

JULIO FERNÁNDEZ PORTELA\*

DISTRIBUCIÓN Y DIFUSIÓN  
ESPACIO-TEMPORAL DE LA POLÍTICA  
DE DESARROLLO RURAL EN CASTILLA Y  
LEÓN: DE LA INICIATIVA LEADER I  
AL LEADERCAL (1991-2013)

RESUMEN

La política de desarrollo rural se ha convertido en los últimos veinte años en un elemento clave para lograr el desarrollo de los espacios rurales. A través de una serie de iniciativas llevadas a cabo por la Unión Europea con los programas LEADER, y por el propio gobierno nacional con los PRODER, se ha conseguido diversificar la economía del medio rural basada hasta el momento en la actividad agraria.

El objetivo del artículo consiste en analizar la distribución y la difusión que han tenido las políticas de desarrollo rural en la región de Castilla y León, una de las Comunidades Autónomas con mayor índice de ruralidad del país, a través de las iniciativas comunitarias y nacionales puestas en marcha por los Grupos de Acción Local. Los resultados obtenidos no han sido del todo lo que se esperaban, pero se ha conseguido diversificar económica y socialmente un territorio que estaba condenando a la desaparición.

PALABRAS CLAVE: Castilla y León, política de desarrollo rural, LEADER, LEADER II, PRODER, LEADER Plus, PRODERCAL, LEADERCAL.

ABSTRACT

SPATIO-TEMPORAL DISTRIBUTION AND DESSEMINATION OF THE RURAL DEVELOPMENT POLICY IN CASTILE AND LEON: FROM LEADER I INITIATIVE TO LEADERCAL (1991-2013).

Rural development policy has become a key to the development of rural areas for the last twenty years. Through a series of initiatives undertaken by the European Union, with the LEADER programme, and by the national government itself, with the PRODER, it has been achieved a diversification of the rural economy, based so far exclusively on farming activities.

The aim of this article is to analyze the distribution and dissemination that rural development policies have had in the region of Castile and Leon, one of the regions with the highest index of rurality in the country, through the European Community and national initiatives implemented by Local Action Groups. The results have not been all that was expected but has managed to diversify, and have managed to diversify economically and socially a territory that was doomed to extinction.

KEY WORDS: Castile and Leon, rural development policy, LEADER, LEADER II, PRODER, LEADER Plus, PRODERCAL, LEADERCAL.

---

\* Investigador FPU Departamento Geografía. Universidad de Valladolid. e-mail: jfportela@geo.uva.es  
Fecha de recepción: enero 2012. Fecha de aceptación: junio 2012.

## INTRODUCCIÓN

El sector agrario ha experimentado una serie de transformaciones a lo largo de su historia pero con mayor intensidad desde la segunda mitad del siglo XX. Estos cambios han permitido la adaptación del sector a la nueva situación social y económica del país. Desde los años 50 se ha potenciando una agricultura productivista a través de la aplicación de una serie de medidas como las políticas de regadío, la concentración parcelaria, la generalización de la mecanización o el uso de insumos y fertilizantes entre otros aspectos.

Todos estos acontecimientos contribuyeron a establecer un nuevo modelo agrario en el que primaba un aumento de la producción y de la productividad, a la vez que un descenso en la mano de obra. La consolidación de este modelo ha traído serios problemas en la articulación y en el mantenimiento de los espacios rurales con una disminución de la población activa muy importante, principalmente agraria, siendo los jóvenes los más afectados ante la pérdida de la calidad de vida al disminuir los servicios básicos a la población y la tendencia a la mono especialización económica (MOLINERO & ALARIO, 1994).

Pero estos cambios no se han producido solo en la actividad agraria, sino que han ido más allá, y han afectado a otros sectores y colectivos de población. Según Rico y Gómez-Limón (2008) han sido tres los cambios más significativos que han ocurrido en el mundo rural, a saber: económicos, con un descenso del peso de la actividad agraria en la sociedad rural, e incremento de nuevas actividades alternativas a la agricultura como el turismo rural, la industria agroalimentaria, etc. que han permitido diversificar el tejido económico de estos espacios; las transformaciones demográficas derivadas del proceso de abandono del campo (éxodo rural) dando lugar a una sociedad muy envejecida y predominantemente masculina; y cambios sociales que han provocado mayor interés por parte de las sociedades urbanas hacia el medio rural como un espacio de ocio y recreación.

Todos estos aspectos han contribuido a transformar un espacio rural muy complejo (GÓMEZ, 2011), caótico y heterogéneo pero que, sin embargo, posee una serie de características comunes que lo identifican como tal. Entre las más importantes destacan: el envejecimiento y el descenso de la población, el fuerte peso del sector agrario y la mala accesibilidad en un territorio que representa el 95% de Castilla y León, y sólo el 26% de la población. Estos lugares comparten estas características, pero a su vez, presentan una serie de problemas diversos, lo que dará lugar a emprender diferentes medidas a través de las iniciativas planteadas desde la política de desarrollo rural europea y de los programas nacionales.

En este contexto se comenzaron a desarrollar en Europa una serie de iniciativas comunitarias destinadas a reducir las desigualdades económicas y sociales existentes entre las diferentes regiones europeas. Fue a partir de la década de los 90 cuando se puso en marcha el programa estrella en esta materia, el LEADER I para el periodo 1991-1994, ampliándose posteriormente debido al importante número de iniciativas que se llevaron a cabo a través del LEADER II (1995-2000), el LEADER Plus (2001-2006), y el más reciente LEADERCAL (2007-2013), surgiendo otros programas de similar temática, pero de carácter nacional, como fueron PRODER (1995-2000) y PRODERCAL (2001-2006). Estas iniciativas supusieron un flujo económico muy importante para el medio rural que le permitió acometer inversiones importantes en un espacio deprimido que estaba condenado a la marginación social y su posterior desaparición.

La aplicación de estos programas no garantizaba su éxito, que tenía en el asentamiento de nueva población uno de los principales objetivos. En la mayor parte de los municipios donde se aplicó alguna de estas iniciativas no se consiguió asentar nuevos

pobladores y tampoco se pudieron mantener, por lo que muchos perdieron población. Si experimentaron un crecimiento en la aparición de nuevas actividades económicas que contribuyeron a la creación de un tejido económico más diversificado y algo más sólido que el existente hasta la aparición de estas iniciativas.

#### LA PRIMERA INICIATIVA COMUNITARIA: EL LEADER (1991-1994)

El primer programa que se llevó en esta materia fue el denominado LEADER (Liaisons entre activités de Developement de L'Economie Rural, en español Relaciones entre Actividades de Desarrollo de la Economía Rural). Surge al amparo de la Comisión de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural el 15 de marzo de 1991 según el Artículo 11 del Reglamento (CEE) n.º 4253/88 como una opción para las áreas rurales que se vieron afectadas por las reformas ocurridas en la PAC. Su finalidad era ayudar a estos espacios de la Unión Europea Objetivo 1 y 5b durante el periodo de financiación 1991-1994 fomentando los recursos endógenos que poseían sus territorios para diversificar su economía y crear empleo.

La iniciativa se desarrolló a través de los Grupos de Acción Local (GAL), entidades asociativas responsables de la presentación de los programas comarcales y de la ejecución de aquellos que resultaban seleccionados con el fin de lograr el desarrollo de un territorio. Formados por agentes públicos y privados, fueron los encargados de implantar los Centros de Desarrollo Rural (CEDER), lugar donde se llevaba a cabo la aplicación del programa. El conjunto de municipios integrados en los GAL debían presentar una serie de características económicas, sociales, físicas y humanas semejantes entre ellos, y una población comprendida entre los 10.000 y 100.000 habitantes en su conjunto. A parte de los GAL había otros agentes que podían gestionar la iniciativa LEADER, denominados en estos casos LEADER temáticos, como las Cámaras de Agricultura, Comercio e Industria, Sindicatos, Cooperativas, etc. (NIETO, 2007).

En el caso español la inversión fue subvencionada por los Fondos Estructurales (FEDER, FSE y FEOGA-O), por la Administración Nacional, Regional y Local, así como por la participación de la iniciativa privada, ascendiendo a un total de 387 millones de Euros. Se constituyeron 52 GAL distribuidos por las diferentes CCAA, siendo Andalucía con nueve, y Castilla y León con siete, las regiones con un mayor número de GAL. Se ejecutaron un total de 53 programas de desarrollo rural, uno por cada GAL, más otro que era gestionado por un agente colectivo, agrupando a una población total de 1,9 millones de personas (GARCÍA *et al*, 2005).

En Castilla y León los siete GAL que se formaron fueron: ASOCIO-Ávila, Merindades, Urbión, Tierra de Campos-Camino de Santiago, Ancares, Montaña Palentina y Sierra de Francia y Béjar (ver figura 1).

Posteriormente se convirtieron en ocho al separarse el grupo Tierra de Campos-Camino de Santiago formando por un lado ADECO-Camino y por otro Tierra de Campos (BARDAJÍ & GIMÉNEZ, 1995).

Todos ellos presentaban unas características socio-económicas semejantes con una baja densidad de población, un alto grado de envejecimiento, numerosos municipios inferiores a 1.000 habitantes y una fuerte dependencia del sector agrario. Todos, a excepción de Tierra de Campos-Camino de Santiago, se localizaban en sectores de montaña.

