

## Desarrollo rural y desigualdades. Algunas observaciones en relación con Andalucía.

Francisco Rodríguez Martínez  
Universidad de Granada

BIBLID [0213-7525 (1999): 54; 269-290]

PALABRAS CLAVE: Desarrollo rural, Iniciativas comunitarias europeas, Desigualdades, Desequilibrios territoriales, Ordenación del territorio.

KEY WORDS: Rural development, European community initiatives, Inequalities, Territorial unbalances, Ranking of the territory.

### RESUMEN

La aplicación del desarrollo rural en Andalucía exige la distinción entre las áreas dotadas de sistemas agrarios modernos, más o menos competitivos, y las que sustentan sistemas tradicionales más o menos resistentes, por las limitaciones físicas y problemas derivados del éxodo rural. En esta ponencia se sustenta la tesis de que deben ser estas últimas (áreas de montaña y desfavorecidas) el verdadero objetivo de un desarrollo rural integrado y sostenible, susceptible de frenar o reducir los desequilibrios territoriales y desigualdades socioeconómicas intraregionales. En esta perspectiva se analizan también por último, las políticas más destacadas de desarrollo rural aplicadas en Andalucía en los últimos años.

### ABSTRACT

The application of the rural development in Andalusia demands the distinction between the endowed areas of agrarian systems modern, more or less competitive, and those which sustain traditional systems more or less resistant, by the physical limitations and problems derived from the rural exodus. In this motion is sustained the thesis of the fact that they should be these last (mountain and disfavoured areas) the real objective of a sustainable and integrated rural development, susceptible of stopping or reducing the territorial unbalances and intraregional socioeconomic inequalities. In this perspective are also analyzed finally, the most outstanding policies of rural development applied in Andalusia in the last years.

Desde comienzos de los 80 y sobre todo desde la integración en la CEE, el espacio rural andaluz, como otras áreas españolas, ha sido objeto de una serie de acciones políticas denominadas de «desarrollo rural». Aunque difieren en sus planteamientos, la mayoría de ellas tiene como objetivo afrontar de algún modo los procesos negativos que afectan a la calidad de vida de los habitantes y al territorio mismo en que estos se desenvuelven; procesos que continúan y profundizan los impulsados por el éxodo rural y la industrialización desde los

años sesenta. En efecto, los cambios se agudizan desde los ochenta, en relación con la mayor apertura y liberalización que trajo consigo la integración Europea y la adopción de una Política Agraria Común (PAC) progresivamente apartada de sus postulados iniciales lo que ha despertado un interés inusitado de la U.E por el futuro de áreas enteras que han tenido tradicionalmente en la agricultura su principal y casi único modo de vida.

La gran transformación del espacio rural en este fin del milenio parece tener algunos aspectos substantivamente distintos que la diferencian de otras etapas anteriores. Lo más destacable tal vez sea no ya sólo la pérdida de activos agrícolas sino el retroceso mismo de las actividades agrarias y la continua adaptación tecnológica y económica que su supervivencia exige, de ahí la trascendencia que todo ello puede tener en regiones como Andalucía tan ancladas en la agricultura.

Por ello resulta evidente que los cambios recientes pueden profundizar las preexistentes desigualdades socioeconómicas y los desequilibrios territoriales entre las áreas rurales y urbanas. Porque el espacio rural andaluz de ningún modo puede considerarse homogéneo. Por el contrario, es esencialmente diferenciado debido a los variados potenciales ecológicos y productivos que encierra y que se han acrecentado a veces en razón de diversos procesos históricos. De ahí el diferente impacto de las transformaciones recientes. En Andalucía coexisten, a veces casi contiguos, espacios rurales atrasados y marginales con otros modernos o susceptibles de adaptarse a las exigencias de la competencia por los mercados.

Los primeros son, sin duda, los más problemáticos y extensos, aunque esto último sea difícil concretarlo con total exactitud, entre otras razones por lo difícil que resulta acotar lo rural. En cualquier caso, las áreas de montaña media y alta, y otras zonas desfavorecidas, lo que en ocasiones se ha llamado el espacio rural profundo, son las que soportan las mayores desigualdades y desequilibrios, por lo que en la práctica constituyen el destinatario esencial del «desarrollo rural» y el principal escenario para calibrar la eficacia del mismo. En cualquier caso, la aproximación que aquí desarrollamos estará en concordancia con esta aseveración. Tal vez la perspectiva temporal para evaluar estas políticas es escasa todavía, pero consideramos que suficiente para avanzar algunas opiniones y posicionamientos. Naturalmente que ambas cosas dependen también del alcance y contenido que se quiera dar a la noción «desarrollo rural». Por estas razones la exposición arranca con un planteamiento al respecto y continúa luego con la aproximación a las dificultades para impulsar acciones de desarrollo rural en Andalucía y, asimismo, para valorar la importancia de algunas de las políticas puestas en práctica, lo que se hará finalmente.

---

## 1. DESARROLLO RURAL VERSUS DESIGUALDADES

---

La consideración más común del desarrollo rural es la que lo pone en relación con la «crisis» del modelo tradicional de desarrollo en los países avanzados. Frente al desarrollo polarizado, ligado a factores externos que determinan la concentración del crecimiento, desde mediados de los 70 habría ido surgiendo otro tipo de desarrollo más atento a los potenciales endógenos, marginales hasta ahora, de cuya movilización o revitalización dependen, por añadidura, algunos equilibrios sociales y territoriales. De ahí toda esa «filosofía» actual del desarrollo endógeno, sostenible, difuso, etc<sup>1</sup>.

Esta nueva base conceptual más abierta, en la medida que no se atiene a esquemas cerrados o excesivamente generales, es también la que sustenta la reforma de la política regional y ambiental comunitaria desde 1988, fecha de subscrición del Acta Única. El incremento de las disparidades regionales favoreció, en primer lugar, la Reforma de los Fondos estructurales (F.E.D.E.R, F.S.E., y F.E.O.G.A.) que aumentaron sus recursos y modificaron sus procedimientos en esta línea. En segundo lugar, el acceso al nuevo e importante Fondo de Cohesión se limitó, de hecho, a los países mediterráneos. En tercer lugar, se incluyeron entre las orientaciones básicas de la Comisión diversas líneas que refuerzan el desarrollo rural, entre las que destaca la adopción por la propia Comisión de iniciativas en orden al desarrollo rural integrado (Leader, por ejemplo). Todo ello al tiempo que se intentaba flexibilizar y adaptar, dentro de la P.A.C. algunas directivas, en la medida que lo hacían posible los acuerdos con el G.A.T.T. En el plano estrictamente ambiental, desde 1988, se han formulado el cuarto (1988-1992) y el quinto Programa sobre Medioambiente que introducen la adaptación progresiva de las pautas de crecimiento de la Unión Europea al Desarrollo Sostenible.

