

**LA ESTRATEGIA SOCIO-ECONOMICA LOCAL COMO
FACTOR DE DESARROLLO REGIONAL. EL CASO
DE CASTILLA Y LEON.**

HENAR PEREZ POZA

MONSERRAT TORICES FERNANDEZ

AYUNTAMIENTO DE VALLADOLID

1.- CONCEPTO DE DESARROLLO LOCAL

Los diversos estudiosos del fenómeno del Desarrollo Local aún no se han puesto de acuerdo en elaborar una definición unánime sobre el mismo. Es más, algunos ni siquiera lo han definido, limitándose a estudiarlo analizando sus distintas estrategias.

A pesar de todo, daremos un concepto genérico de Desarrollo Local, cuyas características puedan ser asumidas por la mayoría de los autores, aún sabiendo que cualquier definición sobre un tema tan complejo pecará de sesgada.

El Desarrollo Local será el desarrollo integral de una zona determinada que a través de la potenciación de sus recursos endógenos logre un incremento del empleo y de la calidad de vida de sus ciudadanos.

- Desarrollo integral: Porque conlleva no sólo el desarrollo económico, sino también cultural, medioambiental, etc. De forma que la idea de "globalidad" sea fundamentalmente en este tipo de desarrollo.
- De una zona determinada: La territorialidad descentralizada es un elemento clave.

Normalmente cuando se habla de Desarrollo Local se está haciendo referencia a municipios o asociaciones de éstos (Comarcas, mancomunidades, etc.), aunque existen autores que haciendo una utilización amplia del término "local" lo apliquen también a provincias y regiones.

- Potenciación de sus recursos endógenos: Es decir, potenciando coordinadamente aquellos recursos que proceden del propio territorio que se pretende desarrollar y que pueden ser de diversa índole: económicos, humanos, tecnológicos, materiales, etc.
- Incremento del empleo y de la calidad de vida de sus ciudadanos: Según todas las encuestas realizadas al respecto, el paro es la principal preocupación que tienen la mayoría de los españoles. Por tanto, reducirlo debe ser uno de los objetivos prioritarios de las distintas Administraciones.

La consecución de un mayor nivel de empleo (tanto por cuenta ajena, como propia), será el resultado de toda una serie de medidas y acciones multidisciplinarias que se pongan en marcha.

El incremento de la calidad de vida de todos los ciudadanos de un territorio es el fin último del Desarrollo Local. Aumentar la renta per cápita no conlleva por sí solo un incremento de la calidad de vida. También deben conjugarse otras variables: ocio y tiempo libre, ecología y medioambiente, equipamientos e infraestructuras, sanidad, educación, etc.

Una combinación global y equilibrada de estos indicadores nos dará como resultado el nivel de vida que tiene una comunidad.

2.- SITUACION ACTUAL

El modelo económico de crecimiento local empezó a tomar auge en los 80, debido principalmente, según la teoría del profesor Vázquez Barquero, a dos causas: Reestructuración de los sistemas productivos (ajuste de carácter espacial, nuevas fórmulas de acumulación de capital, adaptabilidad a los cambios tecnológicos, etc.) y reestructuración del Estado (descentralización y revalorización de las Administraciones Locales como agentes de desarrollo).

Actualmente cada vez son más los organismos, agentes e instituciones que toman conciencia del importante papel que el Desarrollo Local debe jugar en la economía. Sin embargo, aún no tiene un marco legal e institucional definido.

ESTRATEGIAS

No existe un modelo ideal y único de Desarrollo Local ya que se producen una gran variedad de situaciones. Es más, a situaciones similares hay que dar respuestas similares, pero nunca idénticas.

Aún así, las estrategias capaces de impulsar procesos de innovación tanto económicos como sociales e integradas en forma coordinada en procesos de Desarrollo Local, presentan unos rasgos comunes que, según criterios de la Comisión de las Comunidades Europeas y de la OCDE, son los siguientes:

- Son el resultado de la gestión empresarial de los agentes locales que rechazan una mentalidad de dependencia y de esperar soluciones externas, multiplican las iniciativas innovadoras y las propuestas de acciones, se arriesgan y movilizan las energías y los recursos para que emerjan nuevas ideas y nuevos proyectos de empresas y de desarrollo.
- Están diversificadas y constituyen respuestas adecuadas a los problemas de ajuste estructural con los que se enfrentan las diversas economías y empresas locales.
- Son de naturaleza endógena y buscan revalorizar el conjunto de los recursos locales y optimizar la utilización del principal de estos recursos, el humano, desarrollando estrategias de formación adecuadas y tratando de movilizar las energías, las aptitudes y las sinergias locales. Tratan de mejorar el entorno inmediato de las empresas y el "ambiente de negocios".
- Son asociativas. Actúan sobre la base de asociaciones entre representantes públicos y privados y trabajan con nuevas formas de funcionamiento, decisión y acción.

