

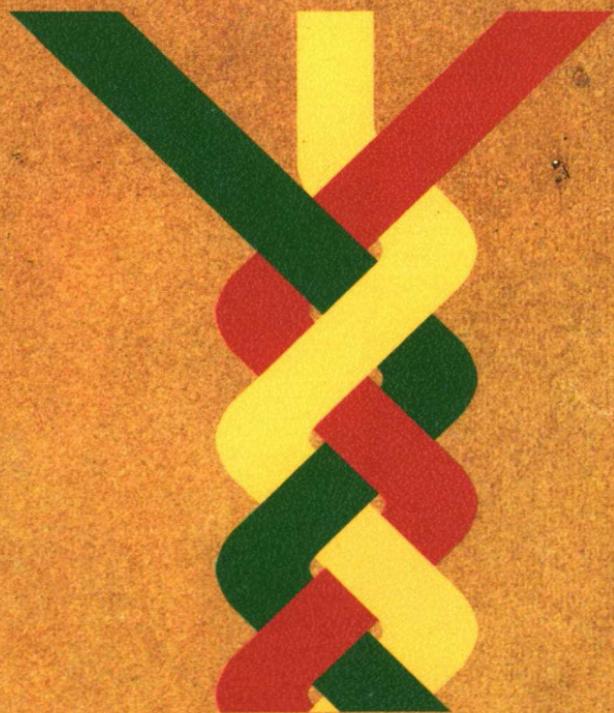
Hacia un nuevo sistema rural

serie
Estudios

Ministerio de
Agricultura, Pesca
y Alimentación

Secretaría
General Técnica

Eduardo Ramos Real
Josefina Cruz Villalón
(Coordinadores)



Nº 99

V-9372

Hacia un nuevo sistema rural

**Eduardo Ramos
Josefina Cruz
(Coordinadores)**

© Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación

Imprime: De Arellano, S.A.

Méndez Alvaro, 63 - 28045.- Madrid

Diseño cubierta: Jaime Nieto

Publicaciones del:



MINISTERIO DE AGRICULTURA PESCA Y ALIMENTACION

SECRETARIA GENERAL TECNICA

CENTRO DE PUBLICACIONES

Paseo de la Infanta Isabel, 1 - 28071 Madrid

NIPO: 251-94-059-0

ISBN: 84-491-0099-2

Depósito legal: M.3.224-1995

INDICE

	<u>Págs.</u>
PRESENTACION	9
INTRODUCCION	15
I. EL ENFOQUE SISTEMICO DEL DESARROLLO RURAL	25
1. El espacio rural europeo entre la ruptura y el desarrollo <i>Bertrand HERVIEU</i>	27
2. Para una concepción sistémica del desarrollo rural <i>Eduardo RAMOS, José J. ROMERO</i>	49
3. Planteamientos económicos del desarrollo rural: una perspectiva histórica. <i>Felisa CEÑA</i>	91
II. UN NUEVO MARCO DE POLITICA AGRARIA E INTERCAMBIOS	131
4. Las orientaciones recientes de la Política Agraria en la Unión Europea. <i>Nely JAZRA BANDARRA</i>	133
5. Implicaciones de la nueva Política Agraria internacional para el sistema agrario español. <i>Carlos TIO</i>	157
6. Una visión crítica de las políticas agrarias españolas en el contexto internacional. <i>Miren ETXEZARRETA</i>	169
7. Política Agraria en el día después <i>Luis Vicente BARCELO, Raúl COMPES, José María GARCIA-ALVAREZ COQUE</i>	203
8. El desarrollo rural en el contexto de la Unión Europea <i>Laureano LÁZARO ARAUJO</i>	237
III. LOS GRANDES SUBSISTEMAS RURALES	239
9. Bases ecológicas de los estilos de agricultura y del uso múltiple. <i>Juan GASTO, José E. GUERRERO, Francisca VICENTE</i>	259
10. Actividad agraria y sustentabilidad en el desarrollo rural. El papel de la investigación-extensión con enfoque sistémico. <i>Javier CALATRAVA</i>	303

	Págs.
11. La modernización agraria ante el reto de la competitividad. <i>Cristóbal LOVERA</i>	329
12. El desafío del sector agroalimentario: un reto de competitividad. <i>Fernando RAMOS</i>	345
13. Desarrollo rural y espacios naturales protegidos. <i>Josefina GOMEZ MENDOZA</i>	381
14. Políticas agro-ambientales en Gran Bretaña. <i>Martín WHITBY</i>	411
15. Potencialidad de la industria ambiental en el medio rural. <i>José M^a SUMPSI</i>	429
IV. LA PLURIACTIVIDAD RURAL	457
16. Pluriactividad rural en Europa: El proyecto "Rural Change in Europe". <i>John BRYDEN</i>	459
17. Mecanismos e instrumentos de la iniciativa comunitaria LEADER-II. <i>Carlos BELTRAN</i>	483
18. Perspectivas y nuevas orientaciones del turismo rural. <i>Pedro RUIZ AVILES</i>	495
V. ESTRATEGIAS REGIONALES MEDITERRANEAS	517
19. Estrategias agrarias y el papel de la pluriactividad desde una perspectiva socioeconómica en diferentes ámbitos mediterráneos. <i>Sophía EFSTRATOGLOU</i>	519
20. El modelo argelino de integración de las zonas rurales al desarrollo global. <i>Hamid AIT AMARA</i>	545
21. La población y el desarrollo rural: una visión andaluza. <i>M^a Carmen OCAÑA</i>	563
22. Efectos del PER sobre la oferta del trabajo rural <i>Jose Luis FERNENDEZ CAVADA LABAT y Sigfredo ORTUÑO PEREZ</i>	605
23. Plan de Desarrollo Rural de Andalucía: (PDRA) <i>Critóbal HUERTAS</i>	627
24. Algunas reflexiones sobre el PDRA. <i>João MOSCA</i>	641
25. Las agriculturas productivas: una visión crítica del regadío andaluz. <i>M^a José PRADOS</i>	661
26. Aplicación y aplicabilidad de la PAC en la ganadería extensiva andaluza. <i>Rocío SILVA</i>	689

