

# La nueva política de desarrollo rural: interrelación entre lo local y las pequeñas empresas

Rosa Jordá Borrell

---

## 1. INTRODUCCIÓN: TEORÍAS Y REALIDADES

---

En España, el mundo rural está experimentando desde comienzos de los años sesenta una gran evolución, que aún no se ha detenido y desconocemos cuando llegará al final del proceso. Sin embargo, estos cambios no se han sucedido de una forma homogénea; existen diferencias importantes de unas regiones a otras en función de los acontecimientos de la economía mundial y de acuerdo también con factores de índole interno. Pero, en cualquier caso, se hace necesario incidir en la creciente dependencia del mundo rural respecto del urbano, en el sentido de que son las necesidades de la ciudad las que imponen las pautas de funcionamiento del campo.

De ahí que a la hora de explicar su situación los factores exógenos, no sólo definen una parte importante de la evolución del proceso, sino también los diversos grados de marginación en que se encuentra el mundo rural. En concreto, nos estamos refiriendo a las variaciones del crecimiento desigual capitalista, sus límites y contradicciones, debido a que en las periferias se acentúan mucho más (como por ejemplo Andalucía).

Pero estas influencias de carácter exógeno no son las únicas que han incidido en el mundo rural. También, el grado de cohesión y de resistencia de las sociedades locales, su capacidad de adaptación y de renovación son factores determinantes para comprender las trayectorias recientes y prever las evoluciones futuras en toda su complejidad (Moinet, Steib, Donzier, Correza Lenee, 1989). Aunque no cabe la menor duda que en países como España, de reciente industrialización, el papel de la Administración

en la evolución del mundo rural ocupan un lugar muy destacado como factor explicativo de su situación.

En consecuencia, desde nuestra perspectiva, el espacio rural es el territorio todavía no urbanizado, donde la economía y la sociedad son simples ramificaciones del sector industrial y de los intercambios urbanos. Y donde los factores determinantes de la evolución han sido los procesos de concentración y de integración selectivos producidos durante la etapa del capitalismo monopolista.

La opinión de los expertos sobre industrialización rural es muchas veces contrapuesta; para algunos, lo local se ha convertido en un nuevo escenario del desarrollo regional (Quevit, 1986), hasta el punto que Housel (1990) interpreta los procesos industriales emergentes en algunas periferias como una aproximación de éstas al centro, ya que incorporan funciones hasta ahora asumidas por las áreas centrales.

Sin embargo, para Sanz Menéndez (1984) los procesos de acumulación de base local no constituyen un modelo alternativo, ni pueden convertirse en la nueva fase del actual, localizado fundamentalmente en las grandes ciudades. Porque generalmente se trata de una descentralización industrial; y esta forma de concebir el desarrollo no es ni estable ni capaz de ofrecer soluciones a los problemas regionales y locales. Además constituye una forma de crecimiento capitalista desigual, desde el momento en que las relaciones entre sociedad local y cambio social se conciben de la misma manera que el anterior modelo, poniendo el énfasis en hechos vacíos de contenido (Hadjimichalis, C. y Papamichos N.; 1990).

Por otra parte, si hacemos una lectura de tipo endógena de lo que acontece en el mundo rural, ya no tiene ni la misma audiencia ni el mismo grado de sistematización que la precedente. Puesto que este enfoque recibe el aporte de corrientes ecológicas, etnológicas, medio ambientales, etc. De tal forma que, para unos autores es muy importante señalar la capacidad de resistencia y de acomodación de los agricultores (Mainie, 1971). Y a otros les interesa destacar la intensa habilidad que tiene la sociedad local para recomponerse (Kayser, 1986).

Así pues, donde algunos únicamente ven que se ha producido la absorción de las actividades agrícolas por el tejido industrial, la despoblación o la remodelación de los espacios rurales por los promotores urbanos, otros perciben la reactivación de las identidades y el surgimiento de estra-

tegas de renovación. En definitiva, estos análisis se nutren tanto de las corrientes especulativas urbanas como del dinamismo de una colectividad rural nueva, que forma parte de una sociedad en mutación (Houee, P., 1989).