- Carácter descentralizado. Conduce a la redefinición del papel de las Administraciones Centrales, ya sea a través de la desconcentración de atribuciones en los niveles regionales y locales, ya sea delegando ciertas competencias en las sociedades locales, en organismos mixtos (público-privado) locales, o en organismos del sector privado. Facilitan la colaboración entre agentes nacionales, regionales y locales, y permiten movilizar recursos financieros privados complementarios a través de diversos mecanismos.
- Son integradas o multidimensionales. La ayuda a la creación de empleo no es ya el resultado de acciones sectoriales y puntuales, sino producto de todo un proceso de innovación en materia de creación y gestión de PYMES, de elaboración de nuevos productos, de desarrollo de nuevos procedimientos, de búsqueda de nuevos mercados y de nuevos sistemas de financiación. Estos procesos de innovación se extienden también al campo social.
- Son estrategias a largo plazo que deben complementarse con políticas de carácter macroeconómico.
- Aportan una dinámica que permite afrontar con mayor flexibilidad y creatividad los cambios económicos y sociales a los que se enfrenta actualmente la comunidad internacional.

Para que estas estrategias tengan éxito es imprescindible elaborar previamente un plan estratégico del territorio sobre el que se va a actuar. En él se analizarán las potencialidades, se descubrirán los puntos fuertes y débiles y se establecerán los objetivos y estrategias que a corto, medio y largo plazo se puedan alcanzar. Dará una información sistematizada sobre el territorio y su entorno, para luego poder actuar con mayor precisión y acierto.

MEDIDAS Y ACTUACIONES

Las medidas y actuaciones llevadas a cabo para el Desarrollo Local son tan múltiples y diversas que explicarlas sobrepasaría la extensión de esta comunicación. Por ello, nos limitaremos a reseñar que pueden agruparse en seis grandes bloques: Acciones para la promoción económica, acciones de información, orientación y asesoramiento, acciones para el equipamiento de infraestructuras e innovación, acciones de formación, acciones de coordinación, cooperación y relaciones institucionales y acciones que inciden en el entorno social.

INSTRUMENTOS

Para que el Desarrollo Local sea eficaz y consiga sus objetivos, es necesario que se dote de estructuras territorializadas.

Son numerosos los instrumentos utilizados para el Desarrollo Local, sin embargo los fundamentales son: Sociedades Anónimas Públicas, Centros de Empresas, Centros de Servicios, Centros de Formación, Sociedades de Capital Riesgo y Agencias de Desarrollo Local (en sus diferentes acepciones).

Dada la importancia que éstas últimas han tenido para el Desarrollo Local, pasaremos a continuación a analizarlas con más detalle.

Según Luciano Sánchez Pérez-Moneo, las Entidades de Desarrollo Local "constituyen una red territorializada que supera su consideración de instrumento para ser considerada recurso estratégico para el desarrollo".

A continuación presentaremos algunas de sus características, de acuerdo con los datos extraídos del estudio que sobre las mismas ha realizado la Asociación Española para el Desarrollo Económico Local (ADELA).

A.- DATOS GENERALES

| <u>Concepto</u> | <u>%</u> |
|---|----------|
| - Carácter de las Entidades | |
| * Público | 91,5 |
| - Relación de dependencia | |
| * De la Administración Local | 87,2 |
| - Tamaño de los Municipios | |
| * Entre 20.000 y 100.000 habitantes | 38,3 |
| (Si ampliamos a 200.000, más de la mitad) | |
| - Distribución por Comunidades Autónomas | |
| * Andalucía, Cataluña y Madrid | 63,8 |
| - Distribución por Provincias | |
| * Barcelona, Madrid y Sevilla | 48,9 |
| - Número de personas del equipo | |
| * Superior a nueve | 51 |

B.- TIPO DE INICIATIVAS

B1).- Actuaciones de promoción del tejido empresarial en el ámbito local.

| <u>Concepto</u> | <u>%</u> |
|---|----------|
| - Información para puesta en marcha y consolidación empresarial | 87,7 |
| - Orientación y asesoramiento a promotores | 85,1 |
| - Asistencia técnica específica | 52,7 |
| - Servicios de formación | 92 |
| - Seguimiento y tutelaje de iniciativas empresariales | 70 |

B2).- Actuaciones relacionadas con infraestructuras, medios técnicos, etc. para iniciativas locales concretas.

| <u>Concepto</u> | <u>%</u> |
|---|----------|
| - Creación de empresas..... | 83 |
| - Estudios de viabilidad relacionados con infraestructuras para el desarrollo | 70,2 |
| - Estudios socioeconómicos | 70,2 |
| - Centros de formación | 66 |
| - Centros de empresas | 48,9 |
| - Otras iniciativas: | |
| * Promoción de suelo industrial | 36,2 |
| * Mejora de infraestructuras productivas..... | 31,9 |
| * Proyectos de desarrollo integrado..... | 29,8 |
| * Promoción de suelo urbano | 19,1 |

Concluiremos este apartado sobre la situación actual, diciendo que son muchas las ciudades y comarcas de nuestro país que de una u otra forma están llevando a cabo experiencias de Desarrollo Local: Desde Barcelona (que ya en 1986 tenía una Agencia encargada de desarrollo económico), hasta la Mancomunidad de Municipios del Bajo Guadalquivir (que agrupa a nueve pueblos, entre ellos al emblemático Lebrija), pasando por Getafe, Vitoria, Cornellá de Llobregat, etc.

También son muchos los agentes sociales y económicos implicados en estas experiencias. Mención especial merece el caso de Iberdrola porque es uno de los escasísimos ejemplos en España en que una empresa privada de su envergadura entiende lo que es el Desarrollo Regional y Local y está dispuesta a realizar aportaciones en este campo.

