

EL DESARROLLO LOCAL EN LA PROVINCIA DE MÁLAGA

M^a Luisa Gómez Moreno*

Entre las posibles perspectivas desde las que se podría abordar el desarrollo local en la provincia de Málaga, hemos optado por aquellas que implican reflexionar sobre qué tipo de procesos pueden contribuir a corregir, aunque sea mínimamente, el marcado desequilibrio territorial y socioeconómico que gravita sobre nuestro espacio. Hoy, 937.430 malagueños (equivalentes al 75% del total) se reúnen en el 19% del territorio provincial, mientras que el 25% restante (311.860 personas) se esparcen por los 5.923 Km² que configuran el 81% de aquél.

Esta evidente concentración de la población es consecuencia de la que se considera como una de las manifestaciones más regulares (por sistemática) de los procesos de desarrollo económico encuadrados en las primeras fases del capitalismo, a saber: La concentración espacial de las actividades económicas y, con ella, de la población que las realiza, teniendo su manifestación más significativa en la conformación de áreas urbanas. En el modelo más canónico de estos procesos, se sitúan en las primeras fases del capitalismo industrial (siglo XVIII-1^{er}. tercio siglo XIX) y el sector que espolea esta acumulación es la industria, en general asociada a la existencia de un recurso natural (fuente de energía,

emplazamiento portuario, recursos mineros) hecho que limitaba su localización. En el caso de la provincia de Málaga, tras el fallido proceso de industrialización del XIX, es ya en una fase del capitalismo avanzado (años 60-70 del siglo XX) cuando, de forma casi pionera en el contexto europeo, es el turismo la actividad que atrae esta acumulación demográfica y económica. Lo anómalo del tipo de actividad (dentro de los servicios y relacionada con el ocio, generando un espacio en el que se alternan zonas de urbanización densa y difusa) no impedía que, como en aquél, su localización dependiera de un recurso natural como es la playa, implicando, por tanto, la imposibilidad de su difusión al conjunto de la provincia. De ahí que ese 19% espacial sea el que corresponda a los municipios que, en mayor o menor medida, cuentan con costa.

Este proceso tiene una consecuencia paralela: la configuración simultánea de territorios que carecen de él y que, por ello, se caracterizan por los fenómenos inversos: desempleo como consecuencia de la atonía de la actividad económica, monopolizada ésta por el sector agrario, y su despoblación por la vía del éxodo rural. De esta forma, espacios rurales se identifican, hasta hace apenas unas décadas, con espacios atrasados. Los malagueños conocemos bien

* Universidad de Málaga



La pintura del siglo XIX recoge la imagen de la actividad industrial malagueña, concentrada en el litoral oeste de la ciudad, una actividad que no tuvo continuidad en un proceso completo de industrialización. (Fotos 1 y 2)

1 Horacio Lengo, «La moraga» (Ayuntamiento de Málaga)

este proceso, con decenas de miles de nuestros compatriotas desplazando su residencia a la costa, o engrosando las filas de andaluces que viven en los municipios metropolitanos de Barcelona, o que buscaron en la entonces pujante Europa del Carbón y del Acero, mejores empleos y salarios. En el caso andaluz y, en nuestra provincia, su sector septentrional, estos espacios que quedan al margen del desarrollo engloban núcleos urbanos: son las pequeñas y medianas ciudades del interior, que apenas se defienden permaneciendo en una situación de estancamiento.

Hasta aquí lo que podemos considerar la dimensión espacial de un proceso espontáneo común a todos los países que conocen el desenvolvimiento del capitalismo industrial. Pero en relación con ésta, los diferentes estados redactan y ejecutan a partir de la década de los 60, con mayor o menor éxito, una serie de medidas destinadas a corregir estos desequilibrios. Incluidos en diversas categorías teóricas (políticas regionales, políticas sectoriales, políticas de desarrollo territorial), los instrumentos destinados a paliar los efectos de la concentración socioeconómica se fueron sucediendo en el tiempo, en relación con las teorías económicas imperantes en cada momento.

Así pues, para guiar esta reflexión sobre el desarrollo local como vía para corregir los desequilibrios espa-

ciales en nuestra provincia, vamos a utilizar estos elementos conductores: las formas en que, de modo espontáneo, se produce el desarrollo (sin detenernos a profundizar en su definición, tan controvertida, limitándonos, pues, a diferenciar sus manifestaciones a lo largo del tiempo) y la relación con el espacio de dichas formas y las políticas destinadas bien a corregirlo bien a estimularlo, resaltando la dimensión espacial de las mismas.

LA INDUSTRIA COMO MOTOR DEL DESARROLLO

Comenzamos, pues, este somero recordatorio, en la década de los 60, que, prolongada hasta el primer quinquenio de la de los 70, se define por el mantenimiento del sector industrial como fundamental y por la primacía de las políticas sectoriales (esto es, diferenciadas y no interrelacionadas, para cada uno de los sectores de la economía: agrario, industrial y de servicios). La principal medida de generación de desarrollo para un lugar determinado consiste en la atracción de grandes industrias, bien públicas, bien privadas, pero siempre ligadas a iniciativas extralocales. Se considera, pues, que el empresariado local, que se ha mostrado incapaz de adaptar su actividad tradicional a las nuevas formas económicas, es, por tanto, responsable del atraso de su ámbito, por lo



2

Francisco Rojo Mellado, «Puerto de Málaga» (Patrimonio Unicaja)

que se prescinde del mismo a la hora de implantar las nuevas formas de actividad industrial que se pretende atraer a ese su territorio. Es importante retener esta idea para confrontarla al papel que el empresario local pasará a tener posteriormente.

En el caso de España se suceden desde los famosos *Polos de Desarrollo* a las *Grandes Áreas de Expansión Industrial*. Los primeros no afectaron a nuestra provincia, pero hoy, el fantasmagórico espacio industrial de ESSO-Cross Amoníaco y la vacilante presencia de Intelhorce-Hitemasa, atestiguan el paso por Málaga de esas grandes empresas, privada y pública, respectivamente, típicas de esta fase.

Paralelamente, el medio rural era objeto de políticas más integradoras, en las que el capital humano autóctono que había resistido el éxodo rural, era el centro de un conjunto de medidas que, por su heterogeneidad (formación de recursos humanos, pequeños equipamientos, fomento de la cooperación, etc., mejoras técnicas de las explotaciones) se nos muestran hoy en una línea continuista que enlaza (con algunas incorporaciones significativas) con las líneas actuales del desarrollo rural. Sin embargo, sus objetivos eran muy limitados: no podían, ni pretendían, frenar el vaciamiento del medio rural, sino mejorar el

funcionamiento del sector agrario así como las condiciones de vida de los que allí quedaban.

