

EL DESARROLLO LOCAL EN ZONAS DESFAVORECIDAS ESPAÑOLAS

Por
GERMAN VALCARCEL-RESALT (*)

I. INTRODUCCION

ESTE documento es un avance resumido de los trabajos de investigación del pequeño equipo del C.S.I.C. dirigido por el Prof. Valcárcel-Resalt, que corresponden fundamentalmente al proyecto en curso «Desarrollo Local y Calidad de Vida» (1988-1990), incluido en el Programa de Promoción General del Conocimiento, del Plan Nacional de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico.

Se ha elaborado con el objetivo de informar a los Entes Locales y Departamentos de la Administración interesados en actuaciones encaminadas al desarrollo socioeconómico de sus zonas más atrasadas. Y más concretamente a los Agentes y Responsables del desarrollo y creación de empleo en los municipios.

Con el fin de ofrecer un análisis crítico del fenómeno del desarrollo local en España lo más actualizado posible y, además útil para orientar las políticas locales de desarrollo, es por lo que se adelantan los aspectos más acabados, dejando para más adelante otros también importantes para dicho cometido, tales como:

(*) Profesor de Investigación del C.S.I.C.
— Revista de Estudios Agro-Sociales. Núm. 149 (julio-septiembre 1989).

- El análisis de las políticas socioestructurales y territoriales en vigor, que inducen o apoyan el desarrollo local (subregional). El proceso de armonización de dichas políticas españolas a las comunitarias. La repercusión de las mismas en los actuales procesos de desarrollo local.
- Las áreas desfavorecidas españolas. Caracterización. Calificaciones oficiales. Incentivos de aquellas políticas ligados al territorio en función de su calificación.
- Metodología y estrategia de desarrollo local.
- Fichero de experiencias españolas.
- El potencial endógeno. Identificación, evaluación y movilización de recursos internos.
- Instrumentos y mecanismos específicos para el desarrollo local, etc.

Como consecuencia, las páginas que siguen adolecen de carencias temáticas que restan grados de globalidad al análisis, respecto al enfoque planteado en el proyecto mencionado, de acuerdo con nuestra concepción teórica del desarrollo local.

Asimismo, el escrito contiene referencias insuficientemente aclaradas para los lectores poco expertos en estas cuestiones. Quizá, también peca la excesiva densidad de conceptos, ideas e información variada en alguno de sus tramos. Ello es consecuencia del bagaje de conocimientos acumulados durante una dilatada tarea investigadora sobre actuaciones locales para la promoción de iniciativas y empleo, en la planificación de algunos casos pilotos, el estudio de otros, el asesoramiento a responsables de experiencias de este tipo, el contacto con otros, las relaciones internacionales, etcétera.

Discúlpense, pues, tales deficiencias en aras de una información «fresca». Si por añadidura sirve el informe para animar a autoridades locales y otros políticos a iniciar, potenciar o apoyar acciones eficaces para el desarrollo integrado de sus zonas desfavorecidas, se da por bien pagado el esfuerzo realizado.

II. PLANTEAMIENTO TEORICO DEL DESARROLLO SUBREGIONAL (VISION ECODESARROLLO):

La teoría del desarrollo, como especialidad diferenciada de la economía surgió a finales de los años cuarenta, con la pretensión de que el análisis económico podría mejorar la situación material de los pueblos del llamado Tercer Mundo. En palabras de José Luis Sampedro, su historia ha sido la crónica de un desencanto.

Hoy día ya es un reconocimiento generalizado la contradicción del enfoque economicista y sus objetivos con las consecuencias generadas por las actuaciones desarrollistas en los países subdesarrollados.

A ello ha contribuido poderosamente la actitud de un numeroso grupo de prestigiosos profesionales de las ciencias sociales de diversa procedencia, que viene planteando desde principios de los años setenta, la necesidad de introducir nuevas variables (políticas, culturales, ecológicas, «axiológicas», ...) en el análisis del desarrollo, así como en la formulación de estrategias para potenciarlo.

Simultáneamente se ponía en entredicho la tradicional prioridad absoluta del crecimiento económico en el proceso de desarrollo.

En definitiva, toda esta corriente de pensamiento no convencional, ha dado lugar a planteamientos teóricos, conocidos por «otro enfoque del desarrollo», «otro desarrollo», «nuevo desarrollo», «ecodesarrollo» e incluso «metadesarrollo».

En estos enfoques, aunque con divergencias parciales, coinciden economistas y sociólogos tan conocidos como Oswaldo Sunkel, Roy Preiswerk, Jorge Graciarena, Johan Galtung, Ignacy Sachs, E.F. Schumacher, José Luis Sampedro, etc., a los que se aproximan con evidente simpatía autores tan famosos como Celso Furtado, Fernando Enrique Cardoso, Raúl Prebisch, Aníbal Pinto, Marshall Wolfe, J. Tinbergen, etc.

Pero, sin duda, los nuevos enfoques despertaron o estuvieron al menos influenciados por otros científicos que desde la perspectiva de la Teoría General de Sistemas y, sobre todo, desde la ecología, han producido un profundo impacto en las ideas e in-

cluso en la cultura universal, propiciada por obras de divulgación científica como «La primavera silenciosa» de R. Carson y, sobre todo, por la actitud beligerante de los grupos ecologistas y partidos políticos «verdes».

En los años 60 con la aparición del libro «Los costes del desarrollo económico» de E.S. Mishan, se inicia un debate científico sobre el desarrollo convencional, con exponentes cruciales en los Informes del Club de Roma (Los límites del crecimiento), «El círculo que se cierra» de B. Commoner, etc., reforzada la controversia con aportaciones singulares de ecólogos, como Margalef, Simmons, Cristian, Long, Odum, etc.

Todo ello ha contribuido al nacimiento de una verdadera «cultura ecológica» que ya penetra en casi todos los países del planeta, impulsada por las actuaciones ecologistas, extendida por los medios de difusión e implantada por una amplia normativa en los países desarrollados. Dicha cultura sensibiliza a la mayoría de los políticos y a la población en general sobre la problemática medioambiental, lo cual favorece la aceptación de las nuevas propuestas e ideas sobre el desarrollo.

Por otra parte, los efectos negativos de la crisis, que ha frenado el fuerte crecimiento económico de los decenios anteriores y que ha provocado el paro estructural, con sus trágicas consecuencias para la mayoría de los países, ha forzado indudablemente a ensayar las distintas alternativas, ya que el modelo tradicional basado en la maximización del crecimiento económico, había demostrado su ineficacia y sus perniciosas consecuencias en los países del Tercer Mundo.

De ahí que los organismos internacionales más prestigiosos, pongan sus esperanzas en los nuevos enfoques, recomendando a los Gobiernos políticas y medidas de apoyo y orquestando programas internacionales de fuerte repercusión en numerosos países, cuya enumeración haría demasiado extensa esta introducción.

Toda esta argumentación, aunque está orientada hacia países y regiones subdesarrolladas, es perfectamente extrapolable a las zonas desfavorecidas de los países desarrollados y a ellas están dirigidas muchas de esas recomendaciones aludidas y fundamentalmente la política socioestructural de los bloques económicos más importantes y en particular de la C.E.

Con ánimo de abreviar, no se hace aquí un análisis de la evolución histórica del desarrollo regional. Baste apuntar que, como teoría, apenas tiene un tratamiento especial que la diferencie sustancialmente de la teoría del desarrollo económico. Asimismo, las políticas correspondientes adolecen de escasa territorialidad en sus incentivos y acciones. Autores como Sáez de Buruaga, L. Lázaro y A. Vázquez han tratado extensamente este tema y a ellos nos remitimos.

Este último propone como estrategia de desarrollo regional una política por programas, que defina los objetivos, el ámbito territorial de aplicación, incentivos específicos, articulación con las restantes políticas en vigor sectoriales o con solapes territoriales etc.

En esta línea y de forma similar a este autor, el equipo investigador se centra en el desarrollo microregional, siguiendo recomendaciones de los organismos internacionales antes aludidos y directrices de programas concretos, como el I.L.E. de O.C.D.E., sobre desarrollo endógeno de la U.N.E.S.C.O., desarrollo y medio ambiente del P.N.U.M.A., preservación de los recursos naturales del MaB, desarrollo y juventud rural del Programa Social Europeo de Naciones Unidas, etc., por entender, además, que dadas las dificultades estructurales para promover actualmente el desarrollo y el empleo, en armonía con la preservación de los ecosistemas y de las culturas autóctonas, es recomendable el ámbito local, nivel en que puede obtenerse el máximo acoplamiento entre objetivos, recursos humanos, medios y mecanismos de acción.

El plan reactivador puede diseñarse en este caso como un traje a la medida que satisface las necesidades de la población, sus deseos o aspiraciones y permite su participación e incluso protagonismo. En resumen, de esta forma puede conseguirse la óptima movilización del potencial endógeno del área, es decir, de sus recursos humanos y materiales.

Este enfoque, en líneas con el ecodesarrollo, no debe confundirse con el de algunos neoclásicos, cuando tratan la «economía del medio ambiente», o «economía de los recursos naturales», donde intentan analizar o cuantificar los problemas del medio ambiente desde la óptica económica, aislando el aspecto o elemento

de su interés, de la complejidad normal en que está inserto: política, sociedad, medio ambiente, etc.

Por el contrario, el análisis de la problemática del desarrollo, lo aborda este equipo investigador de una forma holística e integrada desde la perspectiva de diferentes ciencias: economía, ecología, sociología, psicología, etc. Sin duda, multidisciplinariamente aportan al análisis matices muy enriquecedores y proporcionan frecuentemente soluciones adaptadas a la especificidad del área y a la idiosincrasia de sus habitantes, por lo que salvan los numerosos escollos que propician el fracaso de los proyectos e iniciativas locales.

Este planteamiento se aproxima a lo que el investigador sueco Peter Söderbaum denomina «Economía institucional», teoría inspirada en el institucionalismo norteamericano del siglo XIX y en la escuela histórica alemana. Esta es una forma no convencional de abordar la economía con precedentes en A.G. Gruchy (1968), W. Kapp (1976) y G. Myrdal (1978), que relaciona las partes con el todo, cuando el paradigma neoclásico tiende a atomizar o reducir. Asimismo, tiene muy en cuenta los condicionantes que las ideologías y los valores sociales y culturales suponen para la economía y de desarrollo en particular.