27. El Programa LEADER y su aplicación en Andalucía. <i>Esperanza CARO</i>	709
28. El Programa LEADER en Andalucía; cuatro visiones desde dentro <i>Antonio CHACON, Miguel GONZALEZ, Manuel GUTIERREZ, Antonio PERALES</i>	741
Epílogo	759
Índice de Gráficos y Mapas	
Índice de Cuadros	

PRESENTACION

La agricultura es, antes que nada, la relación con el territorio y, a través de ella, la expresión de una cultura, de una forma de vivir. La actividad agroganadera ha tenido como objetivo primordial el abastecimiento de alimentos a la población. Así ha sucedido durante siglos. Y la economía de los espacios rurales se ha basado en buena medida en la producción de alimentos, mientras que la agricultura ha sido la actividad sobre la que gravitaban el desarrollo de esos territorios y la gestión del espacio. De esta manera se ha ido conformando el paisaje rural de Europa. Agricultura y gestión del territorio han sido dos funciones que han ido de la mano: dos caras de una misma moneda. La perfecta armonía entre ambas actividades ha sido responsable, en gran medida, del equilibrio del resto del sistema económico.

Sin embargo, aunque la producción de alimentos haya prevalecido durante mucho tiempo, la agricultura ha jugado otros importantes cometidos en los procesos de desarrollo de las naciones modernas. Desde una perspectiva de largo plazo destaca la capacidad del medio rural y de la actividad agraria para amortiguar desequilibrios del sistema y adaptarse a los grandes cambios con una mayor flexibilidad que otros sectores. Por eso, afirmar que el sector agrario es un *activo estratégico* de un país implica manifestar esta realidad, con independencia de los desajustes del mercado.

La evolución de las sociedades ha ido modificando las formas de hacer agricultura y la integración de esta actividad en el sistema rural. Las evoluciones en los modelos de consumo han exigido importantes modificaciones en las funciones de producción. El impacto que la agricultura intensiva ha causado al medio en pocos años ha despertado la alarma en amplios colectivos. El divorcio entre la función productora y la gestión del medio ha originado innumerables desajustes que deben corregirse para que la agricultura más

productiva pueda convivir con la de bajo impacto y ambas se articulen convenientemente.

La importancia que la agricultura sigue teniendo para España es algo que no admite dudas. Sin embargo, los meros datos estadísticos no permiten establecer su verdadero interés. Las evoluciones de la población activa o de la aportación del sector al Producto Nacional no expresan ni el acervo de conocimientos depositados en las gentes del campo, ni la potencialidad de los espacios rurales; unos y otras son la expresión del activo rural y de ellos depende, en cierta medida, la sustentabilidad de la sociedad. Es por esta razón que aceptar el debilitamiento de la actividad agraria significaría, además de los problemas relacionados con el equilibrio de la balanza de pagos o con la seguridad alimentaria, un importante riesgo de resquebrajamiento del modelo de sociedad que queremos.

Así, la preocupación por conseguir un sector fuerte continúa siendo hoy una prioridad básica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Pero es evidente que el quehacer público debe adaptarse a las mutaciones del medio, para contribuir mejor a su objetivo esencial. Por ello, aunque la atención al sector sea una constante a lo largo del tiempo, los objetivos e instrumentos del apoyo público a la agricultura han ido evolucionando en la medida en que lo hacían la sociedad y su entorno. Y por eso nadie discute que la desaparición o transformación de organismos ejecutores de la política agraria signifique otra cosa que la adecuación del sector público a procesos en constante evolución. Desde la perspectiva de nuestros días no se explica la existencia del Servicio Nacional del Trigo, por poner sólo el ejemplo de un organismo que llegó a desempeñar un papel importante y que no es ya otra cosa que un recuerdo entre los agricultores.

Desde la adhesión de España a la hoy Unión Europea, se han venido precipitando una serie de acontecimientos que han afectado de manera importante al papel de la Administración pública en la regulación del sector agrario y a los propios objetivos de la política agraria. La doble centrifugación de competencias hacia Bruselas y hacia las Comunidades Autónomas fue el primer elemento de una serie de cambios de gran trascendencia para nuestro sector agrario. La introducción de los estabilizadores marcó un punto de inflexión en el tipo de política agraria que había venido practicándose desde los años 50. El productivismo a ultranza y el apoyo público a la intensificación habían llevado a una situación de excedentes estructurales que era difícil imaginar cuando se firmó el Tratado de Roma.

Aparte de otros efectos negativos no deseados, la incentivación de la intensificación dejó de tener sentido ante dos hechos incuestionables: la superación de la tasa de autoabastecimiento de productos agrarios de la UE y los desajustes producidos en los mercados internacionales por las restituciones a la exportación. Una vez puesto en tela de juicio el objetivo productivista era lógico observar los efectos a los que había dado lugar. La idea de que la Política Agraria Común era víctima de su propio éxito empezó a cundir entre la opinión pública, y la sociedad comenzó a cuestionar algunos de los sagrados pilares de la PAC:

La Comisión de la UE se hizo eco de los problemas que apuntaban en el horizonte y sacó a la luz en 1988 un documento de un tono que contrastaba con el utilizado hasta el momento. Con «*El futuro del mundo rural*», se quería transmitir una inquietud: la de que la hipertrofia de la agricultura había alcanzado un tope en el binomio productividad/protección ambiental (*crecimiento versus sustentabilidad*) y que, por tanto, el mecanismo básico de apoyo al sector agrario debería transformarse profundamente en los próximos años, desencadenando una serie de efectos importantes en el campo. Dibujada esa situación convenía empezar a plantearse cómo resolver los problemas que aparecían en un medio rural al que iría llegando cada vez menos dinero público por la vía de precios garantizados. Al tono ruralista del documento le acompañó un claro enfoque ambientalista. Uno y otro sugerían posibles líneas maestras de futuras políticas comunitarias.

Por aquel entonces nuestro sector agrario se enfrentaba al período transitorio, previsto en el Tratado de Adhesión, mientras se debatía por mejorar su competitividad. La publicación del llamado *libro verde* sentó la postura de la Comisión ante la ya inevitable reforma de la política agraria llevada a cabo en la Europa comunitaria. La Reforma de la PAC de 1992 significó definitivamente la modificación de las reglas del juego sin que el sector agrario español pudiese completar su proceso de ajuste. La reestructuración coincidió con el inicio de la crisis y, lógicamente, el impacto disparó la alarma en algunos agentes del sector. El sistema de ayudas directas introduce un elemento de distorsión que no ha habido tiempo de digerir, pero que podría comprometer el esfuerzo modernizador en algunas de las zonas agrarias de mayor potencial de nuestro país.

