



Revista de Fomento Social, 50 (1995), 55-83

Crisis agraria y desarrollo rural: una perspectiva desde Andalucía

En los últimos años, la Revista de Fomento Social se ha ocupado reiteradamente de los variados temas relativos a la agricultura, a los cambios en la Política Agraria Comunitaria y sus repercusiones sobre el campo español. Véanse, por ejemplo, los artículos correspondientes incluidos en los siguientes números: 190 (1993); 187 (1992); 182 (1991); 180 (1990); 169 (1988); 166 (1987); 165 (1987); etc. Con el presente artículo, sus autores (que formaron parte del equipo de trabajo que elaboró el documento "Bases para un Plan de Desarrollo Rural de Andalucía" presentado por el presidente Chaves en Córdoba, en marzo de 1993) pretenden contribuir a una mejor comprensión de los fenómenos de crisis y desconcierto que afectan de forma general al sector agrario y al mundo rural.

Aunque las reflexiones propuestas afectan especialmente a Andalucía, el alcance de las mismas desborda con mucho el marco regional, al tomar como punto de partida modificaciones y procesos que están teniendo lugar en el contexto europeo y mundial.

— Eduardo Ramos Real y José J. Romero Rodríguez (*) —

(*) Departamento de Economía y Sociología Agraria y Facultad de CC.EE. Empresariales

ESTUDIOS

“Casi todas las huertas están abandonadas: no fui yo el único de mi generación que renegó de la tierra. Las tapias se han desmoronado y la maleza borra las acequias. En las laderas y en el valle hay un silencio cóncavo, como si las cubriera una campana de cristal, y a través de él viajan sin desvanecerse los sonidos más lejanos y más tenues, el del agua en una poza, el del viento en los cañaverales del río, los silbidos de un pájaro o los golpes secos de una vara que sacude las ramas de un olivo”. “...Ahora recuerdo el modo en que [mi padre] pisaba aquella tierra abandonada, el entusiasmo secreto con que arrancaba una mata de mala hierba y apretaba en su mano los grumos adheridos a la raíz, en cuclillas, con el cigarro en la boca, mirándome con una sonrisa de felicidad, de pasión e inocencia que hasta entonces yo nunca había visto en sus labios y en sus ojos; ...aquel día, al pisar la tierra que había comprado y removerla con sus manos y dejarla escurrirse entre sus dedos estaba tocando la materia misma del mejor sueño de su vida”.

(Antonio MUÑOZ MOLINA (1991).

El jinete polaco. Ed. Planeta, Barcelona, p. 535)

Introducción

A los históricos conflictos que han caracterizado el modo de producción y el tipo de vida en el campo, se añaden hoy nuevos factores que están limitando y condicionando sus posibilidades de enfrentarse con éxito al futuro. Esta conjunción de problemas dibuja un panorama complejo que afecta directamente al sector agrario y repercute negativamente sobre el sistema rural, tradicional cemento de cohesión territorial y social de la región andaluza.

Entre los diferentes acontecimientos del panorama político y económico global destacan los que mayor incidencia tienen o van a tener en la calidad de vida de los pueblos de Andalucía. En primer lugar, la inquietud y perplejidad

(ETEA), Universidad de Córdoba, respectivamente. Los autores se sienten deudores, en muchas de las ideas expuestas, con el grupo que elaboró las *Bases para un Plan de Desarrollo Rural de Andalucía* (1993). Asimismo se han incorporado ideas procedentes de la tertulia sobre temas rurales que vienen celebrando periódicamente en Córdoba con Cristóbal Lovera Prieto, Felipe González de Canales y Pedro Ruiz Avilés.

(1) en que está sumido el sector agrario responden a una serie de perturbaciones que se están produciendo en la esfera internacional. Influyen decisivamente en esa situación las nuevas condiciones y tendencias de la Política Agraria Común (PAC), así como la conclusión del largo proceso de negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT. En segundo lugar, la aprobación el día 15 de marzo de 1994 por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía del proyecto de "Plan de Desarrollo Rural de Andalucía 1994-1999" (PDRA) tiene un especial significado. Con él se ha puesto en marcha un proceso de regeneración y modernización que podría y debería servir para mejorar el estado en que se encuentran la agricultura y el medio rural de la región.

Sea cual sea el futuro del PDRA, sometido a numerosos avatares políticos, la iniciativa de Desarrollo Rural de Andalucía parte del principio de que el mundo rural, con un especial protagonismo de su sector productivo agrario, debe reaccionar a las nuevas demandas de la sociedad, asumiendo nuevas funciones que garanticen su propio futuro y el de la sociedad en su conjunto. El Plan andaluz se puede considerar pionero entre las experiencias de otras Comunidades Autónomas (2), por su propia filosofía. Este carácter singular obedece a varias razones: al nuevo enfoque de desarrollo rural que utiliza, a la amplitud e interdependencia de sus objetivos, a la metodología usada y al importante volumen de fondos públicos que se van a dedicar a su ejecución.

El presente artículo presenta algunas reflexiones sobre las causas y efectos del viejo paradigma y pretende aproximar al lector a la filosofía inspiradora de la nueva estrategia de desarrollo rural que se ha puesto en marcha en Andalucía con un carácter innovador. Dadas las lógicas limitaciones de espacio, no podemos detenernos a presentar un diagnóstico de la estructura y los problemas agrarios de la región, ni a describir en detalle las líneas concretas de actuación del PDRA (3).

(1) "Bajo el signo de la incertidumbre", reza con acierto el subtítulo del excelente nº 60-61 de la revista *Papeles de Economía Española*, con el suplemento correspondiente, coordinado por el profesor José M^o Sumpsi, y dedicado monográficamente al sector agrario. Dicho número apareció cuando ya habíamos ultimado el presente artículo.

(2) El Gobierno vasco elaboró en 1992 un *Plan de desarrollo rural* de carácter estratégico que constituye una referencia obligada en esta materia.

(3) La bibliografía es abundante y variada. Para la estructura, remitimos al lector a RODERO Y ROMERO (1993); para el PDRA cfr. el documento de Bases (1993), el propio proyecto del PDRA, JUNTA DE ANDALUCÍA (1994) Y RAMOS, ROMERO, RUIZ AVILÉS (1993), entre otros.

Primera parte: El final de una época

1. Los límites del crecimiento: cambios en el tipo de desarrollo

El objetivo de desarrollo económico de las últimas décadas ha estado centrado en el crecimiento económico cuantitativo, siguiendo el modelo que se generalizó en los países de la OCDE a partir de los años 50. Crecer mucho y crecer deprisa fueron, en esos años, el lema explícito o implícito de las principales políticas económicas. El objetivo eficiencia constituyó en ese período la base conceptual de esta filosofía productivista.

Dicho planteamiento demostró sus limitaciones engendrando innumerables distorsiones en las economías. Por esta razón ganó terreno la corriente de pensamiento que proponía una corrección de esos efectos negativos. De hecho, el reconocimiento creciente de la importancia social de diseñar políticas basadas en el objetivo equidad llegó a constituir uno de los elementos claves de la llamada sociedad del bienestar. Como consecuencia de esta modificación de rumbo en el diseño de las políticas de desarrollo, los países con una distribución más igualitaria de la renta y de los medios de producción encontraron en el objetivo equidad una de las principales bazas para la expansión de sus sectores productivos y para la mejora de sus propias condiciones de vida.

En la década de los 80 se empieza a cuestionar con mayor energía y necesidad el criterio productivista. A sus efectos sociales negativos se sumaban preocupantes externalidades sobre el medio (agotamiento de recursos escasos, contaminación etc.), que constituían fuertes amenazas para la vida. La generalización de esta preocupación llega cuando empieza a debatirse y a popularizarse el objetivo sostenibilidad o durabilidad (4). A partir de entonces el desarrollo no puede seguir identificándose con crecimiento (5). Antes bien, resulta imprescindible resolver el conflicto entre los tres objetivos básicos, debiendo cada sociedad definir el entorno de sus preferencias.

A este respecto, en un contexto más general que el agro-rural, el conocido "Libro blanco" de la CEE se expresa significativamente de la siguiente forma:

(4) BRUNDTLAND (1987); CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS... (1992).

(5) Cfr. ROMERO (1993).