1. Vázquez Barquero, A. (1988): *Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo*. Madrid, Pirámide. 1988. Sobre el marco de la crisis y la evolución del modelo de desarrollo rural, véanse también Calatrava Requena, J. (1988): «El modelo de integración de rentas como base del desarrollo en zonas de montaña: consideración teórica y estrategias para su puesta a punto» *Agricultura y Sociedad*, nº47, Abril-Junio, pp.55-82. Etxezarreta, M (1988), *Desarrollo rural integrado*. M.A.P.A. serie estudios. Madrid. Pérez Yruela, M. y Giménez Guerrero, M.M. (1994) «Desarrollo local y desarrollo rural: el contexto del programa Leader». *Papeles de Economía Española*, nº 60-61, pp.139-148 y Vázquez Barquero, A. (1993): *Política económica local*. Madrid, Pirámide. A una escala más amplia el contexto explicativo es, asimismo, el recogido por Stohr, W.y Todtling, F. (1976): «Spatial Equity Some anti-theses to current Regional Development Doctrine». *Papers of the Regional Science Association*, vol. 38, 1977, pp.33-53 y por último Piore, M.J. y Sabel, C.F. (1990): *La segunda ruptura industrial*. Madrid, Alianza Editorial. Una buena síntesis en relación con la Teoría Económica del Desarrollo en Ceña, F.: «Planteamientos económicos del desarrollo rural: Perspectiva histórica». *Revista de Estudios Agrosociales*, nº 169 (1994), pp.11-49.

De acuerdo con esta evolución el desarrollo rural parece claro que no se puede confundir con cualquier tipo de desarrollo en el medio rural ya que las connotaciones de integrado y sostenible, entre otras, difícilmente podrían aplicarse a enfoques y experiencias de signo productivista (anteriores a 1989 en Andalucía) y responden a un nuevo contexto «ruralista» que contempla no sólo otros tipos de actividades además de las agrarias, sino que las enmarca en una filosofía de desarrollo local en áreas rurales que ha ido surgiendo en paralelo a la «gran transformación de la agricultura», el crecimiento de la conciencia ecológica y la nueva demanda de naturaleza y ocio, propios de la sociedad urbana avanzada.

Con esta nueva conceptualización del desarrollo rural se da por supuesto que debe cambiar la estrategia productiva genérica de las áreas rurales, lo que implica que debe redefinirse el papel de la agricultura en muchas de ellas. En este sentido, entiendo como J. Calatrava (1995) que habría que distinguir siempre los *sistemas agrarios «modernos»* resultantes básicamente del proceso dualista de desarrollo que tuvo lugar en los años sesenta, de los *sistemas agrarios tradicionales*, más o menos adaptados a la realidad resultante del éxodo rural que no pudieron modernizarse plenamente ya sea por factores de tipo físico (pendientes, aridez, erosión, etc.), ya sea por factores relacionados con la estructura de las explotaciones o por ambos a la vez. La cuestión es que en los primeros descansa el peso actual y el porvenir de la agricultura, en tanto que en los segundos reside la clave de las desigualdades y desequilibrios y, en definitiva, del desarrollo rural en sentido restringido, ya que estas áreas tanto en España como en Andalucía son territorialmente las más extensas y problemáticas.

Del mismo modo cabría plantearse la dimensión cuantitativa y cualitativa que deben tener en el marco del desarrollo rural sostenible las otras actividades, en especial el turismo en el que parecen apoyarse substantivamente la experiencia del desarrollo local en áreas rurales españolas.

En definitiva sobre la crisis y la marginalidad productiva de estos espacios, lo que se plantea es el modo en que pueden participar en los procesos de desarrollo rural. En este sentido conviene hacer al menos dos puntualizaciones. Primero, la productividad y la rentabilidad financiera que son objetivos de la agricultura moderna, no son aplicables sin más a estos espacios tradicionales para los que había que considerar más que la función productiva primaria otras funciones, esencialmente medioambientales, que inciden en lo que se ha llamado productividad social total. Segundo, a la componente sectorial de la actividad agraria, hasta ahora con exclusividad en el diseño de las políticas agrarias, habría que agregar la componente territorial hasta ahora casi ignorada. Desde esta perspectiva territorial, el modelo de desarrollo rural endógeno, integral y sostenible, entiendo que ofrece múltiples posibilidades, variables en cada caso concreto, que confluyen en la necesidad de preservar en lo posible las actividades agrarias como elemento clave de la sostenibilidad y de la identidad cultu-

ral. En este sentido habría que estudiar de nuevo las posibilidades de los agrosistemas tradicionales como sugiere J. Calatrava (1996) a propósito de un área tan paradigmática como La Alpujarra alta. En cualquier caso, conviene no olvidar que el desarrollo de proyectos innovadores en este tipo de áreas está muy condicionada por la aceptación de la población y el hecho, frecuente, que las ideas de la población no son siempre aceptables para el desarrollo rural integrado y sostenible.

---

## 2. ¿DESARROLLO RURAL EN ANDALUCÍA?

---

De lo dicho hasta ahora puede inferirse que, en rigor, no debería hablarse de desarrollo rural en Andalucía antes de 1988 o 1989, a pesar de que ya antes de esta fecha habría tenido lugar la aplicación de ciertas medidas como las derivadas de la Ley de Agricultura de Montaña, cuya concepción anticipa en diversos aspectos el desarrollo local en áreas rurales. Pero el contexto es todavía el de la Ley de Reforma Agraria de Andalucía, a la que se ha considerado justamente un exponente del contexto productivista e intensivista que acompaña la política agraria en la década de la integración en Europa (Ramos-Romero, 1994).

Por otra parte, resulta inoperante referirse al desarrollo rural integrado y sostenible en el contexto global de Andalucía. Por muy conocida que sea, la diversidad de nuestro espacio rural es un hecho que conviene tener presente para evaluar correctamente la implantación absoluta y relativa de las políticas de desarrollo rural en la corrección de los desequilibrios territoriales y las desigualdades socio- económicas, así como el diferente papel que pueden tener las actividades agrarias en el mismo. El Cuadro 1.1. puede servir, en este sentido, para evocar rápidamente la importancia global de los subsectores agrarios en una región cuyo territorio se ha organizado históricamente sobre la agricultura y donde la ganadería, en conjunto, ha alcanzado un desarrollo mucho menor que en otras regiones españolas. Es una constante en nuestra historia agraria que apenas puede corregir el ligero aumento de los últimos años de la participación ganadera en la Producción final que va en paralelo a la disminución de otros subsectores y, particularmente, de la agricultura. Pero lo verdaderamente notable no es tanto la situación global como la distribución por grandes conjuntos fisiográficos que expresa no solo las profundas diferencias de potencial ecológico y productivo, sino también la desigual distribución de la tierra y la riqueza y, en definitiva, el diferente papel que, a tenor de la superficie cultivada en cada conjunto (Cuadro 1.2.), pueden tener la agricultura, la ganadería y la superficie forestal respectivamente en la organización del territorio. Empieza a verse ya claramente la diferencia entre el Valle del Guadalquivir y las montañas, aunque también las diferencias entre Sierra Morena y Las Béticas de las que

habría que separar, no obstante, los sectores litorales con agriculturas modernas y fuertes desarrollos urbano-turísticos.