En conclusión la plataforma teórica y conceptual desde la que el equipo investigador hace el análisis y valoración del impacto de las políticas territoriales y socioestructurales en el desarrollo de zonas desfavorecidas españolas, está sustentada en los principios del ecodesarrollo, enriquecidos con otros asimilables escogidos de las teorías mencionadas y de un tercer bloque extraído directamente de la propia experiencia del equipo investigador, que aun reconociendo su menor rango, puede significar una aportación válida y pragmática para facilitar los procesos de desarrollo micro-regional.

Sin tratar de ser exhaustivos en este contexto introductorio, y en función de nuestro modelo empírico, se pueden mencionar esquemáticamente los siguientes principios que, a nuestro juicio, deben guiar el diseño y ejecución de un *plan de desarrollo local*:

- Un proceso de desarrollo debe orientarse, en primer lugar, a satisfacer las necesidades básicas de la población
-

- y en particular, atender a los estratos sociales más débiles afectados por los problemas más acuciantes.
- La preservación del medio físico es compatible con el desarrollo. En un programa de desarrollo deberían ser objetivos prioritarios la conservación de los ecosistemas, la restauración de áreas degradadas, la eliminación de impactos y puntos críticos. Finalmente, asegurar la sanidad ambiental.
 - La participación e incluso el protagonismo de la población afectada en las iniciativas reactivadoras. Las instituciones y asociaciones locales deben contribuir como «organismos auxiliares del desarrollo local».
 - Independencia del plan y de los proyectos e iniciativas. En la medida de lo posible la estrategia debe establecerse para que el valor añadido generado en las actividades productivas quede en la zona. Se debe evitar la dependencia tecnológica, financiera o comercial del exterior (grandes empresas, multinacionales, etc.), que a veces conduce al trabajo negro o a la autoexplotación.
 - En el proceso de desarrollo se deben armonizar los intereses económicos, políticos, ecológicos, sociales y culturales. El desarrollo, por ser multisectorial, afecta a numerosos departamentos de las distintas administraciones, así como a otros organismos e instituciones, por lo que dicha armonización es fundamental para hacer posible el desarrollo.
 - En las zonas desfavorecidas, los recursos y medios movilizables son escasos, por lo que requieren una planificación y gestión minuciosa.
 - El deterioro de esos recursos físicos y humanos es irreversible o de muy difícil cambio de sentido en su tendencia, por lo que urge hacer actuaciones científicas de preservación y restauración ecológica y del tejido social.
 - Dada la tradicional marginación de las zonas desfavorecidas y la desesperanza e impotencia de su población, es necesario provocar un proceso de dinamización socioeconómica. Empíricamente, el equipo investigador ha constatado que, además del empleo de técnicas de animación
-

sociocultural ya habituales, es fundamental poner en marcha una iniciativa reactivadora en la primera fase del programa de desarrollo, que sirva de ejemplo y demostración de la posibilidad de crear actividades en su territorio. Ello se convierte en un estímulo, en un desafío para otros grupos o personas que se sienten tan capaces de emprender y asumir el riesgo, como los implicados en la primera experiencia impulsada y asesorada por los expertos que dirigen el programa.

- La llamada «economía social» puede jugar un papel importante en estos procesos de desarrollo. La fórmula jurídica de sociedad cooperativa y similares permiten a los colectivos más débiles protagonizar iniciativas reactivadoras como trabajadores-empresarios, mediante la capitalización del subsidio de paro, el acceso a créditos oficiales blandos, el derecho a subvenciones y bonificaciones en la Seguridad Social, etc.
- La educación y formación cooperativa es fundamental para preparar ideológicamente a los jóvenes y trabajadores en general, y a la acción colectiva y solidaria que exigen dichas empresas asociativas y, en general, cualquier proceso de desarrollo endógeno de un área deprimida.

En definitiva desde esta perspectiva y en base a un conocimiento profundo de las áreas desfavorecidas españolas, es preciso reflexionar sobre la dinámica de actuaciones de dichas zonas afectadas por diversas políticas e incentivadas por un complejo y desarticulado paquete de líneas blandas de financiación, subvenciones y otros tipos de ayudas, con el fin de ofrecer respuestas adecuadas para solventar la problemática socioterritorial y satisfacer las necesidades más perentorias de las áreas desfavorecidas españolas.

III. EL DESARROLLO LOCAL (SUBREGIONAL) EN ESPAÑA

III.1. *Introducción conceptual*

España tiene una larga tradición en iniciativas locales en el espacio rural, nucleándose frecuentemente en verdaderos focos industriales, nacidos espontáneamente a espaldas de las políticas e incentivos oficiales, motores del desarrollo local en la actualidad. Estos casos, generalmente con una clara especialización sectorial, constituyen experiencias tradicionales o «maduras», algunas de ellas nacidas en el siglo pasado, que han sido minuciosamente estudiadas por el I.T.U.R., bajo la dirección de Vázquez Barquero. Los análisis y conclusiones se discutieron en dos Simposios (S.I.A.R. 83 en Valencia y SIAR 85 en Santiago de Compostela) organizados también por el M.O.P.U.

Como consecuencia, el I.T.U.R. ha publicado varios trabajos de gran interés en este campo, especialmente los dirigidos por el mencionado Prof. A. Vázquez (1). Recientemente éste ha publicado quizás el primer libro serio sobre desarrollo local en España (2).

Este trabajo debe considerarse, en cierta medida, como complementario a aquéllos, ya que aquí se investigan los nuevos casos de desarrollo local surgidos en la última década como consecuencia de la crisis impulsados, generalmente, por la Administración Local, en la búsqueda de soluciones contra la recesión económica y el paro. A su vez tal actuación está incentivada por las políticas estatales y últimamente por las comunitarias, con sus importantes fondos socioestructurales, anteriormente analizados.

En la Primera Parte del trabajo, ya se hizo una larga exposición conceptual del desarrollo, sus orígenes e interrelaciones. Por ello ahora se concreta la teorización a la realidad investigada. Se entiende normalmente por desarrollo local «un proceso reactiva-

(1) «Áreas rurales con capacidad de desarrollo endógeno». F. Santacana y otros. I.T.U.R. 1987.
«Procesos de formulación de las políticas de desarrollo local. La experiencia española». J. Alfonso y otros. M.O.P.U. I.T.U.R. Madrid 1987.
(2) «Desarrollo Local: Una estrategia de creación de empleo». A. Vázquez Barquero. Ed. Pirámide, S.A. Madrid 1988.

dor de la economía y dinamizador de la sociedad local». Sus características fundamentales son:

- El ámbito afectado es regional: zona, comarca, mancomunidad, municipio e incluso la ciudad o algo de sus barrios.
- Se intenta movilizar y aprovechar los recursos internos, tanto humanos, como físicos o naturales. De ahí el carácter endógeno y la tendencia al enfoque holístico.
- La responsabilidad del proceso recae generalmente en las autoridades locales, aunque las tareas directas de gestión y promoción normalmente se realizan por medio de órganos e instrumentos creados *ad hoc*.
- Se intenta involucrar en el proyecto a todos los agentes del área afectada a fin de dar soluciones a los problemas más acuciantes y sobre todo proporcionar empleo a los jóvenes y trabajadores en paro, fomentando la solidaridad de la población local.

Esto significa un cambio importante respecto a los enfoques y actuaciones tradicionales. En primer lugar representa una revalorización del poder y de la autonomía local, frente al secular centralismo impuesto desde la configuración de los Estados. En segundo lugar, supone una cierta articulación de las políticas sectoriales y territoriales en el ámbito local, gestionadas por sus autoridades y adaptadas en lo posible a las necesidades y demandas locales.

En síntesis, hay que destacar en estos procesos de desarrollo, la participación de la población y el énfasis en la movilización del potencial de los recursos humanos. Además, el desarrollo local debe concebirse más bien como un programa político que como un plan técnico.

El fenómeno del desarrollo local así definido, es relativamente nuevo en España. El caso más antiguo detectado es el del municipio de El Burgo (Málaga) iniciado en 1979, inspirado en los antecedentes franceses, que algunos trabajadores y líderes habían conocido durante su etapa de emigrantes en el vecino país, donde se conocen experiencias iniciadas a mitad de los años sesenta.

Sin embargo hasta 1984-85, no se aprecia el nacimiento en

España de numerosos casos, que preconizan una fuerte implantación de las nuevas ideas relativas al desarrollo local, endógeno, integrado, de base popular, etc., que inyectan fundadas esperanzas a las autoridades locales sobre la eficacia de la acción local para salir de la recesión económica, o al menos para mitigar graves secuelas derivadas de la elevada tasa de paro alcanzada.

En consecuencia, se aprecia desde dichos años la actitud de numerosas corporaciones, de asumir la nueva responsabilidad de la gestión y promoción del desarrollo local, o al menos de incentivar iniciativas empresariales generadoras de empleo. Es más, numerosas secciones locales de los partidos políticos, que habían apoyado tales actuaciones, incorporan a sus programas, directrices o planes de desarrollo local, en las elecciones municipales de 1987.

La inexistencia de información sobre estos temas, hace difícil analizar la importancia objetiva del fenómeno y su tendencia. Sin embargo, en base a la investigación directa realizada, a los contactos mantenidos en reuniones, jornadas y simposios, en numerosos representantes locales, por las consultas atendidas últimamente, etc., se aprecia una creciente intención de actuación municipal, comarcal y provincial, con objeto de provocar la reactivación socioeconómica de sus respectivos ámbitos competenciales.

Por consiguiente, queda constatada la importancia actual del fenómeno y su fuerte crecimiento. Ello justifica sobradamente la apertura de líneas de investigación, de información y documentación sobre el tema. El primer paso en este sentido es la detección de tales procesos, para lo que *se abre un fichero* que contiene los datos básicos de cada caso. El segundo paso en este trabajo investigador es la delimitación del universo a investigar en sus distintas vertientes: Por una parte en cuanto a la demarcación territorial. Por otra, la definición y selección de las experiencias o casos a considerar.

La casuística de las actuaciones locales es tan compleja y de tan distinta dimensión, que es difícil deslindar los casos elegibles entre el universo existente de iniciativas. Unas son puntuales, otras sectoriales y plurisectoriales, hasta alguna que responde a un verdadero enfoque holístico e integrado.

Lo mismo sucede en cuanto a la «edad» del proceso: unas experiencias acaban de iniciarse, mientras que otras tienen varios años de vida. Otrosí ocurre con la categoría o el volumen de la instrumentalización establecida en la localidad para la promoción y gestión de su desarrollo, que lógicamente posibilita actuaciones proporcionales a la inversión y el esfuerzo realizado.