“...el actual modelo de desarrollo de la Comunidad está llevando a una combinación subóptima de dos de sus principales recursos, esto es, la mano de obra y los recursos naturales” (6).

El modelo de referencia se caracteriza por una utilización insuficiente del factor trabajo y una sobreutilización de los recursos naturales, que se traducen en un deterioro de la calidad de vida. Ambos fenómenos están en contra del deseado desarrollo sostenible, que:

“...debería poder ofrecer a la sociedad un mayor grado de bienestar con un menor consumo y, consiguientemente, con una menor presión sobre los recursos naturales” (7).

Sin embargo, una cosa es el discurso global de una sociedad y otra muy distinta las actuaciones derivadas del interés privado y especialmente en algunos sectores. Así, la evolución que están experimentando los objetivos generales de la política económica aparece más ralentizada en el mundo agrario. Una política agraria muy proteccionista ha venido suponiendo un fuerte incentivo para obtener incrementos continuos de productividad, en unos momentos en que esto resultó especialmente posible gracias a la disponibilidad de un stock tecnológico y a la acumulación de capital obtenido en el pasado. El uso de factores de producción cada vez más sofisticados, en un contexto de fuerte protección a sus producciones, ha situado al sector agrario al margen de las corrientes generales por las que se ha movido el desarrollo de otros sectores. En este contexto, producir más, sin atender a las señales del mercado, ha significado para la mayoría de los agricultores ganar más dinero.

Esta lógica de intensificación ha cristalizado en la mentalidad de amplias capas de población, lo que supone hoy un importante obstáculo para que sus agentes entiendan las nuevas existencias de la sociedad y asuman los cambios que requieren la competitividad y la mayor conciencia ambiental. La última reforma de la PAC ha modificado algo las cosas al disminuir la protección haciendo bajar los hasta ahora altos precios de garantías y las altas barreras pseudo-arancelarias a la exportación de productos competidores procedentes de

(6) COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1993), p. 159.

(7) Ibidem, p. 161.

fuera de la Unión Europea (8) (UE); se sustituye dicha protección por los llamados pagos compensatorios, es decir, por ayudas directas a los productores (los "deficiency payments" anglosajones), encaminadas a compensar las pérdidas de renta derivadas de dicha disminución de la protección vía precios.

Este cambio, sin embargo, provoca de hecho en muchos agricultores la estrategia de cazar subvenciones, lo que compromete, por el extremo opuesto (el de la escasa productividad y el retraso tecnológico), la viabilidad del sistema rural. Es lo que Carlos Tió ha denominado acertadamente los efectos "desmovilizadores" y "tecnológicamente regresivos" de la reforma de la PAC (9).

Así, la actividad agraria se ha planteado más débilmente que otros sectores productivos el objetivo sostenibilidad. Los efectos negativos de esta tendencia son bien conocidos: competencia por el uso del agua, contaminación por nitrógeno, eutrofización (10), riesgos para la salud, etc. Pero además, este estilo de hacer ha empezado a provocar reacciones sociales contra un sector que tradicionalmente había despertado la simpatía y la solidaridad (11). Lo que se ha llamado la modificación de los afectos, es decir, la pérdida del apoyo masivo de la opinión pública hacia el sector, puede aumentar su debilidad provocando una reducción de las transferencias públicas hacia él. Este riesgo aumenta con la aparición de conflictos derivados de la confrontación de intereses que acompañan a la reforma de la PAC y que la sociedad urbana no acaba de entender.

(8) Para comprender estos mecanismos, téngase en cuenta que, en la PAC tradicional, los *precios de entrada* (llamados "precios umbral", en el caso de los cereales) se aplican a los productos agrarios importados procedentes de fuera del territorio comunitario: su cálculo parte de los *precios guía o de orientación* ("indicativos", para los cereales) a los que se les resta los costes de transporte desde el puerto de importación hasta el mercado de destino. Estos últimos precios de entrada, resultantes de sumar a los precios de importación unos "*prélèvements*" o aranceles ("sui generis") variables (tipo "acordeón"), garantizaban a los agricultores europeos la ausencia de competencia de productos agrarios a los precios (más bajos) del mercado mundial. Estos "*prélèvements*" o "exacciones reguladoras" representan un ingreso para las arcas comunitarias, y serán lógicamente tanto mayores cuanto menores sean los precios de importación, y viceversa. De hecho, sólo una elevación anómala de los precios internos comunitarios, por encima del precio guía ("indicativo" para los cereales), debido por ejemplo a malas cosechas, permitiría la entrada significativa de productos procedentes de terceros países. Una serie de restituciones o subvenciones a la exportación permitían vender fuera a la Comunidad a precios mundiales uno productos pagados a los agricultores a los precios comunitarios (más altos).

(9) Tió (1993), p. 24.

(10) Incremento excesivo de sustancias nutritivas en aguas dulces de lagos y embalses.

(11) Cfr. JUSTE (1993).

Para ganar la batalla de la imagen (12), la agricultura debe mejorar sus resultados económicos y participar activamente en el reequilibrio de la sociedad en su conjunto. Asimismo, en un contexto de globalización y mundialización de los intercambios, las agriculturas europeas occidentales deberán también abrir "un lugar bajo al sol" para las producciones agrarias de los países terceros, en particular los menos desarrollados, lo que ha sido precisamente objeto de duras negociaciones en el seno del GATT, como tendremos ocasión de ver. De esta manera conseguirá justificar que la sociedad dedique recursos económicos a las actividades del medio rural que lo necesiten. Pero no a cualquier actividad, ni a espaldas de las necesidades colectivas.

2. El paradigma agrario-rural

En el viejo modelo se pedía básicamente a la agricultura que abasteciese de alimentos al conjunto de la sociedad y que el sector generara empleo y renta para la mayor parte de la población rural: lo agrario (=lo relativo a la producción agrícola y ganadera) y lo rural (=lo relativo al campo, en general) se consideraron conceptos muy próximos, prácticamente sinónimos. Paralelamente, en los procesos de desarrollo de las sociedades modernas, la agricultura ha jugado un papel decisivo en las etapas de la acumulación de capital y transferencia de recursos, en particular mano de obra, a otros sectores. Pero hoy, el divorcio entre los sectores a la hora de definir los objetivos de la política económica de las sociedades occidentales ha puesto en cuestión tanto los objetivos de la agricultura como el propio papel del sector agrario.

En los acelerados cambios que está viviendo el mundo destacan dos hechos importantes que se consideran el principio del fin del paradigma agrario-rural. Ya hemos hecho alusión a ellos. La apertura de una nueva ronda de negociaciones en el seno del GATT (la Ronda Uruguay), en la que se incluyó por primera vez al sector agrario, constituye el primero de ambos hechos. Con la firma del acuerdo final en Marraquech, a principios de 1994, se ratificó el compromiso de las partes de constituir una Organización Mundial del Comercio que abre un proceso, parece que irreversible, de liberalización de los intercambios mun-

(12) El sector agrario sólo podrá tener garantía de seguir recibiendo las transferencias públicas que hoy obtiene, en la medida en que sea capaz de convencer al conjunto de la sociedad de la necesidad de este tipo de gasto. Esta idea ha sido expresada, entre otros, por el propio presidente del FEOGA (Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrarias).

diales (13), que incluyera inevitablemente los de productos agrarios. En segundo lugar, la reforma de la PAC, provocada entre otras cosas por el propio proceso de debates de la Ronda Uruguay, define un escenario en el que se reduce el apoyo a la agricultura europea, al menos en su modalidad de protección vía precios. Aunque la disminución del nivel interno de los precios garantizados en mayor o menor medida a los agricultores se acompaña de un sistema de pagos compensatorios o directos al que nos referimos más arriba (14), la agricultura parece tender a la desactivación y, en cierta manera, a la marginalidad.

En el nuevo contexto, los países en vías de desarrollo y nuestros vecinos del Este europeo aspiran a incrementar sus exportaciones y a que su sector agrario sea un motor destacado de sus procesos de desarrollo. Gracias a sus ventajas comparativas, algunos de estos países presentan condiciones para ofertar productos agrarios a unos precios muy competitivos en los mercados internacionales. Mientras tanto, las reducciones de precios de la UE han expulsado a un alto número de agricultores en los últimos años y han destruido un elevado número de empleos en el sector. Así mismo, en el extremo opuesto, países como Holanda, Bélgica o Francia apoyan sus estrategias de competitividad en un mejor control de los circuitos comerciales y en la logística, así como en los altos rendimientos que obtienen en algunas producciones.