La población activa agraria era muy importante en prácticamente todos los municipios a excepción de aquellos que poseían cierta entidad en el número de sus habitantes

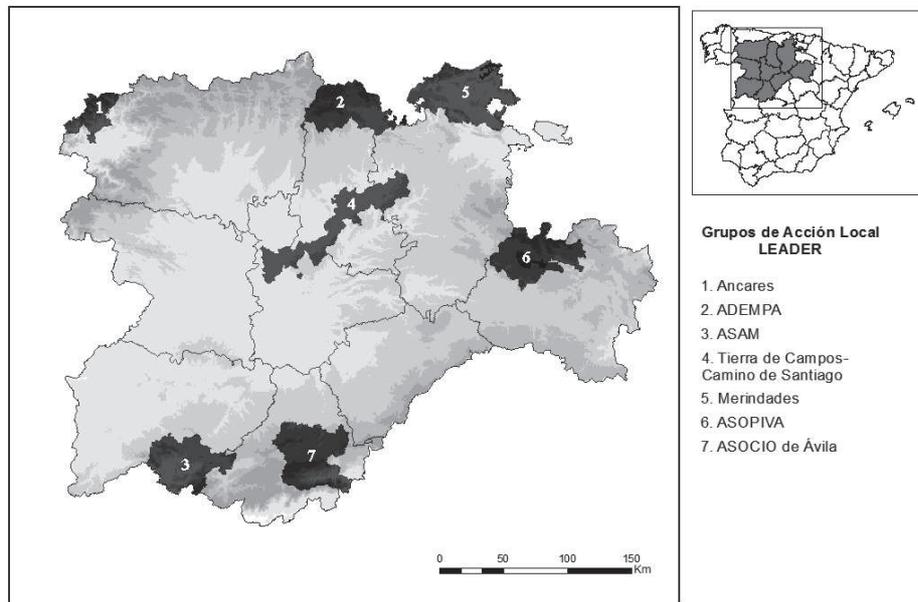


Figura 1. Grupos de Acción Local del programa LEADER. Elaboración propia.

como Aguilar de Campoo y Guardo, en el GAL de la Montaña Palentina, ya que ambos contaban con más de 7.000 habitantes, o Béjar con algo más de 17.000 en el GAL de Sierras de Béjar y Francia.

Las principales actuaciones llevadas a cabo en estos territorios se encaminaron al sector turístico. La mayoría, al ser municipios de montaña, presentaban un paisaje natural muy atractivo, a excepción del GAL Tierra de Campos-Camino de Santiago que se localizaba en el centro de la Cuenca del Duero, al que había que sumar la riqueza histórico-artística de todos ellos, la cultura y su rica gastronomía. Para ello se constituyeron alojamientos de turismo rural que fueron los que concentraron una parte importante de las ayudas, pero también se llevaron a cabo otras iniciativas como la creación de rutas de senderismo, carriles bici, etc.

Algunas iniciativas se encaminaron al ámbito de las empresas agroalimentarias con la valorización de los productos agrícolas típicos de cada territorio creando pequeñas industrias agroalimentarias destacando la producción de embutidos, así como la artesanía.

Finalmente, otras de las propuestas que tuvieron una repercusión importante fueron las que se acometieron en el GAL de Urbión aprovechando sus recursos forestales y madereros.

Los resultados obtenidos con esta iniciativa obtuvieron una buena acogida entre las diferentes poblaciones en las que se aplicó, y consiguieron establecer las bases de un entramado económico que contribuiría a diversificar estos espacios, y que continuaría fomentándose con los diferentes programas que se sucederían en el tiempo.

### LA FUERTE EXPANSIÓN TERRITORIAL DE LA INICIATIVA LEADER: EL NUEVO PERIODO DE FINANCIACIÓN LEADER II (1995-2000)

El importante número de iniciativas propuestas en el LEADER dio lugar a la aparición de un segundo programa denominado LEADER II en el periodo 1995-2000. Las líneas básicas de este periodo de financiación se establecieron en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas (94/C180/12) aprobado por la Comisión Europea el 1 de julio de 1994.

Tenía como objetivo principal asegurar la continuidad del programa LEADER I, y "fomentar las actividades innovadoras realizadas por los agentes locales, sean públicos como privados, en todos los sectores de actividad del medio rural, dar a conocer estas experiencias concretas en toda la Comunidad y ayudar a los agentes rurales de los distintos Estados miembros que lo deseen a inspirarse en los resultados obtenidos por otros territorios y a realizar en común determinados proyectos." (Comunicación de los Estados miembros, Diario Oficial de las Comunidades Europeas N°C 180, 1/7/94;2).

En este segundo periodo se produjo un incremento muy importante del número de espacios financiados en el conjunto de la Unión Europea. La financiación se incrementó en 1.755,15 millones de Ecus superando los 4.000 millones, así como el número de grupos participantes que superó los 1.000 (PÉREZ FRA, 2004; TOLÓN & LASTRA 2007). La mayor parte del presupuesto fue a parar a los países del ámbito Mediterráneo como España, Francia e Italia, y experimentaron un crecimiento importante los países del Centro y Norte de Europa. Podían beneficiarse de esta iniciativa las zonas rurales de las regiones Objetivo 1, 5b, y en esta ocasión las áreas rurales con objetivo 6 (Zonas con muy baja densidad de población, inferior a 8 hab/Km<sup>2</sup>).

En el conjunto español la financiación del programa LEADER II fue de 1.100 millones de Euros, y tenía un peso público de casi un 57% frente al 43% que estaba financiado por el sector privado. Pero la cifras finales dieron la vuelta a estos datos incrementándose de forma considerable la financiación privada, que se situó por encima de la pública, con un 55,6% frente al 44,4% respectivamente, de un monto total de 1.363 millones de Euros (ESPARCIA PÉREZ, 2006).

Este incremento de la iniciativa privada refleja la importante movilización llevada a cabo por los GAL a lo largo del LEADER I, y sobre todo del LEADER II, así como la inquietud y las posibilidades de inversión que vieron los agentes privados en el medio rural, creando un entramado de empresas locales que han aprovechado los recursos endógenos del territorio. El incremento en la financiación de las Administraciones Locales ha supuesto un esfuerzo muy significativo en sus presupuestos económicos, y refleja la confianza que estas entidades han depositado en los programas de desarrollo rural como una medida para dinamizar su territorio.

Se amplió el número de GAL de 52 del LEADER I a 132 en el LEADER II. A estos nuevos grupos hay que añadir un Agente colectivo en la CCAA de La Rioja, como gestor, por lo que en total serían 133 distribuidos en 16 programas de carácter regional entre las diversas CCAA, y un Programa Operativo correspondiente al País Vasco, afectando a un total de 3.233 municipios (40% del total nacional), una superficie de 226.057 Km<sup>2</sup> (45% del territorio español) y a una población de 4,7 millones de personas (12% de la población total).

Su distribución regional refleja de nuevo un claro predominio de los GAL en Andalucía y Castilla y León, que se incrementaron de 9 a 23, y de 7 a 16 respectivamente.

En Castilla y León agrupó a 682 municipios repartidos en 16 GAL con una superficie total de 30.608 Km<sup>2</sup> (una tercera parte de la extensión regional), pero con una población de 324.614 habitantes, el 13% del total de la región.

El objetivo principal del programa LEADER II en Castilla y León era “fijar la población en unos espacios marcados por la atonía demográfica, el vaciamiento y el envejecimiento progresivo, y que, en muchos núcleos no tienen garantizada su supervivencia más allá de una o dos décadas si se mantiene la actual dinámica demográfica. Este objetivo, sin embargo, pasa por la generación de un entorno económico dinámico que permita la creación de puestos de trabajo alternativos a la emigración para las personas jóvenes. Lo que lleva a la promoción de un desarrollo también sostenible que, apoyado en la dinamización del potencial local, promueva una diversificación económica con la que se alcance una mejor calidad de vida para la población de estos espacios rurales. Un desarrollo que, por último, debe ser equilibrado desde el punto de vista espacial, permitiendo una distribución equitativa de la mejora social y económica en el territorio, garantizando el mantenimiento de un entorno respetuoso con su medio natural y cultural” (ALARIO & BARAJA, 2006: 273).

En este objetivo se recoge la esencia del desarrollo rural en una región eminentemente rural como es Castilla y León. Se pretende asentar nueva población con el fin de evitar la pérdida continuada de efectivos demográficos que se estaba produciendo desde el éxodo rural. La solución radicaba en diversificar la economía, principalmente agraria, aprovechando los recursos endógenos existentes, y poder consolidar un tejido económico más sólido capaz de generar empleo.

El total de inversión del programa LEADER II en Castilla y León fue de algo más de 172 millones de Euros. El principal monto de la financiación provenía de las entidades privadas que aportaron el 47,1% del total, frente al 34,5% que provenían de los fondos comunitarios (FEOGA-O, FEDER y FSE) y el restante 18,4 de las Administraciones Públicas nacionales (ver cuadro nº1).