Por otra parte, la mundialización de la economía va a provocar importantes cambios en el panorama de los intercambios agrarios internacionales que conocemos hoy. El Acuerdo Final de la Ronda

Uruguay del GATT añade complejidad a un escenario ya espinoso. La arancelización de los mecanismos de protección europea, la eliminación progresiva de las restituciones o el porcentaje de acceso mínimo, son algunas de las cuestiones con las que tendrá que aprender a convivir el sector agrario. Ante estos cambios algunos sectores se verán menos protegidos que otros. Precisamente aquellos que no fueron contemplados en la reforma del 92 son los que deberán hacer frente al menor nivel de protección y los que, por tanto, precisarán de un mayor esfuerzo para mejorar su competitividad.

Incertidumbre es, posiblemente, una de las palabras que mejor plasman el sentir de una buena parte de los agentes del sector. La reducción del número de agricultores, la práctica desaparición del empleo fijo en la agricultura o la reducción de costes por la vía de reducir el empleo de inputs, son algunas de las respuestas que se están produciendo desde el lado de la oferta. Otro elemento añadido (de incertidumbre) lo constituye la posibilidad de un notable incremento de la *demanda solvente* de alimentos provenientes de países muy poblados, principalmente asiáticos, de rápido desarrollo. Según algunas estimaciones no es imposible que en el espacio de quince o veinte años se asista a un período en el que el precio de los alimentos encare una secuencia de subidas derivadas de esta expansión de la demanda. La posibilidad de que el barbecho actúe como elemento regulador de la oferta de cereales hasta ese momento apunta en la dirección de evitar la desactivación de la agricultura más allá del mínimo inevitable.

La diferencia entre producto agrario y producto alimentario constituye uno de los puntos de referencia para superar la actual situación de crisis de la agricultura comercial con garantías de futuro. El espectacular desarrollo que está teniendo la moderna distribución, dominada por cadenas multinacionales, constituye un fenómeno nuevo que modifica los fundamentos de competitividad basados en la ventaja comparativa y obliga a replantearse la forma de entender el negocio de la producción de alimentos en las sociedades actuales. En este proceso se asiste simultáneamente a un reagrupamiento de las empresas y a una ampliación de los mercados. El dinamismo demostrado por los eslabones superiores de la cadena agroalimentaria contrasta con el estancamiento que se observa en los niveles inferiores. Y sin embargo, la situación ofrece nuevas posibilidades a las pequeñas y medianas empresas que sean capaces de insertarse en los nuevos flujos y que puedan si-

tuarse con ventaja en nichos comerciales, tanto a nivel regional como europeo.

Ante las convulsiones que vive el mundo es hoy particularmente importante reflexionar sobre el futuro de nuestra agricultura: ¿qué modelo de agricultura queremos? y ¿qué estamos dispuestos a hacer para conseguirlo? Aunque a algunos pueda extrañar, la respuesta a estas preguntas no corresponde al sector agrario en exclusiva. Por el contrario es una responsabilidad colectiva de la sociedad. Definir ese modelo exige de un debate amplio, que se está produciendo ya en otros países vecinos, y que es una labor simultánea a la definición explícita de las nuevas funciones del medio rural para la sociedad del siglo XXI y al diseño de los instrumentos de política de apoyo correspondientes.

Las carencias históricas de nuestra agricultura para afrontar un futuro marcado por la competitividad cuentan con dos importantes iniciativas legislativas: la ley de modernización de explotaciones y la ley de interprofesiones. Una y otra pretenden aportar instrumentos convenientes para que el sector los utilice en beneficio de la transformación que requiere dicho escenario.

La necesidad de superar los problemas del sector agrario no deben enmascarar el camino por el que discurre el futuro del medio rural. Hay que romper definitivamente con la confusión entre el sector agrario y medio rural. Aunque uno y otro se necesitan y complementan, hoy no se puede seguir considerando ya la misma cosa, aunque las interrelaciones son profundas y abundantes. No es posible pensar en la modernización de la agricultura sin que se desarrolle el medio rural, como resulta imposible mejorar éste sin lograr una agricultura más competitiva.

Pero el carácter estratégico del mundo rural pivota también sobre otro elemento: la gestión del espacio. Las iniciativas de modernización agraria no sólo no deben considerarse independientes de la nueva función territorial, sino que constituyen un todo indisoluble. Los nuevos planteamientos del desarrollo rural recogen la necesaria dependencia de las actividades de diferente índole en el desarrollo de los espacios rurales. La integración de la sociedad rural en el conjunto de la economía pasa por considerar al medio rural como un sistema complejo que debe encontrar la forma de insertarse en los procesos de desarrollo global.

El debate sobre el futuro rural fue lanzado por el MAPA en 1992 a iniciativa de la Secretaría General de Estructuras y se plasmó en la presentación pública, por parte del vicepresidente del Go-

bierno, del resultado de un trabajo de reflexión colectiva: *El desarrollo del mundo rural en España*. Desde entonces han ido sucediéndose las aportaciones al tema a la vez que las Administraciones Públicas han aumentado su atención y preocupación por las iniciativas dirigidas en esa dirección.

En esa misma línea, la aparición del libro *Hacia un nuevo sistema rural* es a la vez necesaria y oportuna. Necesaria porque introduce la perspectiva sistemática en el desarrollo rural, estableciendo las relaciones entre los diferentes subsistemas que lo componen; y oportuna porque surge en un momento adecuado en el que se van a aplicar los programas operativos del Marco Comunitario de Apoyo, se van a aprobar las propuestas al programa LEADER, se están reformando la Organización Común de Mercado de sectores mediterráneos, se está debatiendo el proyecto de ley de modernización de explotaciones se ha aprobado el de interprofesiones agrarias y se debe llegar a un consenso sobre el empleo de agua en la agricultura vinculado al Plan Hidrológico Nacional. Desde el enfoque sistémico del desarrollo rural todos estos procesos se encuentran relacionados y este libro puede ayudar a esclarecer tan complejos problemas.