Estos hechos comprometen la viabilidad de una parte de la agricultura europea. Además, para la agricultura española el conflicto es doble: uno, derivado de la mayor competitividad internacional en muchos de los aprovechamientos típicos de nuestra agricultura; otro, consecuencia del actual carácter desincentivador de la producción de la PAC que provoca el efecto perverso de que las tierras con mayor potencialidad sean las que más han reducido su productividad; en efecto, al calcularse la subvención o ayuda directa en función de un rendimiento medio estándar (que no es necesariamente el de la finca) y al ser dicho montante una parte sustancial de los ingresos totales, puede ocurrir que el incremento de gasto necesario para aumentar los rendimientos (que en el secano están además sometidos a la aleatoriedad climática) no quede suficientemente compensado a los ojos del agricultor con el consiguiente incremento de ingresos.

(13) Cfr. El editorial que publicó la *Revista de Fomento Social* sobre el tema: CONSEJO DE REDACCIÓN (1994).

(14) Sobre los diferentes aspectos de la reforma de la PAC pueden consultarse, por ejemplo, los números especiales de *Información Comercial Española* (nº 720-721, agosto-septiembre 1993) y el ya citado de *Papeles de Economía Española* (nº 60-61, 1994).

Así pues, acontecimientos externos han provocado el afloramiento de una crisis agraria que se estaba larvando hace tiempo y que permanecía enmascarada debido a las diferentes medidas de apoyo que protegían al sector agrario. A la luz de las nuevas corrientes de relanzamiento de la economía internacional, la crisis agraria se interpreta como el agotamiento de un modelo que no corresponde a las necesidades actuales de la sociedad. Ello equivale a decir que debe definir un nuevo papel que permita fijar su población y generar la renta adecuada para la misma. En la realidad actual no cabe mantener ya la identificación de los conceptos rural y agrario. Tan importante es esto que puede decirse que la supervivencia de la población y de las tradiciones rurales, algo esencial para la estabilidad social, depende en gran medida del grado de asunción de este principio.

Sin embargo, la agricultura debe seguir jugando un papel fundamental en el medio rural español, y en particular andaluz, estableciendo una nueva dialéctica de relaciones con los otros sectores y, particularmente, con el resto de actividades que se lleven a cabo en las zonas rurales. El reto actual de la agricultura consiste, entonces, en modernizarse, encontrando su nuevo puesto en la sociedad: ir más allá de la mera producción agraria de bienes "brutos" y participar en su transformación, distribución etc., "capturando" valor añadido. La necesidad de definir nuevas combinaciones de factores para no perder competitividad no puede ni debe ignorar que existen otros objetivos igualmente importantes para la sociedad. Surge así la necesidad de delimitar el papel de las actividades agrarias y de su capacidad para soportar la vida económica en el medio rural.

La agricultura necesita al medio rural y el medio rural necesita a la agricultura, o lo que es lo mismo: para mejorar su situación actual, la agricultura debe volver a actuar como locomotora del proceso de regeneración del tejido socio-económico de las áreas rurales, en concreto de Andalucía, dado que parece poco probable que se produzca un proceso de industrialización rápida y masiva de la región. Si este esfuerzo llega a tener éxito, el medio rural vivo constituirá la mejor base para la localización de nuevas unidades de generación de valor en áreas rurales y éstas son una condición necesaria para la transformación moderna que necesita la agricultura.

3. La modernización de la agricultura en el desarrollo rural

Las exigencias actuales de mejorar en términos de competitividad están provocando en la mente de técnicos y agricultores la idea de que la única salida posible

consiste en intensificar la producción, es decir, producir más cantidad de bienes por unidad de superficie, por hectárea. En el extremo opuesto, los riesgos de deterioro ambiental y la nueva orientación de los objetivos de desarrollo económico hacen elevar las voces de quienes defienden la extensificación del proceso productivo, es decir la disminución de la incorporación de insumos tales como labores mecánicas, abonos, herbicidas, etc y la consiguiente disminución de los rendimientos por hectárea.

La necesidad de modernizar la agricultura no admite dudas. Pero esta necesidad se enfrenta a la siguiente paradoja: cuando más voces se escuchan reclamando una agricultura sostenible, que utilice tecnologías menos agresivas con el medio, la lógica de la competitividad provoca el deslizamiento de algunas decisiones individuales en la dirección de un uso más intensivo de los inputs, es decir, mayor intensidad de abonado, de fitosanitarios, de uso de material genético sofisticado, etc. Esta paradoja podría equipararse a los sistemas de fuerzas de la mecánica clásica y generar un efecto equivalente: dos fuerzas que se aplican en sentido opuesto producen el efecto de un movimiento circular, sin generar avances, que es seguido de un estancamiento en el punto en que se contrarrestan ambas fuerzas. Una prudencia elemental recomienda atender a las consideraciones de ambas posturas, intentando encontrar el punto justo de equilibrio entre ellas, para evitar que aumente el desconcierto, y que se apliquen estrategias erráticas de supervivencia con la consiguiente agudización de la crisis actual.

Avanzar correctamente para mejorar la competitividad de la agricultura exige plantearse qué otras actividades se relacionan con ésta y cómo debe establecerse su interrelación. Pero además exige dar respuesta a una cuestión más compleja: ¿dónde deben localizarse los agentes responsables del mayor porcentaje de valor añadido? Ciertamente, donde exista una posibilidad de producir a un precio competitivo y donde se disponga de un mercado que se pueda abastecer, con garantías razonables de éxito, ante la competencia de otros países y regiones. Donde se cumplan esas dos condiciones, van a surgir empresas y posiblemente se van a localizar servicios complementarios de apoyo a esas explotaciones. Sin embargo, no es evidente que este tipo de empresas de apoyo se sitúen necesariamente en las zonas de producción. El gran potencial que hoy tienen las tecnologías de comunicación está permitiendo que ciertos grupos comerciales gestionen importantes volúmenes de producción, casando oferta con demanda a distancia y sin contacto físico con la mer-

cancia. Bajo este enfoque existen todavía unas posibilidades de competitividad que no han sido suficientemente utilizadas en nuestro país y en nuestra región.

En relación con el papel de los distintos agentes, resulta también prioritario definir qué modelo de agricultor exigen los nuevos tiempos. La modernización agraria requiere un parque de explotaciones dinámicas, dirigidas por auténticos empresarios, en todo el sentido de la palabra. Sin que deba interpretarse como exclusión de nadie, hoy parece que lo más recomendable es permitir una mayor flexibilidad para que las explotaciones con potencialidad puedan consolidarse como empresas viables frente a las amenazas de la competencia exterior. Su propia capacidad para afrontar este reto debería ser la única limitación a la que se enfrentasen. Por eso, no debe confundirse potencialidad con dimensión de la explotación en hectáreas, ya que si una gran dimensión territorial constituye en general un factor positivo, no es menos cierto que la capacidad del empresario constituye uno de los mayores elementos de competitividad (15).

4. Hacia un nuevo pacto social, o el desarrollo rural como concepto sistémico

La sociedad moderna de los países desarrollados, en la que predominan los modos urbanos, ha superado hace mucho tiempo el miedo al desabastecimiento alimentario, por lo que no entiende ya muy bien las reivindicaciones agrarias. Por otra parte, el modelo de consumo dominante y los procesos productivos más empleados despilfarran recursos y contaminan el medio. De acuerdo con el objetivo sostenibilidad, la sociedad debe establecer mecanismos para internalizar el efecto de las externalidades en los procesos de producción y consumo, es decir, para que sea el propio sector o medio que los produce quien asuma el coste de la corrección o eliminación de los efectos negativos, sociales y medioambientales, de su proceso de producción.

El tipo de crecimiento económico seguido ha producido una serie de distorsiones en el modelo espacial de asentamiento de la población, en el empleo de la mano de obra, y en la concentración territorial de los procesos de producción y distribución de la riqueza. Por eso resulta prioritario corregir el desequili-

(15) Está en marcha precisamente la aprobación de una llamada "Ley de modernización agraria", promovida por el MAPA, que pretende precisamente incentivar este proceso de modernización del sector productivo. Aunque este proyecto de Ley no está exento de aspectos polémicos, no podemos entrar aquí en su discusión.

brío territorial y de población, así como el riesgo de degradación irreversible asociado a las zonas rurales de mayor atraso relativo.

