

Políticas Sociales y de Desarrollo en Zamora (1983-2000)

HELÍ OVALLE FUENTE

RESUMEN

En este artículo, sobre el desarrollo económico y social de Zamora en las dos últimas décadas, pretendo relacionar el mayor atraso económico respecto de la media nacional con una deficiente asignación de recursos públicos. Esto se demuestra analizando tres parámetros clásicos de las políticas sociales: educación, sanidad y servicios sociales, en los que la provincia de Zamora se muestra deficitaria respecto de la media nacional y regional. Estos desequilibrios en modo alguno se han visto equilibrados por las políticas de compensación regional, cuya investigación por su importancia cuantitativa y cualitativa se han centrado en los programas de la Unión Europea. En resumen, hemos podido demostrar cómo Zamora se ha convertido en una provincia dependiente de unas ayudas externas que no hacen sino retroalimentar su estancamiento económico.

SUMMARY

The aim of this paper, whose main topic refers to the economical and social development of Zamora in the last two decades, pretends to explain the relation between the underdevelopment of this province respect the national average and an inadecuated assignment of public resources. This is showed with the analysis of three classic patterns in social policies: education, health and social services, in which the province of Zamora is below the national and regional average. This gap has not been covered or compensate through the policies of regional comepasations, with an special emphasis in the research on the EU policies, due to their cualitative and quantitative importance. As a conclusion, we should assert how Zamora has become a province utterly depending from foreign helps, with the only result of a downward spiral of economical stagnation.

INTRODUCCIÓN

Este artículo se enmarca dentro de las nuevas corrientes de investigación realizadas en las últimas décadas en torno al Estado del Bienestar en las sociedades de capitalismo industrial avanzado. Éstas consideran que la relación entre políticas públicas y estructura social es bidireccional. Dicha corriente parte de la teoría social conocida como *estructuración* desarrollada, entre otros, por Anthony Giddens. Según ésta los procesos sociales están constituidos por prácticas que se desarrollan en diferentes esferas de actividad (Estado, relaciones mercantiles, organizaciones sociales y familia), cuyo nivel de relación es permeable. Al mismo tiempo, algunos de los procesos sociales acaban por fosilizarse y convertirse en condi-

cionamiento de las nuevas prácticas sociales¹. Partiendo de estas premisas a la hora de elaborar una política social también hay que tener en cuenta el contexto económico, ámbito en el que los estudios sociales hasta el momento no han profundizado excesivamente.

Este marco teórico nos obliga a esbozar con brevedad la estructura socioeconómica de la provincia de Zamora para entender mejor la evolución y desarrollo de las políticas sociales llevadas a cabo. En las primeras páginas de este artículo nos ubicaremos en una realidad social compleja. La estructura económica está determinada por la ausencia de un proceso de industrialización, junto a la permanencia de una estructura productiva donde todavía se manifiesta la importante presencia de un sector primario de bajo rendimiento. Esta situación ha generado el llamado *éxodo rural*, desde los años cincuenta del siglo XX, que ha dado lugar a una estructura demográfica envejecida y un poblamiento escaso y disperso, lo cual incide negativamente sobre los costes económicos de la política social.

Durante el proceso de investigación también hemos constatado los inconvenientes que representa el análisis de diferentes niveles de actuación pública. Cada vez más, los ámbitos administrativos de origen europeo, regional y local se atribuyen un campo de intervención mayor. Esto, al tiempo que enriquece la práctica social, supone un *handicap* para el investigador ya que las fuentes, básicamente las estadísticas sociales, pierden homogeneidad, continuidad temporal y se dificulta su acceso al multiplicarse el origen de las mismas. Estos inconvenientes son mayores en el momento en que dicha descentralización administrativa y desarrollo del espacio económico y social europeo se encuentra en pleno proceso de desarrollo, como ha ocurrido en la década de los ochenta y noventa del siglo XX, período cronológico de nuestro estudio.

Para este trabajo junto al análisis de las políticas sociales, que forman el núcleo central del Estado del Bienestar, he incluido el estudio de las políticas regionales de compensación. Las primeras estarían formadas por lo que Nicholas Titmius ha definido como los *cinco gigantes*: seguridad social, educación, pleno empleo, sanidad y vivienda². El estudio de éstas pretende analizar en que grado la provincia de Zamora, económicamente poco desarrollada respecto de la media nacional y autonómica, cuenta con instrumentos de bienestar más deficientes que la media del conjunto nacional, siendo éste un factor que podría contribuir a su más lento desarrollo. En el segundo campo de análisis, el de las políticas sociales de cohesión territorial, pretendemos comprobar el grado de eficacia en la reducción de los desequilibrios regionales, dando prioridad por su importancia cuantitativa y cualitativa a las políticas desarrolladas por la Unión Europea.

¹ ADELANTADO, José; José Antonio NOGUERA y Xavier RAMBLA: *El marco de análisis: las relaciones complejas entre estructura social y políticas sociales* en José ADELANTADO: *Cambios en el Estado del Bienestar*, Barcelona, Icaria, 2000, pp. 25-30.

² TITMIUS, Nicholas: *Los Cinco Gigantes: una biografía del Estado del Bienestar*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1995, p. 41.

Como hemos descrito respecto de las políticas sociales, las políticas de cohesión territorial también han evolucionado metodológicamente en un sentido similar a los estudios en torno al Estado del Bienestar, intentando superar los estudios clásicos, ya sea en su versión keynesiana o neoclásica. Ambos tenían en común el entender que una gran movilización de recursos desde las regiones ricas a las pobres reduciría las desigualdades. En la versión neoclásica la actuación se produciría a través del mercado, un ejemplo serían los beneficios fiscales para favorecer la atracción de capital privado. En la versión keynesiana la actuación se produce a través de la inversión pública, correctora de las desigualdades inherentes al libre mercado.

Los intentos de superación de estas versiones clásicas se apoyan en los avances metodológicos derivados de la escuela económica *economía crítica*³. Esta corriente considera que el problema de la desigualdad inicial no es tan importante, según esto, las políticas públicas deben potenciar las posibilidades y factores de desarrollo endógeno con las que cuentan las diferentes regiones para potenciar su crecimiento. De acuerdo con esto las inversiones públicas se deberían centrar en el fomento de las ventajas competitivas de la región, las inversiones en I+D y el fomento del capital humano. En resumen, frente a un diseño de las políticas públicas de arriba-abajo de las teorías clásicas, los nuevos enfoques de investigación entienden que las políticas sociales y de desarrollo serían más eficaces si su programación se produjera de abajo-arriba y no a la inversa⁴.

Por último, entiendo que dicha investigación presenta una visión demasiado estructural, debido al tiempo, a las fuentes utilizadas y tal vez a las capacidades propias. En este trabajo no se va a encontrar una visión cultural que, sin duda, enriquecería sobremanera dicha investigación. La práctica social está constituida por la acción cotidiana de los hombres cuyas *costumbres* impregnan todas sus construcciones sociales. No podemos entender como la provincia de Zamora ha llegado hasta aquí y es lo que es, si no fuera por los zamoranos, por el viejo campesino castellano que se ha resistido a ciertos procesos de modernización y cuyo sentir ha sido perfectamente captado por escritores como Julio Senador Gómez, José Jiménez Lozano o Miguel Delibes⁵.

³ Los estudios de economía crítica entienden el factor de innovación como el elemento básico que determina en mayor o menor crecimiento de una economía, en el largo plazo. De ahí, la importancia que se le concede a las políticas de I+D y a la formación de capital humano, como vehículos del crecimiento económico y de la igualdad económica entre las diferentes regiones.

Para más información al respecto, consultar la obra de VENCÉ, Xavier y Xosé Luis OUTES, (Edts.): *La Unión Europea y la crisis del Estado del Bienestar: una visión crítica del neoliberalismo económico*, Madrid, Síntesis, 1998, pp. 51-64.

⁴ GARCÍA VILLAREJO, Avelino (Coord.): *Incidencia en Castilla y León de los Fondos Europeos para la Cohesión Económica y Social*, Valladolid, Junta de Castilla y León, 2001, pp. 19-37.

⁵ SENADOR GÓMEZ, Julio: *Castilla en escombros: las leyes, las tierras, el trigo y el hombre*, Valladolid, Ámbito, 1993 (1920); DELIBES, Miguel: *Castilla, lo castellano y los castellanos*, Madrid, Espasa-Calpe, 1995 y JIMÉNEZ LOZANO, José: *Guía espiritual de Castilla y León*, Valladolid, Ámbito, 1993.

Estructura demográfica:

Durante el período de análisis de este artículo que comprende desde el Censo de 1981 hasta el de 2001, la población de la provincia de Zamora pasó de 224.369 habitantes a 199.090, lo que supuso la pérdida de 25.279 habitantes (-11,3%). Como vemos en el Cuadro 1, estamos ante un proceso de despoblación que se inicia a mediados del siglo XX y que todavía en la actualidad es la principal preocupación de los zamoranos.

Cuadro 1: Evolución demográfica de la provincia de Zamora y Zamora capital en relación con Castilla y León desde el Censo de 1981 a el de 2001:

Espacio	Censo de 1981	Censo de 1991	Censo de 2001	Evolución
Zamora	224.369	213.668	199.090	(-11,3%) %
Regional	8,7%	8,4%	7,7%	-1%
Capital	59.734	63.436	69.587	16,4%
Provincial	26,6%	28,6%	34,9%	8.3
Castilla y León	2.577.105	2.545.926	2.580.850	0,1%

Fuente: Elaboración propia a partir del *Anuario Estadístico de España y el Instituto Nacional de Estadística*.

Esta situación parece una constante histórica. Desde el Censo de 1950, en el que Zamora alcanza su máximo demográfico con 315.900 habitantes, la provincia ha perdido el 39,5% de sus efectivos, afectando a la práctica totalidad de sus cabeceras comarcales con la única excepción de Zamora capital y Benavente⁶.

Esta pérdida de población es consecuencia del denominado *éxodo rural*, al provenir en su mayor parte de *comarcas atrasadas*, llamadas por la Administración Central como *Comarcas de Acción Especial*. Éstas se caracterizan por ser municipios de reducido tamaño, en torno a los 260 habitantes, contar con una densidad que ronda los niveles de desierto demográfico, en torno a 9 hab./km², que han sufrido una importante reducción de activos humanos del orden del 18% en los últimos quince años y del 60% desde la década de los cincuenta. La localización geográfica de estas comarcas y, por tanto, del saldo migratorio negativo en la provincia se concentra en la zona norte de la comarca de Sanabria, los municipios más orientales de la comarca de Aliste y los situados al noroeste de la comarca de Sayago. En esta geografía provincial todavía se localiza al 50% de la población de la provincia, frente al 14% de la media regional, con lo que

⁶ LÓPEZ TRIGAL, Lorenzo (Coord.): *Zamora: un espacio de frontera*, Zamora, Fundación Hispano Portuguesa "Rei Afonso Henriques", 1994, p. 49.

creemos que el *éxodo rural* y la despoblación todavía se extenderán en el tiempo unas décadas más⁷.