De esta forma, la segregación espacial entre lo agrario-rural y lo industrial-urbano quedaba sancionada. Sin embargo, sí hay que recoger la existencia, ya en esta etapa, de lo que podríamos denominar «medidas transversales» al conjunto de los sectores: la formación de recursos humanos (capacitación agraria, formación profesional, aquellos cursos del PPO, primera difusión de los estudios superiores) y la construcción de grandes infraestructuras (fundamentalmente de transporte: carreteras, de las que tan marginados fuimos los andaluces; aeropuertos) y de abastecimiento de agua (embalses). En el caso de Málaga, son éstas las únicas que materializaron las débiles inversiones destinadas a facilitar la que sería la actividad motriz de nuestra economía, el turismo, encuadrada dentro del sector servicios: el aeropuerto, y su insuficiente complemento en el desdoblamiento de la N.340 entre éste y Marbella, y los embalses de la Concepción y del complejo del Guadalhorce (éste inicialmente destinado a permitir la expansión del regadío en la Hoya homónima).

Simultáneamente, si bien en determinados países de la Unión Europea (Francia, Italia) sí se llevan a cabo

políticas similares a las que acabamos de exponer, no se plantea a escala comunitaria una política de implantaciones industriales, como forma de corrección de los desequilibrios territoriales, pero sí surge y se aplica, con inmediata buena acogida, la PAC, o política agrícola comunitaria, destinada a compensar, por la vía de la subvención a los precios de los productos, las menores posibilidades de desarrollo de las áreas rurales. Si los pocos campesinos que quedan ganan lo suficiente, no abandonarán el sector, y, con ello, el espacio que lo soporta no se despoblará de forma absoluta.

Pero a estas políticas sectoriales, cuyo patrón espacial es la discriminación entre espacios urbanos y rurales, van incorporándose otras en las que la región (como entidad, también de difícil precisión, al participar en su definición criterios físicos, históricos, sociales y económicos) es la escala territorial de actuación.

Sin embargo, esta incorporación coincide en el tiempo con la crisis de 1973. Y, ya sea en relación con ella, o simplemente por esta coincidencia temporal, en los años sucesivos varios procesos convergerán para desencadenar una honda ruptura en este sistema de valores. Y es en este proceso de cambio en el que aparecen de forma explícita los procesos de desarrollo local.

REGIONES Y LUGARES. EL DESARROLLO LOCAL EN EL CONTEXTO DE LA SOCIEDAD POSTINDUSTRIAL

Uno de estos procesos es la modificación de los procesos productivos industriales abierta por la crisis de 1973. Esta, entre otros efectos, tiene el de poner de manifiesto las dificultades de las grandes empresas para adaptarse a las fluctuaciones de los mercados. El desempleo pasa a ser el problema básico en muchas de estas zonas que antes señalábamos como marcadas por el dinamismo, y la industria, materializada en grandes empresas vinculadas al gran capital, dejan de identificarse como motor del desarrollo. Son los «espacios industriales maduros».

Como decíamos, este rápido cambio afecta a la **formulación de las políticas regionales**. En la primera mitad de los 70 se difunde la consideración de la región como escala a la que se observan los desequilibrios espaciales de la riqueza. Los parámetros

macroeconómicos (menor PIB, menor renta per cápita, mayor paro) son las luces de alarma que parpadean en el mapa europeo como dedos acusadores. En este momento, regiones pobres eran sinónimas de regiones no industriales, de modo que las políticas regionales estaban destinadas a corregir los desequilibrios territoriales inherentes al capitalismo, que se habían traducido, al cabo de los casi 200 años que lleva organizando nuestra actividad, en la configuración de regiones ricas y regiones pobres.

Apenas unos años después, a esta categoría de regiones pobres integradas por las históricamente atrasadas vienen a incorporarse, de forma casi paradójica, algunas de aquellas regiones que habían abierto el proceso de la industrialización: son las áreas industriales en declive, coincidentes con esos «espacios industriales maduros» a los que aludíamos.

Tanto unas como otras, así como las menos definidas, «áreas rurales deprimidas», constituyen otros tantos objetivos específicos a los que se destinan los famosos fondos FEDER destinados por la Unión Europea, desde 1975, a corregir estos desequilibrios. Y Andalucía, desde el ingreso de España en la Unión Europea, es una de ellas, incluyéndose en el concepto de «regiones menos desarrolladas», a las que les corresponde el «Objetivo 1».

Pero, ¿a qué se dedican estos fondos? Fundamentalmente a los mismos fines de esas políticas transversales a las que antes hacíamos referencia: infraestructuras y equipamientos, considerando que éstos son elementos básicos e imprescindibles para la localización de cualquier actividad económica, cuya atracción no se incentiva, pues, directamente.

En este contexto de profunda crisis socioeconómica, las funciones del Fondo Social Europeo, creado en 1957, se fortalecen. Dirigido a los colectivos sociales desfavorecidos (jóvenes, mujer...), aunque su orientación es, evidentemente, más social que regional, su ámbito de aplicación coincide con las regiones más deprimidas, teniendo entre sus destinos prioritarios la formación de recursos humanos: escuelas taller, cursos de formación, etc. La idoneidad de este instrumento respecto al problema del desempleo creciente a raíz de la crisis del 73 es evidente.