La sociedad en su conjunto necesita encontrar una salida para sus áreas rurales. Pero, como se ha visto, esta solución no se puede hallar utilizando exclusivamente los criterios tradicionales de pautas de producción básicamente agraria, concentrada en la mayor productividad de ciertos productos agroalimentarios. Un nuevo contrato social (16) puede actuar como solución alternativa y mutuamente beneficiosa tanto para el mundo rural como para el urbano y como cauce de intercambio económico entre sus respectivos intereses. Es decir, el mundo urbano y el mundo rural -con una adecuada mediación de la administración- tendrían que poner en marcha un cierto proceso de concertación para la prestación mutua de una serie de servicios que habrían de ser justamente retribuidos. Bajo este nuevo planteamiento, muchas necesidades de los sistemas urbanos e industriales pueden constituir nuevas funciones para el espacio rural. El concepto moderno de desarrollo rural implica ante todo reconocer y descubrir dichas nuevas funciones del mundo rural, que desbordan con mucho -aunque incluyéndola- la mera producción agraria o producción de alimentos, con la que tradicionalmente se le ha identificado en exclusiva. Resumiendo, estas funciones serían las siguientes:

- *Equilibrio territorial*: procurar que la distribución de la población sobre el territorio no se concentre en grandes núcleos, con bolsas crecientes de marginación urbana, mientras otros grandes espacios quedan despoblados y abandonados.

- *Equilibrio ecológico*: el campo cumple una función esencial en la conservación de ecosistemas y procesos esenciales para la vida.

- *Producción de paisaje* de calidad, abierto y natural, en contraposición al cerrado, artificial y crispado paisaje urbano.

- *Producción de recursos*, como el agua limpia, recurso natural cada vez más escaso.

- *Sumidero* de contaminaciones del aire, del agua y del suelo. Se impone una nueva forma de ver las cosas: "*El que contamina, paga; el que conserva, cobra*".

- *Soporte de actividades recreativas*, esparcimiento y recreo al aire libre, ampliamente demandadas por una sociedad mayoritariamente urbana que dispone además de la mayor parte de la renta.

(16) Este término ha sido acuñado para el caso por el denominado GRUPO DE SEILLAC (1993). Cfr. También HERVIEU (1993).

- *Usos agrarios no alimentarios* dirigidos, por ejemplo, a la producción de fibras textiles o a la obtención de productos energéticos (17).

La competitividad, hoy, tiene una importante componente sistémica, es decir, las empresas más competitivas sólo serán viables en aquellas condiciones en las que la mayor potencialidad de las unidades de producción se refuerza con la mejor capacidad del sistema económico en que se integran (18). Si este enfoque sistémico resulta vital para los sectores industriales ¿cómo podría ignorarse el mismo principio al pensar en la viabilidad del mundo rural?. La creación de un Nuevo Sistema Rural constituye, desde dicha perspectiva, el objetivo necesario de integración y armonización de los distintos sistemas de los que depende la vida del mundo rural. Las estrategias de desarrollo rural constituyen, así, el principal instrumento para la regeneración del tejido económico y social en ese medio y para la sociedad en su conjunto.

Las reflexiones siguientes pretenden precisamente explicitar algo más el contenido de ese "Nuevo Sistema Rural" que acabamos de mencionar, indicando también cuáles son las estrategias que, a nuestro entender, conviene aplicar para llegar a su implantación.

El espacio rural constituye un sistema pluriactivo, por lo que está sometido a la necesidad de definir objetivos múltiples y complementarios entre sus propios subsistemas y con el resto de la sociedad. De esta manera, para que la agricultura sea intensificable, modernizable y aumente su competitividad, es indispensable que otra parte del territorio rural absorba y neutralice las externalidades negativas de este tipo de producción. La prioridad no está ya tanto en la mera producción, cuanto en la componente territorial de la misma. Es este otro aspecto de ese nuevo contrato social que acabamos de mencionar.

El esfuerzo individual de los empresarios y de la fuerza de trabajo es una condición necesaria para la mejora de la competitividad, a nivel de empresa; esta responsabilidad privada debería aprovechar ese panorama o entorno de mejores condiciones del sistema, para crear unidades de producción adecuadas o reformar las que ya existen.

Por su parte, el Estado no debe hacer dejación de su responsabilidad para evi-

(17) VARIOS (1993).- *Bases...*, pp. 10-11.

(18) Sobre la complejidad de la política de competitividad, véanse las atinadas observaciones de la Introducción Editorial del nº 56 de la revista *Papeles de Economía Española* (Ed. FIES-CECA), 1993, dedicado monográficamente a "La competitividad de la industria española" (p. XVII, ss.).

tar abusos, corregir desequilibrios y apoyar proyectos socialmente necesarios. Para ello debe asumir un papel subsidiario, complementario al de la iniciativa privada. Resulta especialmente importante que el poder público llegue donde no alcanza la iniciativa privada. De esta manera, su principal función sería la de fomentar en primer lugar la iniciativa y el autoempleo. Suscribir convenios de colaboración con las empresas agrarias más dinámicas es una estrategia que ya se está llevando a cabo, con un éxito notable, en algunos países destacados por su fuerte capacidad de exportación. Vincular los proyectos de investigación a las necesidades simultáneas de los sistemas de producción y de comercialización constituye otro de los elementos fundamentales de la misma estrategia. Por igual motivo resulta vital una política de formación y de apoyo a los grupos menos favorecidos. En aquellos casos en los que no existan condiciones para participar en el proceso económico, debe implementarse un mecanismo transparente y eficaz de ayuda a la marginalidad mediante un tipo de salario social que sea percibido sólo por quienes no tengan otra forma de ganarse la vida y, siempre, a cambio de la realización de tareas necesarias para el bien común de la sociedad.

Una necesidad vital de cualquier sociedad es incorporar las nuevas generaciones al mundo de la empresa, a los procesos de producción, y al mercado laboral. Las sociedades que adopten mayor protagonismo en estas tendencias tendrán una mejor posición para poder emplear a su población en actividades rentables y estarán mejor situadas para liderar los procesos de distribución en los que se genera "la parte del león" en términos de valor añadido.

Ir por delante o ir por detrás del proceso: he ahí la cuestión. ¿Será capaz Andalucía de entender y asumir este reto?

Segunda Parte: Una aplicación a Andalucía

5. Evolución de la política agraria andaluza: del productivismo al ruralismo

Como no podía ser menos, y ya lo indicábamos al principio de este trabajo, ante todos los cambios que acabamos de analizar, también el campo andaluz está inquieto y desconcertado. Afectado por una serie de perturbaciones, la sensación de crisis y de perplejidad es creciente. Se trata, seguramente, de un "síndrome" en buena parte coincidente con el de otras regiones españolas y europeas. Pero en esta región reviste, sin duda, unos caracteres peculiares que conviene tener en cuenta; en efecto, nos atreveríamos a hablar de una cierta "excepcionalidad

rural de Andalucía". Enumerar los rasgos que definen dicha excepcionalidad nos llevaría aquí demasiado lejos. No pretendemos afirmar que los problemas que acucian al mundo rural andaluz sean más graves o más perentorios que los de Castilla-León, Galicia o el País Valenciano, por ejemplo, pero la importancia y peculiaridad de lo agrario en Andalucía son indiscutibles. Sin embargo, hay que reconocer que algunos procesos en curso en Andalucía son específicos y presentan algunas características interesantes.

El tipo de evolución de las políticas públicas del gobierno autonómico andaluz permite distinguir varias etapas con sus características peculiares (19). Ciñéndonos a las políticas agrarias, dos son los períodos más significativos que denominaremos -simplificando- "productivista" y "ruralista". El primero coincide con la etapa de preparación para la adhesión a la CEE y con los primeros años de incorporación a la Política Agraria Comunitaria. El discurso dominante era que había que aprovechar las potencialidades que el ingreso en la Comunidad significaba para el sector agrario andaluz: por tanto, había que procurar producir más, dado que el sector primario era una de las pocas fortalezas de la economía regional.