España ha ido sufriendo los efectos impredecibles de las crisis generadas por otros países que disfrutaron de los períodos de *vacas gordas* de la PAC y gracias a ellos reestructuraron su sector agrario. Sería bueno que no sucediese igual en la política de desarrollo rural emergente. Como país moderno deberíamos ser capaces de hacer lo contrario en este punto: liderar el proceso de elaboración de la nueva política comunitaria, de forma que se ajuste lo mejor posible a nuestras necesidades. Con ello sería posible articular un modelo de desarrollo rural basado en el equilibrio y en la calidad de vida, compatible con una agricultura moderna y competitiva que se adaptase a las necesidades de los países mediterráneos. Pero este esfuerzo corresponde a toda la sociedad española y no sólo a la Administración: habitantes urbanos, colectivos de agricultores, autoridades locales, inversores y empresarios, planificadores, etc., deben responder al reto que se nos presenta de cara al próximo siglo.

LUIS ATIENZA SERNA
*Ministro de Agricultura,
Pesca y Alimentación.*

INTRODUCCION

Las convulsiones que sufren la agricultura y el mundo rural no pueden ni deben considerarse algo pasajero o de importancia menor. Por el contrario, ambas son manifestaciones de los cambios que está experimentando la sociedad postindustrial. Algunos autores ven en ello los efectos de un determinado modelo de crecimiento y, por tanto, una conclusión lógica del proceso seguido en las últimas décadas.

En particular, los problemas que viven en la actualidad la agricultura y el mundo rural europeos se interpretan, en cierta forma, como el efecto de un "*exceso de éxito*" de la política agraria productivista, practicada por la Unión Europea.

La crisis del mundo rural se manifiesta a través de síntomas de obstinada persistencia a lo largo del tiempo: la continuada reducción de la actividad económica y social en el medio rural; su menor capacidad para emplear mano de obra; el progresivo empeoramiento de los términos de intercambio entre las zonas rurales y las regiones urbanas, que constituyen la clave de la profundización de las diferencias de desarrollo entre unas y otras; la continuada sangría de población, que está creando verdaderos vacíos poblacionales y zonas prácticamente desérticas.

La preocupación por las diferencias de renta entre la agricultura y otros sectores económicos llevó, en una primera instancia, a la aplicación de medidas proteccionistas basadas en los precios agrarios. La Política Agraria practicada por la Comunidad Europea en los años sesenta y setenta es una buena prueba de ello. Sin embargo el éxito del sistema fue pasajero. En la década siguiente comenzaron a manifestarse sus grandes contradicciones. Entre ellas, el elevado coste presupuestario de tal política; la profundización de los desequilibrios que se pretendían corregir; la aceleración del ritmo de despoblamiento de las áreas rurales; las distorsiones creadas en los mercados internacionales por las restituciones a la exportación; el injustificado impacto ambiental de muchas prácticas agrarias, etc.

Nuevos planteamientos teóricos y prácticos empiezan a manifestarse a medida que se vislumbra el inicio de la crisis. En base a ellos, la actividad agraria comienza a dejar de ser considerada el eje fundamental de los patrones de acumulación y de reproducción de la economía rural moderna; las subvenciones y las ayudas a la agricultura son vistas como cargas que las políticas económicas no parece que puedan continuar manteniendo *ad infinitum*; la creciente preocupación conservacionista pone de manifiesto los impactos negativos que la práctica de una agricultura intensiva está teniendo sobre el medio ambiente, así como el efecto que el abandono de ciertas prácticas culturales tiene sobre la conservación de los paisajes rurales.

Ante la evidencia de que se ha agotado el viejo modelo la sociedad demanda ahora nuevas funciones al mundo rural; y, así, se entiende que la crisis del mundo rural no es exclusivamente sectorial. Por el contrario, se interpreta como una crisis de integración del mundo rural en el actual modelo de sociedad. Debido a que este hecho no es claramente percibido por los agentes sociales y económicos, el mundo rural presenta notables dificultades para responder a las nuevas demandas. Y en esta dificultad parece radicar uno de los principales obstáculos para llegar a encontrar un nuevo papel en la distribución de funciones que reclaman los nuevos tiempos.

La propia Comisión de la Comunidad Europea dio la primera voz de alerta sobre el problema que se avecinaba en 1988, con su conocido documento *El futuro del mundo rural*. Este trabajo constituye una reflexión global que introdujo una óptica de largo plazo y un planteamiento no exclusivamente agrario. Desde entonces la realidad (reforma de la PAC, ronda Uruguay del GATT, apertura del Este, emergencia de nuevos competidores, etc.) ha venido dando la razón a dicha voz premonitoria. En 1991 la Comisión publicó su conocido documento *Evolución y futuro de la PAC*, en el que exponía que la necesaria e inmediata reforma de la PAC iba a generar una crisis agraria a la que convenía anticiparse apuntando posibles soluciones. Dos situaciones preocupaban particularmente en aquél momento. Por una parte, los fuertes desequilibrios regionales intracomunitarios, que la anterior política agraria no había sabido resolver, y que se veía acentuada por la incorporación de Irlanda, Grecia, Portugal y España. Por otra parte, la situación de clara desventaja de los pequeños agricultores tras la liberalización de los mercados.

La combinación de las condiciones de zona desfavorecida y de pequeña explotación hacía pensar en una acentuación de los problemas que afectarían más a las zonas rurales deprimidas. Porque, efectivamente, la reforma de la política agraria *strictu sensu* no se hizo esperar. La presión ejercida por la opinión pública internacional sobre la Unión Europea, al hilo de las negociaciones del GATT, actuó como detonante para precipitar una reforma que ya era necesaria. Se dice que Estados Unidos ganó la batalla de la imagen internacional, abanderar la causa de los países subdesarrollados, y que la UE tuvo que condenar a la parte más frágil de su agricultura.