La creciente demanda de uso social del monte por parte del urbanista y sus consecuencias han impuesto al habitante del campo conceptos hasta ahora desconocidos desde su punto de vista, tales como planificación integral de recursos, ordenación del territorio o conservación del medio ambiente, conceptos que responden a necesidades claramente urbanas.

Pero con independencia de la importancia efectiva del crecimiento endógeno, muy diferente según áreas, lo cierto es que ha promovido un gran interés como una forma de interpretar los procesos territoriales de manera distinta al modelo convencional. A la vez que se le está prestando una gran atención por parte de las administraciones autonómicas y locales, en parte empujadas por la Comunidad Económica Europea y la OCDE.

---

## 2. TIPOLOGÍA DE ESPACIOS RURALES

---

Efectivamente, desde la óptica de las contradicciones que lleva inherente el desarrollo del sistema capitalista, destaca la paulatina segregación y configuración de un amplio grupo de espacios socioeconómicos, que van a soportar los efectos de la depresión económica, marginación social e infrautilización de los recursos tradicionales locales.

Estas zonas desfavorecidas que se han desgajado del proceso de desarrollo se convertirán más tarde algunas de ellas en áreas naturales, que van a ser planificadas de manera especial, mediante la aplicación de figuras de planeamiento que impliquen su protección. Y cuyo objetivo será evitar la degradación de los entornos ecológicos, sin desprestigiar el fomento de las actividades económicas. Pero potenciando el control por parte de los ayuntamientos de las actuaciones impactantes como las urbanísticas, industriales, polígonos ganaderos, emplazamiento de infraestructuras, etc.

Sin embargo, no todas las áreas rurales presentan el mismo grado de fragilidad, existe una amplia gama de espacios con niveles de recursos ecológicos y de expectativas de desarrollo económico diferentes que se podrían ordenar de la forma siguiente:

- a) *Los periurbanos*, que reclaman medidas de valoración del entorno

y de protección de los equilibrios ecológicos para resistir a los intereses urbanos. Pero a su vez, se caracterizan por un gran dinamismo y por la sucesión de cambios en los usos del suelo, dominados por la especulación urbana y por la simbiosis de factores como: reducción de costes, existencia de normativas urbanísticas menos restrictivas y el fácil acceso a las economías externas que disfrutaban las grandes ciudades.

b) *Las zonas agrícolas dinámicas*, tienen organizado el sector de forma moderna y competitiva. Sin embargo, deben exigir medidas de protección para sus recursos naturales, como el agua, capa edáfica, etc., y subsanar el problema de conflictividad de usos del suelo, ya que su despegue económico gira en torno a la nueva agricultura. Quizá a estas zonas les convendría adaptarse a las nuevas tendencias de la PAC a través de una mejor articulación de los canales de comercialización y de transformación de la producción. A la vez les sería de interés diversificar su economía, desarrollando el sector servicios y el industrial a partir de la agricultura.

c) *Las zonas intermedias*. En general, son áreas estancadas económicamente desde hace tres o cuatro décadas. De ahí que les conviene demandar a la Administración, el desarrollo de actividades diversas y complementarias, modernas infraestructuras (industriales, de transportes y telecomunicaciones) y equipamientos para conectar con las zonas urbanas; servicios de animación e incentivos a la inversión y mejora de la cualificación de la mano de obra. Se trata de poner a su alcance los medios necesarios para superar el atraso estructural, más fácil de erradicar que en las zonas marginales. Ya que el estancamiento económico no ha anulado totalmente la potencialidad del sistema urbano, no presentan problemas graves de articulación interna y a nivel de dotaciones infraestructurales tienen cubiertas las necesidades básicas.

d) *Las zonas desfavorecidas o marginales*, privadas de núcleos urbanos importantes, exigen una política voluntarista para salvaguardar el patrimonio y mantener las perspectivas de futuro. Se trata de áreas donde se ha producido una ruptura de la dinámica interactiva que secularmente se había establecido entre la sociedad, el territorio y el funcionamiento de los mecanismos tradicionales de regulación y gestión del espacio. Así pues, estas zonas los podemos subdividir:

1.—Áreas que presentan notables condicionantes de tipo físico-climático dificultando la aplicación de las técnicas y los conocimientos convencionales. Sin embargo, pueden contar con abundantes recursos natu-

rales de gran importancia ambiental, pero con desventajas decisivas en la valoración del mercado (masas forestales, agricultura de montaña). Por ejemplo, Las Alpujarras.