Conviene tener en cuenta que, de alguna manera, para Andalucía todo el proceso de incorporación a la PAC se ha producido "a destiempo". Durante muchos años, a causa de la imposibilidad de adherirnos a la CEE por motivos políticos, la región no gozó del acceso libre de sus productos más competitivos a los mercados comunitarios. Sin embargo, tras la transición democrática, en los primeros años de la década de los 80, la perspectiva de la adhesión de España a la CEE, se presentaba como halagüeña. Agricultores, estudiosos y administración nos hacíamos bastantes ilusiones sobre un impacto que habría de ser globalmente favorable para nuestra región (20). La imposición en el propio Tratado de Adhesión de períodos transitorios relativamente desfavorables (21)

(19) PORRAS NADALES (1993) ha realizado una sugerente periodificación desde el campo de la teoría política.

(20) Entre las numerosas publicaciones, a título de ejemplo, permítasenos de nuevo la autocita: Cfr. LORING, J; GODOY, L.; ROMERO, J.J. (1984).

(21) Resumiendo mucho, períodos transitorios (de liberalización comercial) más cortos para los productos llamados "continentales" (aquellos en que nuestro país y Andalucía eran menos competitivos frente a la CEE) y más largos en aquellos sectores llamados "mediterráneos", sectores fuertes de nuestra agricultura (aceite de oliva, frutas y hortalizas) así como en el controvertido sector de la pesca marítima.

para las producciones punteras andaluzas, no parecía deber desanimarnos: al fin y al cabo, era sólo una cuestión de tiempo. Pasado el período transitorio, nos habríamos de encontrar en igualdad de condiciones comerciales, pudiendo así disfrutar de las indudables ventajas comparativas de muchas de nuestras producciones. Sin embargo, las cosas evolucionaron de tal manera que, cuando se tenía que haber producido la "cosecha" de los máximos beneficios comunitarios para el sector agrario andaluz, la crisis de la PAC lo cuestiona todo y "cambian las reglas del juego". Lo menos que se puede decir es que, en la adhesión a la CEE, realmente, Andalucía no ha tenido suerte...

Esta etapa productivista (22), cuyo exponente principal fue el Consejero de Agricultura Miguel Manaute, quedó muy expresivamente materializada en la polémica Ley de Reforma Agraria de la Junta de Andalucía. Los objetivos esenciales de la Ley eran aumentar la producción, el empleo y la renta del sector agrario, aprovechando el indudable margen de maniobra aún disponible, mediante una serie de medidas -las "coactivas", que llegaban hasta la expropiación de uso o arrendamiento forzoso, fueron las más polémicas- que fomentaban la intensificación productiva.

Aparte de la "batalla legal" desencadenada contra la Ley de Reforma Agraria por sus opositores, y de su escaso apoyo político y social, fueron los conocidos cambios en el contexto mundial de los mercados agrarios y la profunda reforma de la PAC, que en 1991 se materializa en los conocidos "Documentos MacSharry", los factores que de alguna manera dieron al traste con la etapa productivista.

Se produce, pues, un giro significativo, y el segundo período se caracteriza por una política que denominaremos "ruralista". Su impulsor desde la administración autonómica fue el nuevo Consejero de Agricultura y Pesca, Leocadio Marín. Al cesar éste, su sustituto, Luis Planas, continuó la misma línea, ya que, precisamente bajo su mandato, la nueva filosofía de esta etapa quedó de alguna manera sintetizada en el proyecto de "Plan de Desarrollo Rural Andaluz", integrando el concepto de modernización de la agricultura en el marco más amplio del desarrollo rural.

(22) Un texto expresivo de las ideas dominantes en aquellos años es la conocida obra colectiva del GRUPO E.R.A. (1989). Quizás pueda ser significativo que de las personas que participaron en los debates y en la redacción del Grupo ERA, 5 o 6 ocuparon, poco después de publicado el libro, cargos relevantes en la Consejería de Agricultura.

Cuadro 1.- Del "productivismo" al "ruralismo"

	C.E.E	ANDALUCIA
<p>"PRODUCTIVISMO"</p> <p>Prioridad: intensificación, productividad, rentas dinerarias...</p> <p>Resultados negativos: excedentes, mala distribución, deterioro medioambiental, problemas con el GATT, etc.</p>	<p>POLITICA DE PRECIOS Y MERCADOS</p> <p>PAC "CLASICA"</p>	<p>POLITICA DE ESTRUCTURAS</p> <p>REFORMA AGRARIA</p>
<p>"RURALISMO"</p> <p>Prioridades: calidad de vida, control medioambiental, diversificación productiva, mantenimiento de la población, etc.</p>	<p>REFORMA DE LA PAC</p>	<p>PLAN DE DESARROLLO RURAL ANDALUZ</p>

6. Andalucía en la vía del desarrollo rural

Con el objetivo de poner en marcha una política regional de Desarrollo Rural, por iniciativa del presidente de la Junta de Andalucía, en 1992 se constituyeron una mesa de concertación sobre el Desarrollo Rural Andaluz y un Grupo de Trabajo encargado de elaborar y redactar las "Bases para un Plan de Desarrollo Rural de Andalucía". Con este trabajo se pretendió disponer de un documento que sirviera como punto de partida para un debate regional sobre los problemas

del mundo rural y sus posibles soluciones. Dicho documento (23) fue presentado por el propio presidente de la Junta de Andalucía, en Córdoba, el 9 de marzo de 1993, calificándolo de "una respuesta valiente, concreta y matizada que se propone superar los problemas actuales e iniciar un proceso alternativo de transformación e impulso del mundo rural".

Más tarde, el ADES (Acuerdo para el Desarrollo Económico y Social de Andalucía) -firmado el 17 de mayo de 1993 por el presidente de la Junta, el presidente de la Confederación de Empresarios de Andalucía y los secretarios generales de CC.OO. y de UGT de Andalucía- incluiría entre sus actuaciones la elaboración consensuada de un Plan de Desarrollo Rural, a partir de las ideas contenidas en las Bases, ampliamente aceptadas por la sociedad andaluza.

Tras el consiguiente debate y definición de estrategias de actuación, en el seno del propio Gobierno andaluz, un año después, el 15 de marzo de 1994, el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía dio su visto bueno al texto del proyecto de Plan de Desarrollo Rural para Andalucía (24). Posteriormente dicho texto fue entregado a las organizaciones empresariales y sindicales firmantes del ADES y presentado en el Parlamento Andaluz el día 5 de abril del mismo año.

El Plan de Desarrollo Rural Andaluz no ha podido liberarse de componentes electoralistas, enfrentado el gobierno regional a unas elecciones autonómicas en junio de 1994 y siendo fundamental para él el apoyo rural. Nació por ello con una inevitable dosis de oportunismo político, pero al mismo tiempo debe, de alguna manera, materializar la voluntad del ejecutivo andaluz (y nacional) (25) de afrontar con ideas modernas y financiación abundante los problemas endémicos del campo. Puede decirse que, leído en estricta clave política, el PDRA juega de hecho un papel muy similar al que en su momento jugó el Proyecto de Reforma Agraria del gobierno del entonces Presidente de Andalucía, Rafael Escuredo, como baza decisiva en la consolidación del poder socialista en nuestra región.

(23) Cfr. VARIOS (1993). Las BASES fueron coordinadas por Eduardo RAMOS y José J. ROMERO; la dirección facultativa corrió a cargo de Pedro RUIZ AVILES; el equipo básico de trabajo estuvo compuesto por: Fernando CIRIA, Eusebio GARCÍA MANRIQUE, Domingo GÓMEZ OREA, A. Casimiro HERRUZO, Manuel MOLERA, Eduardo MOYANO, Eduardo RAMOS, José J. ROMERO, Pedro RUIZ AVILÉS, y Francisco VALLEJO de OLABARRIA.

(24) Sólo existe, que nosotros sepamos, un texto mimeografiado de este proyecto. Cfr. JUNTA DE ANDALUCÍA (1994).

(25) Cfr. a nivel nacional el informe preparado para el MAPA por CUADRADO, TIÓ y OTROS (1992).

Nada de esto debe escandalizar, y sería un ejercicio de hipocresía rasgarse las vestiduras por esta instrumentalización política del PDRA. Pero también sería de lamentar que ello sirviera para desnaturalizar, sacrificándolo al legítimo interés político a corto plazo, un proyecto estratégico que debe tener un horizonte de largo plazo, digamos de 5 a 10 años, y emprender acciones de gran envergadura y de gran calado destinadas a transformar, mediante una verdadera ruptura histórica, el tejido productivo y social del medio rural andaluz.