Cuadro 1. Inversión en las diferentes medidas del programa LEADER II en Castilla y León

Medidas	Inversión (Euros)					
	Pública	%	Privada	%	Total	%
<b>(A) Adquisición de capacidades</b>	<b>39.555</b>	<b>91,06</b>	<b>3.884</b>	<b>8,94</b>	<b>43.439</b>	<b>0,03</b>
<b>(B) Programa de Innovación rural</b>	<b>90.377.162</b>	<b>52,67</b>	<b>81.211.970</b>	<b>47,33</b>	<b>171.589.132</b>	<b>99,51</b>
(B1) Apoyo técnico	12.515.536	98,88	141.622	1,12	12.657.158	7,34
(B2) Formación profesional	3.252.876	88,15	437.335	11,85	3.690.211	2,14
(B3) Turismo rural	22.384.830	45,23	27.104.393	54,77	49.489.223	28,70
(B4) PYMES y artesanía	17.473.953	36,51	30.387.349	63,49	47.861.302	27,76
(B5) Valorización de Productos Agrarios	8.993.595	36,15	15.886.897	63,85	24.880.492	14,43
(B6) Medio Ambiente y Patrimonio	25.756.372	78,02	7.254.374	21,98	33.010.746	19,14
<b>(C) Cooperación transnacional</b>	<b>768.006</b>	<b>96,70</b>	<b>26.204</b>	<b>3,30</b>	<b>794.210</b>	<b>0,46</b>
<b>Total</b>	<b>91.184.723</b>	<b>52,88</b>	<b>81.242.058</b>	<b>47,12</b>	<b>172.426.781</b>	<b>100</b>

Fuente: Dirección General de Desarrollo Rural, 2001. Elaboración propia.

La distribución por medidas siguió una línea muy similar al reparto del conjunto español. Fue la medida B: Programa de Innovación rural la que absorbió el 99,51% de la financiación del LEADER II en Castilla y León, a través de las submedidas B3 y B4 que supusieron un 28,70% y 27,76% respectivamente.

La promoción del turismo rural, al igual que en el programa LEADER I, ha sido una de los ejes prioritarios de las inversiones del LEADER II en el conjunto regional. A pesar

de este hecho el desarrollo del turismo rural no se ha producido de forma homogénea sobre el territorio y presentan una fuerte dispersión espacial, ya que no todos los GAL poseen en sus municipios el mismo potencial turístico.

La inversión en esta medida ha sido de casi 50 millones de Euros que han contribuido a la ampliación de las plazas de alojamiento turístico en diferentes categorías, véase: casas rurales, posadas, centros de turismo rural, campings, albergues, etc. Junto a estas iniciativas hay que destacar un conjunto de medidas que tenían como objetivo la promoción de este tipo de turismo y su diversificación con diferentes actividades aprovechando el potencial cultural, artístico y medioambiental de la región.

La inversión en PYMES y artesanía ha sido también muy relevante con más de 47 millones de Euros de financiación aunque los recursos destinados a esta medida se han repartido de forma muy desigual entre los diferentes GAL. Los gerentes y los responsables de los GAL han encontrado numerosos problemas a la hora de llevar a cabo iniciativas empresariales en su territorio ante la falta de promotores dispuestos a invertir en un espacio caracterizado por la atonía demográfica, la carencia de infraestructuras y de otras actividades económicas. A pesar de todo, ha sido una medida muy importante que ha contribuido a crear pequeñas empresas que suministran servicios básicos a la población (comercio, transporte, reparaciones, etc.), pero sobre todo, se han desarrollado empresas destinadas a un colectivo de población de fuerte peso en la región como son los mayores de 65 años con la apertura de numerosas residencias de la tercera edad, centros de atención social y centros de día. También hay que destacar otras actividades en espacios muy concretos como las acometidas por el GAL ASOPIVA (en las provincias de Burgos y Soria) con importantes iniciativas en el sector forestal y la industria maderera.

El resto de iniciativas han tenido un valor económico y social de menor envergadura pero también han contribuido a la diversificación económica del territorio. La valorización de los productos agrarios se ha encaminado principalmente a la aparición de algunas industrias agroalimentarias que han aprovechado los recursos endógenos de su territorio como las uvas, la leche o la carne, y han creado nuevas instalaciones destinadas a la elaboración de vinos, la fabricación de quesos o la producción de embutidos. A estas actividades hay que sumar las mejoras ocurridas en las explotaciones mediante la adquisición de nueva maquinaria, la difusión a través de ferias alimentarias y gastronómicas, o la aparición de nuevos cultivos alejados de los tradicionales como las frambuesas, las setas y las trufas, y las explotaciones ganaderas de avestruces y codornices.

El LEADER II ha supuesto un impulso importante en la creación de nuevos puestos de trabajo en estas áreas rurales. A pesar del empleo generado, unas 1.500 personas (50% menores de 35 años, y un porcentaje parecido corresponde a las mujeres), la población ha experimentado un retroceso muy importante acentuando el envejecimiento en las áreas rurales (GORDO GÓMEZ *et al*, 2008), por lo que no se ha conseguido uno de los objetivos primordiales del LEADER II. La mejora de las infraestructuras y la generalización del uso del automóvil privado permitan desplazarse diariamente a la mayor parte de los nuevos trabajadores desde la ciudad a su puesto de trabajo evitando establecer su residencia en el medio rural.

La distribución del empleo creado en el LEADER II entre unos grupos y otros ha sido muy importante. Han sido los grupos situados en la provincia de Soria ASOPIVA y ADEMA los que más empleos han generado con 221 y 212 respectivamente (ver figura 2). A estos dos grupos hay que sumar el de Merindades en la provincia de Burgos y AGALSE entre Burgos y Soria con 150 y 120 nuevos empleos respectivamente. Estos datos reflejan que los GAL situados en estas dos provincias han sido los más dinámicos y

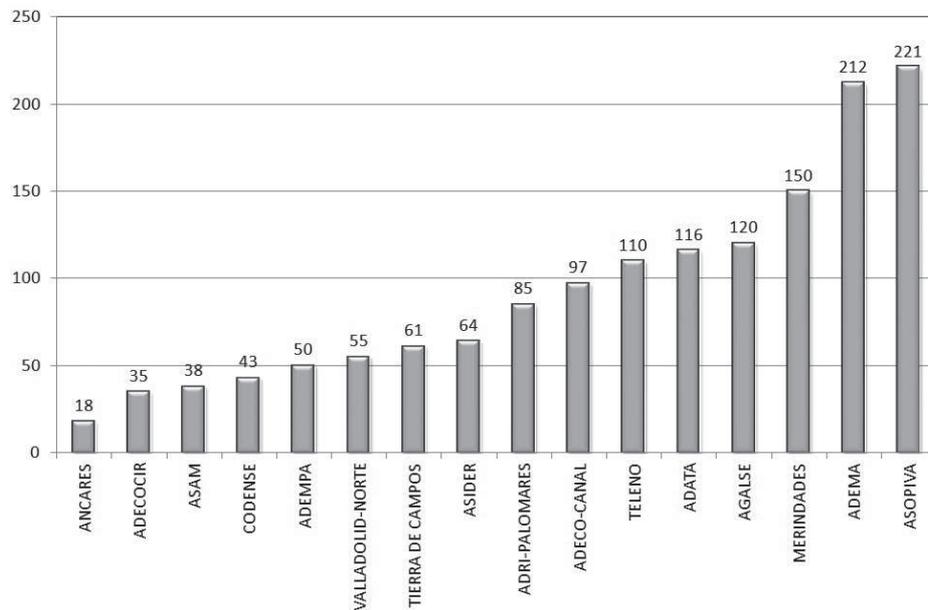


Figura 2. Creación de puestos de trabajo en los diferentes GAL del programa LEADER II (1995-2000). Fuente: Dirección General de Desarrollo Rural, 2001. Elaboración propia.

han sabido aprovechar los importantes recursos culturales, artísticos, medioambientales, pero sobre todo los forestales para diversificar económicamente su territorio.

Si se analizan los resultados a nivel municipal dentro de los GAL se observa que no todos han experimentado la misma evolución. Existe un conjunto pequeño de municipios que han tenido una dinámica demográfica positiva respecto al resto como consecuencia de la llegada de población extranjera que se ha encargado de actividades en el sector de la construcción y en los servicios. El caso más llamativo es el ocurrido en el municipio segoviano de Riaza, dentro del GAL CODINSE en la Comarca Nordeste de Segovia. Ha sido el único GAL donde los municipios que lo integran han aumentado su población en más de 2.000 personas (ALARIO & BARAJA, 2006).

Las inversiones llevadas a cabo bajo el programa LEADER II no se han producido de forma homogénea sobre el territorio. En muchos municipios que se encontraban adscritos a algunos de los GAL no se ha realizado ninguna iniciativa. Las inversiones se han polarizado en los núcleos con mayor población que poseían una red más densa de infraestructuras y servicios atrayendo a un mayor número de iniciativas empresariales. Han sido algunos de estos espacios los que han visto como su población se incrementaba a costa de la que salía de los municipios más pequeños de su entorno.

La escasa presencia de población joven y emprendedora, así como la falta de información, ha frenado y ralentizado muchos proyectos en los municipios con población más pequeña. A pesar de todo, ha contribuido a la cohesión interna de algunos espacios rurales y al fortalecimiento de su propia identidad.