La otra variable demográfica de interés en este estudio es la tasa de dependencia senil, ya que cuanto más alta es ésta mayor es el gasto social en transferencia de renta mediante el mecanismo de las pensiones y, sobre todo, mayor es el gasto per cápita en sanidad y servicios sociales. Esta tasa muestra una provincia envejecida, la tasa de dependencia senil es del 29,6%, la más alta de Castilla y León⁸. Esta relación de datos condiciona el que la provincia de Zamora tendría que percibir un gasto social per cápita más alto que otras provincias. Como veremos en las páginas posteriores este mecanismo no se cumple siendo, si cabe, el deterioro social de Zamora mayor que la media regional.

Este pesimista cuadro demográfico, primer síntoma que hemos mostrado de la crisis que vive la provincia, algunos autores, durante la década de los ochenta, pensaban que iba a ser invertido por la crisis económica de las zonas industriales tradicionales (País Vasco y Cataluña) y el retorno de jubilados y prejubilados⁹. Los datos censales del año 2001 no avalan esta tesis, como hemos visto, la pérdida de población ha continuado en la década de los noventa y presumiblemente continuará en los siguientes años. Las causas del debilitamiento demográfico de Zamora son debidas a causas internas como el mantenimiento de altas tasas de subempleo agrario, la infrautilización de los recursos aportados por la Unión Europea, la falta de una alternativa clara en los principales núcleos urbanos (Zamora y Benavente) y la ausencia de un gasto social compensatorio del atraso histórico. Causas éstas que analizaremos en las siguientes páginas.

Estructura económica

El problema de la despoblación en Zamora, vinculada a su marginación de los grandes ejes de desarrollo nacional, ha sido una característica común de todas las provincias del interior de España. Esta situación se acentúa desde el Plan de Estabilización (1959) y las políticas desarrollistas de los años sesenta y setenta del tardofranquismo que centran la inversión industrial en el eje Ebro-

⁷ CANO, José Ignacio; Petra DÍAZ; Ángel SÁNCHEZ y Miguel S. VALLES: *El desarrollo social de los municipios de Zamora*, Zamora, Instituto de Estudios "Florián de Ocampo", 1993, pp. 16; 26-7, 44-5, 61-4 y 83; JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN: *Perspectivas de desarrollo territorial: Renta municipal y desarrollo económico en las comarcas de Castilla y León*, Valladolid, Junta de Castilla y León, 1998, pp. 49-55 y LÓPEZ TRIGAL, Lorenzo (Coord.): *Op. cit.*, p. 60.

⁸ CENSO DE POBLACIÓN DEL INE y DE MIGUEL, Amando (Dir.): *La estructura social y el sector de los servicios en Castilla y León*, Valladolid, Junta de Castilla y León, 1996, p. 45.

⁹ GARCÍA ZARZA, Eugenio: *La población de Zamora según el Censo de Población de 1991 en GARCÍA ZARZA, Eugenio (Coord.): Seminario sobre la problemática socioeconómica de Zamora, Actas de los Cursos de Verano en Zamora, julio de 1993*, Zamora, Instituto de Estudios Zamoranos "Florián de Ocampo", 1995, pp. 69, 71-2 y 97.

Levante. Con rasgos menos acentuados dicha política es mantenida en la década de los ochenta por los gobiernos socialistas. Con la intención de favorecer la integración en la Comunidad Económica Europea la Secretaría de Hacienda elaboró el *Plan de Reversión Regional y Social de España*. Este informe considera fundamental consolidar la capacidad de crecimiento del primer grupo de regiones con potencial de crecimiento autosostenido: Madrid, Eje del Ebro y Eje del Mediterráneo¹⁰.

Además del “subdesarrollo” respecto de los ejes de crecimiento anteriormente mencionados, en el caso de Zamora esta situación se extiende al marco regional. Ésta forma parte de las llamadas *provincias periférica* (Ávila, Soria, Segovia y León) que cuentan con índices de crecimiento económico y social inferiores a las provincias de la llamada *Diagonal Continental* (Burgos, Palencia, Valladolid y Salamanca) que son el eje de crecimiento en Castilla y León.

Por último, dentro de la provincia las comarcas con mayores posibilidades de crecimiento se agrupan en torno al cuadrante Zamora-Toro, el área nordeste alrededor de Benavente y subcentros comarcales como Puebla de Sanabria, Alcañices y Villalpando. Las más atrasadas se concentran en el oeste, denominado popularmente *La Raya*, al ser la frontera con Portugal¹¹.

La presentación de este cuadro ha ayudado a centrar el marco de intervención, al tiempo que nos advierte de la situación de la provincia. Esta contextualización, a continuación, será completada con otra serie de datos sobre el desarrollo económico durante los años ochenta y noventa que apuntalan la tesis que defendemos sobre la necesidad de aumentar la inversión social en la provincia, siendo éste un factor que retarda su desarrollo.

Entre 1983 y 1999, como vemos en el Cuadro 2, la provincia se presenta como la tercera en crecimiento de Castilla y León, después de Salamanca y Segovia, aunque dicho crecimiento se mantiene por debajo de la media nacional. Esta serie de datos, aparentemente positivos, no son suficientemente buenos como para modificar la situación de atraso histórico que vive la provincia respecto de otras zonas del país. La debilidad de su estructura económica se muestra a través de la importancia que todavía mantiene el sector primario (15% del VAB provincial) y la mayor incidencia de las crisis económicas.

¹⁰ SECRETARÍA DE ESTADO DE HACIENDA: *Plan de Reversión Regional y Social de España*, Madrid, Ministerio de Hacienda, 1989, pp. 81-2 y ZARAGOZA ROMEU, J.: Los desequilibrios regionales en España: su corrección, *Revista de Economía Industrial* nº 269, p. 68.

¹¹ GARCÍA VILLAREJO, Avelino (Coord.): Op. cit., p. 82 y CANO, José Ignacio, Petra DÍAZ, Ángel SÁNCHEZ y Miguel S. VALLÉS: Op. cit., 140.

Cuadro 2: Evolución económica de Zamora y Castilla y León desde 1983 a 1999

Espacio	Sector económico	1983	1989	1993	1999	Variación
Zamora	Total	86.238	181.249	253.711	360.079	317,5%
	Primario	21,9	19,1	19,9	14,9	-7,0
	Secundario	18,2	27,0	22,9	26,2	8.0
	Terciario	59,9	53,9	57,2	58,9	-1.0
Castilla y León	Total	1.337.614	2.740.627	3.600.622	5.174.440	286,8%
	Primario	13,5	11,3	11,8	9,4	-4.1
	Secundario	31,7	38,1	31,4	32,2	0.5
	Terciario	54,8	50,3	56,8	58,4	3.6

Fuente: Elaboración propia a partir del *Anuario Estadístico de Castilla y León*: 1986-2000.

La modernización del sector primario, proceso éste que se había producido en la mayoría del país en la década de los sesenta y setenta, en Zamora se produce, sobre todo, a partir de 1993¹². Como veremos, dicho proceso está asociado a la modificación de la Política Agraria Común (PAC) y a su plena aplicación en España. La reforma supone la introducción de los pagos compensatorios, con la intención de favorecer las explotaciones productivas y reducir aquellas que encubren situaciones de subempleo agrario. Pese a estos cambios, la falta de una alternativa en el mundo urbano hace que las consecuencias de la reducción del peso del sector primario en la economía provincial sean la emigración y el paro.

La mayor incidencia de las crisis económicas han sido las responsables de la imposibilidad en la provincia de generar una alternativa al sector primario. Como ya he dicho las políticas del tardofranquismo de desarrollo industrial iniciaron la marginación de la provincia de Zamora. La Ley 194/1963 aprobatoria del primer Plan de Desarrollo creó por todo el territorio nacional una serie de *Polos de Promoción Industrial y Polos de Desarrollo*, en Castilla y León se sitúan en Burgos y Valladolid¹³. Durante el mismo período Zamora sufre un proceso de

¹² Ver Cuadro 1.

¹³ En Burgos un Polo de Promoción Industrial y en Valladolid un Polo de Desarrollo, el sistema de desarrollo industrial básicamente se reduce a la promoción de empresas mediante desgravaciones fiscales, la única diferencia entre ambos es que el Polo de Desarrollo se sitúa en zonas sin previa industrialización, para un mejor conocimiento del modelo ver GONZÁLEZ, Manuel Jesús: *La economía española desde 1939 hasta la transición* en Gonzalo ANES (Ed.): *Historia Económica de España, siglos XIX y XX*, Madrid, Real Academia de Historia, 1999, pp. 708-16. Para un conocimiento más concreto sobre la aplicación del modelo en Castilla y León ver JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN: *Plan de Desarrollo Regional de Castilla y León, 1987-1989*, Valladolid, Junta de Castilla y León, 1987, pp. 120 y ss.

desindustrialización, perdiendo ésta el 60% de su empleo en el sector secundario, al tiempo que en Castilla y León éste crece un 10%¹⁴. Esta pérdida de empleo industrial no se detendrá en las siguientes décadas. Durante los años centrales de la crisis de los setenta (1977-1983) la tasa de crecimiento en Zamora es inferior a la media nacional y regional, el VAB provincial decrece un 1,1% frente al crecimiento del 9,9% que experimenta Castilla y León y el 10,4% de España¹⁵. En los años de reconversión industrial (1976-1986) la provincia pasa de 97.000 ocupados a 63.000, lo que supone una pérdida de actividad del 35%, frente al 14% de la media nacional¹⁶.

Toda esta serie de ejemplos demuestran el que las crisis industriales afectan con mayor intensidad a las zonas de industrialización débil, como ha sido el caso de Zamora. Por lo tanto, los años en los que se puede reducir el déficit estructural respecto a otras regiones de España son en los años de crecimiento económico. El Cuadro 2 apoya nuestra tesis ya que la reducción del peso agrícola y crecimiento relativo de la actividad industrial se produce, en Zamora, entre 1986-1991 y a partir de 1993, los años de mayor prosperidad económica en el conjunto del país. La última constatación de mi tesis se produce al analizar la última recesión importante que ha sufrido nuestra economía, la que comprende los años entre 1991 y 1993, corta en el tiempo pero de gran intensidad. En estos años, según los datos suministrados por el Cuadro 2, el proceso de modernización de la economía zamorana se bloquea, incluso retrocede con un aumento del peso del sector primario en la economía provincial de cerca de un punto¹⁷.

El cuadro sobre la debilidad de la estructura económica de la provincia se completa con la revisión de su escasa actividad industrial. Ésta se concentra en sectores cuyos índices de productividad, tecnificación y calidad en el empleo son muy bajos, como es el caso de la explotación de los recursos naturales de la provincia, la industria hidroeléctrica, alimentaria y de textil-calzado. A su vez, el mundo empresarial de Zamora todavía está caracterizado por el predominio de la *empresa familiar*, siendo el empresario el cabeza de familia. En la provincia, por tanto, cabe destacar la falta de un espíritu empresarial moderno como condicionante de una falta de alternativa al subempleo agrario y la emigración¹⁸. Una rea-

¹⁴ ALONSO SANTOS, José Luis: *Economía industrial en Zamora: marginalidad y marginación* en Eugenio GARCÍA ZARZA (Coord.): *Seminario sobre la problemática socioeconómica de Zamora, Actas de los cursos de verano de Zamora, julio de 1993*, Zamora, Instituto de Estudios Zamoranos "Florián de Ocampo", pp. 150-1, 1995.