En consecuencia, con el fin de no perder ningún elemento de interés de la realidad investigada, se ha optado por incluir en la investigación *todos aquellos casos identificados por algún instrumento activo de gestión y promoción del desarrollo o bien por la eficacia demostrada en resultados y de su significación relativa, en función del tipo de municipio, entidad o área en cuestión.*

En base a ese mismo criterio enriquecedor expuesto antes, se incluyen en el fichero los casos detectados en todo el país, (con exclusión de las grandes urbes), ya que frecuentemente los municipios ricos de regiones prósperas ofrecen los modelos y estrategias de actuación más completos e interesantes, que sirven de punto de referencia para el análisis, ya que establecen las deficiencias relativas de las zonas más atrasadas. Por otra parte, los municipios grandes, en especial, situados en las áreas metropolitanas de Madrid y Barcelona o bien en zonas industriales del norte, sufren tasas de paro muy elevadas, por lo que en cierta medida se pueden considerar desfavorecidas por contener verdaderas bolsas de pobreza.

Pero, de todas formas, los resultados de los análisis, las conclusiones y recomendaciones se refieren a las zonas desfavorecidas del país, como corresponde al título de este trabajo de investigación.

III.2. *Análisis previo de situación*

Debido a la inexistencia de una regulación e instrumentación oficial del desarrollo local en España, no hay ningún tipo de control, registro, o estadísticas oficiales de los casos o experiencias surgidas en el país. Es decir, la puesta en marcha de un proyecto o plan de desarrollo local, obedece generalmente a una postura

voluntarista de algún organismo o institución y al compromiso político de las autoridades locales.

Además, en la mayoría de los casos, no significa la decisión de acometer un verdadero plan de desarrollo local, sino que es el resultado de una dinámica sociopolítica a partir de una actuación puntual o sectorial, generalmente en temas de iniciativas para creación de empleo, o bien, promoción y habitación de suelo industrial barato. El éxito de esas acciones y el ejemplo de otras, llevadas a cabo en diferentes lugares, es la causa que anima a acometer actuaciones más globales o multisectoriales, que dan lugar a verdaderos procesos reactivadores.

A esta generalización del repetido fenómeno, cabe mencionar dos excepciones extremas, en un intento de simplificación esquemática de la casuística existente. La primera se refiere a los casos surgidos de forma espontánea en pequeños municipios, protagonizados por la iniciativa privada, sin intervencionismo oficial, casi siempre aprovechando recursos endógenos escasamente utilizados, pero conocidos tradicionalmente. En ocasiones, a causa del paro, grupos locales retoman actividades tradicionales, las impulsan y racionalizan en lo posible, dando lugar con ello a núcleos industriales o de servicios, que se pueden considerar en línea con los estudiados por Vázquez Barquero y Santacana desde el I.T.U.R.

En el extremo opuesto están los casos que surgen o se potencian como consecuencia de una programación o planificación de una Administración Autónoma, independientemente de los Programas de Desarrollo Regional (P.D.R.), pero en lo posible acordes con ellos, ya que representan el marco de coordinación de las actuaciones de las diferentes Administraciones.

Así, el Gobierno Vasco en 1982 creó la Sociedad para la Promoción y Reconversión Industrial, S.A. (S.P.R.I.), con participación minoritaria de las Cajas de Ahorro Vascas. Con ese instrumento *ad hoc*, puso en marcha el programa Industrialdeak, fundamentalmente en Guipúzcoa, a partir de la experiencia iniciada el año anterior por el Ayuntamiento de Oñate.

El Programa Industrialdeak tiene por objetivo el relanzar la actividad empresarial, desarrollando para ello un modelo de oferta de ubicación empresarial, dirigido fundamentalmente a las

P.Y.M.E.S., a fin de fomentar la creación de nuevas industrias, la inversión y la creación de puestos de trabajo.

Es decir, la creación de unas infraestructuras capaces de favorecer el desarrollo endógeno, persiguiendo un doble objetivo: primar la renovación y fortalecimiento del tejido social propio, e incentivar la implantación de empresas innovadoras con nuevos procesos tecnológicos.

Cada Industrialdeak se configura como una Sociedad Anónima, participada por el Ayuntamiento donde se establece, la Diputación Foral y la S.P.R.I. como socio mayoritario (24,5%, 24,5% y 51% respectivamente).

A causa de la triple intervención oficial, es fácil detectar los Industrialdeak en funcionamiento, que por constituir un idóneo instrumento de promoción y desarrollo local, hay que considerarlos como casos, al menos incipientes, dignos de estudio (11 en Guipúzcoa y en 3 en Vizcaya).

Además la Diputación Foral de Vizcaya mantiene un Programa propio y distinto del citado, que promociona los llamados Elkartegis (Centros de Empresas) por medio de su Departamento de Promoción y Desarrollo.

En este sentido, aunque con distinto nivel de intervención, hay que mencionar el programa de las U.P.E. (Unidades de Promoción de Empleo) de la Consejería de Trabajo y Bienestar Social de la Junta de Andalucía. Esta, por concierto con los Entes Locales solicitantes, concede presupuestos para la contratación de Agentes de Desarrollo Local (3) o en su defecto titulados superiores para hacer ese papel, así como Auxiliares. También cierta cantidad para atender los gastos de funcionamiento. De esta forma se han puesto en marcha 37 U.P.E. en Andalucía desde 1986, por lo que de forma similar al País Vasco, existe cierto control oficial de estos casos, en cuanto a los conciertos establecidos, pero no respecto al funcionamiento y resultados.

Estos municipios por contar con un instrumento específico de promoción y gestión de iniciativas para generar empleo, hay que considerarlos como experiencias de desarrollo local, aunque

(3) La Consejería de Trabajo contrata de 1 a 7 Técnicos Superiores por U.P.E. con contrato laboral, según convenio Laboral de la Junta de Andalucía. Concede además 500.000 ptas. Técnico Superior para materiales y otros gastos de mantenimiento.

la mayoría están en sus inicios y por tanto todavía, con escasos resultados.

Sin embargo, al igual que en el caso vasco, tampoco las U.P.E. constituyen el único instrumento de desarrollo local en Andalucía, ya que se han promovido otras experiencias sin la intervención de la Consejería de Trabajo, como por ejemplo la O.P.I. (Oficina de Promoción Industrial) de los Palacios-Villafranca (Sevilla) o el Asentamiento Industrial de El Burgo (Málaga).

Asimismo, otros Ayuntamientos andaluces que ya habían iniciado un proceso reactivador propio, se acogen a ese programa con objeto de disfrutar de la mencionada financiación autonómica, a fin de reforzar su equipo de trabajo y abaratar los costes de mantenimiento de su oficina o agencia de promoción o desarrollo económico. Tal es el caso de Lebrija (Sevilla) y Loja (Granada).

Algunas otras Autonomías, también han emprendido tímidos programas de promoción del desarrollo, organizando cursos de formación de Agentes de Desarrollo Local (A.D.L.) financiados por I.N.E.M. y el F.S.E. Seguidamente subvencionan a los Ayuntamientos interesados en la contratación de estos A.D.L.

Tal es el caso de Castilla-León, Extremadura y Murcia. Otras Comunidades Autónomas, como la de Castilla-La Mancha, contratan A.D.L. directamente, mediante concurso de proyectos, a cargo de su Consejería de Economía, para actuar en cuatro comarcas piloto.

Un tanto peculiar ha sido hasta ahora el Principado de Asturias. Fue pionero al poner en marcha en 1984 un Programa de Acciones Urgentes (P.A.U.R.) bien instrumentado, que fue calificado como I.L.E. Posteriormente el P.A.U.R. se convirtió en una Sociedad Anónima (S.A.Y.P.E.) (4) y a principios de 1988, por acuerdo del gobierno asturiano, su equipo técnico se incorporó a la Agencia de Desarrollo Local de Gijón, cuyo Plan de Actuación, es controlado por un Consejo de Desarrollo Local, creado *ad hoc*.

Asimismo, en el Principado de Asturias, su Consejería de la Juventud (única en el país) tiene contratados tres Agentes de De-

(4) Servicio de Asesoramiento y Promoción de Empresas.

sarrollo Local para llevar su Programa de Desarrollo Comarcal y Promoción de Empleo, con objeto de poner en marcha sucesivos planes comarcales, que animen e involucren a sus autoridades locales, ya que, aparte de las de Oviedo, Gijón y Avilés, no han respondido a los estímulos regionales.

También es destacable la iniciativa en este terreno del Gobierno Foral de Navarra. Concretamente su Instituto de Estudios Territoriales establece en 1986 un convenio con el Consejo Superior de Investigaciones Científicas, con objeto de que el equipo del Prof. Valcárcel-Resalt diseñe un plan de desarrollo integrado (D.I.A.D.E.N.A.) para el Pirineo Oriental Navarro y asesore su puesta en marcha. Por imposiciones políticas derivadas de las elecciones autonómicas de 1987, desaparece dicho Instituto. Su antiguo Director, es nombrado entonces Director General de Administración Local en Navarra y el Gobierno Foral le concede competencias para gestionar el desarrollo endógeno de dicha zona, que ya había sido instrumentado en el mismo año 1986 con tres oficinas de promoción y gestión del desarrollo, que obtuvieron rápidos resultados prácticos, que aseguraron políticamente su continuidad y apoyo oficial.

En este sentido también han actuado, aunque en menor escala, algunas Diputaciones (además de las cuatro forales), Cabildos (Tenerife), Consejos Insulares (Mallorca) y Ayuntamientos (Pamplona (5), Barcelona, Vitoria, etc.). Pero como se sabe, esta Administración Local ha participado desde principios de los setenta en los Planes Provinciales cofinanciados por el Ministerio del Interior y últimamente por el Ministerio de Administraciones Públicas.

Por otra parte, el Tercer Plan de Desarrollo (1972-75) realizó el primer intento en España, de coordinación de acciones de ámbito regional y local, con la creación de las S.O.D.I. y las Grandes Areas de Expansión Industrial (G.A.E.I.). Las Sociedades de Desarrollo Industrial (S.O.D.I.), fueron sin duda, un instrumento de cierto interés para las regiones donde se crearon durante los años setenta y ochenta: Galicia, Castilla-La Mancha, Castilla-

(5) El Ayuntamiento de Pamplona organizó en 1987 un Curso de Agentes de Desarrollo Local, financiado por el F.S.E.