2.—Áreas que carecen de recursos o materias primas explotables a corto plazo o de forma intensa: zonas de Sierra Morena.

3.—Áreas que se encuentran excesivamente alejadas de los «centros de desarrollo»: Sierra de Huelva, Sierra de Cazorla (Jaén)... Y presentan, en general, una doble resistencia al crecimiento económico: el atraso estructural (entendido incluso desde el punto de vista de la mentalidad) y la carencia de infraestructuras (productivas, equipamientos); factores que traen como consecuencia, el envejecimiento de la población y la existencia de un débil sistema de asentamientos.

4.—Áreas con importantes condicionantes físico-naturales, difíciles de superar con la tecnología actual (como suelos salinos), por ejemplo la comarca de la Sierra Sur de la provincia de Sevilla. Problema éste que se puede superar favoreciendo el desarrollo industrial a partir de recursos endógenos, cubriendo las carencias infraestructurales, dotando a la zona de servicios directamente relacionados con las actividades productivas y mejorando la cualificación de la mano de obra.

Ahora bien, dentro de estos espacios algunos gobiernos autonómicos, como el andaluz, han acotado un conjunto de áreas de gran valor ecológico que han sido protegidas a partir de figuras de planeamiento (parque natural, paraje natural, reservas integrales), que representan más del 17 por 100 del territorio andaluz. De todas ellas, la que más nos interesa es el parque natural porque intenta compatibilizar la protección de los recursos naturales con el desarrollo económico.

---

### 3. LA NUEVA POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL

---

Dado que existe una tipología extensa de espacios rurales conviene diferenciar distintas acciones y/o planes en función de las condiciones específicas de cada territorio, del potencial de desarrollo endógeno y las posibilidades de conseguir una economía abierta y competitiva a través del cambio social y cultural. Así pues, habría que determinar cuáles son los criterios que definen a un medio rural abierto, capaz de conseguir un crecimiento autocentrado y definir qué tipo de propuestas son las más adecua-

das. En consecuencia no vamos a tratar aquí aquellas zonas que requieren una preservación rigurosa de las riquezas biológicas.

Pero, antes de esbozar las acciones o los planes a poner en marcha, habría que

1.—Formular algunas medidas globalizadoras, de carácter regional, que sirvieran de base a las propuestas de desarrollo específicas para cada territorio, tal como más tarde expondremos. Acciones o planes que deberían diseñarse en función del grado de modernización y/o urbanización de las zonas rurales, de forma que permitan aflorar la capacidad social para asegurar su propio crecimiento.

Porque, una política de desarrollo rural supone una redefinición de las relaciones campo-ciudad, considerando esa sinergia como un conjunto de flujos y reflujos de imbricaciones múltiples que provocan la renovación rural. En definitiva, se trata de una política global que sobrepasa las fronteras de lo urbano y lo rural, de lo económico y de lo social, pero que debe ser negociada con las diversas colectividades locales para adaptarse a situaciones diferentes (Houee, P., 1989).

2.—Habría que tener en cuenta también, que la envergadura de las políticas de desarrollo rural y de los fondos destinados, varían de acuerdo con el grado de desarrollo económico y de las ventajas comparativas de la región, así como del nivel de competencias de la comunidad y de las actitudes de sus dirigentes. Efectivamente, las zonas rurales de los espacios intermedios cuentan con una tradición en el crecimiento endógeno y en la práctica de la diversificación de la economía. Factores que vienen a demostrar que es posible el desarrollo de procesos de industrialización en áreas que anteriormente eran atrasadas; capaces de producir hoy bienes sofisticados para los mercados internacionales.