3.- SITUACION REGIONAL. INFLUENCIA DE LAS POLITICAS AUTONOMICAS EN EL DESARROLLO LOCAL.

Se puede considerar, por tanto, que el nivel regional representa un estado intermedio entre los niveles comunitario y local. Hay que hacer, en este punto, una reflexión sobre las estrategias de política regional a nivel comunitario, donde el modelo de desarrollo que domina es el de "crecimiento endógeno". Se trata de una orientación teórica basada en que los recursos productivos regionales (mano de obra, técnicas de producción, entorno físico natural y urbano, etc.) "están localizadas en una misma área y son parcialmente fijos", tal como apunta Capellin, ya en 1988.

La estrategia a seguir debe de tener como objetivo no la movilidad de los factores de producción (como sugerían enfoques neoclásicos y Keynesiano) sino un completo uso de la productividad y recursos locales. Este enfoque del potencial endógeno tiene su articulación en los Planes de Desarrollo Regional (más adelante haremos algunas reflexiones sobre el Plan de Desarrollo Regional de Castilla y León y la incidencia de este en el desarrollo de sus municipios).

¿Cual es la repercusión de las decisiones supralocales en las estrategias de desarrollo de los municipios?. La respuesta parece lógica, las repercusiones son infinitas. Es imprescindible por tanto la continua interconexión de los responsables de las Instituciones regionales y locales para la coordinación de sus estrategias en torno a un objetivo común, el desarrollo, el crecimiento económico y la mejora de la calidad de vida de sus ciudadanos.

El caso de Castilla y León es especialmente singular, la disposición de sus núcleos de población, la diversidad de tamaños y peculiaridades, la gran cantidad de espacio rural escasamente poblado, y su enorme extensión hacen extremadamente difícil el papel de coordinador de iniciativas.

Un efecto distorsionador añadido a la complicada perspectiva, los constituye el proceso de transferencia de competencias. Proceso iniciado pero no finalizado que exige el reparto de obligaciones y tareas entre todas las administraciones. Reparto que, de no estar bien delimitado, puede crear lagunas o duplicidad en la prestación de servicios al ciudadano, o la parcelación en los mismos.

Teniendo todos estos ingredientes en cuenta, se puede hacer una revalorización de la influencia que el Plan de Desarrollo Regional de la Junta de Castilla y León para el período 1994-1999, va a tener en los municipios, y por ende, en los ciudadanos de la región castellano-leonesa. Para ello veamos previamente cuál es la situación, cuáles son los factores que retardan el desarrollo de la región y de sus ciudades. Estos factores son básicamente los que siguen:

- Elevada dimensión territorial.
- Dispersión de la población.
- Infraestructuras deficientes.
- Insuficientes redes de distribución y acceso a mercados.
- Escasa cultura empresarial.
- Tejido productivo con escasa incorporación tecnológica.
- Retraso histórico y escaso aprovechamiento de la situación geográfica y de los recursos disponibles.
- Lento proceso de asunción de competencias.
- Amplia repercusión negativa de la P.A.C. (Política Agrícola Común).

Estos son los principales factores del retraso. Por contra, existen unos potenciales de desarrollo importantes que se pueden sintetizar en los siguientes:

- Inmejorable situación geográfica.
- Disposición de importantes recursos naturales.
- Considerable volumen de producción energética.
- Significativo potencial turístico.
- Elevada propensión al ahorro.
- Territorio objetivo 1, especialmente favorecido por las políticas regionales comunitarias.

De la confrontación entre factores de retroceso y potencialidades, el gobierno regional extrae los objetivos y acciones de interés para el desarrollo regional, que se engloban en grandes bloques como:

- 1.- Fomento de la actividad productiva.
- 2.- Política de empleo y formación profesional.
- 3.- Políticas sectoriales.
- 4.- Infraestructuras económicas.

- 5.- Equipamientos sociales.
- 6.- Medio ambiente.
- 7.- Cooperación Local.
- 8.- Equilibrio territorial.

Una vista general del Plan permite pensar que todas las demandas están cubiertas y todos los sectores contemplados. Será sin embargo, la ejecución del mismo la que determine la idoneidad de esta estrategia regional. A pesar de ello, se trata de una planificación no consensuada con Ayuntamientos y Diputaciones, lo cual incumple los principios básicos de partida, que se apuntan al comienzo del apartado: el municipio como unidad privilegiada de planificación y actuación, dentro del enfoque de crecimiento endógeno.

Respecto del bloque de medidas 7 -Cooperación local- se refiere únicamente a pequeñas inversiones en infraestructuras, en municipios de la región, y no algo más ambicioso como la coordinación interinstitucional.

Hay que hacer referencia a una medida como la creación de una Agencia de Desarrollo Regional, que entre sus funciones prevé la promoción, impulso y coordinación de las actividades públicas y privadas reactivadoras del sistema productivo, la potenciación del desarrollo integrado y equilibrado, y el apoyo al entorno económico. Del análisis del papel de las Agencias de Desarrollo en la política regional española, se concluye un balance positivo, en la medida con que han contribuido a consolidar el proceso de cambio hacia una nueva política industrial regional, incorporando objetivos y programas innovadores a través de un soporte organizativo de carácter empresarial; siempre teniendo presente el protagonismo local. Su inmediata aprobación y puesta en marcha, será un importante elemento estratégico para la región en los próximos años.