León, Aragón, Extremadura, Andalucía y Canarias. Su objetivo básico era promover y potenciar el desarrollo industrial, mediante su participación en el capital social de las nuevas empresas promovidas, así como otorgar préstamos y avales, captar recursos financieros para sus empresas, etc.

Las S.O.D.I. parece que han perdido vigencia últimamente, con la creación de otros instrumentos similares, más ágiles y flexibles. Así, en Andalucía se creó el I.P.I.A. y S.O.P.R.E.A. a principios de los ochenta, que en 1987 se refundieron y se reconvirtieron en el I.F.A. (Instituto de Fomento Andaluz); en Murcia el Instituto de Fomento de la Región de Murcia; en Madrid el I.M.A.D.E.; en el País Vasco, el mencionado S.P.R.I.; en el País Valenciano el I.M.P.I.V.A.; en Castilla-León P.R.O.D.I.C.A.L.

Algunos de estos instrumentos para el desarrollo, están demostrando una considerable operatividad. Tal es el caso del S.P.R.I., no sólo por el Programa Industrialdeak, en el que ha promovido la inversión de varias decenas de miles de millones de pesetas, sino también porque ha conseguido la aprobación comunitaria del primer C.E.I. (Centro de Empresas e Innovaciones) en España. El Parque Tecnológico del Vallés (Barcelona) es el segundo, y precisamente el I.M.P.I.V.A. acaba de conseguir en el mes de mayo del 88, la aprobación del tercer C.E.I. español para Alcoy, con la singularidad de estar planificado en una red valenciana de C.E.I. que será la primera de Europa.

Hasta ahora se ha analizado el comportamiento de la Administración Autonómica y Local respecto a la promoción y gestión del desarrollo. Ahora falta considerar la actuación de la Administración del Estado y la influencia comunitaria, aunque de forma muy breve, ya que se ha dedicado largo espacio al análisis de sus respectivas políticas relativas al tema tratado. Por último, no debe olvidarse la intervención en este campo de otras instituciones y organismos no gubernamentales. De todos ellos, para no caer en la repetición, se tratará fundamentalmente lo concerniente a la instrumentación para la promoción de iniciativas, empleo y desarrollo.

A los efectos prácticos que aquí interesan, en cuanto a su repercusión en el desarrollo local hay que considerar:

- El Programa para la creación de Empleo (6) del M.º de Trabajo y Seguridad Social, gestionado básicamente por el I.N.E.M., basado en las siguientes acciones e instrumentos:
 - a) Convenio I.N.E.M.-Corporaciones Locales.
 - b) Calificación y financiación de Iniciativas Locales de Empleo.
 - c) Formación y Contratación de Agentes de Desarrollo Local.
 - d) Financiación de Escuelas-Taller y Casas de Oficios.
 - e) Plan Nacional de Formación Profesional, Plan F.I.P. y Plan F.O.R.
 - f) Ayudas a la Contratación.
 - g) Apoyo al Trabajo Asociado (Cooperativas y S.A.L.).
 - h) Capitalización de las Prestaciones por Desempleo (7).
- El Programa de Educación Especial y Desarrollo Comunitario del M.º de Educación y Ciencia.
- El Programa de Animación Sociocultural y Desarrollo Comunitario del M.º de Cultura, gestionado por la Dirección General de Cooperación Cultural.
- El Programa de Rehabilitación del Hábitat Rural y Urbano del M.º de Obras Públicas y Urbanismo (8).
- Los Programas de Ordenación y Promoción del Desarrollo Integral de las Zonas de Montaña (P.R.O.P.R.O.M.) del M.º de Agricultura, Pesca y Alimentación (M.A.P.A.) (9).
- La Acción Común en zonas desfavorecidas (Regla 1118/88/C.E.E.).
- Plan de Fomento del Asociacionismo Juvenil y del Empleo Rural del M.A.P.A. (10).
- Las Comarcas de Ordenación de Explotaciones del M.A.P.A.

(6) Orden Ministerial de 21 de Febrero 1986.

(7) Real Decreto 1044/85 de 19 de Junio.

(8) Real Decreto 1494/1987 de 4 de Diciembre.

(9) Ley 25/1982 de 30 de Junio de Agricultura de Montaña.

(10) O. Ministerial de 4 de Abril de 1986. M.A.P.A.

- Las Comarcas de Acción Especial del Estado, del M.º de las Administraciones Públicas.
- Las Zonas de Urgente Reindustrialización (Z.U.R.) del M.º de Presidencia del Gobierno (11).

No es necesario recordar aquí las políticas comunitarias que inciden en el desarrollo local, ya que no tienen instrumentos de actuación propios y sus incentivos se canalizan a través de los cauces homólogos del Estado y de las CC.AA.

Por último, como actuaciones para el desarrollo local, aunque de escasa incidencia relativa, conviene recordar las de otras instituciones y organismos no gubernamentales como:

CARITAS ESPAÑOLA, con larga experiencia en «desarrollo comunitario» y «animación sociocultural».
Las Escuelas Campesinas con implantación en Castilla y León, con algunas representaciones en otras CC.AA.
Las Escuelas Familiares Rurales de influencia francesa.
Los Institutos de Desarrollo Comunitario, relacionados con estas últimas, que han creado unos cien C.E.A.R. (Centro de Animación Rural) federados en una Unión Nacional (U.N.C.E.A.R.).

Esta esquemática relación, habría que completarla con las políticas territoriales y algunas otras sectoriales, que se omiten con ánimo simplificador, por no estar instrumentadas para la acción directa. Además la mayoría de ellas fueron analizadas anteriormente.

En definitiva, este intrincado panorama de políticas, acciones e instrumentos para promocionar el desarrollo local o que inciden positivamente en él, pone de manifiesto la enorme dificultad de la investigación planteada. Que se complica con lo expuesto anteriormente respecto a la indefinición de los propios casos, al no existir unos criterios claros para definir lo que es un proceso de desarrollo subregional y que en consecuencia se le pueda conceder la categoría de «caso de estudio».

(11) Ley de Reindustrialización de 16 de Julio de 1984.

III.3. *Análisis del desarrollo local en España*

Téngase presente que el objeto de este trabajo es valorar la repercusión de las políticas en vigor en los procesos de desarrollo. Por tanto, la delimitación e identificación de casos, representa sólo el campo donde se va a evaluar el impacto de tales políticas y el análisis posterior tratará de establecer unas valoraciones, fundamentalmente cualitativas, del conjunto del fenómeno estudiado.

Tal prevención al lector obedece al interés del equipo investigador en presentar el nuevo y floreciente fenómeno del desarrollo subregional o local, así como su análisis, de la forma más objetiva posible. Sin embargo, hay que ser consciente, que la enorme carga política y social que encierra ese movimiento reactivador hace muy difícil mantener la objetividad, cuando muchos de sus líderes parecen enarbolar la bandera de la redención de ese territorio deprimido y de su población, en gran parte marginada.

En esta fase del estudio se hace un análisis rápido del conjunto de casos incorporados hasta la fecha en el fichero. Se pretende con ello ofrecer una visión panorámica de la situación de tales actuaciones en España y un avance evaluador de las mismas, en función de los datos básicos obtenidos en las encuestas, completados con los informes y memorias antes mencionados. También se tienen en cuenta las opiniones e ideas de los líderes locales y expertos, recogidas en los contactos y visitas realizadas en los últimos meses.

Toda esta información se complementa con la obtenida en la última fase mediante las encuestas en profundidad a una muestra seleccionada de experiencias de desarrollo, realizadas con objeto de analizar el impacto de las políticas territoriales y socio-estructurales.

a) *La dimensión territorial de los procesos de desarrollo seleccionados.*

Conviene adelantar, que desde el punto de vista técnico, la expresión que se ajusta más al fenómeno estudiado es *Desarrollo subregional*, ya que la experiencia existente se mueve en ámbitos espaciales microrregionales, que va desde el barrio o distrito de la gran ciudad (tal como las experiencias de Barcelona), hasta la

zona (zonas de agricultura de montaña). Sin embargo en todos los países de la O.C.D.E. se utiliza normalmente la denominación *desarrollo local* para designar esa gama de actuaciones.

* *Ambito submunicipal*. Aunque no se ha recogido en las fichas el caso de los barrios mencionados en el párrafo anterior, sí se han seleccionado unas referentes a áreas submunicipales, como es el caso de la Cordillera Sur de Murcia, que afecta a siete pedanías del municipio capitalino.

Asimismo, se han considerado algunos casos de recuperación de pueblos abandonados, entidades menores de población, pertenecientes a otros municipios, que desaparecieron hasta del nomenclátor.

* *Ambito municipal*. Aproximadamente la mitad de las experiencias españolas detectadas de ámbito subregional en materia de desarrollo, se circunscriben al municipio y generalmente se centran las actuaciones en el núcleo de población principal, sede del gobierno local.

Sin embargo, algunos de estos casos, que en las entrevistas y encuestas se reflejan como municipales, en función de la información suministrada por los A.D.L. y responsables locales, se concertaron oficialmente como comarcales e incluso como zonales.

Esto se ha constatado principalmente en Andalucía, donde las U.P.E., a veces, parecen actuar sólo en el municipio donde está instalada su oficina, a pesar de que la Consejería de Trabajo hiciera el convenio con varios municipios del entorno. En el caso de Montoro (Córdoba), la U.P.E. se estableció para la Mancomunidad de Municipios del Alto Guadalquivir, por ejemplo.

* *Ambito supramunicipal*. Se refiere a la agrupación de municipios que no coincide con la Comarca natural. Generalmente su vínculo formal es la *Mancomunidad*. Realmente parece que en el país hay pocas actuaciones de desarrollo mancomunadas. Aunque existen muchas asociaciones de municipios, generalmente se forman para resolver servicios municipales de una manera más económica, bajo esta fórmula jurídica incentivada por la Administración. La mayoría de las mancomunidades creadas son para la recogida y a veces tratamiento de las basuras. Algunas de ellas evolucionan favorablemente asumiendo otros servicios municipales. En tal caso representan un claro instrumento de desarrollo.

* *Ambito zonal.* Generalmente se emplea esta designación sólo para las de Agricultura de Montaña. En éstas, aunque en circunstancias y antecedentes muy distintos, sucede algo similar que en el caso anterior. Existen muchas en el país y su delimitación perimetral oficial, está detallada en los Reglamentos mencionados anteriormente. Sin embargo, el desarrollo integral que por mandato de la repetida Ley hay que poner en marcha, apenas se ha iniciado en sólo media docena de casos, siendo pionera la zona de Oscos-Eo.