Sin embargo, en las regiones periféricas su capacidad de atracción depende de la proximidad de un gran mercado (Castilla-León) o de la existencia de ventajas comparativas para la expansión del turismo y/o la nueva agricultura, de los fondos destinados, como a la Expo '92 y su efecto multiplicador (Andalucía), etc. Sectores, que a su vez, pueden facilitar el despegue de la industria y la generación de desarrollo, si la emergencia de dichas ventajas va acompañada de una serie de requisitos:

- a) Coincidencia con una coyuntura económica favorable.

b) Existencia de un gobierno regional estable (por lo menos durante una década) y de voluntad política para llevar a cabo un desarrollo rural.

c) Buen entendimiento entre los ayuntamientos y el gobierno regional. Así como del entramado de relaciones que haya desarrollado el alcalde para conseguir asignaciones de recursos colectivos.

d) Importancia del nivel de preparación de los agentes públicos y privados que intervienen en la creación del nuevo espacio de carácter funcional.

### 3.1. Incidencias de las políticas de desarrollo local

De todas formas, convendremos en decir que los procesos de desarrollo del mundo rural español, puestos en marcha a partir de 1973, no surgen como un mecanismo de respuestas a la crisis de las estructuras socioproductivas (salvo excepciones), sino como una descentralización espacial (industrial y económica) de las metrópolis y de las zonas industrializadas; favorecida por la permisividad legislativa en materia laboral y de suelo programado y por las exenciones fiscales. Ya que la puesta en práctica de políticas de desarrollo local se ha producido de forma aislada y los resultados son todavía escasos.

Efectivamente, debido al bajo nivel de instrucción y de formación profesional en el mundo rural, a la práctica de políticas centralistas de las comunidades autónomas, a la no coincidencia muchas veces del signo político entre el gobierno local y regional y a factores de índole legislativo, lo cierto es que las políticas de desarrollo local no han supuesto un avance en la homogeneización de la renta, salvo raras excepciones.

Por una cuestión fundamental, porque en un país de escasos recursos como España, de industrialización tardía, la Administración siempre ha estado interesada (durante los años sesenta, en la época de crisis e incluso ahora), por resolver los problemas sectoriales antes que los regionales; y dentro de estos últimos por desarrollar a las ciudades. Pero, realmente, nunca ha existido una decidida voluntad política de favorecer al mundo rural, como la tienen otros países de la Comunidad Económica Europea (Jordá Borrell, 1990).

En consecuencia, podría pensarse que una política de desarrollo rural no puede consistir únicamente en una reestructuración de la agricultura, sino que debe tender hacia la diversificación de las actividades económi-

cas, por dos razones: 1) porque cada vez tiene menos importancia el sector agrario en el empleo total y en el VAB. En ese sentido, es de todos conocido que en los países desarrollados no cesa de disminuir el número de población rural que trabaja en la agricultura. 2) Porque no puede haber desarrollo rural sin una evolución de los servicios y de la actividad empresarial, incluida la artesanía y la industria de transformación.

Efectivamente, el concepto de desarrollo local se ha difundido entre los políticos y las autoridades locales como una nueva doctrina para equipararse a las sociedades urbanas avanzadas. Y en este sentido el énfasis se ha puesto en la industrialización a partir de la localización de PYMES en las zonas rurales o ciudades de pequeña y mediana dimensión. Lo que ocurre es que las condiciones territoriales continúan ejerciendo una importante selectividad en la ubicación de tales procesos industriales, dándose el máximo dinamismo en las áreas bien comunicadas, donde se interpenetra la descentralización espacial de origen urbano con el potencial de recursos endógenos.

Si, por otra parte, consideramos las estrategias empresariales que se siguen hoy ante la tercera revolución industrial, deduciremos que, cuando los ajustes *in situ* resultan insuficientes, la respuesta de los empresarios puede consistir en un cambio de localización dirigido hacia la periferia. De ahí que las zonas rurales, además de contar con una buena accesibilidad a las metrópolis, deben presentar una estructura social de unas características determinadas, ya que ésta explica muy bien el diverso comportamiento mostrado por el mundo rural frente al proceso industrializador.

Por ello, a la hora de trazar un plan, sería conveniente realizar una investigación empírica sobre la sociedad y sus características: el papel de la mujer, su mentalidad y formación; opinión de los jóvenes respecto del trabajo, su nivel de preparación; rol de la familia, rasgos del mercado de trabajo y su segmentación, hábitos de consumo y valoración de los propios recursos culturales. Por una razón importante, porque la existencia de una mentalidad tradicional y la dificultad de acceso a la información, hasta ahora, no han logrado superarse a pesar de la práctica de la emigración (temporal más o menos larga), del retorno de emigrantes y de la existencia de la televisión, automóvil, etc...