¹⁵ JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN: *Estudios de viabilidad de la Operación Integrada de Desarrollo en las provincias de Salamanca y Zamora y de la Comunidad Autónoma de Castilla y León*, Valladolid, Junta de Castilla y León, 1990a, pp. 58-60.

¹⁶ HERNÁNDEZ SÁNCHEZ, Alfredo: *Zamora: elementos socioeconómicos para una planificación provincial*, Zamora, Instituto de Estudios Zamoranos "Florián de Ocampo", 1989, pp. 59-69.

¹⁷ El peso del sector primario en estos años pasa del 19,1% al 19,9%, cuando los índices de economías desarrolladas sitúan estos índices en torno al 5%.

¹⁸ SANTOS ALONSO, José Luis: *Op. Cit.*, pp. 152-6; CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CASTILLA Y LEÓN: *Situación económica y social de Castilla y León en 1999*, Valladolid, CES

alidad totalmente alejada del *ethos empresarial* que, según Víctor Pérez Díaz, es fundamental para el progreso de nuestras sociedades¹⁹.

Cuadro 3: Distribución de la población trabajadora en %

Provincias	Sector	1983	1989	1993	2000
Zamora	Agricultura	49,2	36,1	23,2	25,5
	Industria	13,4	18,5	23,5	20,7
	Servicios	37,3	45,4	53,3	53,8
Castilla y León	Agricultura	33,1	20,4	15,9	10,2
	Industria	26,0	30,1	29,3	31,0
	Servicios	40,9	49,5	54,8	58,5

Fuente: Elaboración propia a partir del *Anuario Estadístico de Castilla y León: 1986-2001*.

La debilidad del sistema productivo provincial se reproduce en su mercado laboral, el peso del sector primario continúa estando sobredimensionado. En 1983 la población ocupada en este sector era del 49,2%, frente al 33,1% de la media regional y el 18,6% de la media nacional. Si bien durante las décadas de los ochenta y noventa el crecimiento del empleo en el sector servicios se reduce, estos porcentajes son todavía muy altos, el 25,5%, frente al 10,2% de Castilla y León y el 6,8% de España, como muestra el Cuadro 3. Además si comparamos los datos con Castilla y León y España vemos como la caída es mucho menos acusada, manteniéndose una parte importante de la población atrapada todavía en el subempleo agrario, siendo la base, como hemos visto, del despoblamiento de la provincia. El dato es todavía mucho más grave al constatar que entre 1993 y el año 2000 la población empleada en la provincia en el sector primario crece 2.3 puntos.

El alto peso del sector primario en la tasa de actividad se corresponde con lo que algunos autores denominan *tradicionalismo ocupacional*, cuya nota característica es el alto grado de *familismo*, es decir, empleo familiar no reglamentado. Dentro de esta categoría, predomina como unidad económica básica la empresa familiar agraria, siendo el empresario el cabeza de familia²⁰. Las consecuencias de esta estructura labo-

de Castilla y León, 2000, p. 209; CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CASTILLA Y LEÓN: *Situación económica y social de Castilla y León en 2000*, Valladolid, CES de Castilla y León, 2001, pp. 160-1.

¹⁹ PÉREZ DÍAZ, Víctor: *Una interpretación liberal del futuro de España*, Madrid, Taurus, 2002, pp. 64-7.

²⁰ GARCÍA VILLAREJO, Avelino: *La actividad financiera ante el proceso de integración económica en* JIMÉNEZ LOZANO, José; José Luis CASCAJO y Celso ALMUÑA: *La identidad regional castellano-leonesa ante la Europa comunitaria*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 1991, p. 130 y HERNÁNDEZ SÁNCHEZ, Alfredo: *La estructura social de Castilla y León*, Valladolid, Ámbito, 1995, pp. 73, 80 y 102.

ral, fruto de la económica anteriormente descrita, son: subocupación agrícola, emigración, altas tasas de paro y pérdida de población activa. Elementos éstos, característicos de Zamora durante las décadas de los ochenta y noventa.

En las dos últimas décadas la provincia pierde 11.200 puestos de trabajo (-17,4%), la única provincia de Castilla y León, junto con León, que pierde tasa de ocupación. En el conjunto de Castilla y León, durante el mismo período de tiempo, la ocupación aumenta casi un 20% y en todo el territorio nacional un 25%. Esta realidad hace que la provincia pase a ser la última en tasa de actividad de toda España al finalizar el siglo. En 1983 la tasa de actividad era del 45,9%, unos niveles similares a los del conjunto de la comunidad y el país, en el año 2000 dicha tasa bajó hasta el 37,3%, diez puntos por debajo de la media autonómica y trece menos que la del país. Esta evolución constata, mejor que cualquier otra aproximación anterior, el que estemos ante una de las economías más decadentes y en retroceso de todo el país, ya que sólo es capaz de mantener en el mercado laboral a un tercio de su población, condenando al resto (cerca de dos tercios) a ser agentes pasivos.

Cuadro 4: Paro y tasa de actividad

Provincia	Tipo	1983	1987	1991	1995	1999	Variación
Zamora	Activos	71.300	78.900	75.700	68.300	65.000	-6.300
	Ocupados	64.300	65.400	62.500	55.800	53.100	-11.200
	Parados	7.000	13.500	13.200	12.500	11.900	4.900
	T. de actividad	45,9	43,8	41,6	39,1	37,3	-8,6
	Tasa de paro	9,8	17,1	17,4	18,3	18,3	8,5
Castilla y León	Activos	819.300	965.600	989.200	948.200	93.800	174.500
	Ocupados	706.800	806.700	841.600	753.700	842.400	135.600
	Parados	112.500	158.800	147.600	194.500	151.400	38.900
	T. de actividad	46,4	46,6	46,4	45,4	47,0	0,6
	Tasa de paro	13,7	16,4	14,9	20,5	15,2	1,5

Fuente: Elaboración propia a partir del *Anuario Estadístico de Castilla y León y el Instituto Nacional de Estadística*.

El cuadro 4 también nos muestra las altas tasas de paro de la provincia. Éstas ni siquiera se reducen entre 1995 y 1999, años donde se opera en el mercado laboral español una gran transformación con la introducción del empleo precario, reduciéndose significativamente la tasa de paro²¹. Durante el período analizado

²¹ Sobre esta reforma laboral consultar la obra de AZNAR, G.: *Trabajar menos para trabajar todos*, Madrid, HOAC, 1994.

Zamora ha pasado de ser una provincia con una tasa de paro relativamente baja a situarse entre cinco y seis puntos por encima de la media nacional.

La muestra de este cuadro de relaciones económicas, combinándolo con las variables demográficas anteriormente descritas, nos conduce a las siguientes conclusiones. La provincia de Zamora cuenta con una economía decadente y un estado crónico de recesión desde la década de los cincuenta, es decir, desde que en España se marca un rumbo económico, mantenido hasta nuestros días, que lleva la prosperidad y el crecimiento a importantes zonas del país, siendo Zamora una de las provincias marginadas por este modelo económico. La reducción del peso del sector primario en el conjunto de la economía no es contrarrestada con una alternativa clara en el mundo urbano, hecho éste constatado en el cuadro 4 donde nos muestra una constante reducción en la tasa de actividad, la más baja de España.

Por último, constatar que la crisis de las regiones industriales tradicionales en España en la década de los setenta no ha favorecido especialmente el crecimiento de las regiones más atrasadas. Ya que, como hemos visto para el caso de Zamora, estas provincias al contar con un tejido industrial débil, si cabe, sufren con mayor intensidad los efectos de la crisis. La reducción del *gap* de desarrollo ha de ser cubierto en momentos de crecimiento general de la economía.

La pregunta que ahora nos hacemos es si la responsable de esta situación es la falta de una política industrial por parte del gobierno autonómico.

La política industrial de los diferentes gobiernos autonómicos desde 1981 han sido claramente discriminatorios con la provincia de Zamora, no sólo en términos absolutos sino también respecto de otras provincias de la comunidad. En la década de los ochenta la GAEI (Gran Área de Expansión Industrial) que se activa entre 1981 y 1987 invirtió sólo el 5,22% del total de las subvenciones para la promoción industrial en la provincia. El otro gran programa de la Junta en la promoción industrial, la Zona de Promoción Económica, tuvo un comportamiento peor al invertir sólo el 3,10%. Dentro del monto total de las inversiones, que como hemos visto están por debajo del potencial de la provincia, el 75% fueron destinadas a industrias agroalimentarias. Esto demuestra que las inversiones de las diferentes administraciones públicas sólo buscan el aprovechamiento de sus recursos naturales²².

En la década de los noventa la situación no mejoró, durante 1997 la iniciativa PYME sólo destinó a Zamora el 3,12% del total de 1.431 millones de pesetas de ayuda a la pequeña y mediana empresa en la comunidad, siendo la provincia de Valladolid la que concentró prácticamente todas las ayudas con 1.096 millones de pesetas²³. El análisis de estos últimos datos no sólo nos confirma el abandono

²² JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN: *La salud en Castilla y León, vol. II*, Valladolid, Junta de Castilla y León, 1990c, pp. 119-20; ALONSO SANTOS, José Luís: *Op. Cit.*, 1995, pp. 172-4 y CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CASTILLA Y LEÓN: *Situación económica y social de Castilla y León en 1997*, Valladolid, CES de Castilla y León, 1998, pp. 98-104.

²³ CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CASTILLA Y LEÓN: *Op. Cit.*, 1998, pp. 98-104.

de la administración, sino también la falta de iniciativa local para aprovechar las oportunidades existentes, ya que para la recepción de subvenciones a partir de la iniciativa PYME éstas tienen que ser solicitadas por pequeños y medianos empresarios locales.

Considero que la falta de una alternativa en la provincia a la emigración y el subempleo agrario es una responsabilidad compartida entre la falta de un *ethos* empresarial, que definía Víctor Pérez Díaz, y la ausencia de una planificación pública. Todavía hoy la provincia cuenta con recursos suficientes como para revertir este proceso histórico de decadencia crónica. Las instituciones públicas deberían centrar sus esfuerzos en potenciar factores endógenos de desarrollo como: algunos productos agroalimentarios de calidad, la alta dotación en materia de capital humano, el turismo rural y de interior, la disposición de una capacidad de ahorro familiar mayor a la media nacional²⁴ y el triángulo de desarrollo formado por las ciudades de Valladolid, Vigo y Oporto, tres centros industriales de primer nivel comunicados a través de la provincia.

La influencia de las políticas comunitarias en la provincia de Zamora

Las políticas comunitarias desde la década de los noventa han intentado revertir la situación anteriormente descrita. Desde la reestructuración del *sector primario* a través de la PAC hasta los Planes de Desarrollo Regional. En las siguientes páginas analizaremos la efectividad de dichas políticas y calibraremos si éstas contribuyen a revertir la realidad de las páginas anteriores o a consolidarla.

El peso *real* de Bruselas en Castilla y León es notorio, de ésta procede el 37,3% de los ingresos totales de la comunidad (65% como fondos de la PAC y el 35% restante de Fondos Estructurales), siendo así miso el 69,3% del total de las operaciones de capital invertidas en Castilla y León. A tenor de estas cifras parece que será difícil compensar con recursos internos la pérdida de subvenciones a partir de la renegociación de los fondos en 2007²⁵.