Aparte de las mencionadas, se han detectado algunas otras con actuaciones para su desarrollo, que no corresponden a las calificadas «de montaña». Generalmente son zonas desfavorecidas con poblamiento escaso y diseminado, en las que la Autonomía o Diputación correspondiente, ha establecido una modesta Agencia u Oficina de Desarrollo Económico o similar, con la misión de reactivar un extenso territorio, que sobrepasa la comarca natural donde se instala dicha oficina.

Esa excesiva dimensión espacial obedece normalmente a dos razones. Una, porque los políticos y la Administración pretenden siempre un cierto equilibrio y moderación en el gasto controlado por el indicador «inversión habitante». Por ello a consecuencia de esa baja densidad, se tiende a abarcar demasiado territorio.

La segunda, responde a la prevención administrativa de asumir riesgos en inversiones y actividades innovadoras, cuyos resultados no están garantizados, ni siquiera respaldados por una sólida experiencia. Máxime en el tema de promoción del desarrollo, actividad para la que todavía existen muchas reservas, e incluso oposiciones políticas de ciertos sectores. En consecuencia y bajo el pretexto de la escasez presupuestaria, se comienza con modestas experiencias piloto, que abarcan demasiado espacio para contentar a más Ayuntamientos.

Ejemplos de tales experiencias son: La «zona del Sequillo» con Agencia en Tordehumos, financiada por la Diputación de Valladolid. La «zona del Valle del Pusa y la Jara», con oficina en San Martín de Pusa (Toledo), entre otras.

Por último, en este análisis del desarrollo subregional en España, hay que indicar que existen algunos intentos de *desarrollo provincial*, por parte de algunas Diputaciones.

Independientemente de los Planes Provinciales con larga tradición, que controlan estos Entes Locales, subvencionados por el Ministerio de las Administraciones Públicas, se aprecian últimamente algunas actuaciones de las Diputaciones encaminadas al desarrollo socio-económico de su provincia.

Los ejemplos más destacados en este sentido corresponden a las tres Diputaciones Forales del País Vasco y en un segundo plano, la Foral de Navarra. Entre todas ellas, destaca Guipúzcoa como ya se señaló anteriormente, con su Industrialdeak.

Aparte de las cuatro aludidas, cuya foralidad propicia la instrumentación y ejecución de las políticas de desarrollo local, hay otras varias Diputaciones, que han emprendido ciertas acciones en ese sentido. Pero casi todas se pueden calificar de puntuales o bien sectoriales. Incluso algunas otras, están todavía en la fase de las buenas intenciones, según reflejan sus respuestas.

Se puede asegurar pues, que casi la cuarta parte de las Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares, realizan o apoyan trabajos para inducir el crecimiento económico en el territorio de su competencia.

b) *La localización o distribución espacial de las experiencias de desarrollo local* no es homogénea en toda España como es lógico. Diversas variables y condicionantes influyen en ello, como ya se aludió en el tratamiento teórico del tema. Sin duda, dentro de ciertos límites, los factores más decisivos, son los repetidos *incentivos* de las políticas analizadas y la disponibilidad de presupuestos locales y autonómicos para subvencionar inversiones y establecer instrumentos y servicios para el desarrollo.

Consecuentemente las regiones más desarrolladas y con mayor tradición y cultura empresarial, como el País Vasco y Cataluña, son las que ofrecen mayor diversidad de experiencias y de envergadura más importante.

Sin embargo, como éstas no se consideran desfavorecidas, y no disponen de calificaciones territoriales al respecto, más que de Z.U.R., Zonas de Agricultura de Montaña, Zonas prioritarias del F.S.E. y una pequeña parte financiable por el F.E.D.E.R. en su tramo de más débil subvención, se les ha prestado menos aten-

ción que a las regiones más desfavorecidas, por lo que se han seleccionado menos experiencias de desarrollo local.

Precisamente éstas, en función de su situación relativamente privilegiada, por disponer de mejores medios técnicos y financieros, sirven de modelo o nivel de referencia al analizar los casos de las zonas desfavorecidas.

Entre las regiones españolas desfavorecidas destaca Andalucía, por su mayor número de iniciativas locales de desarrollo. Ello obedece a su mayor extensión territorial, que reúne además las calificaciones máximas de depresión. Por ello, desde la incorporación a la Comunidad percibe la mayor parte de sus intervenciones estructurales en España. Aproximadamente un 33% del total de los tres Fondos conseguidos por los proyectos españoles y un 41% de los correspondientes al F.E.D.E.R. Téngase presente que su población representa sólo el 17,3% de la del país.

A continuación, por razones parecidas en cuanto a superficie y depresión, aunque no tan acusadas, se sitúan Castilla-León y Castilla-La Mancha. Sin embargo, su participación en la financiación comunitaria ha sido en estos dos años pasados 1986 y 87, muy inferior a la andaluza. Asimismo, sus experiencias de este tipo, son menores en número, edad y categoría. Es decir, en general son más incipientes y peor instrumentadas en cuanto a medios técnicos y financieros.

c) *La denominación de las experiencias de desarrollo local* es un asunto, a veces poco claro, incluso para los propios responsables. En general se conocen y se les designa por el nombre habitual del municipio, mancomunidad, comarca o zona correspondiente. En ciertos casos se utiliza el nombre de cualquiera de estos ámbitos, que se ajuste más al territorio real de actuación, aunque ésta no coincida del todo con aquél. En alguna ocasión la experiencia se conoce con el nombre del proyecto correspondiente. En otras, también por el de la Oficina o Agencia creada al efecto.

d) *Los instrumentos y mecanismos para promocionar el desarrollo local.* No existe un modelo formalizado para inducir al desarrollo local. La inmensa mayoría de los casos seleccionados, han sido promocionados por las Administraciones o bien por ins-

tituciones dependientes de ellas. Los casos de desarrollo espontáneo en el último decenio, sin intervención oficial, son mínimos y difícilmente seleccionables por su escasa consistencia.

En otras palabras, puede decirse que el fenómeno reciente del desarrollo local, se caracteriza por la intervención de alguna Administración, que aporta unos medios presupuestarios y/o técnicos a fin de instrumentar de alguna forma, la promoción del desarrollo.

Lo más frecuente e indispensable para llevar a cabo este cometido, es la instalación de una *oficina de gestión y promoción* o *Agencia* con un equipo de expertos o Agentes de Desarrollo Local (A.D.L.). Estas oficinas tienen distintos rótulos que hacen referencia a su objetivo principal originario, tales como: Oficina de Promoción Económica (O.P.E.), de Desarrollo Económico (O.D.E.), de Promoción Industrial (O.P.I.), de Promoción de Empleo (O.P.E.), Unidad de Promoción de Empleo (U.P.E.); y algunas variantes tales como Instituto Municipal de Promoción Cooperativa de Cieza; Asentamiento Industrial de Obreros y Campesinos de El Burgo (Málaga); Agencia Municipal de Desarrollo Económico y Empleo (A.M.D.E.E.), de Vitoria; etc.

A causa de la escasez de medios que aduce siempre la Administración, en las áreas desfavorecidas especialmente, se establecen estos instrumentos de promoción de una forma precaria. La oficina suele habilitarse en un espacio marginal del propio Ayuntamiento y el equipo, con demasiada frecuencia se reduce a un A.D.L., sin experiencia, con contrato temporal y con un miserable presupuesto para llevar a cabo sus funciones.

Cuando estos contratos los ofrece alguna Autonomía o Diputación a los Ayuntamientos, éstos muchas veces los aceptan para tener así un técnico gratuito, que les resuelva papeletas de su gestión administrativa convencional, sin tomar en serio y por tanto apoyar los trabajos de promoción de iniciativas.

Ante este panorama típico de varias autonomías, la política de la Junta de Andalucía, realizada por su Consejería de Trabajo, es sin duda loable y sus efectos se aprecian ya en la dinamización socioeconómica de muchos de sus pueblos. La actuación se concreta, por acuerdo con los Ayuntamientos interesados, en las U.P.E. ya mencionadas. Algunas de ellas disponen de equipos téc-

nicos importantes, (hasta siete titulados superiores y tres administrativos).

Del conjunto de casos seleccionados, aproximadamente tres de cada cuatro, disponen de su propia oficina y equipo de promoción, lo que supone una clara intención política de acometer el desarrollo de sus demarcaciones.

Otra figura, probablemente la única instituida por la Ley hasta ahora, es el Comité de Coordinación de Zona de Agricultura de Montaña con su Gerencia, para la puesta en marcha de su preceptivo P.R.O.P.R.O.M. Aunque todavía no se ha aprobado ninguno de ellos por Consejo de Ministros, ya están nombrados los Comités en las mayoría de las Z.A.M. y algunas ya disponen de Gerente.

Pero muy pocos programas están poniéndose en marcha, con los recursos disponibles de la propia autonomía y la cofinanciación del F.E.O.G.A-Orientación, al amparo fundamentalmente del Reglamento 797/85/C.E.E., anteriormente explicado, y del Reglamento (C.E.E.) n.º 1118/88 del Consejo, por el que se establece una *acción común específica para la promoción del desarrollo agrario* en determinadas regiones españolas.

La actuación en la Z.A.M. de Oscos-Eo se toma como modelo por haber elaborado el primer P.R.O.P.R.O.M. en España y tratar de llevarlo a la práctica con un buen Gerente contratado al efecto, en lugar de destinar a ese puesto a un funcionario sin experiencia y esperar la financiación del Estado si algún día se aprueba en dicho Consejo de Ministros.

Pero en otros casos la instrumentación no está orientada, en principio, hacia la promoción del desarrollo socioeconómico en sentido estricto, sino que se crea para otras funciones conexas, relacionadas o de apoyo, que con el tiempo, por presión social y en respuesta a las necesidades locales, al desempleo, a la pobreza y marginación de ciertos colectivos, se ven obligados a reorientar su trabajo para responder a dichas demandas.

Buen ejemplo de ello es el Programa CULTURALCAMPO del M.º de Cultura, gestionado por la Dirección General de Cooperación Cultural, como ya se ha explicado anteriormente, establecido en trece zonas deprimidas, la mayoría de montaña, con equipos importantes contratados temporales por I.N.E.M. en vir-

tud del correspondiente convenio (generalmente por 6 meses, plazo incongruente con la larga duración de los procesos de desarrollo).