CUADRO 1.1.  
**DISTRIBUCION DEL ESPACIO RURAL EN ANDALUCÍA**

	Hectáreas	%/SP	%/ST
Superficie cultivada (SC)	4.162.389	54	48
Prados y pastizales	702.723	9	8
Forestal	2.658.187	36	30
SUPERFICIE PRODUCTIVA (SP)	7.517.299	100	86
OTRAS SUPERFICIES	1.214.633	—	14
S. TOTAL ANDALUCÍA (ST)	8.732.358	—	100

Fuente: Junta de Andalucía. I.E.A. Elaboración propia.

CUADRO 1.2.  
**SUPERFICIE PRODUCTIVA Y CULTIVADA POR GRANDES  
CONJUNTOS FISIOGRAFICOS**

	A. SUP.PRODUC.(Has)	B. SUP.CULTIVADA(Has)	B/A(%)
– SIERRA MORENA	2.150.000	324.000	15
– V. GUADALQUIVIR	2.230.000	1.860.000	83
– C. BETICAS	3.137.000	1.474.000	46
TOTAL	7.517.000	3.658.000	48

Fuente: Consejería de Agricultura (1996). Elaboración propia.

Los contratos ecológicos y socio-económicos, tan bien resaltados por García Manrique (1994), explican el diferente impacto del éxodo rural y de la crisis agraria subsiguiente, lo que se traduce muy claramente en la dinámica demográfica. En la Figura 1 queda claramente reflejado, para el periodo censal 1981-91, el comportamiento contradictorio de la demografía de las áreas de montaña por un lado, y del Valle del Guadalquivir y el litoral por otro. En la Figura 2, que expresa la evolución más reciente (1991-96), apenas se observan cambios salvo algunos matices internos en la montaña y zonas deprimidas orientales que pueden deberse tanto a las diferencias lógicas en el crecimiento vegetativo como al signo del proceso migratorio. En todo caso puede apreciarse clara-

mente la enorme extensión del territorio sujeta a dinámicas demográficas negativas o estancadas, frente a las áreas expansivas y de concentración creciente de la población. Las primeras representan más del 65% del total. No hace falta insistir en lo que ello supone en términos de pérdida de la identidad cultural y de control del espacio, aspectos que resaltan más otros indicadores (ver por ejemplo Ocaña, C. y otros, 1998). De todos modos y a falta de datos más recientes, que corroboren la tendencia<sup>2</sup>, la Figura 3 permite apreciar la extraordinaria caída de la agricultura la mayoría de las comarcas agrarias que de continuar pondría en entredicho muchas de las posibilidades de desarrollo rural integrado, para las que según hemos expuesto, es esencial un cierto nivel de agricultura y/o ganadería. Lo que hace difícil, casi por igual, el hundimiento de los policultivos béticos como la transformación de las dehesas mariánicas.

Una última observación (Figura 4) sobre la Renta Familiar disponible per cápita (1992) pone de manifiesto muy claramente las diferencias socio-económicas entre el denominado espacio rural profundo y el resto en el que se hallan no solo los agricultores más modernos y competitivos sino también, conviene no olvidarlo, los grandes centros urbanos y sus áreas de influencia respectivas.

Sin desconocer la aguda problemática económica y laboral que mantienen algunas áreas rurales modernas, cuyo origen está en la histórica desigualdad en la distribución de los factores productivos, el problema rural de Andalucía cabe identificarlo con estas áreas con limitaciones físicas en las que las actividades agrarias son crecientemente marginales y dónde el abandono agrícola alcanza proporciones extraordinarias.

No es de extrañar, por tanto, que en esas áreas montañosas o semiáridas, en las que se reúnen la pobreza rural y los mayores desequilibrios territoriales, el desarrollo rural integrado y endógeno, se haya planteado como una salida, casi la única posible para lograr un mayor grado de equilibrio en el bienestar social y en la calidad de vida de la región en su conjunto (Ferraro, 1994). Para este fin, las políticas de desarrollo rural no pueden ser ya solo políticas agrarias o emanadas de una sola instancia sectorial. Ahora el territorio es lo prioritario, como de hecho reconoce la propia Unión Europea, con la reforma de los Fondos Estructurales (Regiones objetivo 1 y 5b) y con la adopción de iniciativas propias de desarrollo para estas áreas más problemáticas. Este es el sentido del LEADER I y II y, con otros matices, del PRODEC cuyo objetivo de diversificación es más amplio, lo que unido a la incompatibilidad con el LEADER, explica la desigual distribución en el espacio andaluz de ambas iniciativas (Figura 5).

2. El Padrón de 1996 no suministra información municipal a este respecto. Y lo mismo ocurre con otras fuentes (E.P.A., I.N.E.M., I.E.A.) .

Además de la política económica (Ferraro, 1994), otras políticas sectoriales de la comunidad andaluza, han intentado afrontar desde finales de los 80, la solución de estos espacios marginales. Se intentó primero, con la Ley de Agricultura de Montaña (1986), cuya excelente base teórica se vio frenada por una complicada tramitación administrativa y la falta de medios de la Consejería, que se vio inicialmente desbordada, por las nuevas competencias y por el desarrollo de la Ley de Reforma Agraria, una ley, por cierto, más orientada a resolver el problema agrario tradicional de las grandes explotaciones campiñesas que a la adecuada gestión de las áreas minifundistas y los "latifundios de sierra". No hay que olvidar que, consumadas las transferencias del IRYDA e ICONA, la Junta de Andalucía paso a ser la propietaria de un enorme patrimonio rústico, superior a 100,000 has., aunque de muy diversa potencialidad agraria<sup>3</sup>.