7. El contenido básico del PDRA

Coincidiendo con el proceso de puesta en marcha del Plan de Desarrollo Rural Andaluz, y a raíz de la fuerte repercusión social que han tenido determinadas conductas relacionadas con el subsidio agrario y el PER; en particular, los numerosos fraudes detectados en el mismo, se ha generalizado una cierta tendencia a considerar que el PDRA es de alguna manera "el sustituto del PER". Nada más lejos de la realidad. La constitución prácticamente coincidente de una Ponencia de la Comisión de Agricultura y Pesca del Congreso de los Diputados para estudiar la reforma del actual sistema del Plan de Empleo Rural y el Subsidio Agrario pudo de alguna manera alimentar esta confusión. Ahora bien, ni en su concepción, ni en su elaboración, se ha pretendido tal cosa (26).

Habrà que esperar que, a pesar de la inestabilidad política regional (y nacional), los agentes políticos y sociales tengan la capacidad de superar intereses partidistas y anteponer a cualquier otra consideración los intereses futuros de la región. Si esto es posible, quedará claro que el subsidio agrario y el PER nacieron con voluntad de resolver conflictos de tipo coyuntural y que el PDRA persigue objetivos de largo plazo. Así pues, ni son lo mismo, ni son excluyentes.

El texto del PDRA aprobado por el Consejo de Gobierno expone con claridad lo que podría llamarse "la filosofía" del PDRA. Para ello define, ante todo, las tres *metas* siguientes:

- * la generación de empleo en el medio rural,
- * el aumento del nivel de renta de su población
- * y la mejora de sus condiciones de vida y trabajo.

(26) Sobre este tema nos manifestamos en la comparecencia ante dicha Ponencia del Congreso de los Diputados. Cfr. RAMOS Y ROMERO (1994).

Todo ello con el propósito de mantener el mayor nivel posible de dicha población en el marco de la sociedad rural andaluza, de lograr un alto grado de equidad social y de propiciar una integración más armónica entre los mundos rural y urbano de Andalucía.

El posicionamiento político que definen las metas se plasma en la definición de unos objetivos más concretos denominados *líneas estratégicas del PDRA*. Dichas líneas se centran en:

- * la dinamización de la sociedad rural: su finalidad es fomentar el liderazgo local, el asociacionismo y la participación de los propios interesados en su propio desarrollo;

- * la formación y cualificación de su población: se trataría de hacer un considerable esfuerzo formativo del capital humano en el mundo rural andaluz, condición indispensable para superar su tradicional dualidad social y para salir de una cierta "cultura asistencial" que tiene el peligro de generalizarse;

- * la diversificación productiva, que tendrá como objetivo potenciar el desarrollo de las actividades no agrarias en el medio rural; según los distintos espacios, se potenciará el desarrollo de actividades cinegéticas, actividades variadas de ocio y turismo rural, artesanía (cerámica, etc), reforestación, prevención de incendios, industria agroalimentaria en general y de productos específicos de calidad, en particular etc.etc.

- * la modernización de las actividades económicas, participando en un porcentaje creciente del valor añadido de los productos y mejorando la competitividad y la calidad de los productos y servicios de la región; en este ámbito, la modernización agraria deberá ocupar un papel central;

- * la equidad territorial pretende compensar los desequilibrios aún existentes en la dotación de infraestructuras (comunicaciones etc.) y servicios básicos para la población (educación, sanidad, etc);

- * la recuperación del patrimonio rural: bajo este epígrafe se intenta luchar por la conservación de elementos culturales, de formas locales de producir, de patrimonio arquitectónico, folklórico y de ecosistemas o paisajes valiosos, etc;

- * y la cooperación administrativa e institucional: se pretende articular las acciones de los distintos niveles de la administración que tiene como lugar de actuación el medio rural, luchando por evitar la frecuente descoordinación de las intervenciones públicas en el territorio.

En la *instrumentación* del Plan se concede una especial importancia a la participación colectiva a través de un protagonismo importante de los Grupos de

Desarrollo Rural (GDR) (27). El funcionamiento de estos GDR se basa en la fórmula del “partenariado social” concediendo el protagonismo principal a la iniciativa privada. En palabras del propio Plan, esta fórmula se concibe como:

“...el establecimiento de un marco conjunto de colaboración en donde actúen de forma asociada diferentes niveles administrativos, empresas privadas, asociaciones profesionales, grupos de interés económico y cualquier otro agente socioeconómico preocupado por mejorar las rentas, el empleo y la calidad de vida en el medio rural” (28).

Para la *Previsión Financiera*, el PDRA aprovecha la oportunidad que supone la financiación extraordinaria del nuevo Marco Comunitario de Apoyo, como instrumento de la Política Regional de la Unión Europea, correspondiente al período 1994-1999. La existencia de una política de desarrollo rural propia, constituye para Andalucía un argumento esencial para disponer de un volumen de fondos que permite tomar en serio la perspectiva de futuro del Plan. A partir de los acuerdos políticos logrados a la altura de la primavera de 1994, se diseñó un esquema financiero asociado a tres grandes ejes de actuación.

El resumen para el período 1994-1999 aparece en el cuadro nº 2. La simple lectura de sus epígrafes permite hacerse ya una idea de cuáles son las prioridades asumidas por el proyecto de PDRA.

Al tratarse de un documento elaborado por un grupo de expertos, y a sabiendas de que no somos neutrales por haber participado en su elaboración, nos atrevemos a opinar que el documento “Bases para un Plan de Desarrollo Rural Andaluz” posee una más sólida armazón teórica y una coherencia interna más marcada que el propio texto del Plan. Se trataba de un discurso que podríamos calificar de “abierto” y “moderno”, más académico que político (aunque no faltaban las tomas de posición sobre cuestiones candentes), muy en la línea de los debates actualmente en curso entre los colectivos intelectuales y profesionales más autorizados en el ámbito de la Unión Europea (29), y dentro de

(27) Se trata de una metodología inspirada claramente en la adoptada por el conocido programa LEADER de la Unión Europea. Dicho programa se ha aplicado, con éxito desigual, en 9 comarcas andaluzas.

(28) PDRA (1994), p. 81.

(29) En diciembre de 1992 un grupo de 20 franceses de todas las tendencias reunidos en Seillac elaboraron un manifiesto que vio la luz en abril de 1993 y que ha tenido un eco notable, por supuesto en Francia, pero también en otros contextos europeos. La *Revista de Estudios*

las obvias limitaciones que siempre afectan a documentos de estas características, algunas de las cuales mencionaremos en seguida.

Cuadro 2. Aplicación de los recursos financieros del PDRA.

<i>EJES y Actuaciones del PDRA</i>	<i>Millones de pts.</i>
EJE I: Movilización social y cultural. * Dinamización del mundo rural. * Formación profesional. * Patrimonio rural y cultural.	63.403,63
EJE II: Modernización y diversificación productiva. * Agricultura y ganadería. * Industria. * Sector forestal. * Turismo. * Protección del Medio Ambiente	287.599,03
EJE III: Equidad territorial. * Infraestructuras. * Equipamientos y servicios colectivos. * Servicios sociales.	170.358,90
TOTAL	521.361,56

Agrosociales, con muy buen acuerdo, publicó el texto íntegro en el n° 165 correspondiente a julio-septiembre de 1993 (pp. 177-193). Personalidades tan conocidas como Michel Debatisse, Alain Delaunoy, Philippe Lacombe, Bertrand Hervieu, Louis Malassis o el propio Edgar Pisani, por citar sólo algunos, formaban parte de este rico y variado foro de "sabios agro-rurales". Como continuación y, de alguna manera, consecuencia de aquel texto germinal y de las reuniones y debates libres que este grupo de personas ha continuado manteniendo, Edgar Pisani ha redactado, incorporando las ideas del grupo, un pequeño libro: Edgar PISANI. Groupe de SEILLAC (1994). Es muy significativa la coincidencia de propósitos, filosofía e incluso lenguaje del documento de Bases con el ese coetáneo y ya famoso primer "Manifiesto del Grupo de Seillac" y con las citadas ulteriores reflexiones publicadas por Edgar Pisani y emanadas del propio grupo o con el muy comentado reciente libro de Bertrand HERVIEU (1993).