A partir de ese momento el Desarrollo Rural, empieza a ser considerado como una necesidad social y política en Europa. Pero el principal problema de esta necesidad es que no se dispone de un cuerpo de doctrina elaborado, sobre el que montar posibles políticas futuras en tal sentido. Así, en los países de la Unión Europea se vienen desarrollando iniciativas de reflexión y debate, trabajos de investigación y acciones públicas y privadas que procuran, de diversas formas, abordar la crisis del mundo rural y sus posibles soluciones a través de diversas propuestas de desarrollo rural. En España el M.A.P.A, gracias al trabajo de un grupo de intelectuales y profesionales relacionados con el mundo rural, publicó en 1992 el llamado libro blanco del mundo rural: *El desarrollo del Mundo Rural en España*. De igual modo, la transcendencia de los problemas agrarios y rurales en la Comunidad Autónoma Andaluza justifica la preocupación de su sociedad y de la Junta de Andalucía por el tema. Esta preocupación se plasmó en una serie de iniciativas entre las que destaca la publicación en 1993 de las *Bases para un Plan de Desarrollo Rural Andaluz*. Otras iniciativas en la misma dirección han ido apareciendo en gran parte de la geografía europea.

En resumen: existe un alto grado de consenso sobre las causas, la naturaleza y la profundidad de la crisis del mundo rural, así como en la necesidad de abordar acciones de desarrollo rural como vía de solución. Sin embargo, y a pesar de las múltiples iniciativas que en este terreno se están llevando a la práctica en Europa Occidental, no existe convergencia sobre los mecanismos e instrumentos para hacer operativas tales estrategias. En consecuencia, el trabajo teórico se hace así especialmente necesario para avanzar en la construcción de un modelo que no existe en la actualidad y que resulta imprescindible para la formulación de políticas adecuadas.

En los últimos años la mayoría de los trabajos científicos sobre el tema se orientan en tres líneas principales. La primera, pretende

aportar “*hipótesis auxiliares*” a los modelos vigentes en el sentido de reducir sus efectos y sus externalidades negativas, principalmente sociales y medio ambientales, con la menor alteración posible de las “reglas del juego”. Esta corriente de pensamiento defiende conceptos y políticas amplias, donde los supuestos de equidad social, sustentabilidad económica y ecológica, cohesión territorial y participación comunitaria, constituyen elementos intrínsecos a los procesos de desarrollo y, por lo tanto, los modelos económicos deben integrar políticas y estrategias que logren alcanzar estos objetivos. El desarrollo rural es concebido como un proceso de largo plazo y pretende compatibilizar la modernización y la competitividad de la economía rural con los objetivos sociales y medioambientales mencionados. Los defensores de esta corriente de pensamiento poseen argumentos teóricos que indican la viabilidad del modelo. Sin embargo persisten grandes lagunas en cuanto a la instrumentalización y cuantificación de determinados conceptos.

Una segunda corriente se distingue en la conceptualización del proceso de desarrollo. Considera que los factores no económicos son fundamentales y plantea el desarrollo como un proceso de cambio social donde los individuos, organizados o no, constituyen las fuerzas motoras del desarrollo. En términos prácticos, muchos de los defensores de esta corriente plantean que el desarrollo debe enfocarse mediante el aprovechamiento de los recursos ociosos, generando procesos “*desde dentro*” y basado en la movilización de las iniciativas locales.

Una tercera, considera que el mercado y las técnicas contables no representan la complejidad de las relaciones económicas y sociales. Para estos autores, la racionalidad del sistema se basa en la maximización de utilidades por unidad de recurso natural empleado, así como en la conservación, cuantitativa y cualitativa, de esos recursos. Existen diversas tendencias: En un extremo, la ecológica “radical” que defiende la agricultura de tipo casi tradicional y autárquico con el regreso a las formas de producción intensivas en mano de obra y con la utilización de material biológico autóctono. En el extremo opuesto, los ecológicos más “blandos” persiguen el punto de encuentro entre el proceso de modernización y la conservación de los recursos.

La primera y la tercera corrientes de pensamiento prevén que la administración pública y la sociedad debe de tener funciones específicas en el proceso de desarrollo, aunque, en cada una de ellas, sus funciones puedan ser de diferente naturaleza. Sin negar el papel

del mercado se apunta que, por sí sólo, no realiza la mejor asignación de recursos, por lo que al sector público le debe corresponder el papel de corregir las distorsiones provocadas por el desarrollo. Para esta corriente, los efectos negativos sociales y medio ambientales, son resueltos a través de intervenciones del poder público ya sea a través de planes de desarrollo económico específicos, ya sea por medio de programas sociales y medio ambientales o de regulación de la actividad productiva.

A pesar de sus aparentes contradicciones, las tres corrientes no son totalmente incompatibles en la medida en que ninguna rechaza los supuestos teóricos de las demás. Con excepción de las tendencias más radicales, los supuestos se integran en paradigmas conceptualmente más o menos amplios (el mercado dentro de una concepción global del funcionamiento de las sociedades) o con niveles de importancia diferenciados (importancia de los factores económicos y no económicos en el desarrollo y el papel del Estado).

En los últimos años se empieza a detectar una posibilidad de convergencia entre las corrientes en ciertas cuestiones básicas. En primer lugar, en lo referente al esfuerzo de reducir las externalidades negativas del crecimiento económico sobre el medio rural, los nuevos procesos de desarrollo deben incorporar los principios de sustentabilidad y equidad. Para garantizar la cohesión territorial, el desarrollo rural se debe integrar en el actual modelo de sociedad aportando soluciones de carácter global. Efectivamente, el desarrollo rural debe contribuir al desarrollo global de la sociedad trascendiendo de lo que pudiera parecer una actuación local o puntual. El desarrollo rural está estrechamente relacionado con la evolución del conjunto de la economía y con la organización de la sociedad civil, en la medida en que la sociedad tiene cada vez más la capacidad de decidir sobre las estrategias de desarrollo. En este extremo reside la gran dificultad de un esfuerzo que pretende transformar el mundo rural, integrándolo en el conjunto sectores y siendo elemento imprescindible en el equilibrio de la sociedad.

En segundo lugar, es evidente la gran heterogeneidad que presenta el mundo rural. Por ello no es posible pensar en soluciones únicas ni uniformes; sino que se requiere, necesariamente, que las políticas de desarrollo incorporen elementos diferenciales que atiendan a los rasgos propios de cada zona. Para ello resulta de gran importancia la adecuada caracterización de las dinámicas económicas y sociales específicas, como paso para establecer la viabilidad de las estrategias futuras. Este aspecto refuerza la necesidad de la participación real de la población rural en el esfuerzo de desarrollo.