4.- ANALISIS DE EXPERIENCIAS

Castilla y León tiene ciudades y comarcas muy diferentes entre sí; el marcado carácter rural va a definir uno de sus rasgos más significativos. Sería demasiado amplio un análisis pormenorizado de todas y cada una de las iniciativas de desarrollo emprendidas en los diversos territorios; por ello haremos referencia a algunas que por unas cosas o por otras permiten tener una visión global de la situación regional. Estos casos serán los de León, Salamanca, Valladolid, así como un vistazo panorámico a las iniciativas de desarrollo rural emprendidas en diferentes áreas de nuestra región. Hay otras experiencias significativas como la de la Fundación para el Desarrollo Provincial de Burgos, o el Plan de Desarrollo Integral de la Diputación de Soria que cuenta entre sus iniciativas con la creación de una Agencia de Desarrollo.

Veamos de forma pormenorizada las siguientes:

Plan Estratégico de PALENCIA

Palencia se suma, al cada vez mayor número de ciudades que consideran que el Desarrollo Local debe pasar por la elaboración de un plan estratégico que analice sistemáticamente la situación de partida de la zona y su posible evolución, para poder planificar con más rigor y eficacia el futuro desarrollo integral, especialmente a medio y largo plazo.

El promotor y coordinador del Plan ha sido el Ayuntamiento. Ha habido un acuerdo explícito entre la mayoría de los agentes sociales y económicos: Ayuntamiento, sindicatos, asociaciones empresariales, Confederación de Cámaras de Comercio, Cajas de Ahorros y Junta de Castilla y León. Las causas de la ausencia de la Diputación Provincial habría que buscarlas en motivos políticos e incluso personalistas.

Tras el acuerdo alcanzado, en 1993 se encargó la elaboración del Plan a una empresa privada, concluyendo su trabajo en el mes de marzo del presente año.

La estructura del Plan Estratégico "Palencia 2000" es la siguiente:

- 1 objetivo central.
- 3 líneas estratégicas.
- 11 objetivos estratégicos.
- 67 acciones estratégicas.

Objetivo central: según especifica el propio Plan, el objetivo será hacer de Palencia una capital atractiva, moderna y reconocida exteriormente, que impulse su desarrollo socioeconómico a través de la actividad industrial y sus posibilidades logísticas, en equilibrio con el medio natural y en el marco de una integración efectiva con el entorno, comarcal, provincial y regional.

Líneas estratégicas y objetivos estratégicos:

1.- Potenciar la ciudad y la comarca como centro industrial en el marco de una política integrada con los municipios más próximos. Para conseguirlo se han definido cuatro objetivos estratégicos:

- * Impulsar la integración de políticas municipales de desarrollo industrial a través de mecanismos de coordinación comarcal.
- * Impulsar acciones de apoyo al desarrollo del tejido industrial y a la generación de nuevas iniciativas empresariales.
- * Impulsar la mejora de cualificación tecnológica de las empresas y de la mano de obra de la comarca, que permita la dinamización industrial.
- * Impulsar la potenciación de los servicios industriales (actividades logísticas en la comarca en combinación con servicios avanzados a la empresa).

2.- Potenciar y desarrollar el atractivo externo de la ciudad, a través de recursos autóctonos diferenciales. Esta línea tiene los siguientes objetivos estratégicos:

- * Mejorar la oferta educativa de la ciudad.
- * Adecuar y equilibrar la oferta de servicios personales en Palencia.
- * Mejorar la accesibilidad y el medio ambiente urbano.

3.- Impulsar Palencia como punto modal de la red de ciudades que forman León, Burgos y Valladolid, como área económica e industrial que lidere el desarrollo de Castilla y León. Se logrará a través de cuatro objetivos:

- * Impulsar la constitución de organismos interciudades de ámbito regional, a partir de la potencialidad de los núcleos urbanos provinciales: Valladolid, Palencia, Burgos y León.
- * Desarrollar un sistema de infraestructuras de comunicación que posibiliten la proyección interregional de la macroárea.
- * Coordinar acciones de proyección empresarial, económica e industrial de interés general para las cuatro ciudades.

Acciones estratégicas: son los proyectos estratégicos individuales a ejecutar y se enmarcan dentro del objetivo central y las líneas y objetivos estratégicos.

Se diferencian tres niveles en la ejecución de las acciones según sea su prioridad máxima, intermedia o menor.

El Plan en su conjunto nos parece más un modelo deseable que posible. A la hora de llevarlo a la práctica se puede encontrar con varios problemas, entre ellos: fortísimo nivel de compromiso y de coordinación que deben tener todos los agentes implicados; reticencias e incluso objetivos estratégicos antagónicos con el resto de las ciudades ya mencionadas (Valladolid, León y Burgos); dependencia en 26 actuaciones de otros agentes distintos a los que integren el Plan, hablando estrictamente, porque hay otras actuaciones en las que es muy fuerte el componente externo, y dificultad en conseguir los enormes recursos financieros que hacen falta para acometer las acciones proyectadas.

A esto habría que añadir que aunque está previsto en el Plan, aún no se ha creado una Agencia de Desarrollo Local, ni existen indicios de que vaya a crearse a corto plazo, ya que el Plan no tiene un presupuesto específico para la realización de sus objetivos. No existe por tanto, una estructura intermedia que coordine, gestione, presione y evalúe, con la pérdida de eficacia que esto conlleva.