El primer bloque de ayudas que analizaremos serán los de la PAC. En nuestro país pocos analistas confiaban en que las políticas comunitarias beneficiaría al sector agrario, se pensaba que sobre él caería la mayor parte de los costes de la integración. Esto no fue así, la agricultura se benefició de la PAC, sobre todo en la década de los noventa, como veremos a continuación, y los costes de integración fueron soportados básicamente por el sector industrial. Aunque todavía hay algunos autores que, no sin cierta demagogia, entienden que desde 1986 el campo zamorano ha venido sufriendo una decadencia acentuada, consecuencia de una PAC instrumentada desde las encumbradas elites burocráticas de Bruselas que

²⁴ GARCÍA VILLAREJO, Avelino (Coord.): *Op. Cit.*, p. 83.

²⁵ CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CASTILLA Y LEÓN: *Situación económica y social de Castilla y León en 1998*, Valladolid, CES de Castilla y León, 1999, pp. 26-7.

poco entienden de la realidad socioeconómica de la provincia. A esto se suma la nula defensa por parte de las elites políticas locales y nacionales de los intereses de los agricultores meseteños²⁶. Es cierto que las políticas de la PAC no han conseguido frenar el éxodo rural y, por tanto, el despoblamiento de la provincia, pero si han conseguido la modernización de las estructuras agrarias y la elevación del nivel de renta medio de unos agricultores, cuya situación económica y social era inimaginable para cualquier otro agricultor de Europa²⁷.

Los problemas de la agricultura zamorana se reducen a que su producción está centrada en productos en los que la CEE ya era excedentaria, siendo además sus rendimientos agrarios muy bajos. Estos productos se denominan *continentales* (cereales, vino y productos lácteos), siendo su rendimiento por hectárea de 2.000 Kg., mientras que en regiones del centro de Europa ésta se eleva hasta los 6.000 Kg.²⁸ Uno de los objetivos de la PAC en la provincia ha sido, por tanto, la reordenación de cultivos, la reducción del cereal en beneficio de las leguminosas, la cabaña ganadera extensiva, las producciones de regadío y las explotaciones que se centran en la conservación y aprovechamiento del medio natural. El otro paquete de ayudas tienen como objetivo la mejora de la infraestructura rural, modernizar las explotaciones, favorecer la concentración parcelaria y el cooperativismo, mejorar la comercialización de los productos agrarios, difundir la mejora técnica en los subsectores de la industria cárnica (al respecto cabe destacar el Plan Indicativo de Mataderos), láctea, vitícola, de alimentación animal y hortofrutícola, por último, potenciar la línea de ayuda al fomento del asociacionismo y la formación de jóvenes agricultores²⁹.

La aplicación de estas políticas de modernización del campo zamorano han vivido tres grandes fases de aplicación, el período de adaptación (1986-1989), el de *garantía de precios* (1990-1993) y el de *pagos compensatorios* (1994-2000).

El primer período se centró en la adaptación del espacio zamorano a un mercado agrario más amplio que el nacional y con menos restricciones arancelarias. En parte fue un período desaprovechado ya que no se produjo la búsqueda de alternativas a unas producciones agrarias que entraban en un mercado inicialmente saturado.

El segundo período se caracterizó por el abandono de las políticas de intensificación de la producción en zonas de bajo rendimiento y la elevación del nivel de renta de los agricultores a través del sistema de *precios garantizados*. La primera de estas políticas afectó de lleno a la estructura agraria provincial. Se produjo un cambio en la orientación de la producción agraria intentando favorecer la pro-

²⁶ Dicha interpretación es sostenida por GARCÍA ZARZA, Eugenio: *El campesinado zamorano y el peligro de su extinción* en Eugenio GARCÍA ZARZA (Coord.): *Op. Cit.*, 1995, 109-12.

²⁷ HERNÁNDEZ SÁNCHEZ, Alfredo: *Op. Cit.*, pp. 85-6.

²⁸ LÓPEZ TRIGAL, Lorenzo (Coord.): *Op. Cit.*, pp. 40-1.

²⁹ JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN: *Plan de Desarrollo Regional de Castilla y León: 1985-1988*, Valladolid, Junta de Castilla y León, 1986, p. 98 y JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN: *Op. Cit.*, Valladolid, Junta de Castilla y León, pp. 171-6.

ducción extensiva (bovino), mejor adaptada a las circunstancias de despoblamiento que vive la provincia. Esta política fue acompañada por un programa de retirada de tierras (*set aside*) que se aplicó en las comarcas de Campos-Pan y Bajo Duero, junto al programa de cese de actividad agraria³⁰. Ambas políticas no tuvieron los resultados esperados. El programa de retirada de tierras sólo se aplicó a 164.570 hectáreas, destinadas al barbecho blanco y la repoblación forestal, al de cese de actividad agraria se acogieron en tres años 91 campesinos mayores de cincuenta y cinco años, de un total de 9.014 campesinos que según el Censo de 1989 podían acogerse a dicho programa.

El fracaso de estas políticas se debe básicamente a dos factores, la escasa cuantía de las subvenciones y la presencia de una población poco proclive a los cambios. El programa de cese de actividad agraria sólo contaba con una subvención de 13.200 ecus (en torno a 15.000 euros actuales), el programa de retirada de tierras subvencionaba la retirada de hectárea con tan solo 120 euros, a precios de 1992. La segunda causa se relaciona con una población envejecida, a principios de la década de los noventa el 58,8% de los titulares de una explotación agraria en la provincia de Zamora eran mayores de 55 años. Esta situación dificulta la introducción y difusión de innovaciones técnicas y de organización, como demuestra la dificultad en la extensión de nuevos cultivos como el girasol, al que sólo 350 expedientes fueron acogidos en 1991 al RD de Mejora de las Estructuras Agrarias, el relativo fracaso de la concentración parcelaria (72% de las explotaciones de la provincia son de menos de veinte hectáreas), la desigual implantación del asociacionismo agrario... Por último, en el fracaso de las políticas de modernización agraria, también hay que mencionar los escasos apoyos recibidos por las instituciones locales (ayuntamientos y Diputación Provincial) temerosos de que aumente el despoblamiento y pierdan el control político sobre un mundo rural que hasta nuestros días sigue suministrándole importantes réditos electorales³¹.

La tercera fase se deriva a partir de los nuevos acuerdos de la OMC (Organización Mundial de Comercio) con el inicio de la apertura de los mercados agrarios a escala mundial. Esto lleva a la CEE a un cambio fundamental en sus políticas agrarias con la introducción de los *pagos compensatorios*. Este nuevo mecanismo se basa en el pago al agricultor de ayudas directas por hectárea de cultivos herbáceos, obligatoriamente las explotaciones que superen las 92 toneladas de producción cerealera deberán dejar el 15% de su propiedad en barbecho rotatorio. En resumen, el nuevo sistema de subvenciones afecta fundamentalmente al

³⁰ DEL RÍO LUELMO, Jesús: *Problemática del Sector Agropecuario en una provincia periférica: el caso de Zamora* en Eugenio GARCÍA ZARZA (Coord.): *Seminario sobre la problemática socio-económica de Zamora: Actas de los Cursos de Verano en Zamora, julio de 1993*, Zamora, Instituto de Estudios Zamoranos "Florián de Ocampo", 1995, pp. 131-7.

³¹ La información en torno a las políticas de la PAC hasta la reforma de 1993 ver: DEL RÍO LUELMO, Jesús: *Op. Cit.*, pp. 131-7 y LÓPEZ TRIGAL, Lorenzo (Coord.): *Op. Cit.*, pp. 120-5 y 319-21.

cereal, aunque se ha ido extendiendo a otros cultivos, desde la campaña 1994/1995 en la provincia de Zamora se incluyó también el cultivo de girasol.

La reforma de 1993 no afecta al resto de programas, como la iniciativa comunitaria LEADER I (1991-1993), continuada a través del programa LEADER II (1994-1999), que desarrolló dieciséis Grupos de Acción Local en Castilla y León con la intención de innovar y rejuvenecer el campo castellano. En la misma línea de actuación se sitúa el PRODER (Programa Operativo de Desarrollo y Diversificación Económica de las Zonas Rurales) que en Castilla y León ha desarrollado veintiún Grupos de Acción Local. Estos programas pese a contar con una dotación de recursos financieros muy alta, el 50% de las inversiones comunitarias en el campo zamorano, no han tenido los resultados esperados como difusores de iniciativas que mejoren las perspectivas de desarrollo económico de las zonas rurales en las que se encuentran³².

La Reforma de 1993, como todo proceso de reforma en Europa, ha sido muy controvertida. Los que argumenta a favor de ella exponen datos absolutos de producción, renta e inversión. En 1995 el monte global de subvención agraria en Castilla y León había aumentado un 61% respecto a la de 1992, la renta media del agricultor zamorano que en 1992 se situaba en torno al 36% de la media nacional, en 1997 se alzó hasta el 54,25%. Por último, desde la aplicación de la Reforma, por primera vez se ha reducido la superficie cultivada de cereal, en un 9,39%³³. Los que están en contra, organizaciones agrarias vinculadas a sindicatos de clase como la COAG, centran sus protestas en dos aspectos, el que estemos ante una PAC regresiva y el sentido liberalizador de la reforma, continuado a través del Acuerdo Ronda Uruguay del GATT en 1994, que ha favorecido la especulación y está mermando las posibilidades de futuro del agricultor a título principal. Esta interpretación es avalada por el dato que nos informa que en Zamora el 25% de las solicitudes de subvención reciben el 69,63% de las asignaciones presupuestadas, además dicha regresividad aumentó con una Reforma que estableció las ayudas con relación al rendimiento de las comarcas, perjudicando a las zonas de pequeñas explotaciones agrarias³⁴.

La Agenda 2000 ha supuesto continuidad respecto de la reforma de 1993, la liberalización de los mercados agrarios es cada vez mayor. Los cambios, tras dos años de deliberaciones, han reducido todavía más el campo de actuación de los

³² Sobre la Reforma de 1993 ver: LÓPEZ TRIGAL, Lorenzo (Coord.): *Op. Cit.*, 120-5 y RUÍZ GONZÁLEZ, Julio: *Desarrollo rural, comercialización y transformación de los productos agrarios en Castilla y León* en VV. AA.: *La Política Agraria Común (PAC) y la región del Duero*, Zamora, Fundación Rei Afonso Henriques, 1998, pp. 48-9.

³³ Los datos han sido extraídos del CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CASTILLA Y LEÓN: *Op. Cit.*, 1992, p. 31.

³⁴ Sobre este debate ver, LÓPEZ TRIGAL, Lorenzo (Coord.): *Op. Cit.*, pp. 123-5; BLANCO SUANA, Miguel: *La PAC en la región del Duero* en VV. AA.: *Op. Cit.*, pp. 21-5 y 33; RUÍZ GONZÁLEZ, Julio: *Op. Cit.*, pp. 48-9 y LÓPEZ ALONSO, Julio: *Una política agraria para el empleo y el desarrollo rural* en VV. AA.: *Op. Cit.*, pp. 105-110.

precios garantizados, a cambio, una vez más, de potenciar las ayudas directas para favorecer la exportación y reducir los excedentes³⁵.