En este terreno se considera que la formulación consensuada de los objetivos, constituye la forma más deseable de puesta en marcha de las estrategias que pretenden aportar soluciones a la crisis del mundo rural. Sin embargo a nadie se le escapa la dificultad de alcanzar el *umbral de activación* para estas iniciativas participativas, cuando el contexto en el que se deben propagar se caracteriza por fuerte desvertebración y apatía. El éxito de este proceso dependerá fundamentalmente de la capacidad de integrar el nuevo desarrollo rural en el proceso global de cambio de los modelos económicos y sociales.

El mundo académico ha contribuido y lo continúa haciendo, al debate teórico y al esfuerzo de diseño operativo de las estrategias de desarrollo rural. Manifestación de ese compromiso la constituyen una amplia serie de trabajos teóricos y aplicados sobre la problemática rural, que están viendo la luz a un ritmo creciente en los últimos años. Y es, dentro de ese marco donde debe ser encuadrado el volumen que aquí se presenta.

Este libro recoge, básicamente, las ponencias de dos seminarios celebrados en la sede Antonio Machado (Baeza) de la Universidad Internacional de Andalucía y que se desarrollaron en el mes de septiembre de 1994.

El primero de los cursos, tenía por título *Hacia un nuevo sistema rural* y estuvo dirigido por Eduardo Ramos. Su principal propósito fue analizar y debatir los distintos elementos de conexión entre el mundo rural actual y los procesos globales de desarrollo de las sociedades modernas occidentales. Su estructura se diseñó para resaltar el necesario carácter sistémico de cualquier iniciativa de desarrollo en el mundo rural y de las actividades que se localizan en él. Para ello contó con cuatro bloques temáticos diferenciados, que se corresponden con los principales subsistemas rurales. Entre ellos se dedicó especial atención al papel del subsistema agrario-alimentario y al subsistema ambiental en un mundo que se debate entre la necesidad de competir en los mercados internacionales y de preservar su patrimonio natural. Las iniciativas comunitarias de apoyo a la naciente política comunitaria de desarrollo rural fueron planteadas en el último bloque temático del curso.

El segundo de esos seminarios estuvo dedicado a *Las Políticas Agrarias Comunitarias en la Europa Mediterránea*; fue dirigido por Josefina Cruz y contó con la codirección de Miren Etxezarreta. Su principal objetivo fue analizar las agriculturas de los países del sur de Europa en el contexto de las actuales políticas agrarias comunitarias. El seminario se centró, pues, en el análisis de las caracte-

terísticas e impactos de las políticas agrarias comunitarias, y sus sucesivas reformas, en los países mediterráneos de la Unión Europea. En el planteamiento inicial del curso se partía de las diferencias estructurales existentes entre la agricultura de los países comunitarios mediterráneos y la del resto de los países miembros y, en consecuencia, de la diferente capacidad de una y otra agricultura para adaptarse a los ajustes exigidos por la actual política agraria de la U.E. El curso contó con una primera parte dedicada al análisis de las políticas agrarias, españolas y comunitarias; una segunda en la que se presentaron aportaciones sobre Italia, Grecia, Portugal y España; y una tercera en la que se analizaron las características, aplicación y aplicabilidad de tales políticas a sectores específicos de la agricultura y el mundo rural andaluz.

A partir, pues, de las aportaciones realizadas en ambos cursos, emprendemos la tarea de edición del presente volumen, cuyo texto se ha dividido en cinco grandes bloques temáticos, que discurren desde los planteamientos generales hasta los estudios particulares, con una fuerte vocación mediterránea.

Siendo conscientes del vacío teórico en que se enclavan las políticas de promoción del medio rural, en el primer bloque, *El enfoque sistémico del desarrollo rural*, se recogen una serie de capítulos que abordan la necesidad metodológica y operativa de atender a los problemas rurales desde una perspectiva global e integradora, es decir desde una perspectiva sistémica.

En los capítulos del segundo bloque, *Un nuevo marco de Política Agraria e intercambios*, se presentan y analizan las modificaciones de la Política Agraria Común, que son las que en parte han hecho necesaria y/o han impulsado, según la perspectiva que se adopte, las políticas de desarrollo rural. Asimismo, en estos trabajos se especula con los posibles efectos sobre los diferentes sectores de la agricultura española de la actual política agraria comunitaria y de los acuerdos en el seno del GATT.

Bajo el título *Los grandes subsistemas rurales*, en el tercer bloque, se han agrupado una serie de aportaciones que tratan de superar la tradicional perspectiva sectorial del ámbito rural, de marcado carácter agrario. Así, junto a aportaciones relativas a la problemática agraria, en sentido estricto, se incluyen otras en las que se analizan el sector agroalimentario, las políticas agroambientales o los usos múltiples del territorio. Con este bloque se pretende insistir en la necesidad de considerar el mundo rural como un sistema global pluriactivo, en el que la actividad agropecuaria constituye sólo una parte, y no siempre la de mayor importancia.

El cuarto bloque está dedicado al análisis de la *Pluractividad rural*. Durante mucho tiempo, la doble actividad de los agricultores, para cuyo análisis se acuñó el término *Agricultura a tiempo parcial (A.T.P.)*, ha sido objeto, en la mayor parte de los casos, de críticas por cuanto significaba un retraso en la modernización de las estructuras agrarias y una disminución de los niveles de productividad. Hoy, por el contrario, se considera que la diversificación de actividades, por parte de los residentes en el medio rural, constituye un complemento de renta imprescindible como estrategia de mantenimiento de población en las áreas rurales, y se acuña el concepto de *Pluriactividad rural* en sustitución del primero, donde la desaparición del término "agricultura" no es casual. Bajo este planteamiento se realizan diferentes aportaciones en los capítulos que componen este bloque, desde la reflexión teórica y valoración de recursos, hasta el análisis de medidas e instrumentos, entre los que los programas LEADER constituyen en Europa un referente inexcusable.

Finalmente, en el quinto bloque: *Estrategias regionales*, se incluye un conjunto de experiencias de carácter regional. Todas ellas van referidas al ámbito mediterráneo y, en razón de la sede en la que los cursos se celebraron, destacan las relativas a la realidad rural andaluza. Sin embargo, se ha procurado que estos análisis de carácter regional superen el marco estrecho del estudio de casos e incorporen aportaciones metodológicas y reflexiones generales, que sean de interés para otras realidades.