A pesar de todo, nos parece positivo que se haya dado el primer paso en la concertación económica y social y creemos que la elaboración del Plan (aún con sus puntos débiles) puede ser un importante factor para el Desarrollo Local de Palencia, siempre que se introduzcan paulatinamente los factores correctores necesarios.

SALAMANCA

En este caso nos vamos a referir a la estrategia emprendida para el conjunto de la provincia, estrategia que por su integralidad e impacto es digna de mención en esta comunicación.

Iniciativa de reciente creación, se forma la declaración SALAMANCA EMPRENDE en Julio de 1993, englobando a las siguientes instituciones: Diputación de Salamanca, Cámara de Comercio e Industria, Caja de Ahorros de Salamanca y Soria, Confederación de Asociaciones Empresariales Salmantinas, Federación de Salamanca, Universidad Pontificia y Ayuntamiento de Salamanca. El compromiso allí adquirido se concretaba en torno a un Plan de Acción para el Desarrollo de las Potencialidades de Salamanca.

La razón última de esta iniciativa está en la necesidad de crear un mecanismo de promoción capaz de actuar íntegramente y a nivel local sobre el conjunto del espacio económico salmantino; criterios estos que inspiran esta comunicación. Para su mayor estabilidad y eficacia se le dotó de la forma jurídica de Consorcio.

Para la consecución de los objetivos estratégicos se identifican tres ejes básicos:

- La adecuación del territorio a los retos del presente por medios de la mejora global de los equipamientos.
- La implantación de programas destinados a regenerar el tejido económico de la provincia partiendo de un uso innovador de recursos y capital humano.
- Transformación radical de las estructuras y hábitos de la Administración Provincial.

La concreción de los fines precedentes sólo será posible con la participación de todas las instituciones. El Plan, según sus redactores, no agota las demandas provinciales, sino que representa una línea del avance detrás de la cual se sumarán y ordenarán otras iniciativas paralelas y posteriores.

Las acciones que responden a las necesidades prioritarias, disponen de un importante efecto multiplicador y estructurante de la política global de desarrollo. En el momento inicial SALAMANCA EMPRENDE se estructura en cuatro bloques de programas:

1.- Infraestructuras. Inversiones para el Desarrollo.

Se corresponde básicamente con el Plan de Inversiones Públicas de la Diputación Provincial. Sus ejes estratégicos se derivan de dos objetivos fundamentales: la inversión generadora de empleo y desarrollo económico, y la racionalización de la gestión técnica y administrativa, para posibilitar la mejora de los índices de calidad y optimizar la relación coste/beneficio.

Este área se concentra en:

- 1.1.- Plan Provincial de Obras de Infraestructura y Equipamiento.
- 1.2.- Plan Provincial de Carreteras.

2.- Vivir con el medio ambiente.

La cuestión ambiental, además de servir de criterio orientador para las actuaciones de las demás áreas, incorpora programas centrados en la intervención frente a la desertización, la escasez y contaminación del agua y la acumulación de residuos sólidos.

Se trata de compatibilizar la protección del medio natural con su utilización racional y no destructiva, que se concreta en:

- 2.1.- Plan de Desarrollo Forestal.
- 2.2.- Plan de Saneamiento Medioambiental.
- 2.3.- Apoyo formativo al cambio cultural y organizativo para la recogida selectiva de residuos sólidos y su reciclaje.

3.- Trabaja lo nuestro.

Agrupar cinco programas encaminados a facilitar el despliegue del potencial económico mediante las estrategias que busquen la sinergia entre el capital humano y los recursos propios de desarrollo. Esos programas son:

- 3.1.- Creación de un fondo económico para favorecer la generación de redes de PYMES.
- 3.2.- Aprender a emprender en las rutas de Salamanca.
- 3.3.- Las Universidades investigan para Salamanca.
- 3.4.- Nuevas iniciativas.
- 3.5.- Iniciativas NOW - Nuevas Oportunidades para las Mujeres.

4.- Administración abierta.

Programas encaminados a lograr una mejora integral de la gestión pública provincial, y que inciden en cuestiones organizativas, tecnológicas, culturales. Ello se deberá de reflejar en la desburocratización de los procesos administrativos y el servicio a la estrategia de la calidad total.

Se traduce en:

- 4.1.- Adecuación de los espacios físicos.
- 4.2.- Formación permanente de los trabajadores.
- 4.3.- Informatización.
- 4.4.- Mejora de la gestión presupuestaria.

Esta iniciativa, que constituye un auténtico Plan de Desarrollo Provincial, contiene, a primera vista, todos los ingredientes necesarios para su buen funcionamiento; cuenta con el consenso de los agentes, con recursos financieros de diversas administraciones, con un complejo abanico de áreas de actuación, y con un planteamiento global innovador. Es, por tanto, una experiencia que podría ser trasladable a las peculiaridades de otras provincias, tanto de nuestra región como del territorio comunitario.

VALLADOLID

Siempre que se pretenda analizar la situación de un territorio desde el punto de vista estratégico, hay que hacerlo desde una perspectiva global, analizando las sub-estrategias de cada uno de los agentes locales, y el grado de interrelación de las mismas.