Una vez analizada la PAC, en las siguientes páginas estudiaremos, la otra respuesta de Bruselas al atraso de la provincia, los Fondos Estructurales, que desde el *Tratado de la Unión Europea* (1992), incluye también los de Cohesión³⁶. Los fondos de compensación regional de Europa vienen a sumarse en la provincia a la labor realizada por los nacionales. En Zamora ya se presentó hace cuarenta años la necesidad de revitalizar comarcas especialmente deprimidas como las de la frontera de Portugal y la Tierra de Campos. En este sentido aparece en 1965 el *Plan de Acción Especial de la Zona Oeste* y en 1972 el *Plan de Tierra de Campos* cuyas medidas fueron tímidas, descoordinadas y con muy escasa dotación presupuestaria³⁷. Con la llegada de la democracia los mecanismos de compensación interterritorial mejoran sustancialmente, aunque siguen careciendo de planificación. Al respecto destacamos el Fondos de Compensación Interlocal, aprobado mediante la Ley 7/1984, de 31 de marzo, cuyo presupuesto para toda Castilla y León fue de 9.019 millones de pesetas³⁸.

Desde el ingreso de España en la CEE, en enero de 1986, los fondos comunitarios han sido más importantes en la reducción de las desigualdades territoriales existentes en España que los nacionales. Desde el primer momento, Castilla y León pasa a ser considerada como región desfavorecida, superprioritaria y asistida. Esta situación hace que las subvenciones de Europa financien el 55% del coste total de los proyectos aprobados³⁹.

Como también hemos visto en el caso de la PAC su plena aplicación en la provincia no se produce hasta la década de los noventa. Los primeros planes de desarrollo regional son los de 1985-1989 y 1986-1990⁴⁰, que llevan a cabo, básicamente, el desarrollo institucional. Hay que tener en cuenta que, aunque la negociación del mapa de intervención del FEDER en Castilla y León concluyó en junio de 1987 no fue hasta 1990 cuando se aprobaron las aportaciones solicitadas, lo mismo sucedió con los programas del FSE (Fondo Social Europeo) y el del FEOGA (Fondo Europeo de Garantía Agraria). La inversión en la segunda mitad de la década de los ochenta, en su conjunto, sólo llegó a los 78.000 millones de pesetas, de los cuales el 25,37% se destinaron a Castilla y León⁴¹. Lo importante

³⁵ RUIZ GONZÁLEZ, Julio: *Op. Cit.*, pp. 48-9; LÓPEZ ALONSO, Julio: *Op. Cit.*, pp. 105-10 y CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CASTILLA Y LEÓN: *Op. Cit.*, 1999, pp. 48-9.

³⁶ TAMAMES, Ramón y Mónica LÓPEZ: *La Unión Europea*, Madrid, Alianza, 1999⁶, pp. 112-6.

³⁷ SEISDEDOS ROBLES, Juan: *SOS de la provincia de Zamora: un programa para su desarrollo*, Zamora, Caja de Ahorros Provincial de Zamora, 1977, pp. 195-201.

³⁸ JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN: *Op. Cit.*, 1987, pp. 204-6 y 285-94.

³⁹ JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN: *Plan de desarrollo regional de Castilla y León, 1989-1993*, Vol. II, Valladolid, Junta de Castilla y León, 1991b, pp. 192-205.

⁴⁰ En Castilla y León se producen dos debido al cambio de signo político en el gobierno autonómico en 1986 con la victoria de José María Aznar al frente del AP.

⁴¹ JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN: *Op. Cit.*, 1990a, 10-1.

de estos primeros planes fue el haber marcado unas líneas de actuación que, en la mayoría de los casos, se mantienen hasta nuestros días. Esto es uno de los aspectos que más nos hacen dudar sobre la efectividad de estos planes como motores de desarrollo de las regiones atrasadas, los objetivos a desarrollar son los mismos que hace veinte años.

En el Plan de Desarrollo Regional 1989-1993 es, por tanto, en el que centraremos nuestro análisis, ya que los siguientes no difieren prácticamente en nada respecto a éste, salvo en leves modificaciones presupuestarias. Además, dicho plan, es el que cuenta con mayor número de información provincializada. Para el caso de Zamora todos los programas desarrollados desde la Comunidad se coordinaron a partir de la Operación Integrada de Desarrollo de Salamanca y Zamora (OID de Salamanca y Zamora) que en el período de programación 1989-1993 contó con una inversión total de 171.101 millones de pesetas (65.664 Comunidad, 43.022 inversión privada, 28.712 Gobierno Central, 22.280 Junta de Castilla y León y 11.422 administraciones locales)⁴².

El OID Zamora-Salamanca es la única experiencia en Castilla y León de este tipo, siendo además del programa mejor planificado el que mayor cantidad de recursos financieros dispone. Su función es coordinar la aplicación en las dos provincias de los programas aplicados desde Europa, los más significativos son:

El Programa de Ordenación y Promoción de Recursos Agrarios de Montaña, su marco de actuación son las regiones montañosas de las comarcas de Sanabria y Aliste (207.761 hectáreas). Este programa interviene en la provincia a través de las Indemnizaciones Compensatorias Anuales, concedidas a los agricultores que se comprometen a mantener su explotación al menos durante cinco años, también actúa a través de la mejora de la estructura productiva y las infraestructuras de la provincia⁴³.

El Programa de Acción Común que se establece a partir del Reglamento 1118/1988 de la CEE que delimitó las zonas especialmente desfavorecidas en España. En Zamora se establecen tres, las comarcas de Sanabria, Benavente-Tera-Esla y Aliste-Sayago. Su objetivo es el mantenimiento y mejora de la renta en el ámbito rural, con la intención de fijar la población y mantener un modo de vida que está desapareciendo⁴⁴.

El Programa Transfronterizo Hispano-Portugués de Desarrollo Regional intenta subsanar el atraso histórico de las regiones fronterizas con Portugal. Sus actividades se centran en la potenciación del medio ambiente, turismo —entendido éste como rehabilitación y conservación del patrimonio histórico-artístico— y la reducción del déficit en infraestructura viaria que hay entre estas comarcas. En la provincia de Zamora han destacado las actuaciones sobre la mejora de la red

⁴² JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN: *Op. Cit.*, Vol. II, 1991b, pp. 192-205.

⁴³ JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN: *Op. Cit.*, 1991b, Vol. II, pp. 192-205.

⁴⁴ JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN: *Op. Cit.*, 1990a, pp. 116-8.

secundaria (ZA-321), el saneamiento de los márgenes del río Duero a su paso por Zamora y la restauración de la Torre del Reloj en Alcañices y el Castillo de Castrotorafe⁴⁵.

La misma dinámica descrita se repite en el Plan de Desarrollo Regional 1993-1999, la única modificación importante fue a partir de 1995 cuando la Junta empezó a gestionar el Fondo de Cohesión. El otro cambio fue un ligero aumento en el monto total de los fondos, 33.927 millones de pesetas (19,8%), cantidad que prácticamente compensa las subidas inflacionarias, como vemos en el Cuadro 5:

Cuadro 5: Fondos europeos del Plan de Desarrollo Regional 1994-1999

Acción	1999	% sobre el total
Programa Operativo FEDER	28.935	13,85
Programa Operativo FEOGA-Orientación	19.023	9,28
Programa Operativo FEOGA-Garantía	121.794	59,40
Fondo de Cohesión	10.014,60	4,88
Fondo Operativo del FSE	25.801	12,58
Total	205.028	100

Fuente: *Ces de Castilla y León*: 2000, p. 56.

En la actualidad se está aplicando el Plan de Desarrollo Regional 2000-2006, aunque ya en 1996 Castilla y León, en su conjunto, había superado el 75% de renta media de la UE. El que se mantuviera dentro de la regiones Objetivo nº1 se debió a que Eurostat tomó como referencia la media de los tres últimos años, establecida en el 74,5%. Esto quiere decir que en la próxima negociación de fondos, en el sexenio 2007-2013 Castilla y León no será considerada ya como región prioritaria o Objetivo nº1, perdiendo una parte importante de estos fondos.

Estos resultados que en conjunto parecen positivos, como vemos en el Cuadro 6, siendo Castilla y León una de las CC. AA. de España que gracias a la solidaridad europea mejor ha evolucionado en la década anterior, no lo son tanto en el caso de la provincia de Zamora. En diez años, entre 1986 y 1996 Castilla y León ha sido la tercera CC. AA. de España, después de Extremadura y Castilla-La Mancha, que siendo región Objetivo N°1 más ha crecido en términos de renta per cápita, reduciendo el diferencial con Europa en más de diez puntos.

⁴⁵ JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN: *Op. Cit.*, 1991b, Vol. II, pp. 227-31.

Cuadro 6: Convergencia real de las regiones españolas Objetivo nº1 en términos de PIB por habitante

Regiones	Con relación a España Índices; España=100			Con relación a la UE Índices; UE=100		
	Año 1986	Año 1996	Variación 1986-96	Años 1986	Año 1996	Variación 1986-96
Andalucía	75,60	72,70	-2,90	53,50	57,20	3,70
Asturias	100,80	93,50	-7,30	71,30	73,60	2,30
Canarias	99,30	94,40	-4,90	70,20	74,30	4,10
Castilla y León	93	96,50	3,50	65,80	75,90	10,10
Castilla-La Mancha	78	83,70	5,70	55,20	65,90	10,70
Comunidad Valenciana	101,40	93,70	-7,70	71,70	73,80	2,10
Extremadura	63,30	69,30	6	44,80	54,60	9,80
Galicia	78,80	80	1,2	55,70	63	7,30
Murcia	96,40	91,80	-11,10	68,10	67,20	-0,90
Ceuta y Melilla	91	91,80	0,80	64,40	72,30	7,90
CC. AA. Objetivo Nº1	86,20	84,70	-1,50	61	66,70	5,70
Total España	100	100	0	70,70	78,70	8

Fuente: *García Villarejo, Avelino (Coord.): 2001, p. 241.*

El problema es que esta realidad no puede ser extrapolada a la provincia de Zamora, un análisis detallado de los diferentes Planes de Desarrollo Regional, desde el primero en el cuatrienio 1985-1988 hasta el actual en el sexenio 2000-2006, muestra que los problemas estructurales de Zamora siguen siendo los mismos: una dotación insuficiente de infraestructuras, inexistente tejido industrial y una agricultura poco comercializable⁴⁶. En el capítulo anterior hemos visto que Zamora es una provincia pobre dentro de Castilla y León, de este modo las autoridades locales deberían exigir que el cómputo de renta per cápita se estableciera por provincias y no por CC. AA., sino a partir de 2007 la postración de la provincia será cada vez mayor.

⁴⁶ GARCÍA VILLAREJO, Avelino (Coord.): *Op. Cit.*, 2001, p. 241.

Desarrollo de las políticas sociales en la provincia de Zamora: Educación, sanidad y servicios sociales:

Educación:

La educación en Zamora destaca por su bajo nivel de desarrollo respecto de una comunidad, Castilla y León, que tiene en el capital humano una de sus mayores ventajas comparativas.

Lo afirmado en el párrafo anterior se pone de manifiesto en los siguientes cuadros, el número 7 y el 8. El primero nos muestra un índice de analfabetismo mayor que la media autonómica. En el segundo observamos que la tasa de alumnos matriculados en COU que terminaron los estudios con éxito sólo empieza a equipararse con la media autonómica a principios de la década de los noventa.