Como ya se ha comentado, el interés suscitado por el LEADER I originó la aparición del LEADER II. Ante la incapacidad de responder a todas las peticiones de nuevos muni-

cipios que querían formar parte de esta iniciativa se decidió crear un nuevo programa de carácter nacional, denominado PRODER, en la misma línea que las iniciativas LEADER, y contemporáneamente al LEADER II.

#### EL NACIMIENTO DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL DE CARÁCTER NACIONAL: EL PRODER (1996-2000)

Los diferentes programas europeos que se había desarrollado en los territorios de la Unión Europea, así como algunos de los resultados obtenidos, generaron cierta expectativa en el resto de espacios que no se habían visto beneficiados ni por el LEADER I ni por el LEADER II. De esta forma y para financiar aquellas áreas que no habían tenido apoyo económico con ninguna de las iniciativas anteriores surgió a cargo de la Unión Europea un nuevo programa exclusivo para el territorio español. La finalidad era responder a las numerosas propuestas de otros territorios regionales que no se habían visto beneficiados de ninguna de las medidas anteriores.

Así surgió el 18 de junio de 1996 el Programa Operativo de Desarrollo y Diversificación Económica de Zonas Rurales, conocido como PRODER, aprobado para un periodo de financiación comprendido entre 1996-1999. Se enmarcaba dentro del Programa Operativo que formaba parte del Marco Comunitario de Apoyo a las Regiones Objetivo 1 de España dentro de los ejes prioritarios 2 (Desarrollo Local) y 4 (Agricultura y Desarrollo Rural).

El funcionamiento era muy similar al utilizado en el programa LEADER I y en el LEADER II. La gestión se llevó mayoritariamente por Grupos de Acción Local que se encargaron de ejecutarlo, y estaba coordinado por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

Con él se pretendía, al igual que en el programa LEADER II, a través de los recursos endógenos que existían en cada territorio, diversificar la actividad económica con el fin de mantener la población, incrementar el bienestar social, equiparar las rentas de los habitantes del medio rural con los de la ciudad, así como proteger y conservar el espacio y el medioambiente.

La financiación final que se otorgó al programa PRODER en el conjunto español fue de 790 millones de Euros, de los cuales, algo más del 50% fue aportado por la iniciativa privada y el resto por las diferentes Administraciones públicas.

Con este presupuesto se pusieron en marcha 101 programas repartidos por las diferentes regiones Objetivo 1. De este total, 97 funcionaron al igual que el LEADER a través de los GAL de ocho Comunidades Autónomas. Los cuatro restantes se gestionaron de la siguiente forma: tres programas a través de la Consejería de Agricultura del Principado de Asturias y uno en las Islas Canarias bajo la responsabilidad de los Cabildos Insulares.

El reparto no fue homogéneo entre las diez regiones que albergaron alguno de estos programas. Del mismo modo que el LEADER y el LEADER II, las comunidades con mayor superficie fueron las que concentraron el mayor número de GAL, es decir, Andalucía y Castilla y León con 27 y 21 respectivamente.

Se establecieron ocho medidas comunes en todas las regiones de España en las que el patrimonio, el turismo, las PYMES y los ricos recursos agroforestales constituyeron los aspectos más destacados que podían ser subvencionados por el programa PRODER. Según la temática de las medidas que se citan a continuación serían financiadas por el FEDER o el FEOGA-O (Según la Resolución de 3 de febrero de 1997, de la Dirección General de Industrias Agrarias y Desarrollo Rural, de la Consejería de Agricultura y

Ganadería de Castilla y León, por la que se hace pública la convocatoria para la presentación de programas de desarrollo, de carácter local, que puedan acogerse al Programa Operativo de Desarrollo y Diversificación Económica de Zonas Rurales Objetivo 1 de España) (ver cuadro 2):

1. Valorización del patrimonio rural. Renovación y desarrollo de núcleos de población con predominio de la actividad agraria (FEOGA-O).
2. Valorización del patrimonio rural. Renovación y desarrollo de núcleos de población sin predominio de la actividad agraria (FEDER).
3. Fomento de las inversiones turísticas en el espacio rural: agroturismo (FEOGA-O).
4. Fomento de las inversiones turísticas en el espacio rural: turismo local. (FEDER).
5. Fomento de pequeñas empresas, actividades de artesanía y de servicios (FEDER).
6. Servicios a las empresas en el medio rural (FEOGA-O).
7. Revalorización del potencial productivo agrario y forestal (FEOGA-O).
8. Mejora de la extensión agraria y forestal (FEOGA-O).

Cuadro 2. Inversión del PROPER (ejecutado) en Castilla y León y en el conjunto de España.

		Castilla y León		Total España	
		Millones Euros	%	Millones Euros	%
Financiación	<b>Unión Europea</b>	60,90	33	255,01	32,3
	FEDER	40,60	22	158,77	20,1
	FEOGA-O	20,30	11	96,24	12,2
	<b>Adm. Públicas Nacionales</b>	39,50	21,4	138,18	17,4
	Adm. Central	4,61	2,5	15,78	2
	Adm. Autonómica	17,35	9,4	57,62	7,2
	Adm. Local	17,72	9,6	64,78	8,2
	<b>Total Inversión pública</b>	<b>100,40</b>	<b>54,4</b>	<b>393,19</b>	<b>49,7</b>
	<b>Inversión privada</b>	84,16	45,6	397,52	50,3
Financiación por medidas	M1. Valorización del patrimonio rural	38,20	20,7	111,3	14,1
	M.2 Valorización del patrimonio local	5,54	3	51,26	6,5
	M.3 Agroturismo	10,15	5,5	54,71	6,9
	M.4 Turismo Local	35,44	19,2	128,69	16,3
	M.5 Pequeñas Empresas, artesanía y servicios	42,08	22,8	191,75	24,3
	M.6 Servicios a empresas	10,15	5,5	47,28	6
	M.7 Potencial productivo agrícola y forestal	38,76	21	189,03	23,9
	M.8 Extensión agraria y forestal	4,06	2,2	16,7	2,1
<b>TOTAL (millones Euros)</b>		<b>184,56</b>	<b>100</b>	<b>790,71</b>	<b>100</b>

Cuadro 2. Fuente: Esparcia Pérez, 2006. Elaboración propia.

Las medidas 1 y 2 estaban destinadas a mejorar las condiciones de vida y el bienestar individual y colectivo de los habitantes de los espacios rurales a través de un incremento y mejora de los equipamientos y de los servicios. En su conjunto, han supuesto un 23,7% del total de la financiación. Las principales acciones se han encaminado hacia el embellecimiento de municipios, la creación de zonas verdes y espacios de recreación, dotación de pequeñas infraestructuras y de servicios, etc.

Las medidas 3 y 4 encaminadas a las inversiones turísticas en el espacio rural han concentrado un 5,5% y un 19,2% de la financiación total respectivamente. Han sido unas de las medidas más dinamizadoras y atractivas para la atracción de financiación privada. Las principales iniciativas se han encaminado a la creación de alojamientos de turismo rural que han repercutido en la renta del medio rural. Se han rehabilitado antiguas casas, que, en ocasiones, estaban destinadas a su derrumbe. El problema en este campo radica en que, muchas de las personas que han llevado a cabo estas iniciativas no viven en los municipios, sino que gestionan estos establecimientos desde las ciudades u otros municipios, y no tienen su residencia habitual en el mismo.

La medida número 5, fomento de pequeñas empresas, actividades de artesanía y servicios, ha acaparado la mayor financiación de todas las que se han llevado a cabo con un 22,8%. El objetivo era la creación de nuevas empresas aprovechando los recursos endógenos del territorio y la mano de obra disponible. Las acciones puestas en marcha estaban orientadas a dotar a estas empresas de los elementos esenciales para su funcionamiento como la creación de entidades de trabajo, instalaciones de teletrabajo, viveros de empresas, servicios de asesoría y de financiación, etc.

La medida 6 con un 5,5% de la financiación total estaba destinada a las acciones de apoyo técnico especializado y de una correcta asesoría que permitiese a los nuevos empresarios lograr los objetivos planteados en el momento de conformación de la empresa.

La medida 7 ha constituido otro de los pilares fundamentales de este periodo con un 21% de la inversión total. Estaba centrada en la actividad agrícola, ganadera y silvícola. Las acciones propuestas han sido muy numerosas y se dirigían a la mejora, modernización o creación de empresas que transformasen los productos locales y tradicionales; transferencias de nuevas tecnologías encaminadas a mejorar las explotaciones; reorientación de la producción agraria hacia productos de mayor calidad; promoción de los productos tradicionales, etc.

Finalmente la medida número 8, dedicada a la mejora de la extensión agraria y forestal, ha tenido una financiación del 2,2%. Ha estado orientada hacia la formación y capacitación de capital humano para la actividad agrícola, silvicultura, industria agroalimentaria, medio ambiente, animadores socio culturales, etc. así como para la adquisición de material didáctico, audiovisual o medios informáticos necesarios para poder llevarla a cabo.