Hay otras actuaciones auxiliares del desarrollo, muy extendidas ya en toda España y que en teoría suponen unos instrumentos complementarios a las mencionadas Agencias de Desarrollo, que en general, cuando se establece la debida coordinación, proporcionan efectos sinérgicos. Entre ellos destaca la labor de promoción de:

- *Los animadores socioculturales*, contratados en gran número de Ayuntamientos.
- *Los trabajadores y asistentes sociales* también muy frecuentes en los municipios.
- *Los monitores* de tiempo libre y de otras muchas especialidades.
- Otros instrumentos y Agentes dependientes de otras instituciones como los Centros de Animación Rural (C.E.A.R.), Centros y Agentes dependientes de CARITAS; de la CRUZ ROJA. Centros Culturales de Diputaciones, de Fundaciones y otras Instituciones.

Asimismo hay que destacar en este plano los instrumentos de formación ocupacional y de educación para el desarrollo como:

- Las Escuelas - Taller financiadas por el I.N.E.M. con cerca de quinientas en funcionamiento.
- Las Escuelas de Oficios también financiadas por el I.N.E.M.
- La Red del M.º de Educación y Ciencia, de Educación Especial y Desarrollo Comunitario.
- Las Escuelas Familiares Agrarias, de organización privada.
- Las Escuelas Campesinas fundadas por Tomás Díaz en Barco de Avila, que se extienden ya por varias autonomías.
- Otros centros de formación de distintas instituciones religiosas o laicas.

e) *Los Promotores y responsables del desarrollo local*. Casi la mitad de los casos seleccionados, responden a iniciativas y promoción de las entidades locales, generalmente del propio alcalde.

Una tercera parte del total se reparte entre Consejerías casi siempre de Economía y de Agricultura, Organismos del Estado y Diputaciones, en este orden de importancia.

El tercio restante es un tanto confuso, aunque la mayoría de las veces corresponde a una promoción y financiación compartida entre dos o más de los organismos mencionados.

El responsable del proceso, plan o proyecto de desarrollo es casi siempre la autoridad local, el alcalde. Aunque con frecuencia delega en el jefe de la Oficina o en el Concejal de empleo u otro competente en el tema. En los pocos casos de desarrollo espontáneo no existe responsable directo, ni tampoco ningún tipo de instrumentos de promoción institucionalizado.

f) *La financiación de los procesos de desarrollo local* es de una casuística bastante compleja, como corresponde a la heterogeneidad del universo investigado, en cuanto a localización, dimensión, objetivos, instrumentos y medios habilitados, promotores, responsables y agentes sociales intervinientes, etc.

En primer lugar, el capítulo relativo a instrumentos de promoción (agencias dotadas con equipo humano y material), suelen costearlo los promotores y responsables antes mencionados. Aunque para la contratación de los A.D.L. y otros agentes, siempre se echa mano de las ayudas del I.N.E.M.

Para las tareas de formación profesional y ocupacional, reciclaje, etc., se cuenta siempre con I.N.E.M. y F.S.E.

En las zonas de montaña (Z.A.M.) es el M.A.P.A., Consejerías de Agricultura y F.E.O.G.A.-Orientación como ya se ha dicho, el canal financiero más importante.

Las restantes zonas desfavorecidas se nutren principalmente de las Consejerías de Economía-Ministerio de Economía y F.E.D.E.R., para obras de infraestructura y algo también para industrias.

Las actividades económicas privadas gozan en toda España de subvenciones a la creación de empleo así como ciertas bonificaciones en la Seguridad Social. Sin embargo las ayudas a la inversión varían mucho de unas autonomías a otras. En general éstas son escasas. Pero las regiones más desfavorecidas, desde 1986 consiguen cofinanciación comunitaria que junto a subvenciones ofi-

ciales propias, sumados a los incentivos de creación de empleo, llegan a veces a cubrir hasta un 70% de la inversión.

Desde ahora, 1988, con la puesta en marcha de la Calificación del Territorio aprobada por Bruselas a los efectos de la Ley de Incentivos Regionales anteriormente señalada, las subvenciones a las inversiones productivas, podrán cubrir hasta un 75% de su montante en las *zonas promocionables* de primera categoría, así como en las *zonas industriales en declive*.

Asimismo las fuentes financieras varían de acuerdo con el sector productivo en el que se enmarca, la iniciativa en cuestión. Y todas pueden beneficiarse de las citadas subvenciones del I.N.E.M.

Mayores incentivos tienen, como es habitual, las actividades encuadradas en la economía pública, social y cooperativa. Concretamente gozan de ventajas bajo las fórmulas de Cooperativas de Trabajo Asociado y de Sociedades Anónimas Laborales (S.A.L.). Ante el M.A.P.A. tienen la misma consideración las Sociedades Agrarias de Transformación (S.A.T.).

En otro plano distinto, influye la localización de la actividad o iniciativa. No sólo en función de los incentivos ligados al territorio, antes mencionados, sino también derivados de los distintos instrumentos de promoción establecidos a escala regional, por cada gobierno autonómico. Es decir, las S.O.D.I. y demás Sociedades e Institutos de Fomento y de Desarrollo Industrial, como I.M.A.D.E., I.F.A., S.P.R.I., I.M.P.I.V.A., etc., con distinto potencial financiero, capital riesgo, avales, garantías recíprocas. Asimismo con diferente capacidad para gestionar otros empréstitos, subvenciones, operaciones de ingeniería financiera y de intermediación.

A esto se suma la posibilidad de intervención de empresas estatales en ciertos sectores, como S.E.P.E.S. en la promoción de suelo industrial o polígonos, el Instituto de Promoción Pública de la Vivienda, el I.D.A.E. para la energía, etc.

En definitiva, el abanico de oportunidades para la financiación de actividades económicas, sociales, culturales, sanitarias, etc., es muy amplio y complejo. Pero sobre todo, desconocido por la mayoría de los responsables de las experiencias de desarrollo local de las áreas más desfavorecidas y así como para los Agentes

y Animadores que intervienen en ellas, donde el problema de la desinformación va aparejada al de la depresión.

Naturalmente, en el aspecto referido, tienen importancia las Cajas de Ahorro y, en general, la Banca Privada, no sólo por el ejercicio normal de su función financiera, sino también porque algunos incentivos de las políticas estudiadas, se concretan en *subvenciones de puntos de interés* a préstamos de la Banca para inversiones productivas y circulante.

Como resumen de lo anterior puede afirmarse;

- Que la financiación de los procesos de desarrollo local es compleja, engorrosa, confusa y en parte inasequible para los modestos gobiernos locales de las áreas desfavorecidas. En los casos estudiados intervienen numerosos organismos y entidades financieras.
- Entre aquéllos destaca la Administración Autonómica a través de sus distintas consejerías, que contribuyen de alguna forma en las dos terceras partes de los casos seleccionados.
- La Administración Local participa financieramente en la mitad de las experiencias aproximadamente, entre Diputaciones, Cabildos y Ayuntamientos, etc. Pero éstos casi siempre aportan locales y ciertas ayudas para el mantenimiento de oficinas y Agentes. A veces proporcionan suelo industrial, edificios, fincas rústicas y otros medios materiales, con el fin de promocionar o apoyar iniciativas.

g) *Entidades auxiliares del desarrollo y agentes sociales* que colaboran en estos procesos locales, para potenciar su éxito. Se observa en las experiencias investigadas una falta generalizada de *concertación social* en busca de la necesaria aceptación y colaboración de las fuerzas sociales locales, con el fin de facilitar el trabajo de promoción, la movilización de recursos, el compromiso de participación e incluso de asunción de riesgos por parte de grupos de jóvenes, trabajadores, mujeres, etc., como nuevos emprendedores.

No es necesario desarrollar aquí una teoría de la organización social de un proceso de desarrollo local, para poner de relieve, que la actitud independiente que adoptan la mayoría de las

corporaciones, a la hora de establecer su estrategia de actuación, es muy peligrosa, porque puede provocar reacciones en contra y llevar al fracaso el loable proyecto reactivador.

Esta alarma surge al aparecer muy raramente en las respuestas sobre colaboración referencias a las agrupaciones sociopolíticas locales, culturales o a otras instituciones y en especial a los sindicatos. Da la impresión de que las Administraciones se preocupan poco de las restantes fuerzas sociales (con excepción del País Vasco, donde los sindicatos son muy beligerantes).

Sólo Extensión Agraria (S.E.A.) o el homólogo Servicio Autónomo, colabora normalmente en estas tareas, en los pequeños y medianos municipios. Realmente el S.E.A. fue pionero en España en una tímida labor de promoción de actividades, que llamó incluso «desarrollo comunitario». Idéntica denominación utilizó CARITAS ESPAÑOLA en su Plan de Baza y otros intentos similares de desarrollo de zonas rurales deprimidas, desde principios de los años sesenta.

Sin embargo parece claro, que todas estas antiguas experiencias, no han conectado con las nuevas, probablemente, más que por divorcio ideológico, por ese afán tan español de hacer las cosas en solitario, tanto por la escasa cultura solidaria existente, como por el afán de los políticos de apuntarse todos los tantos del posible éxito de la operación.

Por último, aparecen en las encuestas una serie de organismos colaboradores, como I.N.E.M., Consejerías, etc, que coinciden con los organismos financieros antes expresados, lo que hace pensar que ofrecen colaboración en la gestión y la concesión de las ayudas, más bien que en la participación directa en el plan de acción para el desarrollo local.

h) *Estudios preparatorios y planes de desarrollo local.* Con objeto de conocer, al menos en parte, las cautelas técnicas adoptadas por los Entes locales y demás promotores antes de embarcarse en la arriesgada aventura del desarrollo microrregional, se ha consultado sobre la realización de *estudios previos* (de situación, de diagnóstico, de perspectivas, de evaluación de recursos humanos, etc.) Especialmente interesaba saber si han intentado diseñar un plan de desarrollo local.

Las respuestas apuntan que en menos de la mitad de los casos se ha realizado algún estudio. Si se tiene en cuenta, que buena parte de ellos corresponde a un ejercicio o proyecto que se exige en ocasiones a los Agentes de Desarrollo Local para ser contratados, o bien los que encarga la Corporación a otros A.D.L. recién incorporados, como requisito previo de toma de contacto y de prospección de la realidad local, antes de comenzar a trabajar en sus tareas de promoción y gestión. Ello quiere decir que los proyectos formales, realizados con ciertas garantías técnicas o científicas se pueden contar con los dedos de las manos.