El caso de Valladolid, capital política y administrativa de la región, hace este extremo aún más complicado. Una enorme cantidad de agentes, la presencia de todas y cada una de las instituciones que actúan en la región, y su propia estructura socio-económica así lo determinan. Dejando a un lado la presencia de la institución regional que ya ha sido objeto de otro apartado, contamos con un sinfín de entidades que de forma parcelada trabajan en favor de la evolución de la ciudad, (tratamiento aparte constituirla el trabajo desarrollado por la Diputación Provincial) nos centramos, por tanto, en el municipio de Valladolid.

Los principales representantes de esas aportaciones, en la ciudad de Valladolid son: Cámara de Comercio e Industria, Cámara de Contratistas, AVADECO (Fundación de Comercio), AVECO, organizaciones sindicales, otras empresariales, movimiento asociativo (cultural, recreativo, de colectivos...), Cajas de ahorro y bancos, centros educativos y de formación, entre los que destaca la Universidad, con todos sus centros y dependencias: fundación Universidad-Empresa, empresas privadas, colegios profesionales... Cada uno de ellos incide en ámbitos como la promoción económica, la formación, el medio ambiente, o varios conjuntamente.

El tejido local se entremezcla en colaboraciones y proyectos compartidos. El arbitro de la actividad del municipio es el Ayuntamiento de la ciudad, su estrategia global es lo que vamos a desarrollar a continuación.

La estructura de la planificación del Ayuntamiento de Valladolid se inspira en las líneas de mejora de las infraestructuras y de las condiciones urbanísticas, ampliación de servicios y de colectivos de atención, aprovechamiento de los recursos locales, difusión nacional e internacional de la ciudad.

Para ello, los programas sectoriales se engloban en cinco áreas de actuación directa:

- Área de Urbanismo y Planeamiento. La aportación de este área al desarrollo de la ciudad es evidente. A través del Plan General de Ordenación Urbana y de todas las figuras de planeamiento que emanan de él, el municipio dispone del medio de ofrecer a los ciudadanos, las empresas y las organizaciones, condiciones idóneas para garantizar el desarrollo de la actividad socio-económica (dotación de suelo industrial), la disponibilidad de vivienda, de locales comerciales, de áreas de

esparcimiento, de distribución del tráfico rodado..., elementos vitales desde el punto de vista del desarrollo.

Para ello se cuenta con diferentes instrumentos como son los acuerdos con SEPES (Sociedad Estatal de Promoción de Suelo), o la Sociedad Municipal de Suelo y Vivienda (VIVA); que trabaja en su primera fase en la promoción de viviendas en el municipio.

La reciente aprobación de la Revisión del P.G.O.U. combina dos objetivos claros: acondicionamiento del Casco Histórico (a través de su Plan Especial) y mejora de dotaciones en el resto de la ciudad, así como su propia ordenación. Sin embargo, las actuaciones no siempre son tan rápidas y eficaces como se desearían.

- Area de Medio Ambiente, Salud y Consumo. El concepto "desarrollo sostenible" del que se ha hablado en apartados precedentes, no se refiere a otra cosa que a la consecución de un crecimiento compatible con el medio ambiente. El trabajo por la calidad de vida y la salud pasa por la defensa de las condiciones ambientales.

El buque insignia del Area lo representa el programa "Valladolid Ciudad Saludable", proyecto integrado de actuación que combina programas de promoción de la salud con otros como una completa red de medidores de contaminantes, experiencias de reciclaje de residuos, etc. La relevancia del programa se pone de manifiesto a través de su presencia en diferentes foros europeos: el Ayuntamiento de Valladolid pertenece y participa activamente en los trabajos de la Comisión de Medio Ambiente de la red EUROCITIES, red de ámbito europeo que cuenta con la presencia de las ciudades más importantes de Europa.

Es tal la importancia de la cuestión a nivel internacional que se habla ya como disciplina aparte del "medio ambiente urbano". Su relativa juventud y su gran cantidad de posibilidades hacen que quede mucho camino de recorrer.

- Area de Bienestar Social. Se integran subáreas como educación, cultura, servicios sociales, juventud y deportes. Su objetivo global es el de mejorar las condiciones de vida de todos y cada uno de los ciudadanos de Valladolid, a través de infraestructuras y servicios.

Se persigue la dinamización de todos los recursos locales (polideportivos, teatro y salas de exposiciones, colegios,...) y de los agentes locales (movimiento asociativo en general).

La educación, la actividad cultural, los servicios de carácter social, la formación y los servicios para jóvenes, el deporte, etc. son los baremos que miden el grado de desarrollo de una ciudad y la calidad del mismo.

- Area de Economía y Hacienda. Refiriéndonos en este área a la parte específica de acciones externas, la principal baza del municipio es de reciente creación; con SODEVASA (Sociedad de Desarrollo Económico de Valladolid, S.A.) se culminará una trayectoria de planificación, en favor de la actividad económica local, y se consolidará en la Agencia de Desarrollo, la política que ha funcionado de hecho durante los últimos años.

Proyectos como la creación de una completa área de Transportes Integrados de Mercancías, la dotación de un Centro de Servicios a las Empresas o el afianzamiento de los programas de formación para la iniciativa empresarial son elementos de una estrategia que para su correcta aplicación precisan de la colaboración y participación de otros agentes sociales.