Así pues, a través del estudio del mercado local identificaremos las potencialidades del desarrollo local y el grado de integración y desintegración de esa sociedad en la nueva división del trabajo. Además nos permi-



tirá conocer los diferentes modelos de propiedad de los recursos locales y del capital, disponibilidad y coste de la mano de obra, segmentación y organización del trabajo.

En ciertas zonas rurales francesas, por ejemplo en la región de Rhône-Alpes, se está fomentando la industrialización a partir del desarrollo de servicios para las empresas, sobre todo a través de la creación de incubadoras aprovechando antiguos edificios fabriles o de nueva planta. Sin embargo, la cuestión fundamental de este tipo de procesos industriales radica en el predominio de industrias maduras (de escaso valor añadido, demanda débil e intensivos en trabajo) acompañados de un soporte financiero frágil (ahorros familiares) y de mercados locales o provinciales.

Si nos preguntamos sobre el futuro de dichos procesos de la industrialización, no puede más que inquietarnos ya que la situación y las perspectivas de la economía actual no es la misma que la española de los años sesenta, por ejemplo, ni todos los sectores requieren como factor de localización más importante la proximidad de un gran mercado local metropolitano y la necesidad de contactos cara cara. Y en última instancia, porque conforme crece el nivel de vida de las regiones, el mercado exige al mundo empresarial un desarrollo mayor.

Con todo, existen numerosos factores que pueden facilitar el paso de las PYMES hacia un estadio superior que puede permitir mejorar las perspectivas de futuro. Por ejemplo su flexibilidad, o que los productores de maquinaria y equipamientos tiendan cada vez más a orientar sus productos hacia las necesidades de la pequeña y mediana empresa. Sin embargo, algunos estudios señalan que subsisten numerosos obstáculos que ensombrecen el futuro de estas empresas: falta de adecuación de los nuevos equipamientos, carencia de mano de obra muy cualificada, dificultades de acceso a la información, elevados costes, etc.

Con ello queremos decir que las nuevas estrategias de industrialización del mundo rural muestran los mismos problemas de dependencia que se acusaba en dichas zonas cuando triunfó la etapa monopolista, lo que cambia es su manifestación externa. Tal dependencia se ha señalado en relación a los procesos de descentralización y en las áreas de industrialización endógena escasamente diversificada y tecnologizada frente a otras zonas con un nivel de periferismo mayor.

Por ello, algunos autores que adoptan una postura crítica ante la cues-

tión consideran que el desarrollo descentralizado es un modelo capitalista desigual, desde el momento en que las relaciones entre la sociedad local y cambio social se conciben de la misma manera que antes (Hadjimichalis, C., Papanichos, N., 1990).

Para nosotros, lo local no significa una alternativa a los fracasos de la política regional y/o nacional, sino que es una forma de hacer madurar a la sociedad periférica (desde una perspectiva de centro) participando de una forma directa en la resolución de sus problemas. Y constituye, también, una manera de organizar a la sociedad civil desde abajo; objetivo, que ha recibido apoyo de varios programas de la Comunidad Europea y de la OCDE.

Ahora bien, para promover el desarrollo, y frente a las actuaciones habituales que inciden generalmente sobre las subvenciones financieras y fiscales a las empresas, las propuestas más innovadoras han insistido en la necesidad de cualificar el territorio y a la mano de obra (Méndez, R., 1990), con el fin de conseguir un mejor funcionamiento del mundo empresarial y superar el atraso del mundo rural (mejora de transportes, telecomunicaciones, servicio a las empresas, etc...).

Pero además conviene que las instituciones comprometidas en el desarrollo local reflexionen sobre sus estrategias futuras, bien frente a las grandes firmas, bien a través de la internacionalización de sus formas de actuación; poniendo en marcha redes de colaboración entre las instituciones locales de diferentes regiones y países.