El interés por parte de los municipios de Castilla y León de formar parte de alguna de las iniciativas, LEADER II o PRODER, fue aumentando con el paso de los años. Estos programas tuvieron efectos positivos sobre algunos territorios en los que se desarrolló alguna de sus actuaciones, sobre todo en la creación de empleos y diversificación del tejido económico, no fue así en cuanto al asentamiento de nuevos efectivos demográficos, ya que la mayor parte de los municipios que se encontraban dentro de uno de estos GAL perdieron población a favor de las cabeceras comarcales, de las ciudades y de sus periurbanos. Estos últimos estaban experimentando en estos años un importante crecimiento de población gracias a las mejoras en la accesibilidad con las ciudades a las que se podía llegar en un corto periodo de tiempo, en transporte público y privado, y al menor precio de las viviendas entre otros factores.

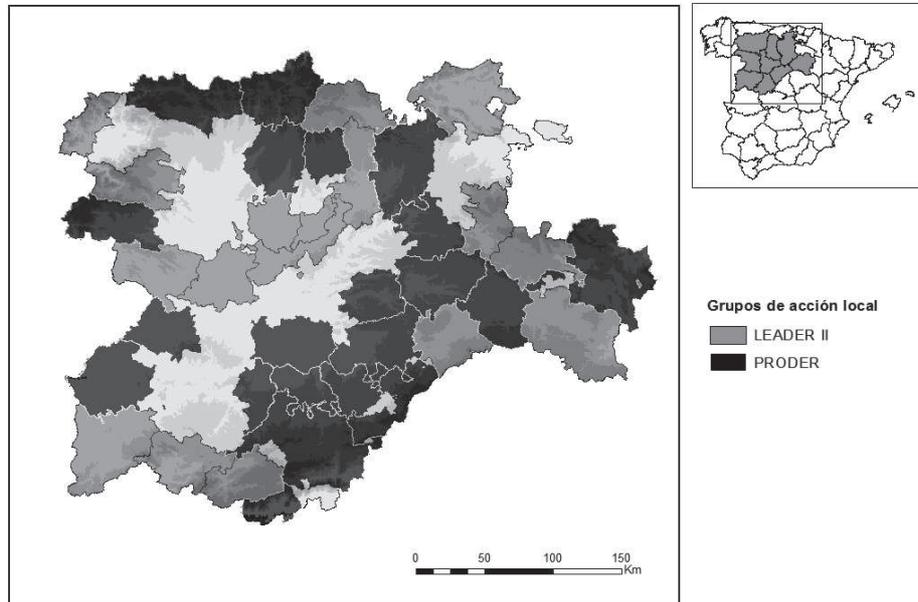


Figura 3. Grupos de Acción Local de los programas LEADER II y PRODER. Elaboración propia.

En el primer periodo 1995-2000 las iniciativas LEADER II y PRODER concentraban a un total de 1.612 municipios, el 71,75% del conjunto de Castilla y León, y una superficie de 71.221 Km<sup>2</sup>, lo que representaba el 75,57% del total de CCAA. Al programa PRODER correspondían 937 municipios (57,11%) y 40.672 Km<sup>2</sup> frente a los 676 (42,89%) y 30.549 Km<sup>2</sup> del LEADER II (ver figura 3).

Estos programas se pueden considerar como un éxito respecto al interés que despertaron entre los municipios de la región, así como al número de iniciativas que se pusieron en marcha con los mismos. Se consiguió crear nuevas actividades económicas, más allá de la agraria, y se generó empleo. Este éxito no fue completo, ya que uno de los principales objetivos era el asentamiento de nuevos pobladores en el medio rural y los resultados en este aspecto fueron negativos con la pérdida de población en estos espacios.

A pesar del buen funcionamiento de estos programas en el desarrollo de la política rural las cosas estaban cambiando en la Unión Europea. La PAC y la política de desarrollo rural debían adaptarse a la nueva situación existente tras la incorporación en los años noventa de tres nuevos países: Austria, Finlandia y Suecia, pero sobre todo tenía que empezar a abordar una ampliación más ambiciosa entre 2004 y 2007 de un conjunto de 12 países del Centro y Este de Europa con una importante componente agraria y grandes diferencias económicas y sociales con el resto de los Estados miembros de la Unión Europea.

Los programas europeos de desarrollo rural tenían que proseguir su objetivo y debían ayudar a corregir las disparidades regionales existentes entre los estados y entre las regiones de un mismo país, por lo que se produjo un nuevo periodo de financiación con un programa europeo denominado LEADER+ y otro de carácter nacional conocido como PRODER 2.

### EL AFIANZAMIENTO DE LOS PROGRAMAS LEADER PLUS Y PRODER 2 EN EL ESPACIO RURAL DE CASTILLA Y LEÓN: EL PERIODO DE FINANCIACIÓN (2000-2006).

Después de la iniciativa comunitaria del LEADER II y de la nacional con el PRODER se produjo un nuevo periodo de financiación (2000-2006) con dos programas llamados LEADER Plus y PRODER 2.

El programa comunitario europeo LEADER Plus tenía como objetivo principal “incitar y ayudar a los agentes del mundo rural a reflexionar sobre el potencial de su territorio en una perspectiva más a largo plazo” (Comunicación de la Comisión a los Estados miembros de 14 de abril de 2000 por la que se fijan orientaciones sobre la iniciativa comunitaria de desarrollo rural (LEADER Plus)).

En el nuevo programa LEADER Plus, la cooperación constituyó un aspecto fundamental. Para ello fue necesario la creación de grupos de cooperación a diferentes escalas dentro de los propios territorios rurales, entre territorios de un mismo país, entre diversos Estados miembros, e incluso traspasando el marco comunitario con espacios de países extracomunitarios.

El marco jurídico de este programa se desarrolló bajo Real Decreto 2/2002, de 11 de enero, por el que se regula la aplicación de la iniciativa comunitaria «LEADER Plus» y los programas de desarrollo endógeno de grupos de acción local, incluidos en los Programas Operativos Integrados y en los Programas de Desarrollo Rural (PRODER).

De acuerdo con la iniciativa LEADER Plus, las actuaciones que los GAL desarrollaron se dividieron en cuatro ejes principales: eje 1 estrategias de desarrollo, eje 2 cooperación, eje 3 puesta en red, y el eje 4 encargado de la gestión, seguimiento y evaluación.

Se articuló a través de un programa nacional y 17 regionales, uno por cada CCAA, con un total de 145 grupos concentrando casi el 50% del territorio español. 140 de ellos se desarrollaron en una sola CCAA y los 5 restantes fueron de carácter interautonómico. De nuevo, fue Andalucía el territorio con mayor número de GAL con un total de 22, uno menos respecto al programa anterior, seguida de Castilla y León con 17, uno más que en el LEADER II.

De los cinco programas de carácter interregional, dos de ellos, Peña Trevinca y Os Ancares, estaban compartidos por Castilla y León y Galicia. El programa Puente de los Santos se desarrollaba entre Asturias y Galicia, País Románico entre Cantabria y Castilla y León, y finalmente ADESNAR-Prepirineo entre Aragón y Navarra. Por citar alguno de los ejemplos de cooperación entre diversas regiones de diferentes Estados miembros se encontraba un proyecto denominado Red Local Transfronteriza para la promoción turística del Duero-Douro (REDUERO) donde han participado cinco GAL de Castilla y León y cinco de la Región Norte de Portugal. La finalidad era promocionar de forma conjunta la región del Duero-Douro como destino turístico (HORTELANO MÍNGUEZ, 2007).

En Castilla y León, entre los 17 GAL y los tres programas interautonómicos, se encontraban bajo la iniciativa LEADER Plus 34.956 Km<sup>2</sup> de su superficie, es decir, un 37,10% del total regional con 784 municipios de los 2.248 existentes. De estos 17 GAL, 14 de ellos ya formaron parte de la iniciativa LEADER II, y tres llevaban trabajando en el medio rural desde el LEADER I. Esta permanencia refleja la importancia en el mantenimiento de estos programas, aspecto vital para obtener un buen desarrollo de los mismos y que las iniciativas propuestas tengan continuidad en el tiempo.

Los tres objetivos específicos del programa LEADER Plus en Castilla y León eran la valorización del patrimonio natural y cultural, la mejora del entorno económico, y mejorar la capacidad de organización de las respectivas comunidades rurales. Para ello la

financiación del programa para el periodo 2000-2006 fue de algo más de 100 millones de Euros repartidos mayoritariamente en el eje 1, y en menor medida en el 2 (ver cuadro 3). El principal aporte de la financiación provenía de la Unión Europea a través del FEOGA-O que podía llegar a financiar hasta el 75% del total como ocurrió con el eje 2 y 4. En el conjunto de la financiación, las subvenciones comunitarias supusieron casi el 70% de las ayudas frente al 30% procedente de las Administraciones Nacionales.

Cuadro 3. Financiación en Castilla y León para la iniciativa LEADER Plus.