Por respetar en la medida de lo posible la cronología

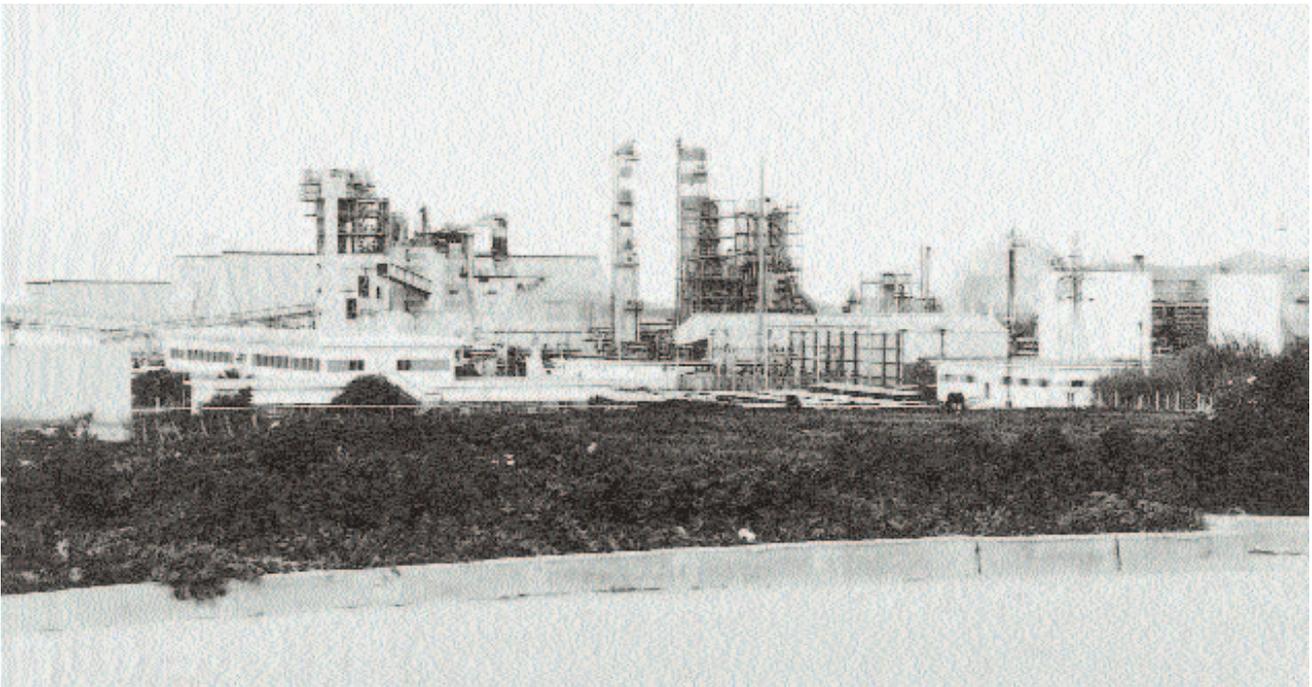
de los procesos, retomaremos más adelante el papel que la configuración del Estado de las Autonomías y su posterior acompañamiento de planificaciones económicas regionales, tuvo en estos cambios.

Simultáneamente a esta política comunitaria regional y social, **el desarrollo local surge como un fenómeno disperso y espontáneo**, tras la crisis del 73, como una búsqueda de salidas al grave desempleo que genera esta coyuntura. A diferencia de lo que, como hemos visto, se había considerado (y aplicado) hasta entonces como principal medida de generación de desarrollo en un lugar determinado (la atracción de grandes industrias bien públicas bien privadas, pero siempre ligadas a iniciativas extralocales), estos nuevos procesos de desarrollo, parten de recursos e iniciativas empresariales locales, de ahí que, a veces, se identifiquen también con el concepto endógeno, así como de políticas de promoción local (agencias de desarrollo local-ayuntamientos).

Cambiamos, pues, de nuevo, de escala: ya no se oponen espacios rurales a urbanos, ni es la región el marco en el que, de forma estimulada por el estado, se aplican medidas inductoras del desarrollo, en una coyuntura en la que los recursos públicos son escasos.

Son localidades (de tamaño muy diverso: desde pueblos que rozan el millar de habitantes, a ciudades medias o, incluso, grandes ciudades que reorientan las bases de su economía) que, de forma espontánea, movilizan de forma novedosa sus propios recursos. Entre estas novedades, la capacidad que muestran las pequeñas empresas de conseguir un hueco en el mercado, utilizando las nuevas tecnologías (que ya no pasan por requerir grandes recursos financieros) y, a veces, relacionándolas con actividades tradicionales de la zona; otra, la generación de un «espíritu de cooperación» entre los distintos agentes sociales: trabajadores y empresarios; representantes políticos y asociaciones ciudadanas: todos unidos para luchar contra el desempleo. Convergiendo con este movimiento de cohesión social, la promoción del empleo y autoempleo femenino, que, además, repercute en una innovación de los roles sociales, particularmente en el medio rural. Así pues, los primeros casos de desarrollo local se pueden considerar como el resultado de búsquedas espontáneas de salidas al desempleo llevadas a cabo por comunidades de escala local.

Por otra parte, y confluyendo a veces en estos procesos, los cambios tecnológicos a los que aludíamos también son utilizados por ese gran capital que modi-



3

El establecimiento de Intelhorce (hoy Hitemasa) y de Esso en Málaga en los años 60, generó el espacio industrial característico de un modelo de desarrollo basado en la implantación de grandes fábricas, modelo que entra en declive después de la crisis energética del 73 (postfordismo). Antiguas instalaciones de Esso (Foto 3)

fica su presencia física y su forma de relación con el espacio. Lejos ahora de la dependencia en su localización de un recurso natural determinado, y conscientes de las desventajas de la concentración de la producción, ponen en práctica nuevas formas de producción, segmentando los procesos productivos (traspasando muchos de ellos a las pequeñas y medianas empresas) y generando con ello un nuevo modelo de localización industrial caracterizado por una dispersión relativa casi siempre guiada por los grandes ejes de comunicación.

Pero estos cambios tecnológicos también están favoreciendo la accesibilidad de los lugares físicamente alejados de las zonas más dinámicas a los flujos económicos que, desde los 90, intensifican un alcance planetario que ya tenían desde los albores de la Edad Moderna. Y esta accesibilidad lleva aparejada oportunidades y amenazas para las economías locales. Una pequeña casa rural puede ofrecer sus servicios a una demanda potencial transcontinental utilizando la Red, pero los costes salariales inferiores de los países más atrasados hacen cada vez menos competitivos los productos manufacturados con fuerte componente de mano de obra de los países desarrollados. Sólo la tecnología o la alta calidad de los productos de éstos, puede salvar este riesgo y, desde luego, y como apunta Hernández Pezzi en su artículo en este monográfico, sólo una adecuada planificación de las infraestructuras, incluidas las correspondientes a telecomunicaciones, puede garantizar físicamente esta accesibilidad que permita el acceso de lo local a lo global.

Recogiendo esta dimensión local de la estructuración de los procesos productivos aparecen, también a principios de los 90, los planes estratégicos, que se podrían definir como una metodología para la planificación del desarrollo local basada en dichas experiencias. Conscientes de la necesidad de contar con la participación ciudadana, como vehículo para su implicación en su posterior puesta en práctica, todos las incluyen en la formulación de los principios que han de guiar el proceso de desarrollo que se pretende iniciar o reorientar. Así mismo, parten de la coordinación temporal de las inversiones de las distintas instancias de la administración y de la articulación entre planificación física y económica. Otra característica, su valoración de los recursos locales (humanos y naturales) en las coordenadas de la globalización.

Ciñéndonos siempre al caso de Málaga, ¿cómo se reciben en nuestra provincia estos importantes cambios en las políticas y en los comportamientos de los agentes sociales ligados al desarrollo?

Comenzando por las políticas regionales de la Unión Europea, la configuración en España del Estado de las Autonomías hace de las administraciones regionales las gestoras primordiales de los fondos correspondientes, que en Andalucía se traducen, fundamentalmente, en la mejora de la red de comunicaciones terrestres y de la red de prestaciones de servicios públicos (educación y sanidad, básicamente).