Cuadro 7: % de población analfabeta con más de diez años

Región	1981	1986	1991
Zamora	4,6	3,0	2,1
Castilla y León	3	1,7	1,4

Fuente: *Anuario Estadístico de Castilla y León 1986-2002*

Cuadro 8: Tasa de alumnos matriculados en COU que finalizaron con éxito los estudios

Años	1981/1982	1985/1986	1988/1989	1991/1992
Zamora	54,59%	65,08%	38,92%	61,08
Castilla y León	64,1%	62%	50,53%	63,03%
España	68,62%	67,38%	65,11%	62,22%

Fuente: *Anuario Estadístico de España 1987*: p. 840.

¿A qué se debe esta situación? Desde la reforma de 1976, que estableció la comarcalización de los centros educativos, el Ministerio de Educación ha iniciado una serie de reformas que han afectado muy negativamente al espacio rural. El objetivo de estas reformas ha sido concentrar recursos para ahorrar costes, los resultados la liquidación de la escuela rural, cuyos efectos se han hecho notar especialmente en esta provincia. Consideramos significativo el que, en la década de los ochenta, sólo tres municipios contaran con centros educativos de primaria y secundaria, Zamora, Toro y Benavente⁴⁷.

⁴⁷ Sobre la reorganización del esqueleto educativo a partir de esta reforma, y cómo afectó a la provincia de Zamora ver: HERNÁNDEZ SÁNCHEZ, Alfredo: *Op. Cit.*: 1989, pp. 194-5. Sobre la pro-

Esta pobre situación de la infraestructura educativa en la provincia ha sido compensada, parcialmente, con la introducción en la década de los noventa de la LOGSE, al establecer que ningún alumno pueda ser desplazado más de 30 kilómetros de su lugar de origen. Esta nueva situación legal llevó a la apertura de nuevos centros de educación secundaria, en las cabeceras comarcales de Bermillo, Alcañices, Camarzana de Tera y Tábara, acercando la enseñanza secundaria al interior de la provincia y ayudando a revitalizar la vida socioeconómica de estas cabeceras comarcales. Pese a estos avances, todavía quedan en la provincia grandes zonas afectadas por la carencia de centros educativos, en especial, la comarca de Aliste, en general, toda la extensión comprendida entre Benavente, Zamora y Puebla de Sanabria. También presentan importantes déficit los municipios limítrofes con Orense, Salamanca y al este, en comarcas como las tierras de la Lampreana⁴⁸.

Esta situación, de déficit en infraestructuras educativas, debe ser invertida a partir de la asunción de las competencias educativas por parte de la Junta de Castilla y León en 1998, al permitir la creación de una política educativa elaborada a partir de las necesidades locales. Aunque ya desde 1992 el CES de Castilla y León es su informe anual estableció lo que deberían ser las prioridades educativas de nuestra comunidad, la adaptación de centros educativos a la geografía de la demanda, con especial atención al mundo rural, aumentar el número de talleres ocupacionales y educacionales que ayuden a la inserción profesional de los mayores de dieciocho años, una mayor dotación de guarderías infantiles y un plan de educación para adultos con una elevación significativa de recursos. Estos puntos transcurrida más de una década todavía deben ser tomados en consideración por las autoridades autonómicas⁴⁹.

Las primeras actuaciones de la Junta se han centrado en, la implementación de los Colegios Rurales Agrupados (CRA) y los especialistas itinerantes con el fin de evitar el aislamiento de las pequeñas escuelas. A partir del año 2000 también se ha desarrollado el Plan Anual de Mejora y el Modelo Europeo de Gestión de Calidad. En el año 2000 el Plan de Mejora evaluó positivamente 291 centros educativos en toda la comunidad, siendo Zamora la segunda provincia con una evaluación positiva más alta (59 centros). Por lo tanto, el problema educativo de Zamora se centra en la falta de infraestructura en el mundo rural⁵⁰, no en la calidad de sus centros.

blemática de la escuela rural ver BARRIO ALISTE (del), José María: Una reflexión acerca de la escuela en el medio rural desde una visión sociológica, *Anuario Instituto de Estudios Zamoranos Florián de Ocampo*, 1990, Zamora, Diputación Provincial, 1991, pp. 790-5.

⁴⁸ IGNACIO CANO, José Ignacio; Petra DÍAZ; Ángel SÁNCHEZ y Miguel S. VALLÉS: *Op. Cit.*: pp. 58-9 y LÓPEZ TRIGAL, Lorenzo (Coord.): *Op. Cit.*, pp. 269-71.

⁴⁹ CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CASTILLA Y LEÓN: *Situación económica y social de Castilla y León en 1992*, sin publicar, p. 92.

La estructura social y el problema del *despoblamiento* que vimos en el capítulo anterior también se manifiesta de manera aguda en el sector primario, al aumentar en la década de los ochenta la tasa de escolaridad en secundaria, compensando de esta manera la pérdida de población.

Cuadro 10: Evolución del número de alumnos matriculados en enseñanza primaria en la provincia de Zamora durante las décadas de los ochenta y noventa

	1982/1983	1985/1986	1992/1993	1998/1999	Variación %
Zamora	26.328	24.613	19.807	10.623	-59,6
Regional	7,7	7,5	7,8	7,8	0,1
Castilla y León	341.663	326.671	135.672	-205.991	-60,3

Fuente: *Junta de Castilla y León* 2000: 2001, pp. 452-3; *Anuario Estadístico de España* 1983: 1984, p. 696 y *Anuario Estadístico de España* 1987: 1988, p. 836.

En primaria el Cuadro 10 muestra una fuerte caída de la matrícula escolar en la década de los noventa, aunque en consonancia con el resto de la comunidad. En dos décadas Zamora ha perdido el 60% de la matrícula, lejos queda la campaña escolar 1950/1951 cuando se alcanzó el máximo nivel de matrícula, un total de 45.536 alumnos agrupados en 1.159 *escuelas nacionales*. En tan sólo cuarenta años la provincia ha perdido el 80% de los niños con los que contaba. Sólo cabe una nota positiva, el menor descenso del número de unidades escolares, que en el mismo período cayó un 48,2% supone una mejora de la calidad educativa al descender el ratio profesor/alumno de 26,1 a 20,3⁵¹.

⁵¹ LÓPEZ TRIGAL, Lorenzo (Coord.): *Op. Cit.*, pp. 269-71 y MARTÍN IZQUIERDO, Honorio: *La educación en Castilla y León: estructura y dinámica (1950-1990)* en HERNÁNDEZ SÁNCHEZ, Alfredo: *La estructura socioeconómica de Castilla y León en la Unión Europea*, Valladolid, Junta de Castilla y León, 1994. pp. 559, 578, 622, 630 y 637.

Cuadro 11: Evolución de alumnos matriculados en enseñanza secundaria en las décadas de los ochenta y noventa en la provincia de Zamora

Zona	1985/1986	1992/1993	1997/1998	Variación
Castilla y León	140.980	147.854	149.226	17,5%
Público	60.985	69.441	83.253	36,5%
Privado	28.222	27.581	33.449	18,5%
Zamora	8.959	9.730	11.312	26,3%
Público	4.626	5.978	7.468	65,3%
Privado	1.392	1.806	1.743	25,2%

Fuente: *Anuario Estadístico de España* 2001: 2002, pp. 164-6 y 173; *Anuario Estadístico de España* 1983: 1984, pp. 699-700; *Anuario Estadístico de España* 1987: 1988, pp. 839-41 y *Anuario Estadístico de Castilla y León* 2000: 2001, p. 463.

Nota: Los datos correspondientes al sector público y privado sólo corresponden a los alumnos matriculados en Bachillerato y ESO.

El Cuadro 11 nos muestra cómo la matrícula en secundaria ha mantenido un proceso de expansión ininterrumpido, el retroceso en la natalidad se ha compensado con el crecimiento de la tasa de escolaridad. Éste, significativamente mayor que la media regional (superior a diez puntos) se debe a que es en la década de los noventa cuando Zamora normaliza su tasa de escolaridad respecto de la media autonómica. Esta homogeneización ha sido consecuencia, entre otras causas, por la construcción de cinco nuevos centros de secundaria que acercan los estudios de secundaria al mundo rural zamorano, reduciendo la matrícula de alumnos nacidos en Zamora en centros dependientes de otros distritos provinciales.

En los Cuadros 10 y 11 también se muestran la evolución de los porcentajes de matrícula pública y privada en enseñanza primaria y secundaria. La red educativa de Zamora se muestra como una con los índices de red pública más elevados, situándose diez puntos por encima de la media autonómica. Según Honorio Martín Izquierdo esta diferencia se debe a que los centros educativos privados suelen situarse en las provincias con mayor desarrollo económico⁵². Hasta la década de los ochenta una parte importante del esfuerzo educativo lo sostenían las economías familiares, de ahí que las provincias con mayor capacidad de compra lleven a cabo la consolidación del sistema educativo en la década de los setenta. El resto de las provincias tuvieron que esperar a que el Estado compensara esta brecha diferencial con inversiones públicas durante la década de los ochenta. Este proceso se ha ralentizado en los últimos años, ya que el gobierno del PP ha vuelto a dar prioridad a los centros privados, volviendo a ser perjudicadas las provincias con menor capacidad de compra, como Zamora.

⁵² MARTÍN IZQUIERDO, Honorio: *Op. Cit.*, p. 558.

En resumen, la educación en Zamora muestra importantes déficit en el ámbito rural, un retraso general en la expansión del sistema educativo y una alta dependencia de la inversión pública.

Sanidad:

El análisis de los servicios sanitarios presenta mayores dificultades que la educación, ya que los datos sobre este tipo de servicio depende de varias instituciones y no cuenta con series homogéneas de información.

Nuestro estudio se remonta al RD 2221/1978, de 25 de agosto, que estableció el primer Mapa Sanitario en España. Respecto a la provincia de Zamora ésta se estructuró en torno a las comarcas de Zamora y Benavente. A su vez, Zamora se divide en las subcomarcas de Alcañices, Bermillo de Sayago, Fuentesauco, Toro y Villalpando; Benavente, en Puebla de Sanabria y Camarzana de Tera.

Esta distribución se completa con la reforma de 1988. En cumplimiento de la Ley General de Sanidad, la Junta de Castilla y León promulgó el Decreto 32/1988, de 18 de febrero y el Decreto 100/1988, de 19 de mayo, a partir de los cuales se estructura de nuevo el mapa sanitario en Castilla y León, cuya duración se extiende hasta nuestros días. La base de esta estructuración es la Zona Básica de Salud, en Castilla y León se establecen 231, 166 rurales y semirurales y 65 urbanas. En la provincia de Zamora 22, 18 rurales y semirurales y 4 urbanas. Esta reforma supuso para Zamora la creación de siete centros de salud rural y semirural y dos urbanos. En la década de los noventa dicha cobertura sanitaria se amplió con tres nuevos centros⁵³.

El marco sanitario en la provincia se completa con la comarcalización de los servicios sanitarios, cuya relación establecemos en el siguiente cuadro:

⁵³ JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN: *La salud en Castilla y León, Vol. I*, Valladolid, Junta de Castilla y León, 1990b, pp. 168, 171-3 y 182-7.