En este sentido, la OCDE y la Comunidad Europea piensan que las pequeñas empresas y las instituciones locales que las apoyan, sólo podrán responder positivamente al resto de la internacionalización, si ellas crean un tejido de relaciones a diferentes niveles institucionales; es decir, con organismos públicos, privados, regionales, nacionales e internacionales.

Esas conexiones, pueden establecerse a partir de la «Red Digital de Servicios Integrados», de las «Oficinas de Servicios Integrados de Telecomunicaciones» y de los contactos que tengan los dirigentes de las instituciones locales entre sí. En definitiva, de lo que se trata es de crear una red de colaboraciones, cuya densidad y eficacia puedan jugar un papel importante en el desarrollo rural, integrando lo local y lo internacional.

### **3.2. Importancia de las infraestructuras**

Efectivamente, la modernización de la economía y la difusión de las

nuevas formas de distribución implican la organización y/o la estructuración de las organizaciones profesionales, y para ello es necesario que el estado y/o la región: 1) pongan los medios adecuados al alcance de las comunidades rurales; 2) mejoren la preparación y la cualificación de los habitantes del mundo rural en función de sus propios recursos; 3) formen especialistas en desarrollo local que les asistan en las nuevas tareas de gestión y de organización del desarrollo, así como en las labores de animación.

Pero hay una gran coincidencia en la idea de que disponer de infraestructura es una condición necesaria para que se puedan desarrollar las actividades económicas, aunque no suficiente para llevar a cabo un crecimiento autosostenido. Debido a que representa un capítulo esencial para que se genere la acumulación de capital necesaria para modernizar y urbanizar a los espacios rurales.

Dentro de este concepto podemos distinguir por un lado la infraestructura de carácter técnico, que proporciona servicios a las empresas y sirve de soporte a la actividad económica. Y en segundo lugar, los equipamientos para mejorar el bienestar colectivo. En cualquier caso, Biehl (1988) ha señalado que la infraestructura es un factor determinante o limitador del crecimiento económico, de tal forma que, si es reemplazada por capital o por trabajo, el coste de sustitución sería muy elevado.

En ese sentido, Harvey (1982) opina que la infraestructura constituye un capítulo esencial del «inmovilizado» necesario para conseguir la acumulación de capital. El problema radica en que aquél tiene un ciclo productivo más lento que el del capital, por lo que las infraestructuras van asociadas de forma preferente a la inversión pública, como un inmovilizado social. Y su ejecución constituirá una forma de manifestar el grado de influencia social de ese territorio sobre los mecanismos estatales o regionales de asignación de los recursos públicos.

De ahí, que las zonas de débil densidad de población experimenten un repliegue de los servicios públicos y del nivel de infraestructuras en general. Sin embargo, si se quiere homogeneizar el crecimiento y corregir el retraso de las actividades económicas respecto del mundo urbano, habrá que cubrir las carencias de dotaciones y servicios; a pesar de su menor rentabilidad inmediata y del mayor coste relativo de las inversiones públicas.

Pero, la solución no está en el mantenimiento artificial de los servicios

públicos, que, además, en muchas zonas se han quedado obsoletos. Conviendría a la vez tomar medidas para dinamizar el comercio tradicional frente a las grandes superficies (generalmente localizadas a distancia), modificar la política urbanística de los ayuntamientos a fin de que se pudieran desarrollar actividades económicas, además de segunda residencia, etc.

Por otra parte, hay que ser consciente que el desarrollo de los servicios privados supone la existencia de una clientela suficiente y que la modernización de los públicos requiere un número razonable de consumidores (Moinet, Steib, Donzier et Correze Lenee, 1989). De ahí que habría que proponer acciones que hicieran posible la rentabilidad de los servicios:

a) A través de la existencia de una población estacionaria y turística debido a la creciente valoración de todo lo rural por la civilización urbana. Para ello, sería importante, por una parte, desarrollar la capacidad de alojamiento, respondiendo a las necesidades de confort de la clientela. Y por otra, organizando actividades deportivas, de animación, etc.