La Gestión del patrimonio público forestal, tan importante en el desarrollo rural de los espacios montanos, se orientó desde 1988-9, por un lado, por la vía de la Ley Forestal de Andalucía, cuyo objetivo es la gestión integrada y la restauración y repoblación forestal de los montes públicos (2,1 millones de hectáreas en 60 años, y 0,4 millones de nueva repoblación). Su desarrollo se ha visto comprometido por las catástrofes naturales (sequía), los incendios y la falta de medios técnicos y financieros. De ahí el sentimiento bastante general, de "expropiación" que sienten muchos municipios andaluces con respecto a sus antiguos montes de comunes y propios, agravado por una gestión excesivamente centralizada a espaldas muchas veces de la demanda local de empleo. Por otro lado, en 1989, se aprueba la ley 2/89 de Inventario que declara protegido el 18% del territorio Andaluz, con diversas figuras, entre ellas 22 parques naturales. Esta ley, que desarrolla la estatal del mismo año, tiene también un especial significado para el desarrollo rural que constituye en ella un objetivo mucho más explícito que en la ley forestal; ya que la conservación se considera inseparable de una correcta asignación de usos compatibles con el desarrollo rural. No se puede decir que dicho objetivo se haya cumplido y las causas no son solo financieras<sup>4</sup>. Los pilares de esta ley eran tres planes, dos más orientados en el plano ambiental y territorial (PORN y PRUG), y el tercero en el económico (Plan de desarrollo integral). La tardía aprobación de los primeros se ha visto frenada en su aplicación por la falta de medios y la precaria atención al uso público, apenas impulsado, con acciones excesivamente puntuales, poco planificadas y excesivamente al margen de demandas de las localidades implicadas, lo que también es fuente de tensiones y de frustraciones.

3. Rodríguez Martínez, F. (1987): "Los Latifundios de Sierra en el ámbito penibético". En *Estructuras y régimen de la tierra en España*. MAPA, Seie Estudios, pp.463-474.

4. Rodríguez Martínez, F. (1992): "La Protección Ambiental y el Desarrollo de la Montaña Andaluza". *El Campo*. BBV nº 123, pp 68-74. Véase también "La Protección de los Espacios Naturales Andaluces". En *Revista de Estudios Regionales* (1989), nº 25, pp 181-199.



El desarrollo rural de las comarcas de montaña en que se enclavan los parques exige una planificación urgente del uso público y la dotación anual suficiente para que sea eficaz. De lo contrario la demanda seguirá yendo por delante de la oferta y se generaran cada vez más impactos de todo tipo. No olvidemos que el principal efecto de la declaración masiva de espacios protegidos ha sido la ampliación de la corriente de demanda al margen de la oferta. De ahí la "venta" o promoción que hace de ellos la Consejería de Turismo: "Andalucía Natural".

Pero peor ha sido la falta de desarrollo de planes de desarrollo integrado (ahora llamados de desarrollo sostenible). De hecho las gerencias de promoción apenas existen, ni tienen una función públicamente reconocible. Y tampoco se puede argumentar que, dada la coincidencia temporal de las áreas Leader, estas iniciativas suplan la falta de planificación. En todo caso se echa en falta una coordinación mayor de las actuaciones y su adecuación a unos objetivos que deberían explicitarse mediante la planificación.

Todo ello pone de manifiesto aún más claramente la inconveniencia de la paralización del Plan de Desarrollo Rural de Andalucía (PDRA) que tras la elaboración de unas interesantes bases<sup>5</sup>, ha quedado, al parecer en vía muerta. Dichos documentos, aunque no exentos de críticas<sup>6</sup>, sobre todo en la perspectiva de la sostenibilidad, pretenden situar definitivamente el medio rural andaluz en el nuevo contexto postproductivista, diferenciando las potencialidades y debilidades de los diversos ámbitos a los que aplican una matriz DAFO. Sin embargo, apenas ha avanzado una vez presentado al Parlamento y, por eso, ante la reiterada coincidencia de legislación progresista luego abandonada, o casi, y procesos electorales, la acusación de electoralismo. De todos modos las nuevas circunstancias de la PAC y la Agenda 2000, exigirán una revisión profunda de los objetivos y estrategias del plan.

En consecuencia, la mayoría de los procesos de desarrollo local en áreas rurales que están teniendo lugar en Andalucía han surgido y se están desarrollando de manera bastante anárquica. La aplicación de medidas estructurales en primer lugar de las que apenas se realiza seguimiento alguno en la perspectiva de los objetivos globales del desarrollo rural. Y, por lo tanto, tampoco se extraen de ellas todas las posibilidades, entre otras cosas por la dificultad técnica de la aplicación de algunas de estas medidas europeas en los espacios andaluces marginales<sup>7</sup>.

5. Junta de Andalucía (1994): *Plan de Desarrollo Rural de Andalucía*. Consejería de Agricultura.
6. Pouliquen, Y (1994): *El Plan de Desarrollo Rural Andaluz*. Unicaja, Informe del Sector Agrario en Andalucía.
7. Por ejemplo, la indemnización compensatoria de montaña, ver al respecto Rodríguez Martínez, F y García Martínez, P (1996): *La Indemnización Compensatoria de Montaña en Andalucía*. En VIII Coloquio de Geografía Rural, Jaca, pp 349-362.

Otro caso es el de las iniciativas comunitarias como el Leader. En definitiva, la impresión global es que, a falta de verdadera planificación, todo se reduce a intentos puntuales de resistencia a la marginalidad socioeconómica y a los riesgos ambientales. O bien, procesos más generales y, con frecuencia, orientados por una demanda exterior que se dirige a la zona y a la que responde una parte, más o menos grande, de la población, propiciando la correspondiente oferta con la ayuda, en la mayoría de los casos, de capital e iniciativas exteriores. No se trata de valorar el grado de autocontrol o espontaneidad de los procesos de desarrollo rural en su fase inicial, sino de considerar que, en algún momento, dichos procesos tendrían que ser asimilados por la población local y las administraciones competentes, tratando de adecuar su naturaleza y dimensiones a las necesidades y objetivos de la comunidad con las necesarias limitaciones institucionales. Esto que supone la planificación aunque en el marco de la economía de mercado, esta no puede ir más allá de asegurar la sustentabilidad de los procesos y el bienestar social (Calatrava, 1995).

Por último, el espacio rural profundo sigue siendo en Andalucía un subproducto de los grandes planes estratégicos estatales y regionales de Obras Públicas e Infraestructuras (Carreteras, Hidrológico, Transportes y Comunicaciones), que integran el medio rural andaluz como una porción del territorio sin apenas necesidades específicas, salvo algo lo medioambiental. Las políticas de sanidad, educación y ciertos servicios asistenciales serían otra excepción aunque con el inconveniente de su concentración excesiva en las cabeceras comarcales.

---

### 3. CONCLUSIÓN: LAS INICIATIVAS COMUNITARIAS Y EL DESARROLLO RURAL

---

Como final cabe intentar una mayor concreción valorativa de las experiencias de desarrollo rural más consolidadas en Andalucía, las derivadas de las Iniciativas Comunitarias Leader I y II y, en menor medida de los Prodec ya que estos, como hemos visto, afectan mucho menos al territorio rural objeto de nuestra atención. No se trata de hacer un balance exhaustivo que está ya anticipado en lo posible por diversos autores y para el que falta perspectiva histórica todavía. Se trata en la línea de lo ya apuntado de calibrar algo más las acciones realizadas en la perspectiva de la sustentabilidad y de la corrección de desequilibrios<sup>8</sup>.