	Subvenciones comunitarias		Administraciones Nacionales			TOTAL		TOTAL
	Total	%	Central	Autónomica	Local	Total	%	
1) Estrategias de desarrollo	61.175.400	67,93	10.374.150	10374150	8.133.894	28.882.194	32,07	90.057.194
2) Cooperación	7.389.900	75,00	1.231.650	1.231.650	0	2.463.300	25,00	9.853.200
2.1 Interterritorial	5.920.200	75,00	986.700	986.700	0	1.973.400	25,00	7.893.600
2.2 Transnacional	1.469.700	75,00	244.950	244.950	0	489.900	25,00	1.959.600
4) Gestión, seguimiento y evaluación	434.700	75,00	72.450	72.450	0	144.900	25,00	579.600
<b>TOTAL</b>	<b>76.389.900</b>	<b>69,23</b>	<b>12.909.900</b>	<b>12.909.900</b>	<b>8.133.894</b>	<b>33.953.694</b>	<b>30,77</b>	<b>110.343.194</b>

Fuente: Programa Regional de Castilla y León para la iniciativa LEADER Plus (2000-2006). Elaboración propia.

En este periodo de programación se crearon en Castilla y León casi 1.500 empleos beneficiando a las mujeres y jóvenes. Uno de los grandes logros de este programa fue la incorporación de mujeres como titulares en proyectos LEADER Plus que alcanzó un 39%, así como de la población joven, entendiéndose por ella las personas menores de 40 años, que supusieron un 40% del total de los proyectos tramitados.

Las principales actividades que se financiaron siguieron en la misma línea que los programas anteriores. El turismo rural experimentó un fuerte crecimiento y se incrementó la oferta de alojamientos rurales y de empresas que ofrecían servicios turísticos. Se fomentaron numerosas iniciativas destinadas a promover la aparición de nuevas empresas, generalmente PYMES en el ámbito de la producción agroalimentaria, artesanía, de servicios, así como la financiación para ampliación o traslado de las ya existentes.

Junto con los LEADER Plus convivieron en España los PRODER 2 que constituyeron un complemento que permitía actuar en aquellos espacios que no se habían beneficiado de esta última iniciativa, y que en el caso de Castilla y León tuvieron una repercusión sobre el territorio mayor que el PRODER y que el LEADER Plus.

Este nuevo periodo de financiación de los programas nacionales se denominó de forma genérica PRODER 2, aunque dependiendo de unas u otras regiones cambiaba su nombre. Se regía por el Real Decreto 2/2002, de 11 de enero por el que se regulaba la aplicación de la iniciativa comunitaria Leader Plus y los programas de desarrollo endógeno de grupos de acción local incluidos en los Programas Operativos Integrados y en los Programas de Desarrollo Rural (PRODER).

Tenía como objetivo "establecer las ayudas que se concederán para la ejecución por Grupos de Acción Local de programas comarcales orientados al desarrollo endógeno y sostenido del medio rural, el fortalecimiento y diversificación de su economía, el mantenimiento de su población, la elevación de las rentas y el bienestar social de sus habitantes, y la conservación del espacio y de los recursos naturales." (Artículo 14 del Real Decreto

2/2002, de 11 de Enero por el que se regula la aplicación de la iniciativa comunitaria Leader Plus y PRODER).

A diferencia de lo que ocurría en PRODER I, que sólo podían beneficiarse aquellas regiones consideradas Objetivo 1, en el PRODER 2 se amplió a todas las regiones españolas fuesen o no Objetivo 1.

La forma genérica con la que se denominó a este programa en el conjunto español fue de PRODER 2. Dependiendo de las diferentes regiones tomó diversos nombres. De esta forma se llamó PRODER en Galicia y en las tres regiones fuera del Objetivo 1, es decir, Aragón, Cataluña y la Comunidad de Madrid. En el Principado de Asturias y en Extremadura se denominó PRODER II, mientras que en Castilla la Mancha y la Comunidad Valenciana fue PRODER 2. En las tres regiones restantes se llamó: PRODER-A en Andalucía, PRODERCAN en Cantabria, y PRODERCAL en Castilla y León

En total se pusieron en marcha 162 iniciativas en el conjunto español con una financiación pública de 827 millones de Euros, de los cuales, la mayor parte corrió a cargo de la Unión Europea con 520 millones de Euros (63% del total) frente al 37% restante proporcionado por las Administraciones Nacionales, sobre todo a cargo de las CCAA, y en menor medida por las locales y la central.

Andalucía con 50 grupos PRODER-A y Castilla y León con 27 grupos PRODERCAL, fueron, al igual que en los programas anteriores, las dos regiones con mayor presencia de GAL. En Castilla y León afectó a una superficie de 55.495 Km<sup>2</sup>, el 58,9% del territorio total regional, repartidos entre 1.434 municipios (63,79%), y una población de 995.399 habitantes, el 38,98% de la Comunidad Autónoma. La financiación pública que obtuvo para este periodo 2000-2006 fue de 138 millones de Euros, de los cuales, 92 provenían de la Unión Europea y prácticamente el resto de la CCAA.

Las medidas que se financiaron en este programa estaban relacionadas con las actividades agrarias y su reconversión y con las actividades rurales. Tenían por objeto: la mejora y la parcelación de las tierras, el establecimiento de servicios de sustitución y de asistencia a la gestión de las explotaciones agrarias, la comercialización de productos agrícolas de calidad, la gestión de los recursos hídricos agrícolas, fomento del turismo rural y del artesanado, protección del medio ambiente, conservación del paisaje y de la economía agraria, etc. (Artículo 33 del Reglamento (CE) N° 1257/1999 del Consejo de 17 de mayo de 1999 sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA) y por el que se modifican y derogan determinados Reglamentos).

Las medidas del Programa Operativo Integrado de la Comunidad Autónoma de Castilla y León que se financiaron fueron la 7.5: Desarrollo endógeno de zonas rurales, relativo a las actividades agrarias y diversificación agraria y su reconversión, cofinanciada por la Sección de orientación del FEOGA-O; y la medida 7.9: Desarrollo endógeno de zonas rurales ligado a actividades no agrarias, cofinanciada por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

En total se llevaron a cabo casi 3.012 actuaciones entre los diferentes GAL de las cuales 1.221 correspondían a la Valorización del patrimonio natural y cultural, 1.437 a la mejora del entorno económico y 354 a la mejora de la capacidad de organización de las respectivas comunidades. Las diferentes actuaciones se han llevado a cabo en un total de 888 municipios con una fuerte concentración de iniciativas en aquellos de mayor tamaño que han sido capaces de atraer mayor inversión. Se han creado 2.095 empleos y se ha conseguido mantener 1.446 con un incremento muy importante de los empleos fijos. (Dirección General de Desarrollo Rural, Informe evaluación PRODERCAL 2000-2006, Universidad de Valladolid).

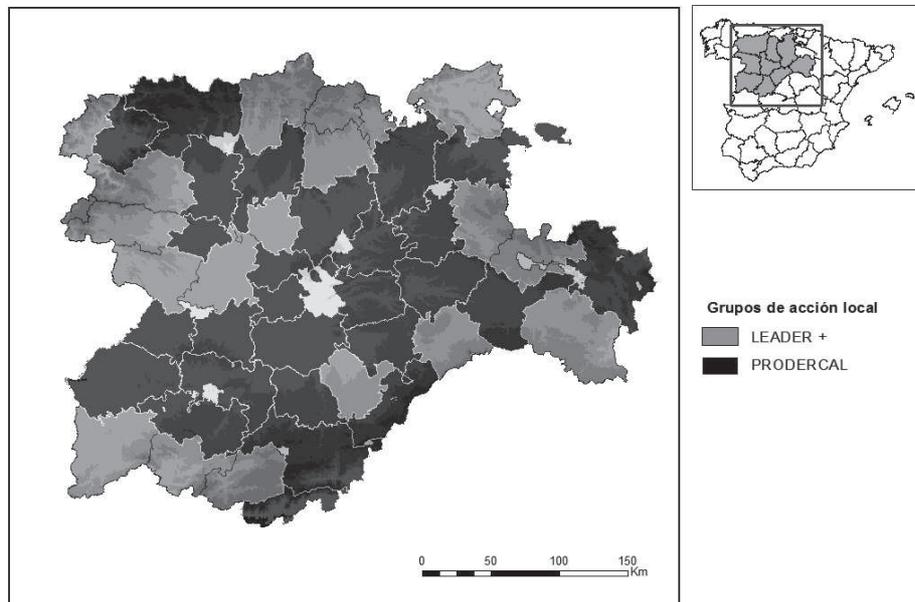


Figura 4. Grupos de Acción Local de los programas LEADER Plus y PRODERCAL. Elaboración propia.

El mayor número de las actuaciones que se produjeron se encaminaron como en los programas anteriores a la creación y promoción de PYMES, con 526 nuevas empresas, así como un conjunto de actuaciones destinadas a la modernización y ampliación de las ya existentes. En segundo lugar predominaron las actuaciones del ámbito del turismo rural que estuvieron presentes en todos los GAL sin ninguna excepción realizando actuaciones dirigidas a fomentar el sector con la creación de alojamientos turísticos, museos, rutas, miradores, etc.

El territorio que abarcaron estas dos iniciativas fue más extenso que el del LEADER II y el PRODER. En su conjunto concentraron 2.219 municipios, lo que significa el 98,71% del total regional y una superficie de 92.240 Km<sup>2</sup>, el 98,20% de toda Castilla y León. El LEADER Plus agrupó a 787 municipios (35,47%) con una superficie de 36.919 Km<sup>2</sup>, frente a los 1432 municipios (64,53%) y 55.501 Km<sup>2</sup> del programa PRODERCAL (ver figura nº4).