Esta mejora sigue una planificación guiada por una definición propia (esto es, realizada por los mismos técnicos de la administración regional) del sistema de ciudades andaluz, interpretado como vehículo para la difusión del desarrollo, a través de la localización tanto de nuevas actividades económicas (que se dejan a la iniciativa privada) como de servicios públicos (dependientes de la financiación pública). Se puede hablar, pues, de una convergencia en la escala local, de los efectos de la planificación territorial andaluza, que ha sido, de entre todas las líneas de planificación, la que más inversión ha absorbido.

Los resultados de estas políticas en la provincia de Málaga han sido muy controvertidos. Insuficientes y lentos en lo que respecta al área litoral, donde, recordemos, se localiza la mayor parte de la población, sí creemos que han sido fundamentales para la dinamización de la zona septentrional, liderada por Antequera.

El caso de este municipio, que se trata específicamente en este monográfico, es realmente ejemplar de varias de las dimensiones del desarrollo local. En efecto, su andadura puede considerarse representativa de la ventaja de complementar política regional y política local (por parte de la administración municipal y de los agentes sociales) en la búsqueda de salidas a la situación de desempleo que lleva aparejada la crisis de 1973. Su resultado, la coincidencia en el tiempo de las citadas políticas regionales (también nacionales en este caso) relacionadas con las infraestructuras de transportes y con la localización de equipamientos (autovía del 92, autovía Málaga-Antequera, hospital comarcal) que refuerzan la capacidad real de este municipio para hacer viables las ini-

ciativas propiciadas por la administración municipal y por un empresariado local, que, en un ejemplo evidente de ese cambio de orientación en las políticas de desarrollo, pasó de ser explícitamente excluido del polígono industrial de Antequera a principios de los ochenta, a ser el principal artífice de su éxito cuando la política municipal, a mediados de esa misma década, tome las riendas de la innovación económica local.

En este sentido, aparece otra de las dimensiones que se vienen considerando propias del desarrollo local: la cooperación entre agentes sociales. Así, el funcionamiento de la Comunidad de Propietarios del Polígono Industrial es expresivo de uno de los requisitos más valiosos para el sostenimiento (y no sólo promoción) de estos procesos: la implicación del empresariado local y su organización cooperativa como baza para incrementar su competitividad respecto a otras localidades. El desarrollo local supone así, y en cierta forma, traspasar la competencia del nivel de las empresas al nivel de las localidades.

También el proceso de Antequera supone la práctica del nuevo tipo de planificación que surge recogiendo la experiencia de los procesos espontáneos a los que aludíamos. Desde principios de la década de los 90, las políticas de empleo se orientan, en parte, a reproducir esos mecanismos que, de forma espontánea, han funcionado en aquellos lugares en los que el desarrollo local se ha materializado, surgiendo la figura del agente de desarrollo local. Las entidades locales también intentan servirse de estas experiencias, y ése es el caso de Antequera, cuya Corporación municipal pone en marcha una activa política de creación y atracción de empresas. Conceptos como los de escuela-taller, incubadoras de empresas, políticas de autoempleo y apoyo a las pequeñas y medianas empresas dan cuerpo a estas políticas.

Así pues, el desarrollo local se ha convertido, simultáneamente, en una forma espontánea de desarrollo y en un método de planificación basado en la comunidad local. En este último sentido converge con otra forma de desarrollo relacionada, a su vez, con el segundo gran cambio que coincide en la década de los 70: **el cambio en las formas de uso del espacio**, relacionado básicamente tanto con otra modificación social de gran trascendencia, la valoración social de la calidad ambiental, como con el anterior

(la modificación de los sistemas de producción industriales).

Así, a lo largo de los 70 se observan las primeras manifestaciones del cambio de la tendencia a la concentración de personas y actividades en núcleos netamente urbanos que habíamos enunciado como indisolublemente unida al desarrollo capitalista. Conceptos como el de periurbanización, urbanización difusa, etc. recogen esta expansión, bajo formas poco densas, de diferentes usos urbanos alrededor de las grandes ciudades. Los grandes ejes de comunicación terrestre son las guías de este avance sobre los espacios agrarios, que pasan a ser inundados por grandes superficies comerciales y de ocio, parques empresariales, etc.

Entre estos usos, el residencial se vincula con el otro de los cambios en los comportamientos sociales que enunciábamos: la consideración de los valores ambientales. El ecologismo, como ideología que incide en los hábitos, tiene su secuela en una forma de creación de espacios urbanos paradójicamente agresiva respecto al medio ambiente: la urbanización dispersa, caracterizada por su mayor consumo de recursos naturales, particularmente agua y suelo.

Pero si esta es una consecuencia indeseada del ecologismo, otra de ellas, el concepto de sostenibilidad y su progresiva impregnación en todas las políticas territoriales y económicas, va a ser, en nuestra opinión, un factor altamente positivo, aunque por ahora, casi siempre permaneciendo en el plano teórico. Como precedente del mismo, la noción de conservación de la biodiversidad que se traduce en la demanda de figuras de protección (parques, reservas) de aquellos espacios que mantienen un mayor número de especies tanto vegetales como animales, incrementándose su valor en función de su rareza.

Otra consecuencia de la difusión del ecologismo es la valoración como espacios de ocio de los espacios naturales. A una población ya mayoritariamente urbana le apetece el tipo de entorno opuesto a aquel en el que se desarrolla su vida laboral. Surge así la práctica del turismo rural como alternativo al turismo masivo de sol y playa.

Según estas dos líneas se produciría una convergencia sobre el mismo tipo de territorios entre las

demandas de protección de los ecologistas y las demandas de uso de la sociedad, teniendo ambos como factor común la expresión de «espacios naturales». Pero para los urbanos que piden espacios de ocio la condición de biodiversidad queda muy supeditada a la de poder usar indiscriminadamente ambientes simplemente «verdes».

Las políticas aplicadas por las autoridades, al menos en Andalucía, que es la que afecta más directamente a la provincia de Málaga (sin observarse grandes diferencias con otras comunidades autónomas), consisten en la declaración de una serie de espacios «protegidos»: parques naturales de Montes de Málaga, Sierra de las Nieves, Los Alcornocales y Tejeda y Almirajara. En éstos, la prioridad es la protección de esos valores de biodiversidad, sin tener en cuenta (al menos en la práctica de su gestión) los usos y, sobre todo, los usuarios, vigentes hasta entonces en los mismos. Sin embargo, esta declaración de espacios protegidos actúa muchas veces como reclamo publicitario que atrae a los mismos a esa demanda urbana en busca de «campos» donde expansionarse, más que en donde valorar la rareza de una planta, muchas veces minúscula.