b) Mejorando la red de comunicaciones, esencialmente las telecomunicaciones. Por dos razones: 1) porque cuando los territorios son vastos y presentan una densidad de población baja, se puede obtener un área de influencia comercial importante mejorando el nivel de accesibilidad; y 2) estudiando las necesidades comarcales de Servicios Avanzados de Telecomunicaciones (SAT), tal y como se ha realizado a través del Programa Star en Andalucía o en otras regiones españolas, para introducir los más adecuados; lo que supone un esfuerzo importante de desenclavamiento ya que constituye una forma adecuada para reducir las diferencias entre el campo y el espacio urbano. Y de dotar a las ciudades medias y pequeñas de los servicios necesarios para desarrollar la actividad empresarial y modernizar a la Administración local.

c) Es muy importante, también, desarrollar los canales de comercialización y buscar nuevos mercados a esos territorios. Tomando en consideración la herencia agrícola y su actual importancia, así como la capacidad que tienen la zona de desarrollar cooperativas. Pero sin olvidar dos cuestiones; en primer lugar que para abrir mercados hace falta tener apoyo financiero y político. Y en segundo, que la iniciativa pública nunca debe sustituir a la privada.

### 3.3. Necesidad de diseñar Programas de Desarrollo Integral

En consecuencia, lo que nos estarían indicando las acciones propuestas para mejorar los servicios sería la conveniencia de la puesta en marcha de programas integrales. Para ello, convendría que las colectividades rurales pudieran intervenir en su creación, ejerciendo sus responsabilidades particulares. Ya que, otra forma de romper el enclavamiento de una zona es promoviendo la cooperación intermunicipal. De ahí que, las comarcas, o en su defecto los ayuntamientos, deberían tener un plan de viabilidad local donde previamente hubieran evaluado sus necesidades.

Es decir, de lo que se trata es de poner en marcha planes de desarrollo integrales que impliquen la organización de servicios públicos y privados a partir del conocimiento de la demanda de la población y las empresas rurales de una misma área de influencia comercial. Desarrollo de la comercialización de productos turísticos, valorando las potencialidades locales y la búsqueda de nuevos mercados a los productos agrícolas, forestales, piscícolas e industriales. Así como la creación de centros telemáticos y de transferencia tecnológica en las capitales comarcales.

Una medida muy discutida para potenciar el desarrollo comarcal ha sido la de la jerarquización del poblamiento (Moliner, 1990). La mayoría de las zonas deprimidas cuentan con un poblamiento heredado, en pequeños núcleos aislados, sede tradicional de la economía de subsistencia, donde prácticamente su estructura económica no ha variado desde principios de siglo. En este caso, está claro que la modernización de los servicios y su desarrollo no puede conseguirse si no es a través de la potenciación de centros comarcales.

Por ello, antes de esbozar las acciones o los planes a poner en marcha en las zonas rurales habría que formular, como hemos dicho antes, unas medidas globalizadoras, de carácter regional, que sirvieran de base a las propuestas de desarrollo específicas para cada territorio.

Así pues, según nuestra opinión, dichas propuestas deberían de apoyarse en dos tipos de medidas: 1) definición de una estrategia global para impulsar y encauzar el dinamismo de acuerdo con el diagnóstico de cada sistema productivo y social; jerarquizando los objetivos según el grado de marginalidad; u 2) adoptar medidas territoriales específicas adecuadas para activar el crecimiento endógeno, en el terreno del planeamiento, de la inversión y de las infraestructuras.

Dentro del ámbito de las medidas territoriales específicas, habría que introducir, en primer lugar, en las políticas urbanísticas de los ayuntamientos preocupaciones de política de oferta a modo de que no sólo se planifique suelo urbano para hacer viviendas o segunda residencia (incluyendo el sector turístico), sino también para desarrollar actividades industriales de transformación, invernaderos, cooperativas agrarias o de otro tipo, etc...

En segundo lugar, los organismos regionales dedicados a la promoción económica deberían de promulgar medidas incentivadoras para promover la actividad económica en las zonas rurales, acompañadas de la creación de incubadoras, de agencias públicas al desarrollo y de estructuras educativas acordes con las potencialidades de cada zona y del nivel de marginalidad.