Aunque es indudable que el espíritu y la filosofía que inspiraron el documento de Bases han sido esencialmente conservados en el texto del Plan que hemos comentado, este último pierde sin duda la profundidad y la visión sintética del diagnóstico de los problemas rurales andaluces y reduce considerablemente el horizonte en que se inscribe y el número de las actuaciones propuestas, evitando por otro lado comprensiblemente entrar en ciertos temas polémicos (como la famosa reforma del subsidio agrario y el PER), que se dejan interesadamente para ser tratados en sus ámbitos competenciales correspondientes.

Con ocasión de la aparición de las Bases, y ante las expectativas despertadas por la propia solemnidad con la que el gobierno andaluz hizo su presentación, los movimientos sociales y políticos, así como algunos círculos intelectuales o universitarios, se manifestaron abundantemente a partir de la publicación del texto. Que ese debate público tuviera lugar era precisamente uno de los objetivos fundamentales explícitamente manifestados de las Bases y de él debería haber surgido un cierto consenso sobre la estrategia a seguir. A condición que en dicho debate se tuviera ante todo en consideración el interés general (lo que no siempre ha sido el caso) y que se abriera realmente a la participación de los propios colectivos rurales interesados.

Evidentemente, los autores de las Bases actuamos con cierta comodidad, al no tener que cargar con la responsabilidad de los costes políticos de las medidas sugeridas, y al no tener que preocuparnos de cuantificar (¡ni de recabar!) los recursos necesarios (siempre escasos y necesitados de dolorosos arbitrajes) para poder llevar a cabo las acciones de desarrollo propuestas. Como se expresó gráficamente en el propio acto de presentación del documento de Bases, este último documento era una especie de "Carta a los Reyes Magos", en la cual estaba permitido soñar y pedir sin limitaciones ni restricciones. Era, en cierto modo, inevitable que, "al ponerle letra (¡números!) a la música" de las Bases, el Plan tuviera que tomar opciones y que llevara a cabo arbitrajes propios de un documento más estrictamente político.

Para terminar, de manera sintética, el cuadro siguiente nº 3 ilustra expresivamente los avatares del camino recorrido por el Plan.

Cuadro 3. EL "ITINERARIO" DEL PDRA
<i>Mayo de 1991:</i> Leocadio Marín sustituye a Miguel Manaute al frente de la Consejería de Agricultura y Pesca.
<i>24 de junio de 1992:</i> Leocadio Marín constituye en Córdoba un grupo de trabajo "para elaborar un documento de reflexión que sirviera como punto de partida para un debate regional sobre los problemas del mundo rural y sus posibles soluciones".
<i>9 de marzo de 1993:</i> Presentación en Córdoba de las "Bases para un Plan de Desarrollo Rural Andaluz".
<i>17 de mayo de 1993:</i> Firma del Acuerdo para el Desarrollo Económico y Social de Andalucía (ADES).
<i>Diciembre de 1993:</i> Luis Planas sustituye a Leocadio Marín en la Consejería de Agricultura y Pesca.
<i>15 de marzo de 1994:</i> Visto bueno del Consejo de Gobierno al texto del proyecto de Plan de Desarrollo Rural de Andalucía (PDRA).
<i>5 de abril de 1994:</i> Presentación del PDRA en el Parlamento.
<i>12 de Junio de 1994:</i> Elecciones autonómicas. Cambio de gobierno. En agosto Paulino Plata es nombrado Consejero de Agricultura y Pesca.
<i>14 de febrero de 1995:</i> Debate y aprobación en el Parlamento del PDRA.

8. Consideraciones finales

Como hemos visto, el mundo rural está experimentando cambios profundos en las sociedades industriales avanzadas. El mundo rural andaluz no es una excepción a estos cambios, encontrándose ante una encrucijada de características similares a las que viven los demás países de la Unión Europea. No obstante, el caso de Andalucía presenta la particularidad de tener que afrontar la actual crisis en una situación de mayor dependencia respecto de la actividad agraria, con un grave problema de paro estructural y en un momento en que su

agricultura no ha alcanzado los niveles de modernización, eficiencia y organización que caracterizan a la mayoría de aquellas otras regiones europeas. Como consecuencia, Andalucía tiene un margen de maniobra más reducido para intentar salir airoso de la presente situación de crisis.

En esta situación es inevitable que el desarrollo del mundo rural andaluz deba plantearse sobre la base de seguir impulsando la modernización de la agricultura, tanto en su dimensión productiva, como comercial y de transformación, pero movilizand o también todos los recursos disponibles para dinamizar económicamente otras actividades distintas de las agrarias y generar el empleo que el sector agrario no puede proporcionar por sí solo.

Tras la redacción y primera aprobación del PDRA, corresponde al Gobierno andaluz la iniciativa del impulso planificador, superando las permanentes tentaciones de electoralismo y cortoplacismo, tentaciones que por cierto también acosan a los grupos opositores, a los sindicatos, etc. También debe proveer los medios necesarios para una participación activa de todas las instituciones y agentes que corresponda según el tipo y rango de cada propuesta. Habrá que prestar especial atención al propósito del PDRA de fomentar y permitir la participación de los agentes locales y de las instituciones de nivel subregional, así como de la iniciativa privada, en la puesta en marcha de las acciones que desarrollen eficazmente las propuestas del PDRA.

Ahora bien, después de haber redactado la mayor parte del presente comentario, se han producido en el panorama político andaluz acontecimientos decisivos para la marcha del proyectado Plan (véase Cuadro 3): a) ante todo, las elecciones autonómicas de junio de 1994, con la consiguiente pérdida de la mayoría absoluta por parte del Partido Socialista; b) asimismo, el "parón" debido al subsiguiente cambio de gobierno, con el relevo del Consejero de Agricultura y Pesca (Luis Planas fue reemplazado por Paulino Plata) y de gran parte del anterior equipo de la Consejería, produciéndose los consiguientes -y censurables- "cortes" y "descoordinaciones" entre los nuevos administradores y los cesantes; c) la constitución de una Consejería de Medio Ambiente, con la segregación de importantes competencias de la de Agricultura y Pesca, en asuntos como la política forestal; d) por último, y no menos importante, las conocidas dificultades del Partido mayoritario para gobernar en minoría. Todo ello, y una cierta falta de claridad de ideas en el nuevo equipo, se ha traducido en una evidente paralización de estos proyectos, a pesar de las reiteradas manifestaciones públicas del nuevo Consejero y de sus colaboradores.

Una vez más se constata la falta de continuidad de las políticas públicas, y la ausencia de un verdadero seguimiento de las mismas, como ocurre con demasiada frecuencia en los proyectos y planes económicos gubernamentales (30). Es desconcertante la proliferación de planes que se presentan “a bombo y platillo” y que luego se olvidan (tanto por el gobierno como por la oposición...) por los cambios políticos o simplemente por la presión de acontecimientos con frecuencia puramente coyunturales, anecdóticos o sensacionalistas.

En cualquier caso, seguimos pensando que esos lamentables vaivenes coyunturales no modifican el fondo de la cuestión. Al poder contar con una reflexión como la de las Bases y con un Plan de desarrollo rural, aunque sea sólo en proyecto, la Comunidad Autónoma de ha adelantado a otras regiones españolas y europeas; al menos están sembradas las semillas de lo que podrá ser una línea de indudable futuro para el desarrollo regional. A condición, sin embargo, de que no se llegue demasiado tarde; en efecto, en este ámbito -a pesar de lo que diga la canción- si “lo importante es llegar”, no llegar temprano puede significar simplemente estar parados...

Como dice el PDRA en su resumen conclusivo, que hacemos nuestro:

“El propósito del PDRA de configurarse como un impulso de dinamización del mundo rural a través de la mejora de la eficiencia productiva y de la calidad de vida de la población rural y de la sociedad andaluza en su conjunto que debe ir más allá de la coordinación entre Administraciones. Es necesario que la sociedad rural de Andalucía sienta como suyos los objetivos del Plan y tome conciencia del momento de cambio que atraviesa todo su entorno. Un cambio que plantea nuevas funciones y necesidades para el mundo rural y a las que este Plan pretende dar una respuesta valiente y decidida y capaz de ilusionar al conjunto de la sociedad andaluza”.