Esta presunción queda corroborada en el punto siguiente del cuestionario, con las respuestas a la pregunta «Quién elaboró el estudio». Sólo una mínima parte que contestó haber realizado estudio previo, responde que lo encargó a una consultora o equipo técnico.

Sin embargo, más de la mitad afirma, que lo ha hecho la propia oficina o A.D.L. que, naturalmente, no suele tener experiencia, máxime si se tiene en cuenta la escasez, en España, de verdaderos expertos en estos temas.

En cuanto al enfoque de tales estudios y de las propias actuaciones locales se observa una baja atención al tratamiento global u holístico de la problemática local y por tanto a sus posibles soluciones. Generalmente el enfoque es sectorial o incluso puntual.

i) *Iniciativas y actividades promovidas* en las actuaciones de desarrollo local. En la encuesta se solicitaba información sobre las diversas actividades, iniciativas de todo tipo, puesta en marcha o en realización, en el marco del plan o proyecto de desarrollo local en cuestión. Esta rica información es tan dispar, en función de las distintas categorías de los casos y de la madurez o consolidación de los procesos, que difícilmente pueden elaborarse un resumen representativo del conjunto.

Para acreditar esa dificultad, téngase en cuenta que no es correcto hacer deducciones estadísticas entre elementos tan heterogéneos. No son compatibles casos tan distintos como el que explica el A.D.L. en un pequeño pueblo que trabaja en la promoción de una cooperativa de 5 cabreros y la recuperación de las fiestas de San Pelegrín, patrono del pueblo, con otro caso en que el equipo

correspondiente informa haber promocionado y puesto en funcionamiento 70 empresas, con una inversión de varios miles de millones, creando otras sociedades e instrumentos de desarrollo subsidiarios y que han generado cuatro mil y pico puestos de trabajo.

Para analizar en profundidad estos resultados globales en todo el país, se requiere una información más completa y detallada que se escapa del marco de este estudio.

Pero, en términos generales las actuaciones locales más frecuentes se concentran en los siguientes capítulos:

Gestión urbanística

- Creación de suelo industrial. Gestión de polígonos.
- Dotación de servicios. Naves modulares, etc.
- Rehabilitación del hábitat rural y urbano. Asimismo del patrimonio histórico-artístico.
- Suscripciones de convenios I.N.E.M.-Corporaciones locales para realizar obras de mejora en los núcleos urbanos, en sus accesos y equipamientos.

Industria

- Promoción de industrias, fundamentalmente en el sector agroalimentario.
- Fomento de empresas artesanas (Recuperación de la artesanía tradicional).
- Promoción de Cooperativas, S.A.L. y P.Y.M.E.S. en general.
- Instalación de talleres mecánicos, de chapa, carpintería metálica, etc.

Turismo

- Fomento de equipamientos y servicios para el turismo rural.
 - Habilitación y valoración de recursos para un turismo difuso en zonas de montaña.
-

Agricultura

- Promoción de iniciativas asociativas para modernizar y racionalizar la agricultura, la ganadería y la explotación forestal.
- Actividades productivas alternativas a la agricultura convencional.

Formación ocupacional

- Organización, con la ayuda del I.N.E.M., de cursos de formación ocupacional en Escuelas Taller y Casas de Oficios.
- Asimismo cursos de especialización, educación no reglada, compensatoria, reciclaje, etc., financiados por I.N.E.M. y F.S.E.
- También formación de monitores y consejeros para medios ambiente, ocio y tiempo libre.

Servicios colectivos

- Instalación o modernización de equipamientos y servicios colectivos correspondientes a cultura, educación, sanidad, deportes, etc.
- Creación de Mancomunidades, Sociedades de Gestión, etc., con el fin de racionalizar servicios públicos y empresariales.

Promoción del desarrollo

- Establecimiento de Instrumentos de promoción socioeconómica, de animación socio-cultural y trabajo social.
 - Creación de Sociedades de capital o participación municipal para el desarrollo industrial, promoción y gestión turística, minera, etc.
-

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Es arriesgado el reducir a unos pocos párrafos las conclusiones de un trabajo de investigación amplio sobre un fenómeno relativamente nuevo y poco explorado por expertos y estudiosos.

Máxime cuando dicho fenómeno es multisectorial, con un universo irregularmente repartido por un territorio mal definido, con distintos grados de depresión, así como afectada cada zona por variados condicionantes económicos, sociales y políticos, con muy diversos niveles de población y de recursos de todo tipo.

Por otra parte se han sacado conclusiones en varios capítulos y se han hecho juicios de valor frecuentemente. Por tanto sería reiterativo volver a relacionarlos todos ellos en este último apartado.

Además, también es un tanto comprometido pronunciarse en diferentes temas y aspectos, en los que la escasa experiencia, la inmadurez de la misma, las contradicciones y la escasez de información precisa y contrastada, pueden distorsionar la estimación realizada.

En definitiva, la objetividad del investigador responsable, exige la comprobación de numerosos puntos confusos de los diferentes aspectos y planos de la cuestión, así como consultar a responsables, líderes y expertos en las diferentes materias tratadas, para llegar a unas conclusiones evaluatorias del fenómeno, más sólidas y ricas en matices.

En otro orden de ideas, nos parece de una gran utilidad para los colectivos implicados en los procesos locales, así como para los políticos de las distintas Administraciones interesados en favorecerlos, el exponer como colofón del trabajo, aquellas recomendaciones que parecen objetivamente pertinentes para crear un marco más favorable para esas personas, líderes y agentes, que trabajan con verdadero entusiasmo por el progreso de sus pueblos.

IV.1 Conclusiones finales

En las coordenadas expuestas se pueden definir las siguientes conclusiones, que deben considerarse como una primera aproximación:

- El *desarrollo local*, aunque todavía no disfrute de una definición y reconocimiento oficial y académico, supone una realidad incuestionable en el mundo occidental, que es preciso admitir e investigar, para evaluar mejor su papel en el desarrollo socioeconómico.
 - El desarrollo local es coincidente en multitud de aspectos con los llamados: *desarrollo rural integrado, desarrollo endógeno, ecodesarrollo, etc.* En las áreas desfavorecidas se pueden considerar todos ellos equivalentes.
 - En los procesos de desarrollo local en España la llamada *economía social, pública y cooperativa* juega un papel trascendente.
 - *El plan o proyecto* de desarrollo local tiene más posibilidades de éxito, cuando cuenta con el respaldo político del Gobierno local.
 - Lógicamente los resultados aumentan en rápida progresión cuando existe una *determinación unánime de todos los representantes locales*, de apoyar los proyectos del plan, su puesta en marcha y seguimiento.
 - Por el contrario, el afán monopolizador de los responsables de las distintas parcelas de poder, ocasionan «celos de competencia» que entorpecen el desenvolvimiento de las iniciativas promocionadas.
 - La extensión del desarrollo local creará un mercado de trabajo muy importante en España. Por ello es preciso homologar los perfiles profesionales, funciones, formación profesional y titulaciones requeridas.
 - En muchos casos detectados en las zonas desfavorecidas del país, la *escasa formación* en el campo del desarrollo de los agentes locales, el aislamiento, la *carencia de asistencia técnica y de canales de información*, unido al tibio
-

interés de las autoridades locales, pone en serio peligro su éxito.

- Existe una absoluta *descoordinación* entre las distintas oficinas de desarrollo y empleo de una misma región. Algo casi similar sucede entre los distintos agentes que actúan en la misma localidad o comarca, contratados para funciones afines o complementarias.
 - Los contratos por 6 meses de A.D.L., animadores socio-culturales y otros agentes locales, sin experiencia ni formación adecuada muchas veces, que realiza I.N.E.M. en favor de las iniciativas locales, supone una incoherencia manifiesta ante la larga duración de los procesos de desarrollo y un despilfarro de recursos financieros.
 - Se observa una enorme dispersión en las acciones auxiliadas o financiadas por I.N.E.M., que ocasionan contratos excesivamente cortos e inestables.
 - En las zonas de Montaña (Z.A.M.), no se cumple, en general, el mandato de la Ley 25/1982, sobre el desarrollo integral de estos espacios, tan amplios en España. En muchas no se han iniciado ni los primeros pasos. En otras, se han nombrado Comités de Coordinación, que no coordinan nada, e incluso Gerentes, que suelen ser funcionarios de la Consejería de Agricultura correspondiente, sin experiencia y sin motivación, para una tarea tan compleja y dura.
 - Gran parte de las experiencias de desarrollo subregional, adolece de una acentuada pobreza de expertos adecuados, de medios materiales para trabajar, de canales de información, de relaciones con otras agencias y, con frecuencia, de conocimientos e imaginación para aprovechar los propios recursos locales y más aún los exógenos. Todo ello dificulta enormemente su éxito.
 - Sin embargo existe una infinidad de recursos endógenos movilizables y tecnologías para ellos, una oferta de recursos financieros muy considerable, Instituciones que elabo-
-

ran información adecuada, algunos expertos capaces de diseñar un buen plan de desarrollo local, etc.

Pero casi nunca se conjugan las necesidades locales con esa diferenciada oferta exterior.

- A pesar de las deficiencias de que adolecen las iniciativas de desarrollo local en España, pero en función de los resultados de algunos casos bien instrumentados y de la rica experiencia de países como Francia, Italia, Canadá y U.S.A., el desarrollo local parece la mejor estrategia para *incrementar fuertemente el empleo y estabilizar la población* en las zonas de montaña y desfavorecidas —única fórmula de conservar y gestionar sus ricos ecosistemas— logrando así un mejor equilibrio interterritorial y un desarrollo socioeconómico general más equitativo.

IV.2. *Recomendaciones*

- Es conveniente que el Plan o proyecto de desarrollo subregional se incorpore al programa político del Gobierno local y que éste asuma el riesgo y la responsabilidad final del mismo. El éxito del plan proporciona una rentabilidad política, que compensa con creces la carga asumida.
 - Se necesita formar convenientemente a los expertos y especialistas que exige el desarrollo local, cuya demanda crece sensiblemente en los últimos años y su techo está todavía muy lejos de alcanzarse. Se precisan titulaciones tales como:
 - Experto superior en desarrollo local para diseño y dirección de planes y proyectos.
 - Agentes de Desarrollo Local.
 - Monitores de diferentes especialidades.
 - Asesores municipales para el desarrollo.
 - etc.
 - Es preciso informar a la opinión pública y hacer más transparente las negociaciones con la C.E.E. y sobre todo las
-

posibilidades de ayudas financieras y técnicas que de ellas se derivan, a fin de aprovecharlas al máximo, sin caer en falsas expectativas.