En este área se incluyen la importante tarea del Departamento de Asuntos Comunitarios, que denota el posicionamiento del Ayuntamiento de Valladolid respecto de las instituciones de la Unión Europea.

- Área de Organización. Área de carácter básicamente interno. No obstante tiene la importancia fundamental de velar por la correcta y accesible atención al público, así como la de ser el artífice de las relaciones institucionales a todos los niveles territoriales.

Los cambios socio-políticos y económicos de los últimos años han llevado al Ayuntamiento de la ciudad a consensuar con los agentes locales la necesidad de revisión y adaptación de la estrategia, por ello se concibió, y actualmente está en fase de elaboración el Plan Estratégico de Valladolid. Se realiza por consultores externos con el fin de articular los siguientes puntos:

- Definición de la situación de Valladolid en su contexto internacional, nacional y autonómico.
- Identificación del objetivo general que inspire el Plan.
- Líneas estratégicas que posibiliten la definición de las actuaciones.
- La eficaz comunicación del Plan para conseguir la aceptación por parte de los estamentos de la ciudad.
- El diseño de los proyectos operativos y estrategias de implantación.

De los resultados del Plan, que como se ha visto en el caso de Palencia suelen ser demasiado idealistas, se determinarán las bases de estrategia de los próximos años en la ciudad.

DESARROLLO LOCAL

Hasta aquí hemos visto el Desarrollo Local en zonas urbanas de Castilla y León. Sin embargo, en una Comunidad como la nuestra, tradicionalmente agraria, con una amplia extensión de su territorio en zonas rurales, es preciso analizar el Desarrollo Local en el medio rural.

Hablando estrictamente, lo que hoy conocemos como Desarrollo Rural no surge en nuestra región hasta la aplicación del programa europeo LEADER.

La Comisión de las Comunidades Europeas decidió el 15 de Marzo de 1991 adoptar una iniciativa demostrativa de desarrollo local. Así surgió el programa LEADER (relación entre actividades de desarrollo de la economía rural), cuya actuación se ha realizado a lo largo de tres años y que apoyaba el desarrollo de las comarcas situadas en las regiones más desfavorecidas de la Comunidad Económica (Objetivo 1), o zonas rurales de otras regiones (Objetivo 5b).

Su finalidad era demostrar la posibilidad de impulsar el desarrollo de las zonas rurales, mediante un enfoque integrado, concebido a nivel local con participación de la población afectada, a través de sus instituciones y sus organizaciones representativas, constituidas en grupos de Acción Local.

Los grupos de Acción Local son entidades articuladas en una comarca, en las que participan Ayuntamientos, agentes económicos y sociales, entidades financieras u otras entidades tanto públicas como privadas, que canalizan la realización de medidas de desarrollo, junto con su seguimiento y gestión de los recursos financieros.

A continuación, analizaremos el programa LEADER en nuestra Comunidad Autónoma.

Zonas de intervención: De los 52 programas aprobados en España, 7 corresponden a Castilla y León:

- Valle de Amblés y Alberche (Avila).
- Merindades (Burgos).
- Ancares, Fornela, Burbia y Valyarce (León).
- Montaña Palentina (Palencia).
- Sierra de Francia y Béjar (Salamanca).
- Tierra de Pinares (Soria y Burgos).
- Tierra de Campos - Camino de Santiago (Valladolid, Palencia y Burgos).

Grupos promotores

Estas iniciativas fueron aprobadas por ocho grupos de acción local:

- Mancomunidad Municipal Asocio de Avila.
- Centro de Desarrollo Local Merindades.
- Instituto de Promoción Económica de León, S.A.
- Federación ADEMPA.
- Asociación Salmantina de Agricultura de Montaña.
- Asociación de Pinares-Valle para el desarrollo rural integral.
- Asociación Adeco-Camino.
- Colectivo para el desarrollo rural de Tierra de Campos.

Estos grupos están integrados por los siguientes organismos e instituciones:

- 145 Ayuntamientos.
- 2 Diputaciones Provinciales.
- 32 empresas cooperativas y 1 Unión Provincial.
- 25 organizaciones sociales.
- 5 organizaciones sindicales provinciales y 1 empresarial.
- 3 federaciones de asociación.
- 3 Cajas de Ahorro.
- 1 Universidad, 1 Cámara de Comercio, 1 Consejo Económico y Social.

Características socio-económicas

Existen rasgos comunes a todas las zonas en las que se ha desarrollado este programa:

- Graves deficiencias estructurales.
- Desaparición o deterioro de los servicios públicos.
- Fuerte peso del sector agrícola.
- Escasa renovación de las actividades económicas tradicionales.
- Envejecimiento de la población.
- Pérdida o estancamiento de la población y dispersión de la misma.

El ámbito territorial de actuación de los siete programas comprende 11.870 Km², con un número de habitantes de 183.557, por tanto, la densidad media es de 15,45 habitantes/Km².

El programa LEADER intenta dar una solución integral y equilibrada a estos problemas, a través de una serie de medidas y acciones.

Medidas y acciones

Se han realizado en nuestra Región un total de 154 acciones, las cuales se pueden agrupar en las siete categorías definidas por la Comunidad Europea:

- Apoyo técnico al desarrollo.
- Formación profesional y ayuda al empleo.
- Apoyo al turismo rural.
- Formación de pequeñas empresas y servicios locales.
- Valoración y comercialización de productos agrarios locales.
- Otras medidas (promoción cultural, apoyo al asociacionismo, etc.).
- Equipamiento y funcionamiento de los grupos.