A la hora de los agradecimientos, los editores de este volumen queremos reconocer públicamente la deuda contraída con la Universidad Internacional de Andalucía, en su sede Antonio Machado en Baeza, que acogió y patrocinó con todo tipo de facilidades la celebración de ambos cursos, gracias a su voluntad de convertirse en una Universidad especializada en temas agrarios y rurales. Gracias en primer lugar a su director Juan Gay, de igual modo a su gerente Pedro Martín, al personal de administración, Juana García, Víctor Alonso e Isabel Cruz y al de apoyo técnico por su impecable trabajo. La Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía contribuyó también con recursos financieros y apoyo institucional en la celebración de los cursos, de lo que queremos dejar constancia, así como manifestarles nuestro agradecimiento.

El mérito del correcto desarrollo de los cursos corresponde al trabajo de sus secretarios respectivos, a quienes es de justicia reconocer su dedicación y entusiasmo: Carlos García Alonso y M.^a José Prados Velasco. De igual modo queremos agradecer a los ponentes

y asistentes a ambos cursos su activa participación, con la que elevaron el nivel de los debates y contribuyeron a clarificar los temas objeto de discusión. Lo que modestamente hemos tratado de integrar en el capítulo de conclusiones finales.

Por último, la excelente acogida que la Secretaría General Técnica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación dispensó a nuestra propuesta de publicación conjunta, en la serie Estudios, ha permitido que las ideas contenidas en este volumen estén a la disposición de un amplio colectivo de lectores interesados en el tema. Los editores entendemos que este libro -donde se ha cuidado que se recogiese una proporción equilibrada de aportaciones teóricas, propuestas metodológicas y estudios de casos concretos, puede ser de gran utilidad para profesionales, académicos, estudiantes y para todos aquellos que de una u otra forma trabajan y están preocupados por el futuro y el desarrollo del mundo rural.

Los Editores: Eduardo RAMOS y Josefina CRUZ.

Ecija (a mitad de camino entre Córdoba y Sevilla), Diciembre 1994.

I. EL ENFOQUE SISTEMICO DEL DESARROLLO RURAL

1. EL ESPACIO RURAL EUROPEO ENTRE LA RUPTURA Y EL DESARROLLO¹

Bertrand HERVIEU

Director de Investigación en el CNRS
Centro de Estudios de la Vida Política Francesa
París

RESUMEN:

Hervieu considera que la ruralidad y los elementos caracterizadores más relevantes de la agricultura siguen siendo el núcleo vital del universo rural a pesar de las transformaciones actuales.

El autor articula el conjunto de la economía rural con los aspectos sociológicos, poblacionales, del territorio, con los centros poblacionales, considerando la agricultura y los agricultores como los agentes fundamentales del espacio rural. El artículo destaca la evolución de la geografía de la producción agraria, los cambios del tejido social, la evolución de los núcleos de población y considera el territorio como un elemento de integración del universo rural y de éste con el conjunto del sistema.

1. INTRODUCCION

El estrecho vínculo tejido entre los hombres, sus actividades y el suelo constituye una característica esencial de las sociedades rurales europeas. Y es precisamente esta supuesta implicación econó-

¹Los elementos contenidos en el presente artículo se encuentran, desarrollados, en: B. HERVIEU, La ruralité déracinée, *L'Évènement Européen*, febrero 1993, n° 21; B. HERVIEU, Un impossible deuil: à propos de l'agriculture et du monde rural en France, *French Politics and Society*, Harvard University, volumen 10, n° 4 FALL 1992; y B. Hervieu, *les Champs du Futur*, Ed. François BOURIN, 1993.

mica, social y cultural la que determina que se mire a esas sociedades con nostalgia, como una especie de antídoto a la modernidad, la cual separa la familia de la empresa, el lugar de trabajo del lugar de residencia, el trabajo del vínculo social, la producción física de la renta... Estas sociedades rurales siguen siendo, para muchos de nuestros contemporáneos, sociedades especiales; la agricultura continúa arraigada; el territorio rural sigue siendo "tierra"; en resumen, el gran cambio del territorio europeo ha afectado realmente a los territorios rurales en *hueco* (a través del mecanismo del éxodo) y en *relieve* (a través de los procesos de enriquecimiento y modernización), pero no les ha afectado en su fundamento. En realidad, Europa y los países que la componen no han dejado de ser la sede de una civilización agraria únicamente porque su población activa agraria haya pasado a ser minoritaria; analizando con mayor profundidad, el propio carácter de la relación con el suelo y la dinámica de las poblaciones son las que han transformado esos territorios en espacios.

2. UNA AGRICULTURA DESLOCALIZADA

El fenómeno de la deslocalización de las actividades afecta en la actualidad profundamente al sector agrícola. Como factor principal hay que citar la atracción de los centros de comercialización y de intercambio (cuencas portuarias, ejes de carreteras, centros de consumo...), así como de las fábricas de transformación y envasado de alimentos o incluso de los centros de fabricación de piensos. Este proceso de deslocalización se efectúa de dos maneras: por arriba, por así decirlo, debido a la integración de las agriculturas europeas y nacionales en la economía mundial; por abajo, debido a los cambios técnicos que tienen lugar en la agricultura.

Es curioso comprobar que el mapa mundial de la producción agraria tiende a superponerse al mapa mundial de los movimientos de población. La agricultura tiende a concentrarse en el litoral, en las grandes zonas de concentración de las comunicaciones. La geografía de las comunicaciones triunfa sobre la geología y riqueza agrónoma de los suelos, al menos parcialmente.

Una agricultura como la francesa -primera de la CEE, incluso tras la unificación de Alemania, y clasificada en segundo lugar en las exportaciones mundiales (7,7% del mercado) después de los Es-

tados Unidos (11,6%)- está situada “entre Europa y el ancho océano”².

La agricultura francesa, al igual que la danesa, la holandesa y, en una menor medida, la alemana y la española, que estaban esencialmente localizadas, han pasado a ser internacionales. Hemos visto cómo se trasladaban a Oriente Medio granjas de pollos de Bretaña. Quién sabe si el día de mañana veremos cómo se trasladan a Brasil, incluso a las zonas de producción y transformación de la soja, explotaciones enteras de cría de porcino.