He aquí, pues, la paradoja: los espacios protegidos incrementan su vulnerabilidad por el hecho de serlos. A la inversa, los usuarios tradicionales de esos espacios, los habitantes de ese espacio rural que había quedado marginado del desarrollo, ve con recelo esas medidas de protección que le obstaculizan el acceso a unos recursos que, en mayor o menor medida, formaban parte de su medio de vida.

En nuestra opinión, la base de esta contradicción radica en otra: la confusión entre espacios rurales y espacios naturales, y ello nos devuelve al hilo conductor de este monográfico: el desarrollo local como vía para el reequilibrio socioeconómico del territorio provincial. Ya hemos dicho que los espacios rurales son los marginados del desarrollo, y, en el caso de la provincia de Málaga, del desarrollo inducido por el turismo de masas. Como norma general, los espacios rurales abarcan dos grandes tipos de usos: los cultivados y los no cultivados. En nuestra provincia, su yuxtaposición es evidente: los aguacates, cítricos y frutales de los bancales de Cómpeta-Canillas de Albaida se pegan a los pinos de las sierras Almirajara y Tejeda. Los olivares de los campos de Periana quedan

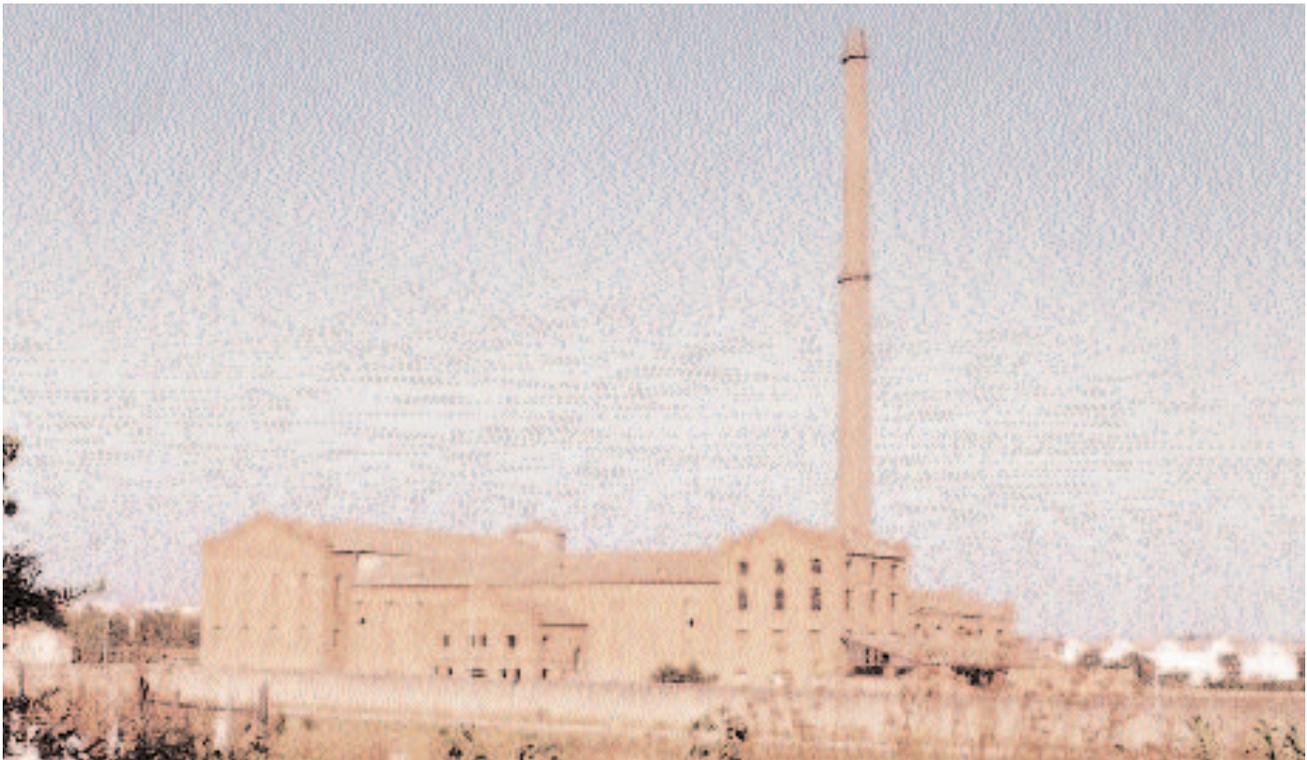
a los pies de las moles calizas de Gallo y Vilo. La Sierra del Torcal separa los naranjales y limoneros del Guadalhorce de la vega antequerana. En el valle del Genal, esta mezcla de cultivado y no cultivado llega a su paroxismo con alcornocales flanqueados por olivos casi de su mismo porte.

¿Qué es lo que busca el urbanita? Busca un entorno «estético», no especies de gran valor por su rareza. De esta forma, progresivamente, se pasa del concepto de espacio natural al concepto de espacio rural, integrando en éste, como valor añadido, el del patrimonio cultural. El paisaje rural como resultado de la integración de la actividad humana en el medio. La gastronomía local como forma, recogiendo la idea de Pla, de llevar el paisaje a la cazuela. De esta forma, el turismo rural (incluyendo hospedaje, restauración y actividades lúdicas) pasa a ser una nueva actividad propia de los espacios rurales y la protección ambiental deja de ser exclusiva de determinados espacios, para ser un concepto incluido en la planificación urbanística.

Este fenómeno, común en todos los países desarrollados, también tienen su reconocimiento en las políticas agrarias y ambientales de la Unión Europea. Las primeras en los programas LEADER y, su complemento por la política agraria española de escala estatal, PRODER, cuya aplicación en la provincia de Málaga es objeto de atención en este monográfico. Las segundas, en la Agenda 21, también aludida en el mismo.

Sintetizando este rápido recorrido por la evolución de los principales procesos y políticas de desarrollo que preceden y explican la idea de desarrollo local, podemos observar un desplazamiento de los núcleos de los mismos desde las iniciativas exógenas a las endógenas; desde la industria al medio ambiente; desde las políticas sectoriales definidas desde arriba a las políticas integradoras fundamentadas en la participación. Y, retomando nuestra idea básica, cabría concluir que los instrumentos de desarrollo que hoy pueden contribuir a reequilibrar esa marcada desigualdad de riqueza y personas que caracteriza al territorio malagueño lo harían bajo principios de respeto ambiental y de la participación activa de sus habitantes.

Sin embargo, la práctica de la aplicación de estos instrumentos muestra dificultades y limitaciones, y es



Arquitectura industrial de principios del siglo XX en la zona de Campanillas (Foto 4)

sobre estas luces y sombras sobre las que hemos planteado esta reflexión, cuyos términos pasamos a exponer.