- Es necesaria una mayor coordinación entre las diversas políticas sectoriales y horizontales, a fin de acabar con el confusiónismo que produce la información segmentada, el múltiple y engorroso papeleo para solicitar ayudas financieras en distintos departamentos y ventanillas, para asuntos similares u complementarios.
 - Es muy importante que los políticos y funcionarios se curen de los «celos de competencias» que impiden la colaboración oficial de diversos departamentos y administraciones, entorpeciendo con su cerrazón el éxito de muchas iniciativas locales.
 - Sería muy positivo, para fortalecer las iniciativas de municipios con escasos recursos, el establecer *Centros regionales de coordinación, información y asesoramiento* para las Oficinas de desarrollo local o similares. De esa forma se potenciaría su eficacia.
 - Se deben racionalizar las contrataciones de A.D.L. y otros agentes locales, en función de las exigencias técnicas requeridas y de los plazos mínimos lógicos en los procesos de desarrollo. Para ello I.N.E.M. debe establecer las fórmulas de contratación adecuadas.
 - Es importante que el C.D.T.I. o algún otro Organismo especializado, elabore un banco de tecnologías y procesos, principalmente de bajo coste y escasas exigencias en expertos, con el fin de facilitarlos a los A.D.L., para que éstos puedan promocionar más iniciativas innovadoras.
 - Principalmente el sector agroalimentario, de enorme potencial y la biotecnología al servicio del aprovechamiento de productos naturales de áreas desfavorecidas, así como de cultivos industriales apropiados, pueden generar un gran número de iniciativas empresariales y muchos puestos de trabajo en el medio rural.
-

- Es necesario racionalizar la política de I.N.E.M., con objeto de que sus voluminosos presupuestos generen más empleos estables.
 - Se producirán efectos sinérgicos positivos en el ámbito local mediante la *coordinación y planificación* de las actuaciones de los distintos departamentos y consejerías con competencias en los diferentes sectores productivos y socioculturales.
 - Si el Estado considera que el desarrollo local, en virtud de su gran potencial, es una fórmula válida para:
 - Generar empleo en todos los rincones del país.
 - Lograr una mejor distribución espacial de la población estabilizándola en las zonas de montaña y desfavorecidas.
 - Como única fórmula para conservar y gestionar el importante patrimonio ecológico que representan.
 - Consiguiendo al mismo tiempo una reactivación económica generalizada, con una distribución de la riqueza más equitativa y una mejor calidad de vida en los pueblos de España, entonces es necesario que el Gobierno de la nación reconozca el desarrollo local, *como una política complementaria a la macroeconómica*, que no entra en conflicto con ella, sino que multiplica los efectos de muchas de sus líneas.
 - Asimismo, con el fin de racionalizar y potenciar esa multitud de iniciativas locales, promocionadas y apoyadas por tan diversos organismos, gestionadas por diferentes agentes, es necesario crear un marco legal mínimo, que permita un desenvolvimiento más eficaz de las mismas y posibilitar la planificación de las inversiones y de las acciones de desarrollo en el ámbito subregional, al contar para ello, al menos, con los presupuestos que equitativamente le correspondan de las tres Administraciones.
 - En este sentido, se necesita como mínimo, la institucionalización de *fórmulas flexibles de concertación* entre los diferentes niveles de gobierno a imitación de las francesas,
-

que permitan esa programación de los procesos de desarrollo local.

Tentativamente estas fórmulas pueden ser:

- Contrato comarcal o zonal
 - Concentración administrativa y social para «zonas en desarrollo»
 - Contrato Estado-Región, etc.
- En definitiva para conseguir un fuerte y sostenido desarrollo económico en un microterritorio, es necesario el diseño de un buen plan y la determinación formal de todos los representantes locales (políticos, sindicales, empresariales, sociales, culturales, etc.) para ejecutarlo.

Semejante compromiso debe respaldarse con la firma de un *convenio o contrato* del tipo señalado, en el que se comprometan todas las partes implicadas a trabajar solidariamente por el desarrollo de su territorio y por el mejoramiento de la calidad de vida de sus ciudadanos.

BIBLIOGRAFIA

BAZIN, G. et ROUX, B., (1988): «Les zones defavorisees mediterraneenes dans la C.E.E.». I.N.R.A. PARIS-GRIGNON.

BIFANI, P.: «Tecnología y desarrollo integrado». Instituto de Economía Agraria y Desarrollo Rural del C.S.I.C. Curso sobre Desarrollo Integrado de Areas Desfavorecidas. Jornadas Internacionales de desarrollo integrado en áreas desfavorecidas. Madrid, 1985. «Desarrollo y medio ambiente». Ed. M.O.P.U. Madrid, 1984.

COLIN, R., (1981): «La Communication Sociale et la Participation Populaire au Développement entre Tradition et Modernité». Rapports Etudes, Par 18, Division de l'Etude du Développement, U.N.E.S.C.O.

CHAMPETIER, Yves: «Formación y creación de Actividades en el Pirineo Francés». SIAR-85.

ETXEZARRETA, M. (Coord.), (1987): «El desenvolupament rural integrat». Diputación de Barcelona.

GIL, A. *et al.*, Director VÁZQUEZ BARQUERO, A., (1987): «Proceso de formulación de las políticas de desarrollo local. La experiencia española». I.T.U.R., M.O.P.U., Madrid.

HORTUBIA, SÁNCHEZ, SEJENOVICH y SKELY, (1976): «Hacia una conceptualización del Ecodesarrollo». P.N.U.M.A., México.

HOUEE, P., (1987): «La dinamización social en el desarrollo local». Jornadas Internacionales sobre «Desarrollo rural en zonas desfavorecidas» Guadalajara.

LÁZARO ARANGO, L.: «Los Programas de Desarrollo Regional (P.D.R.) como instrumentos coordinadores de la planificación». Estudios Territoriales 15-16. jul.-dic. 1984.

LEUPOLT, M., (1977): «Integrated Rural Développement». Sociología Ruralis, Vol. XXVII, n.º 1/2.

NERFIN, M., (1978): «Hacia otro desarrollo: enfoques y estrategias». Ed. Siglo XXI, México.

PATOUREAUX, B., (1985): «Développement local et formation des agents de développement en milieu rural». Economie Rurale, 166, 59-61. 1985.

SACHS, I., (1982): «Stratégies de l'ecodéveloppement». Editions ouvrières. París.

SAMPEDRO, J.L.,: «El desarrollo, dimensión patológica de la cultura industrial». Desarrollo, 1, 11-16, 1982.

«Triple nivel, doble estrategia y otro desarrollo». El Trimestre Económico. 1983.

«Conciencia del subdesarrollo». Salvat.

SANTACANA, F. y col., Director VÁZQUEZ BARQUERO, A.: «Áreas rurales con capacidad de desarrollo endógeno», I.T.U.R., M.O.P.U., Madrid, 1987.

VALCÁRCEL-RESALT, G., (1984): «El cooperativismo en el desarrollo de áreas desfavorecidas». S.I.C.O.D.E.R. Zaragoza.

VALCÁRCEL-RESALT, G. y GARCÍA, J.F.: «Reactivación endógena de áreas desfavorecidas» IV Congreso Internacional E.A.D.I. (Sociedad Internacional para el Desarrollo). Madrid, 1984.

«Plan de reactivación endógena de la Comarca Aguilar-Barruelo». Instituto de Economía Agraria y Desarrollo Rural del C.S.I.C., Madrid, 1985.

VALCÁRCEL-RESALT, G. y GARCÍA, J.F. *et alia*, (1985): «Curso sobre desarrollo integrado de áreas desfavorecidas». Fundación Banco Exterior-C.S.I.C. Madrid.

VALCÁRCEL-RESALT, G. *et alia*, (1985): «Estrategias de desarrollo rural integrado en áreas desfavorecidas». Mesa Redonda preparatoria del XIX Congreso Internacional de Economistas Agrarias. Madrid.

VALCÁRCEL-RESALT, G. y MORENO, J.L., (1984): «Una experiencia pragmática de ecodesarrollo: el P.R.A.D. Su aplicación a la comarca deprimida del Noroeste de Murcia». Coloquio Hispano-Francés sobre Espacios Rurales. Ed. Inst. de Estudios Agrarios, Pesqueros y Alimentarios, Madrid, Tomo II, 559-572.

VALCÁRCEL-RESALT, G., (1986): «Zonas rurales desfavorecidas: Estrate-

gias de reactivación. Ponencia en Jornadas Internacionales sobre los entes locales y política regional comunitaria. I.E.A.L., Madrid.

VALCÁRCEL-RESALT, G.; GARCÍA, J.F. y DUQUE, J.M., (1987). «Análisis de estudios empíricos y casos sobre desarrollo de áreas desfavorecidas» en el libro «Supervivencia de la Sierra Norte de Sevilla», Fourneau, F. et alia. Ed. M.º Agricultura, Pesca y Alimentación, Junta de Andalucía y Casa de Velázquez. Madrid.

VALCÁRCEL-RESALT, G. *et alia.* (1987): «Proyecto D.I.A.D.E.N.A. (Desarrollo integrado del Pirinero Oriental Navarro) 1177 págs. + 12 mapas en color. C.S.I.C.

VALCÁRCEL-RESALT, G.: «Modelos de desarrollo para la reactivación de zonas rurales: Marco teórico y estrategias de intervención» en libro colectivo «Promoción Sociocultural y Desarrollo Comunitario» Edita Diputación de Valladolid. 1987.

«Estrategia de desenvolupament rural integrat en areas desfavorecidas» en el libro «El desenvolupament rural integrat». Coordinador Miren Etxezarreta. Edit. Diputación de Barcelona. 1987.

«Desarrollo integrado de áreas desfavorecidas: Experiencias del equipo del C.S.I.C.» publicado en «Les zones defavorisees mediterraneennes dans la C.E.E.». Coordinado por G. BAZIN y B. ROUX. Publicado por CEMAGREF-CIHEAM-IAMM-INRA. París 1988.

VARIOS. (1986): «Iniciativas locales de empleo. Experiencias y proyectos de Comunidades Autónomas y Municipios». Ed. Fundación I.E.S.A. Madrid.

VÁZQUEZ BARQUERO; A.: «Desarrollo local endógeno en España». SIAR-83.

«Desarrollo con iniciativas locales en España». Información Comercial Española, n.º 609. Mayo 1984.

«Desarrollo local: Una estrategia de creación de empleo». Ed. Piramide. Madrid 1988.