Solamente quedaron fuera de alguno de estos programas 29 municipios de Castilla y León, tan solo el 1,29% del total pero con una población del 41,82%. Se correspondían con la mayor parte de las capitales provinciales como Valladolid, Burgos, León o Salamanca, y de sus respectivas áreas metropolitanas con municipios como Arroyo, Boecillo, Fuen-saldaña o Laguna de Duero en el caso de Valladolid; San Andrés de Rabanedo, Sariegos o Villaquilambre en el caso de León, o Cabrerizos, Santa Marta de Tormes o Villamayor en Salamanca.

El nuevo horizonte que se dibuja para las políticas de desarrollo rural se debe enmarcar en un contexto europeo diferente del existente hasta estos últimos programas. Se pasa de una Europa de los 15 a una de los 27, con la incorporación de países del Este de Europa con unas condiciones precarias en su espacio rural y con fuertes contrastes entre

las regiones de su propio país que se acentúan si las comparamos con las regiones de la Unión Europea de los quince. Estos nuevos países absorberán una parte muy importante de la financiación europea para estas iniciativas por lo que los grupos españoles se enfrentan a una disminución de sus presupuestos públicos que les dificultará la puesta en marcha de nuevos proyectos y del mantenimiento de los ya existentes. Para solucionarlo, los GAL deberán buscar en la iniciativa privada mayores apoyos que les permitan acometer sus iniciativas.

En el caso de Castilla y León los programas LEADER y PRODER pasan a denominarse LEADERCAL. Seguirán actuando en las mismas líneas de trabajo que sus antecesores y mantendrán sus objetivos prioritarios: crear empleo, mantener y atraer nueva población y diversificar su tejido económico.

#### EL NUEVO PERIODO DE FINANCIACIÓN FEADER 2007-2013. EL PROGRAMA LEADERCAL EN CASTILLA Y LEÓN

El desarrollo rural en Europa ha seguido abriendo nuevos horizontes en las regiones más pobres del viejo continente. Las políticas orientadas a mejorar las condiciones sociales y económicas del espacio rural se han orientado a completar las iniciativas que se habían puesto en marcha con los anteriores programas. La importancia del desarrollo rural seguía patente en una Europa con 27 Estados miembros, en los que, el 56% de la población vivía en zonas rurales representando el 80% del territorio.

Con esta situación se decidió aprobar a través del Reglamento (CE) n° 1698/2005 del Consejo, de 20 de septiembre de 2005, relativo a la ayuda al desarrollo rural del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) un nuevo programa de financiación para el periodo 2007-2013. Este nuevo programa se articula en torno a tres ejes temáticos: Aumento de la competitividad del sector agrícola y forestal, mejora del medio ambiente y del entorno rural, e incremento de la calidad de vida de las zonas rurales y diversificación de las actividades económicas a través de actividades no agrarias. Además de estos tres ejes existe un cuarto eje denominado LEADER destinado a la adopción de estrategias locales de desarrollo mediante los Grupos de Acción Local.

En el caso de Castilla y León se ha denominado LEADERCAL y cuenta con un presupuesto de casi 3.000 millones de Euros de los cuales 1.850 son de procedencia pública y algo más de 1.000 proceden de la iniciativa privada (Plan de Desarrollo Rural de Castilla y León 2007-2013) que se repartirán entre los 44 GAL.

Estos GAL coinciden con los 17 territorios existentes en el programa LEADER Plus y los 27 del PRODERCAL a excepción de los tres grupos interautonómicos que existían en el periodo 2000-2006. En el caso del grupo Los Ancares en la provincia de León se une al GAL ASODEBI, Peña Trevinca en la provincia de Zamora al GAL ADISAC-LA VOZ, y el País Románico, la parte palentina se incorpora al GAL de la Montaña Palentina, y la burgalesa al ADECO-CAMINO. De esta forma más del 98% de la superficie regional estaba afectada bajo este nuevo programa de financiación. Solamente las principales capitales provinciales y sus periurbanos quedaban al margen de estos programas.

Entre los objetivos prioritarios de este Plan de Desarrollo se encuentra la creación de empleo, la mejora del sector agrario y de la industria agroalimentaria, mayor conservación y preocupación por el medio ambiente y la diversificación de la economía del medio rural. Para ello se proponen una serie de veinte medidas divididas entre los tres ejes y el enfoque LEADER que permitan conseguir estos objetivos destacando la instalación

de jóvenes agricultores en el medio rural, jubilaciones anticipadas, modernización de las explotaciones agrarias, mejora de las infraestructuras agrícolas y forestales, ayudas agroambientales, ayudas a favor del medio forestal, etc.

El eje 1 es el que recibe la mayor parte de la financiación con casi 1.700 millones de Euros seguido del Eje 2 con casi 700 millones. Dentro del eje 1 son las medidas 123 (Aumento del valor añadido de productos agrícolas y forestales) y la 121 (Modernización de las explotaciones agrarias) con 700 y 353 millones respectivamente las que concentran la mayor parte de la financiación. En tercer lugar estaría la medida número 413 (Aplicación de estrategias de desarrollo local a través del enfoque LEADER) con 351 millones de Euros y la mayor parte de su presupuesto destinado al fomento de las actividades turísticas y a la creación y desarrollo de microempresas.

Con este nuevo programa de financiación LEADERCAL 2007-2013 Castilla y León quiere mantenerse en la línea de las iniciativas comunitarias anteriores que han contribuido a revitalizar algunas zonas rurales de la región apoyada en los recursos endógenos existentes y en una estrategia innovadora que permita encontrar las soluciones de los problemas que presentan los espacios rurales.

En este nuevo periodo de deberá hacer mayor hincapié en desarrollar medidas que ayuden a mantener la población, así como a asentar nuevos efectivos demográficos en unas zonas rurales que se encuentran inmersas en un proceso de vaciamiento intenso y que no han conseguido solucionarse con los anteriores programas.

#### CONCLUSIÓN

Desde la aparición de los programas LEADER a comienzos de la década de los noventa y hasta LEADER Plus y PRODERCAL en el periodo 2000-2006, el número de municipios que se ha adherido a alguna de estas iniciativas se ha incrementado de forma considerable. En el último periodo se encontraba prácticamente cubierto todo el territorio regional con alguno de los dos programas a excepción de las capitales provinciales de mayor tamaño y algunos municipios de su periurbano al tener una dinámica demográfica, económica y social diversa al medio rural. Con estos programas se pretendía solucionar algunos de los problemas que presentaban los espacios rurales de Castilla y León pero sobre todo impulsar el desarrollo local mediante la diversificación, reestructuración y reconversión del sector agrario tradicional a través de una variedad más amplia de actividades económicas.

El camino recorrido por la política de desarrollo rural en Europa, en España, y en concreto en Castilla y León ha sido muy largo, encontrando diversos obstáculos que han dificultado la puesta en marcha de algunas de las iniciativas. A pesar de todo, el trabajo que se ha llevado a cabo en los últimos cincuenta años ha permitido construir unas bases sólidas en las que se han asentado los cimientos de esta política, que, finalmente, han dado lugar a una Ley propia sobre el desarrollo rural.

Estos programas han contribuido al desarrollo de numerosos proyectos creando un tejido económico más diversificado utilizando otros recursos del territorio que han ayudado a evitar la dependencia de la actividad agraria. Los resultados más importantes se han obtenido en las empresas del ámbito agroalimentario y en el aprovechamiento de las potencialidades turísticas.

Se han constituido pequeñas y medianas empresas consolidándose como uno de los motores más importantes de la región. Algunas de las más relevantes han sido las agro-

limentarias que han aprovechado los ricos recursos endógenos de cada municipio para la elaboración de productos de calidad.

Pero sin duda alguna, han sido, principalmente, los establecimientos de alojamiento rural a través de casas y centros de turismo rural los que han generado el mayor número de empleo. El fomento de la actividad turística ha sido una de las principales prioridades llevadas a cabo por los GAL. La red de alojamientos se ha incrementado de forma notable, y junto a ella, ha ido asociado un conjunto muy amplio de restaurantes, empresas de servicios orientados a satisfacer las necesidades de los turistas (organización de excursiones y de actividades naturales y culturales), o la apertura de museos y de centros de interpretación de las tradiciones y de los oficios más característicos de Castilla y León entre otros eventos que han convertido a muchos espacios rurales en territorios más atractivos para los visitantes.

Los resultados de estos programas han sido positivos en la creación de empleo en muchos GAL. Se puede decir que los programas de desarrollo rural, a través de las diferentes iniciativas llevadas a cabo han conseguido generar nuevos puestos de trabajo en un medio rural que languidecía económica y socialmente. Su distribución espacial no ha sido homogénea entre los diferentes GAL, y la mayor parte de las inversiones se han realizado en un limitado número de municipios de mayor tamaño y con una dinámica económica más positiva que los municipios de carácter más rural. Los GAL que han tenido más éxito en la creación de empleo fueron Tiétar, Ribera de Duero y HONORSE, frente a otros GAL menos dinámicos como ADESCAS, ADERISA y ASODEBI con menos empleos. En el caso de Ribera del Duero y HONORSE, dos de los más dinámicos, se ha aprovechado todo el entramado económico existente, sobre todo industrial, con municipios tan emblemáticos como Aranda de Duero en el caso del GAL Ribera del Duero con actividades agroalimentarias, y Cuellar en HONORSE con una importante industria maderera y también agroalimentaria.