ELEMENTOS PARA LA REFLEXIÓN

Una primera acotación de la misma ha sido la referente al ámbito de estudio. Si el objeto es reflexionar sobre qué procesos pueden contribuir, por lo menos a contrarrestar, por débilmente que sea, el acentuado desequilibrio provincial que todos conocemos, hemos excluido del análisis otros procesos también enmarcables bajo el concepto del desarrollo local (por ejemplo el del PTA) pero que, por tener lugar en el ámbito de la conurbación costasoleña, quedarían excluidos de nuestras intenciones al tratarse de cambios que apuntan hacia la reorientación de procesos de desarrollo y no hacia la consecución del desarrollo mismo, además de estar previsto su tratamiento por otros monográficos de esta publicación.

Contando con ésta, otra guía para esta reflexión ha sido la de fundamentarla en la opinión de profesionales y técnicos implicados en estos procesos desde muy distintas perspectivas. Una de ellas era la marca-

da por las coordenadas de la visión desde fuera (investigación universitaria) o desde dentro (técnicos y artífices) de estos procesos. Otra es la definida por las coordenadas sociales: empresarios, empresas sociales y agentes de desarrollo local han colaborado. Finalmente, una tercera es la determinada por las coordenadas temáticas, definidas tanto por los sectores de actividad (agricultura, industria, turismo rural) como por las especialidades técnicas implicadas: empleo, desarrollo rural o planificación urbanística, como, así mismo, por las distintas modalidades territoriales que está presentando el desarrollo local: desde espacios de montaña hasta ciudades medias.

El resultado de esta selección arroja el siguiente balance: la visión exógena corre a cargo de Remedios Larrubia y Susana Navarro (Dpto. de Geografía de la Universidad de Málaga), que, desde el punto de vista temático, se centran en el desarrollo rural a través del análisis de la implantación de los programas LEADER en la provincia. El desarrollo rural ha sido privilegiado ya que es objeto de la mayor parte de las aportaciones hechas «desde dentro». Así la de Federico Giardin (Jefe del Dpto. de Desarrollo Rural de la Delegación Provincial de Málaga de Agricultura), que nos aporta su valiosa experiencia sobre las distintas

políticas de desarrollo rural que se han aplicado en nuestra provincia. Su artículo proporciona una clara y precisa síntesis de la evolución de las políticas de desarrollo rural. En ésta se observa la evolución desde planteamientos (años 50-60) que centran los esfuerzos en el sector de actividad más característico de los espacios rurales, esto es, el agrario, hacia propuestas que tienen como objetivo la diversificación de la actividad (la potenciación de sectores distintos al agrario) en estos espacios.

El artículo de Antonio Viñas (Sociedad cooperativa «La Molienda», de Benalauría, Serranía de Ronda) supone enriquecer la teoría con la experiencia contada por uno de sus agentes: cómo llevar a la práctica esas iniciativas empresariales que, propiciadas por estos programas europeos, han de actuar como revulsivo de una sociedad gravada por la inercia. De aquí la importancia de su aportación, que tiene la virtud de conciliar la teoría y la práctica, desde su doble condición de pedagogo y socio fundador de uno de los más sólidos y ejemplares casos del modelo de iniciativa empresarial preconizado por los programas LEADER. Desarrollada en el término municipal de Benalauría (521 hab.), y participando activamente en el programa LEADER de la comarca de Ronda, puede considerarse característica de procesos de desarrollo local correspondiente a pequeños municipios de espacios rurales profundos; como decimos, su trayectoria es sólida, al prolongarse ya casi 10 años; ejemplar, por su evolución hacia la progresiva diversificación «en cadena» de sus actividades y por responder a un proyecto alternativo desde el punto de vista de la distribución/acumulación de capital, y pionero en la participación de la mujer en la actividad empresarial.

Porque las iniciativas empresariales son, en última instancia, las responsables de la generación de empleo y he aquí la otra línea temática en la que se engarzan otro conjunto de aportaciones: las de Begoña Astiaso, en representación de ADELMA (Asociación de Agentes de Desarrollo Local de Málaga) y Jesús Nieto, uno de los pioneros del desarrollo local en Málaga a través de su labor como jefe de la Sección de Programas de Empleo y coordinador del Servicio de Creación de Empresas del INEM entre los años 1992 y 2000. Sus artículos recogen la vinculación entre generación de empleo y desarrollo local y los instrumentos que pueden llevarla a cabo, desta-

cando la función del Agente de Desarrollo Local.

De nuevo de la teoría a la práctica, la solicitud de colaboración a la Comunidad de Propietarios del Polígono Industrial de Antequera responde a una doble intención: oír la voz de empresarios que están contribuyendo decisivamente a la consolidación del, desde nuestro punto de vista, modélico caso de desarrollo local que es el de esta ciudad e incluir un caso en el que fuera una ciudad media la protagonista del proceso. Si Benalauría es un pequeño municipio serrano, Antequera es una de las denominadas «ciudades medias andaluzas» (40.181 hab.), enclavada en el centro geográfico de la Comunidad Autónoma andaluza, en una magnífica encrucijada natural. Por ello, aunque el caso de Antequera, como hemos adelantado, también es ejemplar del papel de los ayuntamientos y de las ventajas de la sinergia en la ejecución de inversiones públicas, hemos preferido darle la voz a este sector de su empresariado porque, si antes hablábamos de la importancia del factor humano en estos procesos y del interés de las iniciativas empresariales surgidas de «no empresarios» y de carácter alternativo, el caso de la Comunidad de propietarios del Polígono Industrial de Antequera se corresponde, desde nuestro punto de vista, con la manifestación de una nueva actitud del empresario local tradicional que, responde a, o, incluso, estimula las medidas de desarrollo local aplicadas por la Administración. También, como en el caso de Benalauría, podemos hablar de continuidad en el proceso de desarrollo, y, a este respecto, creemos que, de forma tácita, el funcionamiento de dicha asociación responde a lo que actualmente se considera como factor imprescindible para la consolidación de procesos de desarrollo local: la conformación de una red de relaciones entre las empresas protagonistas. Una red capaz de favorecer la difusión de procesos de innovación básicos para la supervivencia de la actividad económica; una red que, al compensar la competencia con la cooperación entre dichas empresas, contribuye a fortalecer la posición de la actividad económica local en el espacio económico global. Por ello hemos pedido a esta asociación que nos cuente su andadura, para comprobar los beneficiosos resultados de la cooperación empresarial, y, en cualquier caso, el entusiasmo desde el que está escrito su texto es prueba evidente de esta implicación del empresariado en la vida de su ciudad.

