32 | 1804,840 | 3,78 | 901,340 | 5,78 | 2555,485 | 3,97 | 1040,209 | 6,00 |
| 3 | 24021,270 | 52,15 | 7921,420 | 51,61 | 25061,660 | 52,55 | 8122,340 | 52,07 | 32936,320 | 51,18 | 9056,858 | 52,24 |
| 4 | 7619,170 | 16,54 | 2126,670 | 13,86 | 9135,230 | 19,15 | 2372,110 | 15,21 | 13112,689 | 20,38 | 2664,245 | 15,37 |
| 5 | 6672,120 | 14,49 | 2065,040 | 13,45 | 6954,870 | 14,58 | 2046,200 | 13,12 | 10617,688 | 16,50 | 2254,757 | 13,01 |
| 6 | 1121,250 | 2,43 | 307,320 | 2,00 | 1138,370 | 2,39 | 315,380 | 2,02 | 1255,915 | 1,95 | 374,262 | 2,16 |
| 7 | 2360,021 | 5,12 | 1170,520 | 7,63 | 2394,600 | 5,02 | 1235,520 | 7,92 | 2575,015 | 4,00 | 1290,234 | 7,44 |
| Total | 46061,990 | 100,00 | 15348,840 | 100,00 | 47693,370 | 100,00 | 15600,120 | 100,00 | 64348,942 | 100,00 | 17335,449 | 100,00 |

Fuente: Evaluación Nacional del Leader I

Tabla 2. Características generales de los grupos LEADER II en Castilla y León

| Grupo | Superficie KM ² | Habitantes | Densidad | Presupuesto Ecus | Orden Km ² /Ecus | Orden Hab/Ecus |
|----------------------|----------------------------|------------|----------|------------------|-----------------------------|----------------|
| Merindades | 2.820,8 | 27.945 | 9,91 | 5.334.000 | 1891,5 / 16 | 191 / 14 |
| AGALSA | 1.311,4 | 8.638 | 6,59 | 7.056.000 | 5.382,1 / 3 | 817 / 1 |
| Ancares | 1.054 | 14.327 | 13,59 | 3.556.000 | 3.374 / 11 | 248,2 / 11 |
| Montaña del Teleno | 2.012 | 14.297 | 7,11 | 8.819.000 | 4.383,2 / 5 | 617 / 4 |
| Montaña Palentina | 1.786 | 30.839 | 17,27 | 4.444.000 | 2.488,2 / 7 | 144 / 15 |
| ADECO-Canal | 2.187 | 28.190 | 12,89 | 8.819.000 | 4.032,5 / 8 | 313 / 9 |
| ADECOCIR | 2.773 | 37.077 | 13,37 | 10.542.000 | 3.802 / 9 | 284,3 / 10 |
| ASAM-Ambasierras | 1.812 | 48.638 | 26,84 | 5.333.000 | 2.943 / 13 | 109,6 / 16 |
| CODINSE | 1.733 | 12.131 | 7,00 | 8.819.000 | 5.089 / 4 | 727 / 2 |
| ASOPIVA | 1.718,52 | 19.173 | 11,15 | 4.444.000 | 2.587 / 15 | 232 / 12 |
| ADEMA | 3.303,0 | 18.439 | 5,58 | 10.542.000 | 3.192 / 12 | 572 / 5 |
| Tierra de Campos | 1.357 | 17.585 | 12,96 | 3.556.000 | 2.620,5 / 14 | 202,2 / 13 |
| Valladolid Norte | 1.208 | 11.322 | 9,37 | 7.056.000 | 5.841 / 1 | 623,2 / 3 |
| ADRI Palomares | 1.954 | 26.508 | 13,57 | 10.542.000 | 5.395 / 2 | 398 / 6 |
| Barco-Pidrahita | 1.658 | 18.183 | 10,97 | 7.222.000 | 4.356 / 6 | 397 / 7 |
| Aliste-Tabara y Alba | 2.019 | 20.020 | 9,92 | 7.222.000 | 3.577 / 10 | 361 / 8 |

Fuente : Consejería de Agricultura y Ganadería, Junta de Castilla y León. Elaboración propia

Tabla 3. Ordenación de los grupos PRODER a partir de sus características generales

| Grupo | Superficie (Km ²) | Habitantes | Densidad | Presupuesto Ecus | Orden Ecus/Km ² | Orden Ecus/hab. |
|---------------------|-------------------------------|------------|----------|------------------|----------------------------|-----------------|
| Asocio de Avila | 3.989 | 52.044 | 13,1 | 3.838.772 | 962,4 / 21 | 73,7 / 21 |
| Tierra de Arévalo | 1.057 | 22.717 | 21,5 | 6.142.035 | 5.812 / 2 | 270,4 / 12 |
| Bajo Tiétar | 678 | 19.096 | 28,2 | 4.606.526 | 6.794 / 1 | 241,2 / 16 |
| ADECO-Camino | 2.836,5 | 18.643 | 6,6 | 7.677.543 | 2.707 / 19 | 412 / 8 ex |
| Mamblas-Arlanza | 1.546,7 | 14.907 | 9,6 | 6.142.035 | 3.973 / 6 | 412 / 8 ex |
| Ribera Duero Burga | 2.097,5 | 23.808 | 11,4 | 6.142.035 | 2.929 / 15 | 258 / 15 |
| Sahagún-Camino | 1.650 | 17.465 | 10,6 | 6.142.035 | 3.722,4 / 10 | 352 / 10 |
| Cuatro Valles | 2.432 | 42.284 | 17,4 | 7.158.648 | 2.943,5 / 14 | 169,3 / 19 |
| Montaña de Riaño | 2.106 | 21.042 | 10,0 | 6.142.035 | 2.916,4 / 16 | 292 / 11 |
| Vega y Valdavia | 1.048 | 9.952 | 9,5 | 4.606.526 | 4.395,5 / 5 | 463 / 4 |
| ACCEDE | 1.030 | 25.330 | 24,6 | 4.606.526 | 4.472,3 / 4 | 182 / 20 |
| ADEZOS | 2.362 | 26.048 | 11,0 | 6.142.035 | 2.600,3 / 18 | 236 / 17 |
| AISDECOM | 1.136 | 12.121 | 10,7 | 6.142.035 | 5.407 / 3 | 507 / 3 |
| Calidad Cuéllar | 2.217 | 11.641 | 10,1 | 6.142.035 | 2.770,4 / 17 | 527,6 / 2 |
| Segovia Sur | 1.549 | 23.285 | 14,6 | 6.142.035 | 3.965 / 8 | 264 / 13 |
| PROYNERSO | 3.104 | 17.004 | 5,4 | 7.677.543 | 2.473 / 20 | 451,5 / 6 |
| T. Sorianas del Cid | 2.400 | 14.506 | 6,0 | 7.677.543 | 3.199 / 12 | 529,3 / 1 |
| Duero-Esgueva | 1.548 | 23.457 | 15,2 | 6.142.035 | 3.968 / 7 | 262 / 14 |
| Ruta del Mudéjar | 1.842 | 28.943 | 15,7 | 6.142.035 | 3.334,4 / 11 | 212,2 / 18 |
| ADISAC | 1.996 | 13.437 | 6,7 | 6.142.035 | 3.077 / 13 | 457,1 / 5 |
| Sayago-C. pueblos | 1.566 | 13.649 | 8,7 | 6.142.035 | 3.922 / 9 | 450 / 7 |

Fuente. Consejería de Agricultura y Ganadería, Junta de Castilla y León. Elaboración propia.