Cuadro 12: Cuadro sanitario de la provincia de Zamora

Comarca	Municipios con centro de salud	Nº de médicos	Médico por habitante	Nº de ATS	Matronas	Farmacéuticos
Sanabria	3	17	1/707	14	5	12
Benavente	5	53	1/936	31	6	12
Toro	1	13	1/1211	6	1	3
Zamora	3	71	1/1474	33	4	14
Bermillo de Sayago	1	16	1/663	10	1	4
Alcañices						
-Tábara	1	23	1/774	20	3	6
Total	14	193	1/967,1	86	20	51

Fuente: *Junta de Castilla y León: Op. Cit.*, 1998, pp. 112-3.

El Cuadro 12 muestra cierto déficit en infraestructuras sanitarias, si nos atenemos a los datos absolutos las comarcas más deficitarias son las urbanas, particularmente Toro y Zamora capital cuyo índice de médicos por habitante está muy por debajo de la media provincial. En estas dos comarcas es necesario la construcción de nuevos centros de salud hasta llegar al médico por 1.000 habitantes, porcentajes recomendados por la OMS (Organización Mundial de la Salud).

En las comarcas rurales, los datos que muestra el Cuadro 12 parecen positivos, pero la realidad demográfica de estas zonas con una población escasa y muy dispersa hace que también aquí los servicios sanitarios de atención primaria se muestren deficitarios. El 13% de la población de la provincia se encuentra a más de veinticinco minutos de su centro de salud; algunos médicos tienen que visitar más de cinco pueblos, 6,8 en el caso de Puebla de Sanabria y 7,5 en el de la Carballeda. Esta realidad hace que algunas localidades del interior de la provincia no puedan recibir consulta diaria, teniendo en cuenta el acusado envejecimiento de la población, los niveles de calidad sanitaria de la provincia son mejorables⁵⁴.

Respecto a los servicios hospitalarios la situación es peor. La provincia cuenta con una red pública de tres hospitales, dos en la Capital y uno en Benavente, a lo que hay que sumar el hospital privado "Centro de Salud", radicado también en la Capital. La existencia de sólo cuatro centros hospitalarios en toda la provincia hace que el índice de camas hospitalarias por habitante sea la más baja de toda Castilla y León, en la actualidad ésta se sitúa en 2,73 camas por mil habitantes, cuando la media nacional es de 4,37 y la de Castilla y León de 5,99. Unos índi-

⁵⁴ LÓPEZ TRIGAL, Lorenzo (Coord.): *Op. Cit.*, pp. 272-9.

ces muy alejados de los mínimos recomendables, más si tenemos en cuenta las indicaciones de la OMS (10 camas por mil habitantes).

Además del bajo número de camas, también hay que destacar la concentración de éstas en la Capital. Sólo un hospital, en Benavente, se sitúa fuera de ésta. Dicho hospital cuenta con 34 camas y sin dotación de titulares en especialidades. Los servicios hospitalarios se concentran en el hospital público "Virgen de La Concha" que cuenta con 392 camas y en menor medida en el "Rodríguez Chamorro" que cuenta con 157⁵⁵. Por lo tanto, es una necesidad no sólo aumentar el número de camas hospitalarias, sino también descentralizarlas en otras comarcas provinciales ajenas a la Capital.

En resumen, la provincia muestra un acusado déficit en recursos sanitarios, al margen del problema hospitalario también habría que mencionar el déficit en personal de enfermería, el escaso número de odontólogos, así como el bajo nivel de ATS y médicos. Todo esto agravado por un tipo de poblamiento escaso y disperso, junto con una población con la tasa de dependencia senil más alta de Castilla y León el 29,6%⁵⁶.

El problema del déficit en infraestructuras debería solucionarse en base a la constitución de una red de asistencia social en las cabeceras comarcales de la provincia, que descongestione los servicios hospitalarios de la Capital. Al respecto, entendemos que ésta debería ser la política llevada a cabo por la Junta tras la asunción de las competencias sanitarias en 2001. Dicho proceso puso a disposición de la Junta de Castilla y León la cuantía de 50.000 millones con la intención de cubrir déficit históricos en atención primaria, con esta dotación se acometió la construcción de siete nuevos Centros de Salud y cinco centros de especialidades médico-quirúrgicas, ninguno de ellos instalados en la provincia de Zamora. La cuantía destinada a la atención especializada y sociosanitaria fue menor de 10.840 millones de pesetas. La última actuación significativa de la Junta en la provincia fue la integración del Hospital Rodríguez Chamorro en la red autonómica, hecho éste que se produce en 1997⁵⁷.

Los datos anteriormente mencionados nos indican que en esta provincia el déficit estructural que se supone se solventaría antes de llevar a cabo la descentra-

⁵⁵ LÓPEZ TRIGAL, Lorenzo (Coord.): *Op. Cit.*, pp. 272-9 y 331 e IGNACIO CANO, José Ignacio; Petra DÍAZ; Ángel SÁNCHEZ y Miguel S. VALLES: *Op. Cit.*, 1993, p. 201.

⁵⁶ LÓPEZ TRIGAL, Lorenzo (Coord.): *Op. Cit.*, p. 331; JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN: *Op. Cit.*, 1990b, pp. 168, 182-7 y 201 y CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CASTILLA Y LEÓN: *Situación económica y social en Castilla y León en 2000*, Valladolid, CES de Castilla y León, 2001, pp. 399-400.

⁵⁷ Sobre el proceso de asunción de competencias sanitarias por parte de la Junta de Castilla y León ver, CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CASTILLA Y LEÓN: *Situación económica y social de Castilla y León en 1996*, Valladolid, CES de Castilla y León, 1997, p. 230; CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CASTILLA Y LEÓN: *Op. Cit.*, 1998, pp. 253-4 y 263; CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CASTILLA Y LEÓN: *Op. Cit.*, 1999, p. 400 y CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CASTILLA Y LEÓN: *Op. Cit.*, 2001, pp. 446-55.

Hasta entonces el Hospital Rodríguez Chamorro dependía de los presupuestos de la Diputación Provincial.

lización del INSALUD no se ha producido. La actitud de la Consejería de Salud de la Junta respecto de Zamora no es muy diferente de la del Ministerio de Salud, la marginación de las principales líneas de inversión, con todo lo que esto supone en pérdida de calidad de vida y oportunidades de desarrollo.

Servicios Sociales:

El análisis de los servicios sociales en Zamora se centrará en el desarrollo llevado a cabo por la Junta de Castilla y León desde la aplicación de la Ley 18/1988, de 28 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales que inicia la efectiva descentralización de los servicios sociales en España. En Castilla y León dicho proceso culminó cuando la Comisión Mixta de Transferencia llevó a cabo la completa descentralización del INSERSO en 1995⁵⁸. El objetivo de las siguientes páginas será analizar, al igual que hemos realizado respecto de la educación y sanidad, el desarrollo de los servicios sociales en la provincia y su nivel de equipamiento y desarrollo respecto de la media regional, siendo éste uno de los factores que podría contribuir al bajo desarrollo de la provincia.

En la primera mitad de la década de los noventa la Junta de Castilla y León centró la mayor parte de su acción social en la creación de los CEAS (Centros de Acción Social), cédula básica a partir de las cuales se articulan los servicios sociales en las diferentes comarcas. En la provincia se establece un CEAS para las comarcas de Sanabria, Toro y Bermillo de Sayago, dos para Alcañices-Tábara, tres para Benavente y cinco para Zamora. Una cifra que consideramos insuficiente teniendo en cuenta las características, ya mencionadas, de la población de la provincia⁵⁹.

El otro gran instrumento de la acción social son los servicios específicos, éstos se dirigen a sectores o grupos concretos de población que requieren un tratamiento especializado en función de sus problemas y necesidades. En 1998 se añade a los Servicios Específicos el Plan Específico de Atención Sociosanitaria, mediante la promulgación del Decreto 16/1998, de 29 de enero. La provincia cuenta con 43 centros específicos, de los 610 del total de la autonomía, la segun-

⁵⁸ Sobre esta Ley ver, JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN: *Op. Cit.*, 1991a, Vol. I, pp. 173-6; FROUFE QUINTAS, Sindo: Los servicios sociales en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, *Studia Zamorensis*, Segunda Etapa, Vol. V, pp. 83-106 y JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN: *Recopilación de la legislación autonómica en materia de servicios sociales*, Valladolid, Junta de Castilla y León, 2001, pp. 23-38.

⁵⁹ Sobre la articulación de los CEAS en Castilla y León, funciones y organización interna ver, JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN: *Op. Cit.*, 1991a, Vol. I, pp. 173-6; JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN: *Op. Cit.*, 1991b, Vol. II, pp. 47-8; JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN: *Op. Cit.*, 2001, pp. 23-48; FROUFE QUINTAS, Sindo: *Op. Cit.*, pp. 83-106; CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CASTILLA Y LEÓN: *Op. Cit.*, 2002, pp. 85-7; VÁZQUEZ MARINO, Vicente (Dir.): *Zamora, pueblo a pueblo*, Zamora, Diputación Provincial, 1995, p. 15 y JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN: *Modelo funcional de la territorialización de servicios sociales*, Valladolid, Junta de Castilla y León, 1994, pp. 112-23.

da con menor número después de Soria. Por sectores éstos se dividen en, diecinueve centros para el cuidado de la tercera edad, cinco para la infancia y juventud, siete para minusválidos, dos de atención a la drogodependencia, uno de marginados y uno para la promoción de la mujer. En un informe interno publicado en 2001 la propia Junta reconoce que el número de dotaciones es insuficiente para cubrir las necesidades básicas de la provincia⁶⁰.

Al igual que en el resto del país la articulación de los CEAS y los centros especiales, desde la Ley de Acción Social y Servicios Sociales, ha tenido como primera consecuencia que las instituciones religiosas y la beneficencia de los ayuntamientos pierdan fuerza en el tratamiento de los sectores más vulnerables de la sociedad en beneficio de la provisión pública. En el año 2000 la Junta de Castilla y León destinó el 44% de su presupuesto a la provisión de bienestar y los ayuntamientos el 57%⁶¹.

Pese a esta realidad, un tanto complaciente, en las siguientes páginas analizaremos pormenorizadamente el desarrollo de los planes específicos de acción social en la provincia de Zamora. Como en anteriores casos aquí observamos una realidad que lejos está de ser satisfactoria.

Los planes de servicios específicos se inician en el período 1991-1994 desarrollando básicamente una labor legislativa. El pleno desarrollo de estos programas sociales se produce a partir del Plan de Servicios Específicos 1995-1998. El Plan de Servicios Específicos 2000-2003 ya contó con una financiación global importante, de 328.820 millones de pesetas. Esta financiación se centró en la tercera edad a la que se destinó 132.510 millones (47,7%) y la atención a las personas con discapacidad 101.770 (36,6%). La protección al menor contó con 18.769 millones (8,8%), los programas de acción contra la exclusión social 10.599 (3,8%) y la financiación de los servicios sociales básicos y la asistencia técnica contó con 14.322 (5,1%). Dicho Plan también creó 4.000 nuevos puestos de trabajo hasta alcanzar en 2003 los 22.600 ocupados en el sector de servicios sociales en Castilla y León⁶². El problema al que nos enfrentamos a la hora de analizar la eficacia de esta financiación, respecto de Zamora, es que al igual que en los fondos europeos los datos provincializados son muy escasos⁶³.