Pero, una vez iniciado el proceso de desarrollo,

¿cómo conseguir que éste no lleve aparejados los «desastres» ambientales que esa concentración de población ligada al desarrollo «típico» presenta? La aportación de Carlos Hernández Pezzi, Arquitecto Director de la Oficina Provincial de Planeamiento de la Diputación Provincial de Málaga, sí incluye un análisis de la dinámica costera para situar en este contexto provincial el papel de la planificación urbanística en el desarrollo local. De esta forma, ilustra, por oposición, sobre buenos usos urbanísticos en esta materia, resaltando la estrecha relación entre éstos y el concepto de sostenibilidad e incorporando las implicaciones que la Agenda 21 puede tener.

LOS RESULTADOS DE LA REFLEXIÓN

En un primer momento, nuestro propósito era que estos distintos actores del desarrollo local proporcionaran una panorámica de los casos concretos (logros y fracasos) de desarrollo local en nuestra provincia. Sin embargo, con algunas excepciones, la mayor parte de ellos se han inclinado por una reflexión sobre la trayectoria, los logros y los puntos débiles de los principios que deberían estar inspirando estos procesos y contribuir a garantizar su estabilidad. Quizás porque esa panorámica global es difícil por dos motivos. Uno, porque la posibilidad de inducir a partir de una descripción de los casos dicha panorámica superaba el alcance de este monográfico, corriendo el riesgo de convertirlo en un catálogo enumerativo de experiencias. Otro, porque la mayor parte de las iniciativas, de uno u otro tipo, de desarrollo local han tenido lugar a lo largo de la década de los noventa, por lo que habrá que esperar a la publicación de los datos del Censo del 2001 para plantear alguna medición sistemática de sus efectos socioeconómicos.

Avanzando los resultados de esta reflexión colectiva (cuya exposición particular constituye el núcleo de este monográfico) se observan los siguientes puntos de convergencia:

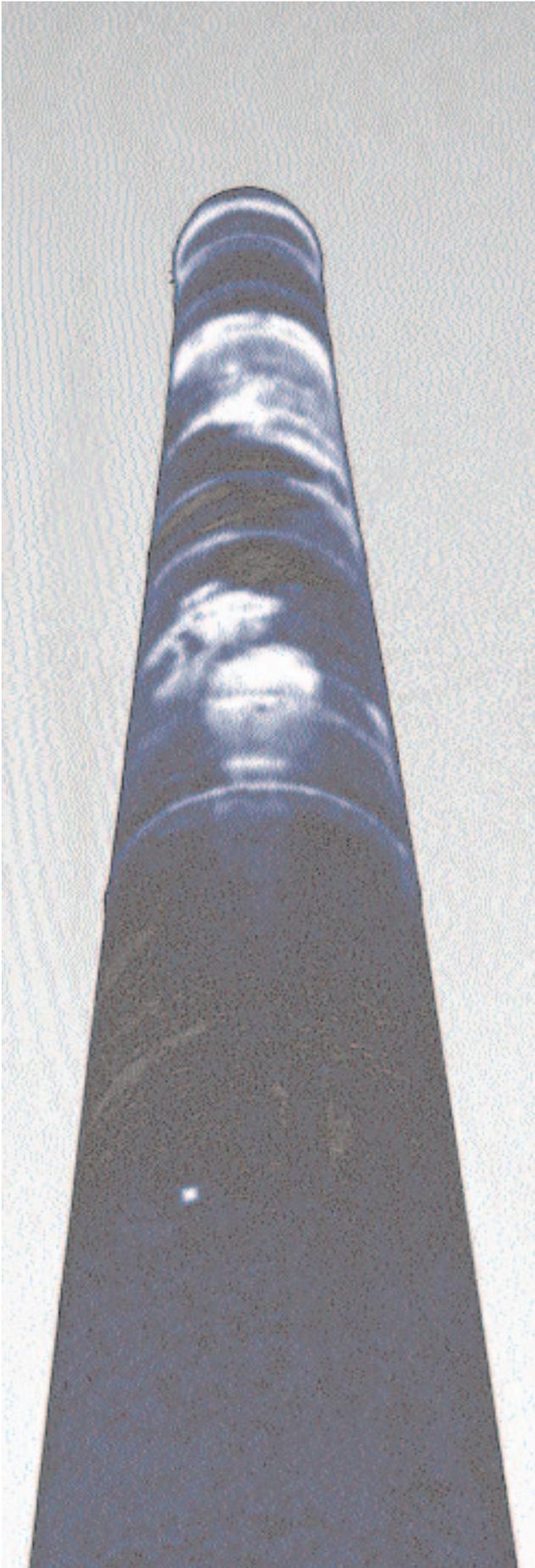
1. La financiación pública debe centrarse en aquellos factores que inciden en el desarrollo: equipamientos, infraestructuras, formación de recursos humanos. Particularmente, la dotación en infraestructuras que supongan la equiparación de la accesibilidad de las localidades puede ser uno de los más eficaces instru-

mentos para la corrección de los desequilibrios territoriales. Pero la actuación de las distintas Administraciones públicas en estas materias debe ser conjunta para obtener la máxima eficacia de estas inversiones. Sin embargo, la práctica habitual sigue siendo la de descoordinación de las distintas instancias administrativas en que está organizada la Administración, con la consiguiente pérdida de efectividad.

2. La importancia de la actitud de los habitantes como factor de éxito en el logro de los objetivos de los programas de desarrollo basados en la diversificación de la actividad económica. Dos son los conceptos ligados a este principio: el papel de la formación de los recursos humanos como instrumento básico para la mejora social, y económica y la necesidad de los sistemas de participación ciudadana para la formulación y desarrollo de dichos objetivos.

En lo que se refiere al primero, dicha formación es imprescindible para la participación de los propios habitantes en las iniciativas empresariales objeto de financiación parcial por parte de dichos programas. Sin embargo, la filosofía de estos programas plantea una «petición de principio»: si las zonas objeto de los mismos lo son por sus carencias de todo orden (infraestructuras, equipamientos, oferta laboral atractiva), que, al remontarse en el tiempo (los últimos 40 años en el caso de Andalucía) ya habían desembocado en una pérdida de recursos tanto cuantitativa como cualitativa, ¿qué herramientas han de utilizar estos programas para movilizar una población que, como indican Larrubia y Navarro, se caracteriza por sus reticencias al riesgo y a la innovación que llevan implícitas esas iniciativas empresariales que se intenta fomentar? En otras palabras ¿quién hace posible el desarrollo en la localidad? La respuesta a esta pregunta nos la indican, indirectamente, los propios resultados de este artículo: la muy desigual acogida que, según municipios, han tenido estos programas, revelan dos hechos ligados entre sí: la importancia del factor humano en la dinamización de los espacios rurales y la manifestación a escala local de dichas diferencias, aun cuando estos programas de desarrollo rural sean de escala comarcal, aspecto sobre el que abundaremos más adelante.