¿Seremos capaces de hacerlo en una tierra donde el individualismo es una característica de nuestra forma de ser? Se trataría, ni más ni menos, de reconocer que:

“Nuestra forma de vida está implicada en la simple cuestión de cómo tratamos la tierra, que es, después de la gente, nuestro máspreciado recurso” (31).

(30) Cfr. PORRAS NADALES (1993), loc. cit.

(31) SCHUMACHER (1978), p. 99.

Bibliografía

- ATIENZA, L. (1993). "Política Agraria estructural y desarrollo del mundo rural en España". *El Boletín*, nº 2, pp. 69-76.
- BARCELÓ, L.V. (1993). "Reforma de la PAC y política agraria no común". *Información Comercial Española*, nº 720-721, agosto-septiembre, pp. 3-5.
- BRUNDTLAND, G.H. (Dir.) (1987). *Nuestro futuro común*. Alianza, Madrid, 1989.
- CEÑA, F. (1992). "Transformaciones del mundo rural y políticas agrarias". *Revista de Estudios Agro-Sociales*, nº 162, pp. 11-35.
- CEÑA, F. "El desarrollo rural en sentido amplio". En Eduardo Ramos y Pedro Caldentey (Edits.). *El desarrollo rural andaluz a las puertas del siglo XXI*. Consejería de Agricultura y Pesca, Junta de Andalucía. Colección Congresos y Jornadas nº 32, Sevilla, 1993, pp. 25-40.
- COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1988). *El futuro del mundo rural*. Comunicación de la Comisión al Consejo de Ministros. COM (88) 501 final. Bruselas, 17 de octubre de 1988.
- COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1991). *Evolución y futuro de la PAC*. Comunicación de la Comisión al Consejo de Ministros. COM (91) 100. Bruselas, 1 de febrero.
- COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1993). *Crecimiento, competitividad y empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI. Libro Blanco. Boletín de las Comunidades Europeas*, Suplemento 6/93.
- CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO (1993). *Río 92. Programa 21*. Ministerio de Obras Públicas y Transporte, Madrid.
- CONSEJO DE REDACCIÓN (1994). "Mercado y solidaridad: a propósito del acuerdo del GATT". *Revista de Fomento Social*, nº 193, enero-marzo, pp. 3-21.
- CUADRADO, J.R., TÍO, C., Y OTROS (1992). *La problemática del mundo rural español*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid.
- CUBERO, J.I. Y MORENO, M.T. (Dir.) (1991). *Agricultura del siglo XXI*. Mundi Prensa, Madrid.
- ETXEZARRETA, M. (1992). "¿Hacia dónde va el desarrollo rural?". Ponencia presentada en el *Simposio sobre el futuro del mundo rural español*, marzo de 1992, El Escorial (Madrid). (Mimeo).
- GOBIERNO VASCO (1992). *Plan estratégico rural vasco*. Gobierno y Diputaciones forales del País Vasco. Junio de 1992.
- GRUPO E.R.A. (Estudios Rurales Andaluces) (1980). *Las agriculturas andaluzas*. Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación, Col. Estudios, Madrid.
- GRUPO DE SEILLAC (1993). *Le petit livre terre*. Fondation pour le progrès de

l'homme, París. Edición española: *Revista de Estudios Agro-sociales* (1993), nº 165, julio-septiembre, pp. 177-193.

HERVIEU, B. (1993). *Les champs du futur*. François Burin, París.

JUNTA DE ANDALUCÍA (1994).- *Plan de Desarrollo Rural de Andalucía 1994-1999*. (Mimeo).

JUSTE, A. (1993). "La imagen de la agricultura ante la opinión pública". *El Boletín*, nº 9, Madrid, pp. 6-14.

LÓPEZ BELLIDO, L. y ROMERO RODRÍGUEZ, J. (1993). "La reforma de la Política Agraria Común. Repercusiones en Andalucía". En José J. ROMERO y Adolfo RODERO. *España en la CEE: del Acta Unica al Tratado de Maastricht*. ETEA, Córdoba, pp. 215-240.

LORING MIRÓ, J. (1992). "Crisis de la agricultura capitalista y crisis del capitalismo". *Revista de Fomento Social*. nº 187. Julio-septiembre, pp. 265-286.

PISANI, E. Groupe de SEILLAC (1994). *Pour une agriculture marchande et ménagère*. Editions de l'Aube. s/l, 1994, 191 pp.

PORRAS NADALES, A. (1993). "El diseño de las políticas públicas en el contexto autonómico: el caso de Andalucía". *Revista de Fomento Social*, ETEA, nº 191, julio-septiembre 1993, pp. 373-374.

RAMOS, E.; ROMERO, J.J.; RUIZ AVILÉS, P. (1993) "El debate sobre el futuro del mundo rural andaluz: el documento de Bases". *Revista de Estudios Regionales*, nº 35 enero-abril, pp. 183-204.

RAMOS, E. y ROMERO, J.J. (1993) "La crisis del modelo de crecimiento y las nuevas funciones del mundo rural". En Eduardo Ramos y Pedro Caldentey (Edits.). *El desarrollo rural andaluz a las puertas del siglo XXI*. Consejería de Agricultura y Pesca, Junta de Andalucía. Colección Congresos y Jornadas nº 32, Sevilla, 1993, pp. 11-24.

RAMOS, E.; ROMERO, J.J.; RUIZ AVILÉS, P. (1993) "El desarrollo rural andaluz (I y II)". *Diario 16 de Andalucía*, 12 y 13 de mayo.

RAMOS, E. y ROMERO, J.J. (1994). "Dieciocho tesis sobre paro rural, subsidio agrario y PER en Andalucía": Texto mimeografiado de la comparecencia ante la Comisión de Agricultura, ganadería y pesca del Congreso de los Diputados. Madrid, 8 de abril de 1994.

RODERO, A.; THEOTONIO, V.; ROMERO, J.J. (1987). *Autonomía e integración Europa: una nuevo marco para la política agraria andaluza*. Instituto de Desarrollo Regional. Universidad de Sevilla.

RODERO, A. y ROMERO, J.J. (1993) "El sector agrario". En MARTIN, Manuel (Dir.). *Estructura económica de Andalucía*. Espasa-Calpe, Barcelona, pp. 285-321.

ROMERO RODRÍGUEZ, J.J. (1993). "Los límites del crecimiento después de la cumbre de Río: Más allá del desarrollo sostenible". *Revista de Fomento Social*, nº 189, enero-marzo.

ROMERO RODRÍGUEZ, J.J. (1992) "Crisis de la agricultura capitalista y crisis del capitalismo. Un comentario". *Revista de Fomento Social*. nº 187. Julio-septiembre, pp. 287-296.

SÁNCHEZ LÓPEZ, A.J. (1992) "Incertidumbres y cambios en el sector agrario andaluz". *Revista de Estudios Regionales*, nº 32, pp. 227-260.

SUMPSI, J.M.; PÉREZ YRUELA, M. Y OTROS (1988). *La Reforma Agraria*. Cuadernos y Debates, nº 10, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

SUMPSI, J.M. Y TÍO, C. (1988). "La Política Agrícola Común y su impacto regional en España". *Papeles de Economía Española*, nº 34, 359-376.

SUMPSI, J.M. (1993). "Medio ambiente y desarrollo rural". En Eduardo Ramos y Pedro Caldentey (Edits.). *El desarrollo rural andaluz a las puertas del siglo XXI*. Ed. Consejería de Agricultura y Pesca, Junta de Andalucía. Colección Congresos y Jornadas nº 32, Sevilla, 53-80.

SCHUMACHER, E.F. (1978). *Lo pequeño es hermoso*. H. Blume, Madrid.

TÍO SARALEGUI, C. (1993). "Crítica de la reforma de la PAC". *Información Comercial Española*, nº 720-721, agosto septiembre, pp. 19-27.

VARIOS AUTORES (1993). *Bases para un Plan de Desarrollo Rural Andaluz*. Consejería de Agricultura y Pesca. Junta de Andalucía.

VARIOS AUTORES (1993). *La reforma de la PAC*. *Información Comercial Española*. Nº 720-721, agosto-septiembre.

VARIOS AUTORES (1994). *Sector Agrario. Bajo el signo de la incertidumbre*. Nº monográfico. *Papeles de Economía Española*. FIES-CECA, nº 60-61, 320 págs.