8. Ruiz Avilés, P. y Ulecia García, M. (1995). "La Estrategia de Desarrollo Rural y la Iniciativa Leader Y". *Revista de Estudios regionales*. N° 41 Enero-Abril, pp. 115-142.

Para ello nos basamos en nuestra propia experiencia de trabajo en algunas zonas<sup>9</sup>, utilizando como apoyo los Cuadros 2.1 y 2.2 (Leader I) y 3.1 y 3.2 (leader II).

A la vista de los Cuadros 2.1 y 2.2 relativos al Leader I destacan varios hechos. Primero, la cuantía de la inversión total, casi quince mil millones, que duplican lo previsto y que sin duda han provocado una dinámica positiva de crecimiento y que han roto la anterior situación de frustración en que estaban la mayoría de las áreas. Ciertamente seis comarcas o grupos concentran la mayoría de la inversión y los proyectos, en tanto que otras cuatro a penas reciben el 15 % del total, lo que indica una diferente dinámica según las zonas en las que no podemos abundar aquí.

CUADRO 2.1.  
**LEADER I: INVERSIONES POR MEDIDAS (1994)**

	MEDIDAS	INVERSIÓN	%
I. APOYO TÉCNICO	PREVISTO (A)	338.810	4,1
	COMPROMETIDO (B)	370.222	2,5
	% (A/B)	109	—
II. FORMACIÓN Y EMPLEO	PREVISTO (A)	320.840	3,9
	COMPROMETIDO (B)	677.728	4,6
	% (A/B)	211	—
III. TURISMO RURAL	PREVISTO (A)	4.370.730	53,8
	COMPROMETIDO (B)	7.402.613	51,0
	% (A/B)	169	—
IV. PYMES, ARTESANÍA Y SERVICIOS LOCALES	PREVISTO (A)	1.122.550	13,8
	COMPROMETIDO (B)	1.624.328	11,1
	% (A/B)	145	—
V. VALORACIÓN Y COMERCIALIZACIÓN DE LOS PRODUCTOS AGRARIOS	PREVISTO (A)	1.459.770	17,9
	COMPROMETIDO (B)	3.894.818	26,8
	% (A/B)	267	—
VI. OTRAS MEDIDAS	PREVISTO (A)	77.610	0,9
	COMPROMETIDO (B)	71.376	0,4
	% (A/B)	92	—
VII. CEDER	PREVISTO (A)	421.720	5,1
	COMPROMETIDO (B)	461.481	3,1
	% (A/B)	109	—
TOTAL	PREVISTO (A)	8.112.130	100
	COMPROMETIDO (B)	14.502.566	100
	% (A/B)	179	—

Fuente: Consejería de Agricultura

9. Rodríguez Martínez, F. y Arias, J. (1996): " Sierra Nevada, entre la Conservación y el Desarrollo. Análisis y perspectivas de un Parque de Alta Montaña Mediterránea". *Boletín de la Real Sociedad Geográfica*. Tomo CXXII, Enero-Diciembre, pp. 243-275.

CUADRO 2.2.  
**LEADER I: INVERSIONES EN ANDALUCÍA POR ÁREAS (Millones de ptas.)**

SIERRA SUR	2.095.861
LA ALPUJARRA	1.912.011
RIOTINTO	469.528
COMARCA DE LA LOMA	884.344
SERRANÍA DE RONDA	1.671.359
AXARQUÍA INTERIOR	1.332.439
SIERRAS SUBBÉTICAS	2.206.743
SIERRA NORTE	1.528.628
SIERRA DE CÁDIZ	2.370.271

*Fuente: Consejería de Agricultura*

CUADRO 3.1.  
**LEADER II: INVERSIONES POR MEDIDAS (JUNIO DE 1998)**

MEDIDA	PRESUPUESTO COMPROMETIDO (millones de ptas.)	%
- apoyo técnico al desarrollo rural	896,51	4,6
- Formación Profesional y ayudas a la contratación	165,39	0,8
- Turismo rural	6.925,17	36,2
- Pequeñas empresas, artesanía y servicios	4.755,15	24,8
- Valoración y comercialización de la producción agraria	5.250,49	27,4
- Conservación y mejora del medio ambiente y del entorno	1.114,77	5,8
TOTAL	19.107,48	100

*Fuente: Consejería de Agricultura*

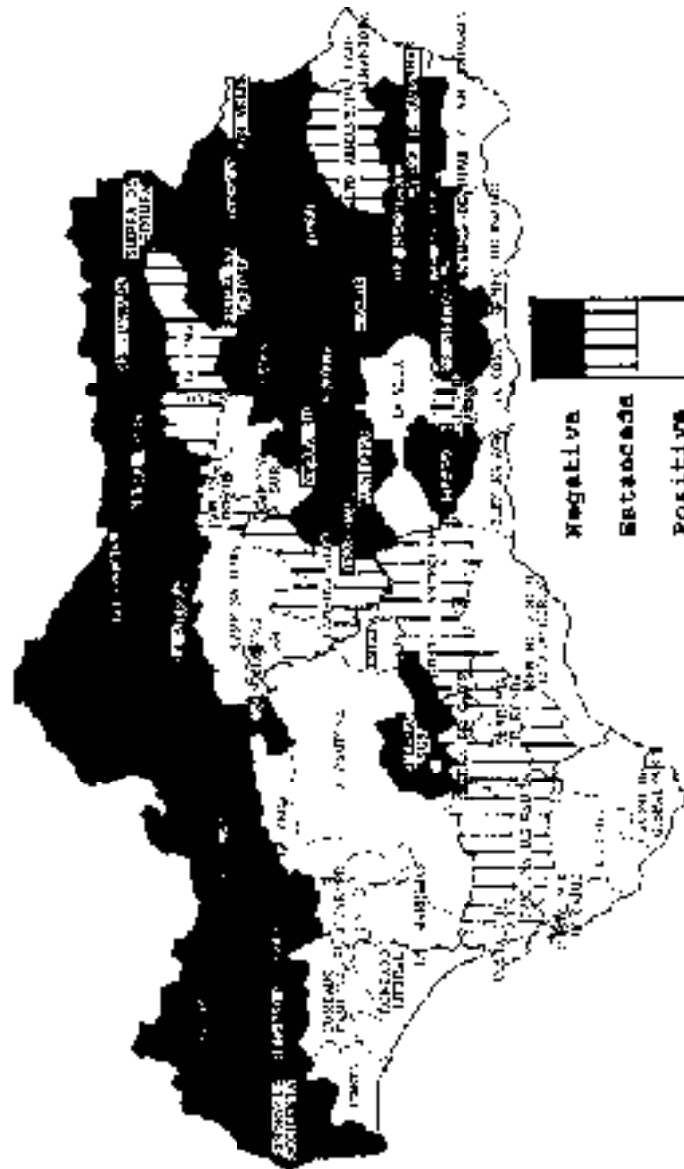
Por lo que se refiere a tipos de acciones o medidas, el Leader I andaluz, como en casi toda Europa, está dominado por las inversiones turísticas, sobre las que habría mucho que considerar. En otros trabajos, más particularizados (ver bibliografía) hemos puesto en entredicho algunas de las inversiones realizadas en equipamientos y hostelería y el déficit de oferta complementaria, lo que incide de nuevo, en el carácter un tanto anárquico de las acciones.