Las aportaciones de Viñas, Nieto y Astiaso profundizan en este sentido: las tres convergen en la necesi-



dad de agentes que actúen como dinamizadores (figura del agente de desarrollo local), pero también en el difícil perfil personal y profesional de esta figura que no puede ni debe identificarse con una tarea rutinaria de horario fijo.

En relación con este hecho, Nieto y Astiaso ponen de manifiesto la necesidad de que esta función del Agente de Desarrollo Local sea asumida de forma sistemática por la Administración y no de forma oportunista y ocasional en relación con determinadas líneas de subvenciones. Así mismo, su tarea debe desligarse de las opciones políticas. Con demasiada frecuencia, y por este carácter coyuntural que hasta ahora gravita sobre la figura del Agente de Desarrollo Local, éste es identificado por la población, voluntaria o involuntariamente, con el poder de la administración local, cuando, por los propios principios de funcionamiento del desarrollo local que hemos expuesto, debe identificarse como un trabajador independiente que sirve de interlocutor entre el conjunto de los agentes sociales, entre los que se encuentra, evidentemente, el poder político local.

Este hecho converge, a su vez, con otra de las limitaciones que, ya a juicio personal, presenta la aplicación práctica de la participación ciudadana como sistema de formulación y ejecución de las propuestas de desarrollo. En no pocas ocasiones estas tareas de participación ciudadana son identificadas por el poder político como un sistema más de autopropaganda, con lo que pasan a generar la desconfianza entre la ciudadanía. En otras, crean unas expectativas entre la población que, en caso de no traducirse en logros concretos o en un proceso continuo de seguimiento de los proyectos derivados de las mismas, generan la frustración respecto a esta forma de planificación. Así pues, la independencia del Agente de Desarrollo Local es esencial en el proceso de dinamización de los recursos humanos.

3. La necesidad de considerar medidas destinadas a facilitar la continuidad de las iniciativas empresariales nacidas al calor de estos programas. Como señalan Larrubia y Navarro, algunos de estos proyectos parecen amenazados por la falta de viabilidad a medio plazo. Nieto y Viñas subrayan la necesidad de sustituir la cultura de la dependencia nacida del subsidio o de la subvención constante, por otra de viabilidad. Ello, supone, a su vez, complementar las

políticas de creación de empresas, con otras de asesoramiento continuo a las mismas. Un asesoramiento que ha de cubrir aspectos tan diversos como orientación de mercados, trámites burocráticos, etc. De nuevo, la continuidad del Agente de Desarrollo Local en este sentido aparece como imprescindible, pues sólo ésta permite avanzar en el trato personal con el ciudadano, y con ello lograr un acercamiento de la Administración a éste, haciendo así más eficaces las políticas y programas de desarrollo. En este sentido, es de destacar como el perfil original de las Agencias de Extensión Agraria, expuesto por Giardin, coincide con esta finalidad de proximidad de los técnicos a la población actora del desarrollo.

4. La valoración de los recursos naturales y de la cultura local en cuanto que patrimonio etnográfico como bases físicas en las que sustentar las iniciativas empresariales. Se plantea en relación con este aspecto la necesidad de la imbricación entre los programas de desarrollo local y la planificación urbanística, como pone de manifiesto el artículo de Hernández Pezzi. Sólo una planificación urbanística adecuada puede compatibilizar esa puesta en valor de recursos naturales y culturales, que tiene una de sus manifestaciones más significativas en el paisaje, con la conservación de los mismos. Sin embargo, la práctica habitual pasa por una superposición de figuras tanto de planificación física (urbanística, de protección ambiental) como de programación económica, que además de poner de manifiesto esa carencia de coordinación entre organismos de la administración a que hacíamos referencia, suele conducir a la no aplicación real de ninguna de ellas. Planes de desarrollo sostenible difundidos como panaceas para los problemas de la localidad no cuentan con estimaciones reales de la capacidad física productiva del territorio o la obsolescencia, cuando no carencia, de normas de planeamiento urbanístico en los municipios más pequeños dificulta una implantación racional de las actividades empresariales auspiciadas por los programas de desarrollo rural. Por otra parte, esta valoración del territorio en términos de potencialidades y limitaciones para su uso, al suponer el beneficio para unos ciudadanos y el perjuicio para otros, necesitaría de la participación activa de éstos en el proceso de planificación urbanística así como para arbitrar de forma consensuada las medidas sobre la redistribución de estas ventajas e inconvenientes transformadas en términos económicos: compensaciones... He aquí, pues, otra dimensión de la partici-

pación de los agentes sociales en la planificación ligada al desarrollo local. Finalmente, tanto la planificación urbanística como la ligada a las figuras de protección ambiental plantea un problema al que antes hemos hecho referencia desde otra perspectiva: la escala más adecuada para la elaboración de los programas de desarrollo.

5. Y es este el último aspecto a resaltar de esta reflexión: ¿cuál es la escala más adecuada para la elaboración y ejecución de programas de desarrollo local? Aparentemente es una pregunta de perogrullo: si es local, es la localidad, esto es, el municipio en el sistema administrativo español y en el sistema de poblamiento andaluz. Sin embargo, muchos de los programas diseñados por la Administración son de escala supramunicipal: los LEADER y PRODER, los ligados a parques naturales y/o reservas de la biosfera, los recientes destinados a la promoción de empleo, como recoge el artículo de Astiaso. Por otra parte, factores de planificación y gestión como las infraestructuras y equipamientos para la prestación de servicios deben ser de ámbito supramunicipal. Así mismo, problemas como el de la conservación paisajística ha de contar, necesariamente, con una coordinación de la planificación urbanística de los municipios vecinos: en caso contrario, los municipios más permisivos en materia de construcción se benefician de la calidad de paisajes de su vecino más restrictivo a este respecto. La aplicación de la figura de los Planes de Ordenación del Territorio Subregionales puede contribuir a solventar estos inconvenientes. En este sentido, se plantea la necesidad de incluir de forma sistemática en dichos programas no ya la presencia de representantes locales (que ya la hay) sino de procedimientos para integrar los procesos de participación ciudadana locales. Volvemos a la idea de acercar la Administración al ciudadano y no de alejarla cada vez más creando pantallas de instituciones en las que el administrado no ve más que infinitas repeticiones del mismo esquema de poder: los técnicos, los políticos, los ecologistas... Quizás sean las palabras que recoge Giardin, a propósito del desarrollo rural, las que podemos extrapolar a todos estos programas: «las medidas de desarrollo rural deben concebirse a partir de las realidades locales».