Esta financiación produjo los siguientes resultados:

El Plan Específico de Personas Mayores básicamente extendió la cobertura residencial. Ésta alcanzó una cobertura considerablemente alta, el 5,5% de la población mayor de 65 años, porcentajes que recomienda la OMS y muy por encima del Plan Gerontológico Nacional, que se marcó el objetivo del 3,5% para toda la nación. Una vez más estos resultados positivos no pueden ser extrapolados a la provincia, ya que estamos ante la segunda provincia con menor oferta resi-

⁶⁰ JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN: *Op. Cit.*, 2001, pp. 140-3.

⁶¹ CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CASTILLA Y LEÓN: *Situación económica y social de Castilla y León 2002*. Valladolid, CES de Castilla y León, 2003, pp. 140-3.

⁶² CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CASTILLA Y LEÓN: *Op. Cit.*, 1999, p. 415.

⁶³ La financiación del Plan 1995-1998 fue similar, si descontamos la inflación.

dencial de la región, 0,6 puntos por debajo de la media autonómica. En la provincia sólo existen 374 plazas residenciales propias y 216 concertadas⁶⁴.

El Plan Específico de Atención a los Minusválidos, hay que tener en cuenta que afecta a un gran número de personas, en la provincia se contabilizan un total de 10.741 (7,9% del total autonómico) casos de discapacidad reconocida. Este Plan determinó para la provincia el establecimiento de ocho centros de atención básica con 250 plazas públicas del total de 2.500 que se establecieron en Castilla y León. Esto hace que la tasa de cobertura pública para personas con discapacidad en Zamora sólo cubra el 0,5% del total, por debajo de la media autonómica que se sitúa en el 2%. El otro campo de actuación ha sido el intento de rebajar la tasa de paro que sobre este colectivo se sitúa en el 80%, mediante programas de formación, en las que han participado 9.800 personas entre 1995 y 1998, y los incentivos de empleo financiados por el FSE que han creado 306 puestos de trabajo. Esta realidad muestra el incumplimiento de la Ley de Integración Social de los Minusválidos que fija en el 3% el nivel mínimo de discapacitados que debe existir dentro de una plantilla de trabajadores⁶⁵.

El Plan Específico de Atención al Menor se centró, a partir de 1998, en la creación de un programa de intervención familiar, con un total de 23 equipos, con la pretensión de consolidar el acogimiento familiar como alternativa al internamiento, su éxito fue del 38% sobre un total de 526 casos. Su escasa dotación financiera hace que una gran parte de dicha provisión social siga vinculada a instituciones religiosas como Caritas Diocesana de Zamora responsable del proyecto de apoyo a las familias en las que exista violencia familiar⁶⁶.

El Plan Integral de Oportunidades para la Mujer ha sido uno de los planes específicos que más ha tardado la Consejería de Bienestar Social en ponerlo en funcionamiento. El primer Plan 1994-1996 sólo desarrolló el entramado legal, el segundo el del trienio 1997-1999 ha marcado las pautas de actuación de los próximos años en este campo. Los dos ejes de su desarrollo han sido la lucha contra la violencia doméstica y contra el analfabetismo rural. Este último punto afecta especialmente a las mujeres de la zona fronteriza con Portugal, que detenta las tasas de analfabetismo más altas de la comunidad, cercanas al 5%. Respecto a la lucha contra la violencia doméstica, ésta se considera prioritaria, sólo en Zamora en 1999 se denunciaron 111 casos⁶⁷. En 1998 se aprobó el Primer Plan de Acción

⁶⁴ CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CASTILLA Y LEÓN: *Op. Cit.*, 1999, pp. 419-24; CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CASTILLA Y LEÓN: *Op. Cit.*, 1998, pp. 269-70; CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CASTILLA Y LEÓN: *Op. Cit.*, 1997, p. 245 y CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CASTILLA Y LEÓN: *Op. Cit.*, 2001, pp. 480-4.

⁶⁵ CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CASTILLA Y LEÓN: *Op. Cit.*, 1999, pp. 416-9 y CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CASTILLA Y LEÓN: *Op. Cit.*, 2001, pp. 475-80

⁶⁶ CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CASTILLA Y LEÓN: *Op. Cit.*, 1999, pp. 416-9 y CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CASTILLA Y LEÓN: *Op. Cit.*, 2001, pp. 475-80.

⁶⁷ Hay que tener en cuenta que, según los expertos, sólo se denuncia el 10% de los casos.

Regional contra la Violencia Doméstica y la Comisión Intercensejerías para la Violencia Doméstica, los resultados han sido más bien escasos, ya que estos programas cuentan con un dotación en recursos financieros muy bajas, en su conjunto no superan los 5.000 millones de pesetas⁶⁸.

El problema de la exclusión social también cuenta con un programa específico, pero su tratamiento es más amplio, por lo tanto, nos detendremos más en sus estudio. En la década de los ochenta Zamora pasó del segundo al noveno puesto en el *ranking nacional de pobreza*, reduciéndose la población pobre de la provincia en trece puntos, desde el 44,8% al 31,0%. Pese a estos significativos avances, todavía en la década de los noventa existían 21.750 hogares que vivían con menos del 50% de la renta media nacional. Éstos se localizaban, en su mayoría, en la Capital, donde afecta al 37,4% de su población. Por sectores sociales se concentra en las familias numerosas y ancianos que viven solos, generalmente viudas, que ven reducidos sus ingresos en un 55% cuando el cónyuge, titular de una pensión contributiva, muere. La otra causa es el paro, éste afecta al 70% de los pobres de Zamora.

Los dos principales medios que ha desarrollado la administración autonómica en la lucha contra la marginación social han sido el Plan Específico de Lucha contra la Exclusión Social y el IMI (Ingreso Mínimo de Inserción).

El Plan Específico a finales de los noventa estaba por desarrollar. En una provincia, que según Caritas, junto con León y Burgos es la que mayor número de transeúntes alberga, todavía estaba carente de infraestructura en albergues, comedores, talleres o actividades laborales⁶⁹.

El IMI se introdujo en España por iniciativa del gobierno vasco en 1988, sólo en esta comunidad está plenamente desarrollado, cubriendo al 100% de la población. En Castilla y León se legisló al respecto desde 1990, destacando las reformas introducidas por el Decreto 164/1997, de 22 de agosto, que estableció 14 pagas al año de 33.000 pesetas mensuales y el Decreto 197/2000, de 21 de septiembre, que se comprometió a aumentar su dotación económica hasta alcanzar el 73% del SMI. Los colectivos que más reclaman este "derecho" son las familias monoparentales en paro mayores de 45 años, aunque en nuestra comunidad sólo cubren al 10% de las personas necesitadas de él⁷⁰.

En resumen estamos ante una de las provincias con unos índices de exclusión social más altos. Frente a esto, se desarrolla desde el gobierno autonómico una lucha fragmentaria e insuficiente. Esta realidad se corrobora a partir de una

⁶⁸ CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CASTILLA Y LEÓN: *Op. Cit.*, 1997, p. 247; CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CASTILLA Y LEÓN: *Op. Cit.*, 1999, pp. 475-9 y CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CASTILLA Y LEÓN: *Op. Cit.*, 2001, pp. 489-93.

⁶⁹ EDIS: *Las condiciones de vida de la población pobre de la provincia de Zamora*, Madrid, Fundación FOESSA, 1996, pp. 17, 39, 66-8, 71-85, 102 y 117.

⁷⁰ CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CASTILLA Y LEÓN: *Op. Cit.*, 1997, pp. 249-50 y CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CASTILLA Y LEÓN: *Op. Cit.*, 1999, pp. 432-3.

encuesta del grupo de investigación EDIS, según la cual, el 65,7% de los pobres de Zamora nunca han acudido a un servicio social y el 56% que lo hizo acudió a una ONG⁷¹. Es decir, en este último caso que hemos analizado no sólo Zamora percibe una menor gasto social per cápita que otras provincias, cuando sus necesidades son de las más altas, sino que la articulación de los CEAS, el IMI y los Planes de Exclusión Social no llegan a la población para la que están diseñados, quedándose en una mera planificación legislativa y administrativa de muy escasos resultados.

Conclusiones:

A lo largo de las páginas anteriores hemos analizado dos aspectos de las políticas públicas aplicadas en la provincia de Zamora que bajo una forma que parece ayudar a su mayor desarrollo, en muchos casos no hace sino acompañar su estancamiento económico.

El primer aspecto es la ineficiencia de las políticas de compensación regional implementadas desde la Unión Europea. Su única función es elevar mediante la subvención el nivel de renta medio de la provincia, en ningún caso contribuir a modificar las condiciones estructurales que hacen de Zamora una provincia periférica, desde el punto de vista económico, dentro del conjunto de Europa, España y Castilla y León. Esta realidad se hará más evidente cuando a partir del 2007 Castilla y León deje de ser considerada región Objetivo nº1 de la Unión Europea y pierda una parte significativa de las subvenciones.

El segundo aspecto ha sido constatar cómo las provincias económicamente más pobres de España, también lo son desde el punto de vista del bienestar social. Dos aspectos, el económico y social, que contribuyen al más lento desarrollo de la provincia respecto de la media nacional y autonómica. Zamora cuenta con déficit estructurales que inciden negativamente en la necesidad de un mayor gasto social per cápita, fundamentalmente su caída constante de población, consecuencia del *éxodo rural* que hace que la provincia no cuente con verdaderos núcleos de servicios de bienestar y la tasa de dependencia senil más alta de toda España (29,6%). Estos dos factores requerirían un mayor gasto en educación, sanidad y servicios sociales que la media nacional o regional, hecho éste que no se produce.

El caso de Zamora es un ejemplo que demuestra lo importante que sería coordinar las políticas de desarrollo y bienestar social con las económicas, como único camino capaz de subsanar déficit históricos (dotación insuficiente de infraestructuras, inexistente tejido industrial y una agricultura poco comercializable). Así como realizar una planificación política desde abajo que tenga más en cuenta el espacio social zamorano.

⁷¹ EDIS: *Op. Cit.*, pp. 159-61.

En su último libro Richard Sennett analiza el tema del *respeto*, mejor dicho la falta de respeto mutuo como forma más acabada de desigualdad moral. La mitología liberal ha impuesto como modelo social el artesano autosuficiente, los dependientes son borrados, dejan de ser vistos, para convertirse en un espejo en el que la generosidad se mira a sí misma⁷². Este análisis que denuncia unas sociedades profundamente desiguales creo que puede ser extrapolado desde las personas hasta los espacios, aquellos que se vuelven dependientes dejan de contar para las administraciones centrales, cuyos mecanismos de compensación, en la mayoría de los casos, retroalimentan la situación de desigualdad inicial, e incluso, llega a justificarla, al acentuar la diferencia moral entre la región que contribuye y la que detrae de una caja cada vez entendida como menos común.

⁷² SENNETT, Richard: *El respeto. Sobre la dignidad del hombre en un mundo de desigualdad*, Barcelona, Anagrama, 2003.