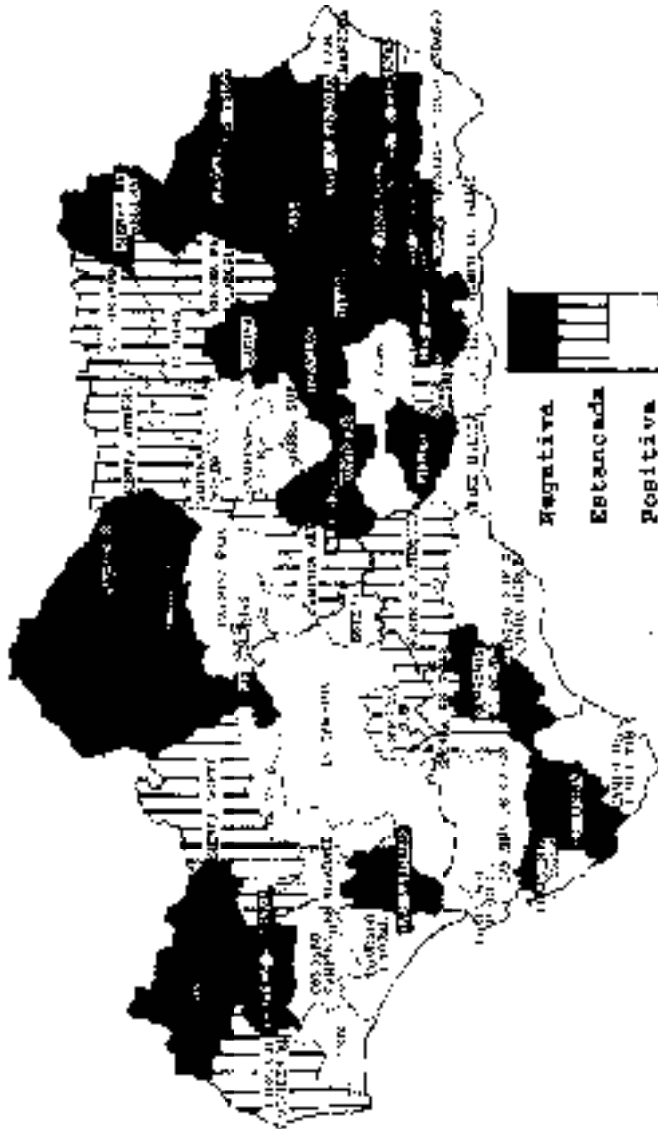
CUADRO 3.2.  
**LEADER II: INVERSIÓN EN ANDALUCÍA (JUNIO 1998)**  
**POR PROVINCIAS Y GRUPOS**

PROVINCIA	GRUPO	TOTAL
ALMERÍA	LOS VÉLEZ	734.923.997
	ALPUJARRAS	656.357.714
	TOTAL	1.300.281.711
CÁDIZ	ALCORNOCAL	650.344.086
	SIERRA DE CÁDIZ	1.443.843.375
	TOTAL	2.094.187.461
CÓRDOBA	GUADIATO 2000	170.896.097
	LOS PEDROCHES	382.674.085
	SIERRA MORENA CORDOBESA	1.206.648.167
	TOTAL	1.760.218.349
GRANADA	PONIENTE GRANADINO	750.718.759
	NORESTE DE GRANADA	1.205.160.227
	GUADIX	1.153.371.163
	TOTAL	3.109.250.149
HUELVA	ADRAO	899.564.756
	CUENCA MINERA	487.780.709
	ARACENA Y PICOS DE AROCHE	1.602.281.084
	TOTAL	2.989.626.549
JAÉN	SIERRA MÁGINA	757.198.757
	EL CONDADO	705.074.378
	CEDER SIERRA SEGURA	776.128.024
	TOTAL	2.238.401.159
MÁLAGA	SIERRA DE LAS NIEVES	1.307.512.882
	AXARQUÍA	818.153.100
	RONDA	920.510.672
	TOTAL	3.046.176.654
SEVILLA	CORREDOR DE LA PLATA	543.901.708
	ECODESARROLLO	719.325.202
	ESTEPA SIERRA SUR	1.306.179.249
	TOTAL	2.569.406.159
TOTALES		19.107.548.191

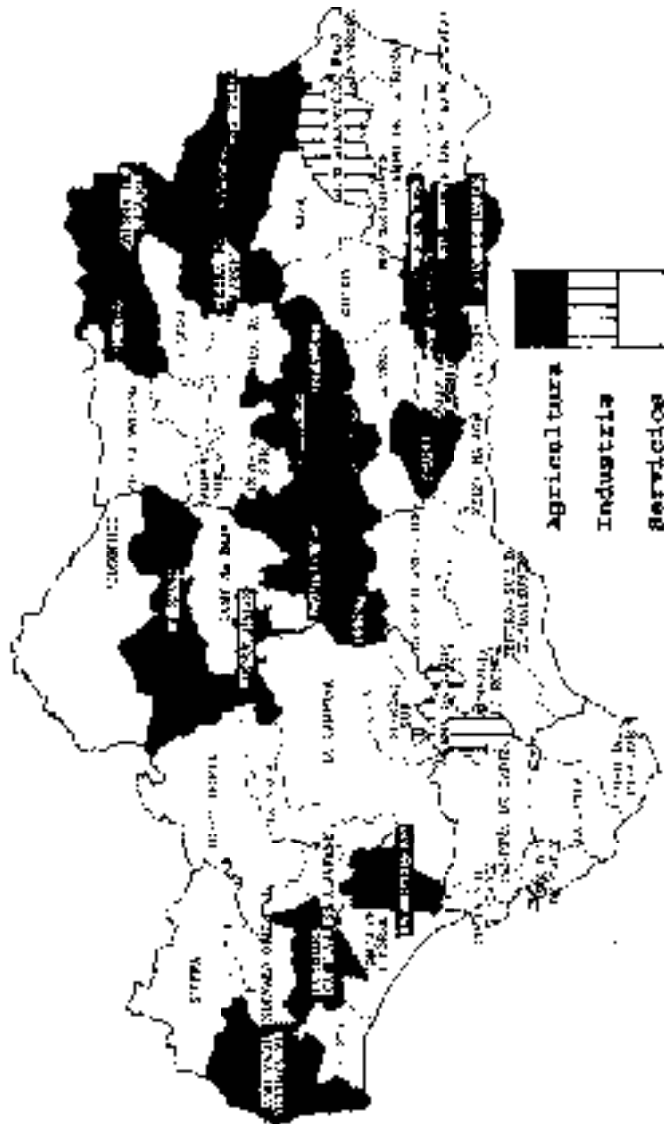
Fuente: Consejería de Agricultura.