Los nuevos empleos en diferentes ámbitos de la economía, más allá del agrario, han permitido incrementar el nivel de vida y la renta de los habitantes de estos municipios, uno de los objetivos más importantes propuestos en todos los programas. Entre todas las acciones llevadas a cabo se consiguieron crear más de 7.500 puestos de trabajo, cifras no muy elevadas si se tienen en cuenta las inversiones económicas que se han realizado durante más de 15 años, y ha sido el empleo femenino y el de la población menor de 40 años los que han tenido mayor repercusión.

El PRODER y el PRODERCAL han sido los dos programas que más empleo han conseguido crear con más de 2.000 puestos cada uno. Esto permitió lograr una cohesión interna más sólida que ha permitido combatir en algunos espacios el problema que presentaban las áreas rurales y otorgarles una nueva imagen alejada de los estereotipos que han caracterizado al medio rural desde los años cuarenta.

Los resultados derivados de estos programas en lo concerniente al mantenimiento y al asentamiento de nuevos pobladores no han sido tan alentadores como los de la creación de empleo. La amplitud del territorio regional presenta una serie de características bastante diversas entre unos GAL y otros, y el mantenimiento de la población es muy difícil en más de las tres cuartas partes del territorio, así como el desarrollo de determinadas actividades económicas ajenas al sector agrario.

Entre 1991 y 2006 la población del conjunto de todos los municipios adscritos a algunos de los GAL se había reducido en casi 70.000 habitantes. El 80% de los GAL habían perdido población. Entre aquellos que han incrementado sus efectivos demográficos destaca el grupo de Segovia Sur con 15.000 nuevas personas, pero la mayor parte de

ellos se deben a la cercanía de la ciudad de Segovia con la de Madrid, y ADECOAR en la provincia de Burgos con casi 3.500 nuevos habitantes. Frente a estos GAL se encuentran aquellos que han sufrido pérdidas de su población como Cuatro Valles en la provincia de León, que ha experimentado el mayor descenso con más de 17.000 habitantes, y ASAM en Salamanca con más de 7.000, por lo que no se ha conseguido uno de los objetivos prioritarios que se plantearon dentro de estos programas de desarrollo rural.

Las iniciativas comunitarias LEADER y las nacionales PRODER surgieron como unos programas destinados a revitalizar el medio rural. Se pretendía crear empleo, asentar nuevos pobladores, mejorar la calidad de vida de sus habitantes y diversificar su economía entre otros objetivos. Trascurridos más de veinte años desde la aparición del primero, los resultados no han sido todo lo alentadores que se esperaban, y muchos de los municipios continúan en una situación de declive demográfico y económico grave.

#### BIBLIOGRAFÍA

- ALARIO, M. y BARAJA, E. (2006): Políticas públicas de desarrollo rural en Castilla y León, ¿sostenibilidad consciente o falta de opciones?: LEADER II, *Boletín de la A.G.E.*, nº 41, pp. 267-293.
- ARNALTE, E. (2002): PAC y desarrollo rural: una relación de amor-odio, *Revista de economía*, nº 803, pp. 45-60.
- BARDAJÍ, I. y GIMÉNEZ, M.M. (1995): La iniciativa LEADER I y su contribución a la pluriactividad en Castilla y León, *Agricultura y Sociedad*, nº 77, pp. 147-172.
- BUENO, M. (1977): La adaptación de la política española en materia de reforma de estructuras a las directrices de la Comunidad Económica Europea, *Revista de Estudios Agrosociales*, nº 100, pp. 191-214.
- CARPIO, J. (2000): Desarrollo local para un nuevo desarrollo rural, *Anales de Geografía*, nº20, pp. 85-100.
- CARRASCO, E. (1999): Los fondos estructurales y de cohesión: objetivos y realidades, *Boletín Económico de ICE*, nº 2633, pp. 29-37.
- CEBRIÁN, A. (2003): Génesis, método y territorio del desarrollo rural con enfoque local, *Papeles de Geografía*, nº 38, pp. 61-76.
- CORBERA, M. (1987): El papel de la Política Agraria Común en la evolución de la agricultura familiar, *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, nº 7, pp. 241-249.
- GARCÍA, A. (2006): La Red Española de Desarrollo Rural (R.E.D.R.), *Norba Revista de Geografía*, nº 11, pp. 21-32.
- GARCÍA, J. et al. (2005): La iniciativa comunitaria LEADER en España, *Boletín de la A.G.E.*, nº39, pp.361-398.
- GARCÍA, T. (2007): Pasado, presente y futuro de la reforma de la PAC, *Agricultura familiar en España*, nº 2007, pp. 60-71.
- GÓMEZ, M. (2011): Desarrollo rural vs. Desarrollo local, *Estudios Geográficos*, nº270, pp. 77-102.
- GORDO, P. et al. (2008): *Evaluación Ex-Post del Programa Regional de Castilla y León en la iniciativa Comunitaria LEADER+ (2000-2006)*, Informe del Departamento de Economía Aplicado Universidad de Valladolid.
- GORDO, P. (2011): Las políticas territoriales de desarrollo rural de la Unión Europea: un balance de veinte años en Castilla y León, *Estudios de Economía Aplicada*, nº 29, pp. 7-30.

- HORTELANO, L.A. (2007): Revitalización y promoción de la ruta del Duero: las iniciativas de excelencia y las propuestas innovadoras, *Cuadernos de Turismo*, nº 20, pp. 103-130.
- JUSTE, J.J. *et al.* (2011): Economía social y desarrollo local/rural. Un análisis de sus sinergias, *Estudios de Economía Aplicada*, nº 29-1, pp. 189-222.
- LACAMBRA, V.M. (2001): Desarrollo rural en los espacios rurales europeos. Elementos de desigualdad territorial, *Revista Catalana de Sociología*, nº 14, pp. 253-276.
- LARRUBIA, R. y NAVARRO, S. (2011): El desarrollo rural a través de las aportaciones científicas-académicas en revistas españolas (1990-2010), *Anales de Geografía*, vol. 31, nº1, pp. 61-81.
- MARTÍNEZ, F. (2006): El desarrollo rural en el contexto de la Unión Europea, *Norba Revista de Geografía*, nº 11, pp. 11-20.
- MARTÍNEZ, F. (2008): La política de desarrollo rural en el periodo 2007-2013, *Presupuesto y gasto público*, nº 52, pp. 143-156.
- MOLINERO, F. y ALARIO, M. (1994): La dimensión geográfica del desarrollo rural: una perspectiva histórica, *Revista de Estudios Agrosociales*, nº 169, pp. 53-87.
- NIETO, A. (2007): *El desarrollo rural en Extremadura: las políticas europeas y el impacto de los programas LEADER y PRODER*. Editorial Académica española, 560 pp.
- NOGALES, M.A. (2006): Desarrollo rural y desarrollo sostenible. La sostenibilidad ética, *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, nº 55, pp. 7-42.
- PANIAGUA, A. y HOGGART, K. (2002): Lo rural, ¿hechos, discursos o representaciones? Una perspectiva geográfica de un debate clásico, *Globalización y mundo rural*, nº 803, pp. 61-71.
- PÉREZ DÍAZ, A. (2006): Los pequeños municipios ante los retos del desarrollo, *Norba Revista de Geografía*, nº 11, pp. 183-197.
- PÉREZ ESPARCIA, J. (2006): LEADER II y PRODER en el desarrollo rural en España, *Estrategias territorial de desarrollo rural*, pp. 65-89.
- REGLAMENTO (CE) Nº 1257/1999 DE Consejo de 17 de mayo de 1999.
- REGLAMENTO (CEE) Nº 4258/88 Del Consejo de 19 de diciembre de 1988.
- RICO, M. y GÓMEZ-LIMÓN, J.A. (2008): Sociedad y desarrollo rural en Castilla y León: un estudio de opinión pública, *Boletín de la A.G.E.*, nº 48, pp. 199-223.
- RICO, M. y GÓMEZ, J.M. (2009): La contribución económica de la mujer al desarrollo del medio rural de Castilla y León. Un análisis aplicado al turismo rural, *Anales de Estudios Económicos y Empresariales*, nº XIX, pp. 257-296.
- SUMPSI, J.M. (1994): La política agraria y el futuro del mundo rural, *Revista de Estudios Agro-sociales*, nº 169, pp. 149-174.
- TOLÓN, A. y LASTRA, X. (2007): Evolución del desarrollo rural en Europa y en España. Las áreas rurales de metodología LEADER, *Revista Electrónica de Medioambiente*, nº 4, pp. 35-62.
- VENTURA, F. y DOUWE VAN DER PLOEG, J. (2010): Rural development: some tentative conclusions, *Rivista di Economia Agraria*, nº 2, pp. 319-335.