Así pues, si nos detenemos unos momentos para observar cuáles son los requisitos que deben cumplir las agencias públicas para conseguir sus objetivos veremos que son los siguientes:

- a) El gerente y/o director no debe desarrollar una política personalista, a fin de crear en su entorno un buen equipo de profesionales y un entramado de relaciones con los agentes sociales.
- b) Se debe propiciar la concertación y la paz social incorporando las fuerzas políticas en su consejo de administración (con plena participación en los mismos), a fin de estimular su colaboración.
- c) Crear una comisión técnica para hacer un seguimiento de la marcha de las empresas y para juzgar cuáles son los proyectos industriales que más convienen a la agencia según sus objetivos. Sobre todo si se trata de una incubadora.
- d) Evitar el aislamiento institucional y político que dificulte su desarrollo, puesto que hay que tener en cuenta que no siempre las administraciones de rango superior apoyan a las agencias locales. En este sentido, dichas agencias deben procurar no depender de una sola institución implicando tecnológica y financieramente a diversos organismos.

Pero, en última instancia, si la Administración regional o local no crea planes integrales y/o agencias públicas en las zonas serranas y de montaña, éstas, no tienen por qué estar condenadas al despoblamiento y a la función de proteger a la naturaleza; las políticas ganadera y forestal podrían ser los principales instrumentos económicos de algunas zonas apar-

tadas de los centros económicos. Además de las mejoras de accesibilidad y del reforzamiento de sus principales núcleos posibilitarían el afianzamiento de las nuevas funciones turísticas.

En cualquier caso, no todas las comarcas de una región pueden disfrutar de un plan integral, entre otras razones porque los recursos son escasos y los territorios no son homogéneos. Pero sí sería conveniente que aquéllas con más potencialidades y las más subdesarrolladas pudieran tenerlo, acompañados de una animación suficiente y de una gestión rigurosa.

En definitiva, la planificación debe responder a las necesidades de la comarca de cada momento histórico, basado en una importante red de apoyo, de animación, de formación y de asistencia técnica al servicio de las estructuras y de las iniciativas locales.

#### BIBLIOGRAFÍA

- BIEHL, H.: «Infraestructura y desarrollo regional», *Papeles de Economía Española*, núm. 35, 1988, págs. 293-310.
- HADJIMICHALIS, C. y PAPAMICHOS, N.: «Desarrollo local en el sur de Europa: hacia una nueva mitología», *Rev. Estudios Regionales*, núm. 26, 1990, págs. 111-144.
- HARVEY, D.: *The limits to capital*, Blakwell, Oxford, 1982, 478 págs.
- HOUEE, P.: *Les politiques de développement rural*, París, Económica, 1990, 249 págs.
- HOUSSEL, J. P.: «Innovation industrielle et milieux ruraux en Europe Occidentale», en *Historiens et Géographes*, Lyon, 1991 (en prensa).
- JORDÁ BORRELL, R.: «Procesos actuales de industrialización en espacios periféricos. Cuestiones para un debate», págs. 20-45, en *Procesos actuales de industrialización en espacios periféricos*, III Reunión de Geografía Industrial, AGE, Sevilla, 1990.
- «Recursos naturales y ecodesarrollo», págs. 36-42, en G. CANO (coord.): *Geografía de Andalucía*, V. VIII, ed. Tartessos, 1990.
- KAYSER, B. et alii: *L'esprit des lieux*, París, CNRS, 1986, 352 págs.
- MAINIE, Ph.: *Les exploitations agricoles en France*, París, PUF, 1971, 128 págs.
- MÉNDEZ GUTIÉRREZ: «Procesos de industrialización en áreas rurales», en MOLINERO, Fdo.: *Los espacios rurales*, Ariel, Barcelona, 1990.
- MOLINERO, Fdo.: *Los espacios rurales*, Barcelona, Ariel, 1990.
- MOINET; STEIB; DONZIER, CORREZA-LENEE: *Les perspectives de développement des espaces ruraux*, París, Commissariat General du Plan, 1989, 65 págs.
- QUEVIT, M.: *Le pari de l'industrialisation rurale*, Editions Régionales Européennes, Lausana, 1986, 142 págs.
- SANZ MENÉNDEZ, L.: «Procesos de industrialización en zonas rurales: crónicas del SIAR-83», *Agricultura y Sociedad*, núm. 29, 1984, págs. 207-237.