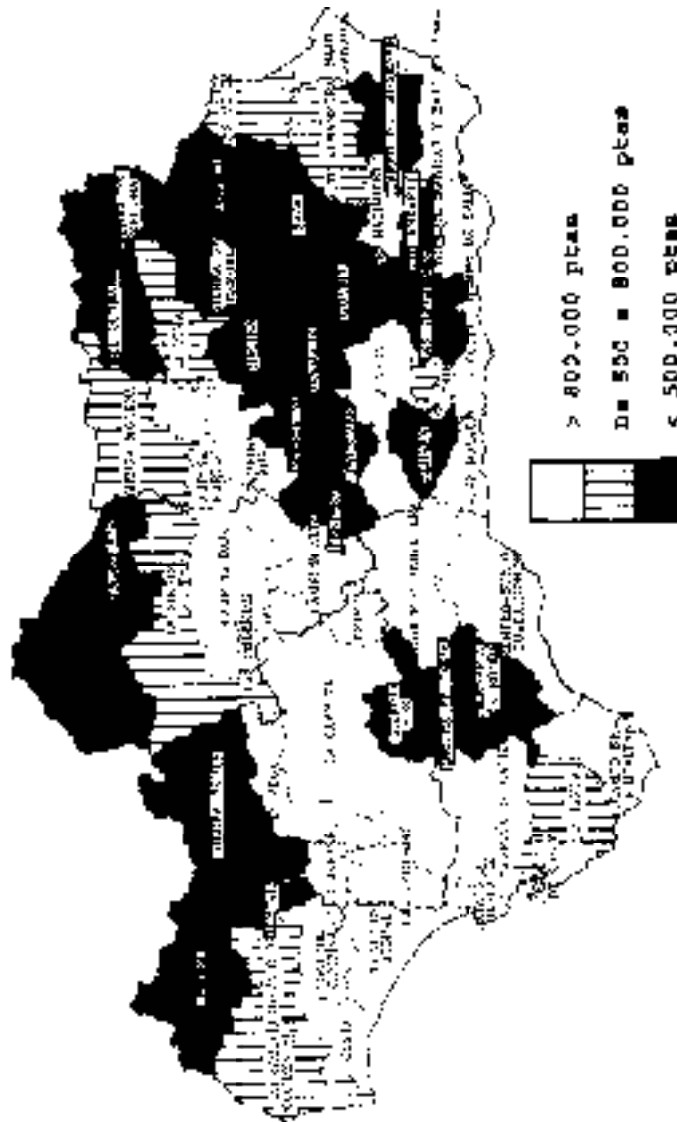
Por lo que se refiere al Leader II falta aún más perspectiva para valorarla pero parece que se intenta incidir más en la diversificación y evitar que el turismo siga suplantando a las actividades agrarias, como venía ocurriendo, de ahí la mayor importancia relativa que adquiere la valorización agraria y la formación profesional y las pequeñas empresas. La ampliación geográfica de la experiencia puede contribuir a una dinámica más homogénea de las áreas rurales deprimidas (aunque sea a costa de una disminución relativa de la inversión total) y más atenta a las circunstancias internas y especialmente a su ubicación en relación con los centros urbanos, accesibilidad, etc. que pueden resultar determinantes. En conclusión no se puede dudar que estas iniciativas, aunque poco planificadas, han introducido una dinámica nueva en estos espacios, aunque se puede dudar de la sostenibilidad de la misma, sin un mayor apoyo de la agricultura y una mayor coordinación administrativa. El capítulo de ayudas agroambientales de la UE al desarrollo rural está prácticamente por explotar y puede abrir en el futuro una vía complementaria de financiación aunque no exenta de problemas (SUMPSI, 1997).