En el siguiente cuadro sobre el estado de ejecución de los LEADER de Castilla y León puede apreciarse qué medidas han sido las más utilizadas, sobresaliendo la promoción del turismo rural.

ESTADO DE EJECUCION DE LOS LEADER EN CASTILLA Y LEON
(30 de Abril de 1.994)

| MEDIDAS | Unión Europea | Estado | Junta C.L. | Admón Local | Privado | Total |
|---------------------------|-----------------|---------------|---------------|---------------|-----------------|-----------------|
| 1.- Apoyo técnico | 101,25 | 14,14 | 15,57 | 6,60 | 20,35 | 157,90 |
| 2.- Formación profesional | 181,74 | 42,93 | 28,83 | 10,06 | 138,41 | 401,97 |
| 3.- Turismo rural | 1.288,94 | 75,76 | 273,90 | 487,75 | 1.853,78 | 3.890,13 |
| 4.- PYMES | 587,52 | 20,20 | 46,13 | 199,56 | 1.866,48 | 2.719,90 |
| 5.- Productos agrarios | 241,60 | 0,00 | 82,97 | 28,11 | 389,60 | 742,27 |
| 6.- Otros | 69,10 | 113,03 | 55,98 | 73,71 | 58,04 | 369,86 |
| 7.- Grupo de acción | 224,52 | 15,59 | 69,68 | 7,40 | 37,57 | 354,77 |
| Total comprometido | 2.694,67 | 281,65 | 573,05 | 813,19 | 4.364,24 | 8.726,80 |
| En millones de pesetas | | | | | | |

Elaboración: ALMANSUR. S.A.L

Los resultados del programa piloto LEADER I ha servido para demostrar que el desarrollo rural integrado que pretendía realizar es posible y efectivo.

En el caso de Castilla y León, también ha valido para otras cuestiones fundamentales:

- La coordinación y concertación entre todos los agentes afectados en zonas rurales con escasa o nula tradición en esta materia.
- La toma de conciencia de las autoridades regionales de la importancia que para nuestra Comunidad tiene el desarrollo de las zonas rurales. De hecho ya se han empezado a dictar normas y directrices en este sentido.
- El éxito obtenido con estas experiencias ha dado lugar a que numerosas comarcas de la región se hayan sensibilizado sobre el tema. Tanto es así, que para el LEADER II (1.994-1.999) se han presentado 67 proyectos.

- La creación de una red que aglutina a los 7 proyectos de Castilla y León: HUEBRA, Iniciativas Rurales, con sede en Valladolid, en la empresa de Desarrollo Almansur, S.A.L. A ella podrán incorporarse los LEADER que surjan en esta nueva etapa.

Además de HUEBRA, sólo existe una red de similares características en Andalucía. La idea es formar una red a nivel nacional que agrupe a todos los LEADER y sirva para intercambiar experiencias y como plataforma para conseguir mejor sus objetivos.

5.- PAPEL DE LAS POLITICAS LOCALES EN EL DESARROLLO REGIONAL

Los acontecimientos socio-políticos de los últimos años hacen que el espectro de actuación se amplíe, la dimensión territorial cobra una relevancia espectacular. Cada vez se da más importancia a niveles territoriales que antes habían jugado un papel secundario, es el caso de los extremos, la dimensión comunitaria y la local. Este hecho se pone de manifiesto en la descripción que del nuevo modelo de "desarrollo sostenible" hace Jacques Delors, en el Libro Blanco para el Crecimiento, la Competitividad y el Empleo.

Parece deducirse, por tanto, un itinerario lógico en los procesos de desarrollo regional, parece intuirse también la necesidad de descender a nivel comarcal y municipal a la hora de realizar diagnósticos precisos de las transformaciones económicas y sociales y fijar objetivos para poder detectar así la diferente problemática territorial y elaborar estrategias para una ordenación adecuada. El municipio pasa así a ser el verdadero protagonista.

Abundando en las reflexiones del profesor Mayoral Lobato, se pone de manifiesto que la importancia de las economías locales en el desarrollo regional, tiene que ver con el importante papel que juegan las economías de aglomeración y las externalidades a ellas asociadas, desde los recursos físicos y ambientales que poseen hasta las inversiones económicas y sociales que acogen.

Las economías locales, por sus recursos, por su capacidad de innovación social, y por protagonizar buena parte del crecimiento económico y de las oportunidades de empleo son vitales para el desarrollo regional.

Todas estas consideraciones aplicadas al caso de Castilla y León, nos permiten explicar gráficamente cómo ha sido y cual debería ser la interrelación entre la estrategia de desarrollo regional y las locales.

| SITUACION TRADICIONAL | SITUACION PROPUESTA |
|--|---|
| Ausencia de las Entidades Locales en la elaboración del Plan Regional. | Participación y consenso con las entidades locales en la elaboración del Plan Regional. |
| Concentración de competencias | Delegación territorializada a nivel local de competencias |
| Divergencia de objetivos | Convergencia de objetivos |
| Medidas independientes | Medidas complementarias |
| Prioridad a los recursos externos a la Región | Prioridad a los recursos endógenos de la Región |
| Gestión centralizada | Entidades intermedias |