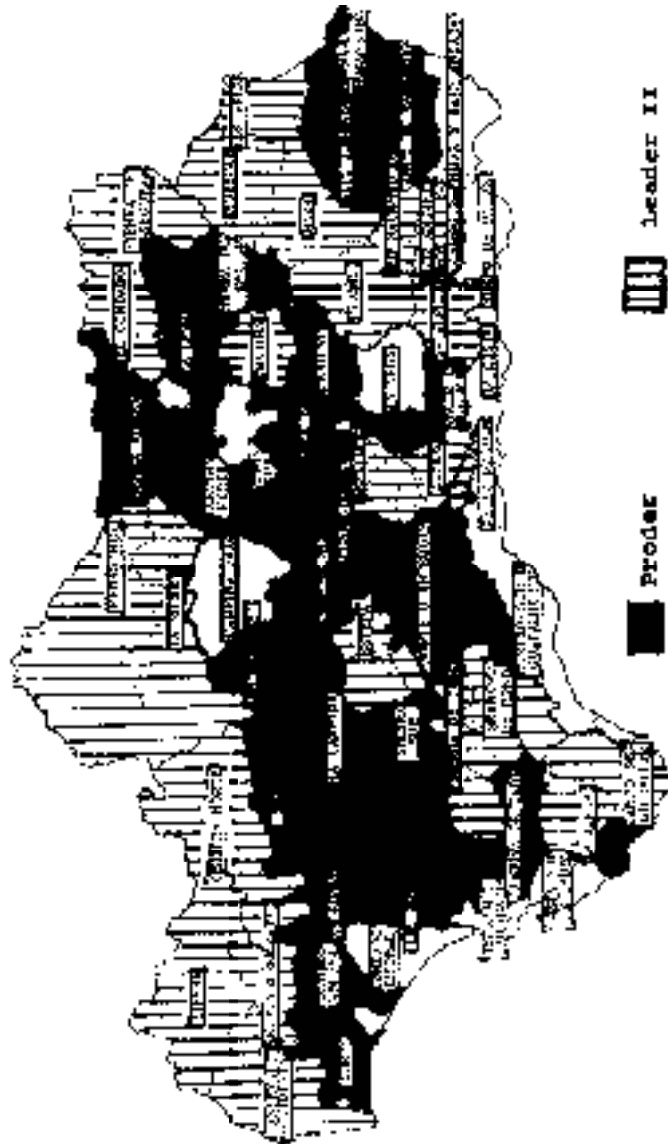












## BIBLIOGRAFÍA

- BARAJA, E. y MOLINERO, F. (1997): "El significado de la PAC en España". En *La investigación Hispano-Británica reciente en geografía rural: Del campo tradicional a la transición postproductivista*. Madrid, Asociación de Geógrafos Españoles, 1<sup>er</sup> Simposio de Geógrafos rurales hispanobritánicos, (coords. A. López Ontiveros y F. Molinero).
- BARKE, M. y NEWTON, M. (1995): "La Iniciativa Comunitaria Leader y el Desarrollo Rural en España: Estudio Comparativo de la Alpujarra (Almería/Granada) y la Loma (Jaén)". *Revista de Estudios Regionales*. Nº 41, Enero-Abril, pp. 39-63.
- CALATRAVA, J. (1995): "Actividad Agraria y Sustentabilidad en el Desarrollo Rural". En Ramos, E. y Cruz, J.: *Hacia un nuevo sistema rural*. MAPA, Serie Estudios, pp. 303-329.
- CALATRAVA, J. (1996): "Los sistemas Agrarios en el Desarrollo Rural: El caso de la Alpujarra Alta". *1ª Conferencia sobre la Alpujarra*. Ponencias pp. 21-35.
- CEÑA, F. (1994): "Planteamientos Económicos del Desarrollo Rural: Perspectiva Histórica". *Revista de Estudios Agrosociales*. Nº 169, Julio-Septiembre, pp. 11-51.
- ESECA (1992): *Atlas Económico de Andalucía*.
- FERRARO, F. (1993): "El Desarrollo Rural en el Contexto de la Política Económica". En RAMOS, E. y CALDENTEY, P. (1993): *El Desarrollo Rural Andaluz a las puertas del Siglo XXI*. Junta de Andalucía, Consejería de Agricultura, Simposio y Jornada nº 32/93.
- GARCÍA MANRIQUE, E. (1993): "Disparidades Intra-regionales en Andalucía: Elementos de contraste". En RAMOS, E. y CALDENTEY, P. (1993): *El Desarrollo Rural Andaluz a las puertas del Siglo XXI*. Junta de Andalucía, Consejería de Agricultura, Simposio y Jornada nº 32/93.
- GARCÍA SANZ, B. (1997): "Últimas tendencias de la Población Rural según el Padrón Municipal de 1996". *Agricultura y Sociedad*, nº 84, pp. 279-296. Análisis apresurado con conclusiones contradictorias par Andalucía.
- LÓPEZ PARDO, J.R. (1995): "Las Iniciativas Comunitarias de Desarrollo Rural. Del Leader I al Leader II". *El Boletín*, MAPA, nº 19, pp. 15-21.
- MOLINERO, Y. y ALARIO, M. (1994): "La dimensión Geográfica del Desarrollo Rural: Una perspectiva histórica". *Revista de Estudios Agro-sociales*. Nº 169, Julio-Septiembre, pp. 53-87.
- OCAÑA, M.C.; GARCÍA MANRIQUE, E. y NAVARRO, S. (1998): *Andalucía: Población y Espacio Rural*. Consejería de Agricultura de la Junta de Andalucía y Dpto. de Geografía de la Universidad de Málaga.

- POULIQUEN, Y. (1994): "El Plan de Desarrollo Rural Andaluz. Discusión de sus bases". *Informe Agrario anual de Unicaja*. Cap. IV.5. Pp 358-371.
- RAMOS LEAL, E. y CALDENTEY, P. (1993): *El Desarrollo Rural Andaluz a las puertas del Siglo XXI*. Junta de Andalucía, Consejería de Agricultura, Simposio y Jornada nº 32/93.
- RAMOS LEAL, E. y ROMERO, J.J. (1994): "Del "Productivismo" al "Ruralismo": Una Reflexión sobre la Política Agraria en Andalucía". *Revista de Estudios Agro-sociales*. Nº 169, Julio-Septiembre, pp. 175-212.
- RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, F. (1989): "La Protección de los Espacios Naturales Andaluces". *Revista de Estudios Regionales*. Nº 25, pp. 181-199.
- RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, F. (1992): " La Protección Ambiental y el Desarrollo de la Montaña Andaluza". *El Campo*. BBV, pp. 68-74.
- RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, F. y JIMÉNEZ, Y. (1994). " De la Montaña al Desierto. Algunas Consecuencias del Abandono Agrícola en al Periferia Meridional de Sierra Nevada". *Paralelo 37*, Almería.
- RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, F. y GÓMEZ, M.R.(1995): "Turismo y Desarrollo Rural Sostenible en Sierra Nevada". *1ª Conferencia Internacional sobre Sierra Nevada: Conservación y Desarrollo Sostenible*. Vol. III, pp. 151-171.
- RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, F. y JIMÉNEZ, Y. (1995): "Abandono Agrícola y Desarrollo Sostenible en Sierra Nevada". *1ª Conferencia Internacional sobre Sierra Nevada: Conservación y Desarrollo Sostenible*. Vol. IV, pp. 447-493.
- RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, F. y ARIAS, J. (1996): " Sierra Nevada, entre la Conservación y el Desarrollo. Análisis y perspectivas de un Parque de Alta Montaña Mediterránea". *Boletín de la Real Sociedad Geográfica*. Tomo CXXII, Enero-Diciembre, pp. 243-275.
- RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, F. y GARCÍA, P. (1996): "La Indemnización Compensatoria de Montaña en Sierra Nevada (Granada)". *VIII Coloquio de Geografía Rural*. Pp. 349-362.
- RUIZ AVILÉS, P. y ULECIA GARCÍA, M. (1995). "La Estrategia de Desarrollo Rural y la Iniciativa Leader Y". *Revista de Estudios regionales*. Nº 41 Enero-Abril, pp. 115-142.
- SUMPSI VIÑAS, J.M. (1993): "Medio Ambiente y Desarrollo Rural".\_En RAMOS LEAL, E. y CALDENTEY, P. (1993): *El Desarrollo Rural Andaluz a las puertas del Siglo XXI*. Junta de Andalucía, Consejería de Agricultura, Simposio y Jornada nº 32/93. Pp 57-80.
- SUMPSI VIÑAS, J.M. (1994): "La Política Agraria y el Futuro del Mundo Rural". *Revista de Estudios Agro-sociales*. Nº 169, pp. 149-173.
- SUAREZ, F. y otros (1997): " Las Políticas Agroambientales y de Conservación de la Naturaleza en España". *Revista de Economía Agraria*. Nº 179, pp. 267-296.

- TRONO, A. (1994): "L'Iniziativa Comunitaria Leader: Una Nuova Politica di Sviluppo delle Aree Rurali". *En Col. Leader Dossier*. Bruselles, Leader Coordinating Unit, pp. 41-48.
- WITBY, M. (1997): " ¿ Un Bote Salvavidas entre los Icebergs?. Perspectivas futuras de las Políticas Medioambientales". *Revista de Economía Agraria*. N° 179, pp. 203-226.