El fenómeno ya conocido de la deslocalización de las industrias intensivas en mano de obra -en particular, la industria textil, desplazada a los países del Magreb y del Extremo Oriente- o de la extensión a escala mundial de ciertas actividades de servicios convertidas instantáneamente en móviles afecta también a la producción agraria.

La propia Francia conoce este fenómeno: los diez principales departamentos productores, situados todos al norte de la línea Nantes-Estrasburgo, producen tanto como los 45 más pequeños.

El mapa, además, continúa desplazándose. Hace veinte años, la producción se concentraba en el Norte, en Picardía y Bretaña. Desde entonces ha reforzado su posición el Oeste, al haber proseguido el desarrollo de Bretaña y haber aumentado la capacidad del País del Loira.

Hay que señalar además que la utilización de los consumos intermedios está aún más concentrada que la producción. Diez departamentos consumen el 30% de las compras nacionales y sólo Finisterre, el 4,8%.

— Diez departamentos suministran el 41% de la leche, frente al 32% en 1963.

— Diez departamentos aportan el 60% de la producción de porcino: una sola región, Bretaña, el 45% del total, mientras que hace veinte años sólo producía el 23%.

— Diez departamentos producen el 35% de la carne de vacuno y otros diez, cerca del 40% de los cereales.

Este doble fenómeno de concentración y especialización da lugar a un paisaje agrícola completamente transformado que ya no tiene nada que ver con la Francia en la que se producía un poco de todo por todas partes, siguiendo el ejemplo de las propias explota-

²P. COULOMB, H. DELORME, B. HERVIEU, M. JOLLIVET, P. LACOMBE (*DIR.*) - LES AGRICULTEURS ET LA POLITIQUE, París, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1990, 594 págs.

ciones, que hasta la segunda Guerra Mundial conservaron ambiciones de una cierta autosuficiencia doméstica. Ciertamente, había especializaciones, pero éstas estaban determinadas por el territorio, incluso por la tierra. No había vacas Saler en Valois ni vacas de raza limusín en Normandía. Los territorios, las razas animales, las especies vegetales, las formas de criar y cultivar y los productos estaban relacionados. Los famosos 360 quesos franceses son la expresión consumada de esta diversidad de identidades territoriales. Pero hoy sabemos que este vínculo se ha roto tanto en lo que respecta a la localización de las razas animales y especies vegetales como a los modos de transformación y elaboración de los productos acabados. El Emmenthal bretón va bien. Pero ya se sabe: ha habido que poner en marcha todo un arsenal jurídico -denominaciones de origen controlado y etiquetas- para “restaurar” una territorialización de la producción agraria que el mar de fondo económico tiende a borrar. Manteniendo las proporciones, nos encontramos ante un proceso comparable al de “traslado, concentración y estandarización” de la industria y de los servicios o incluso ante una lógica equiparable de uniformización de ciertos signos que hacen posible la construcción de casas tipo Ille-de France desde el País Vasco hasta Artois, desde Bretaña hasta Jura.

A las tierras les han sucedido las cuencas: cuenca cerealista, cuenca del vacuno de leche, cuenca del porcino..., siguiendo el ejemplo de las cuencas industriales, que han llegado a este rango como paso previo a su obsolescencia o a su traslado.

No es exagerado decir que, hacia el año 2010, un 70 a 80% de la producción agraria europea en volumen podría estar concentrada en el litoral del canal de la Mancha, de Ruán a Rotterdam, prolongándose hacia Bretaña al oeste y Dinamarca al nordeste.

La implantación de fábricas de pollos, cerdos y quizá de terneros tenderá a concentrarse en zonas portuarias, industriales y urbanas.

En los Estados Unidos, se estima que bastaría con un 4% del territorio para garantizar la cobertura alimentaria del país.

En Francia sabemos que puede concentrarse en 10 departamentos la práctica totalidad de las producciones de porcino, de aves de corral, de terneros e incluso, en parte, de cereales, sin olvidar las hortalizas.

De hecho, y es el otro aspecto de la deslocalización de la agricultura (un aspecto fundamental, hasta el punto de hacer posible lo precedente), la producción agraria ya no está ligada al suelo: a nivel

técnico, jurídico y económico es una realidad la agricultura “sin suelo” o, de forma más amplia, la producción “sin suelo”.

La empresa alemana Polhmann intenta implantar en Francia una granja gigante de 5,5 millones de pollos. La elección de la sede se ha efectuado en función de la red de autopistas. Al elegir el departamento de Marne, el promotor busca un lugar que le permita llegar a sus clientes del sur de Alemania, lo cual no le es posible con sus instalaciones del norte de Alemania. Este proyecto no es en sí mismo una innovación; Polhmann administra un complejo avícola dos veces mayor en Ohio. En Francia, bastaría con 7 u 8 instalaciones comparables a la que está proyectada para cubrir la producción de huevos al nivel actual. Nada impediría incluso que estas “fábricas de huevos” se concentrasen en tres o cuatro departamentos, cerca de los grandes puertos cerealistas, en las proximidades de los centros de consumo, junto a los grandes ejes de transporte por carretera y por avión.

Cabe imaginar asimismo que, dentro de algunos años, estas mismas fábricas se trasladen a la Europa central, a Asia... Técnica y financieramente, no hay nada que se oponga a una reestructuración total ni a un traslado completo de la producción de huevos en un período de cinco a veinte años.

Este caso ilustra perfectamente el corte total que se ha producido entre la producción agraria y el territorio.

De las primeras granjas de pollos “sin suelo” bretonas de los años 60 a la granja de pollos gigante de Polhmann, la lógica de integración, industrialización y deslocalización en juego sigue siendo la misma: ha cambiado la escala, pero no el fondo, aunque en el primer caso se recurriera a la familia agrícola para producir y en el segundo caso se prescindiera completamente de ella.

La propia expresión de agricultura “sin suelo” certifica claramente la ruptura entre agricultura y tierra.

Esto ocurre con las producciones animales y con las hortícolas, en las que el regadío y los túneles de plástico permiten tres rotaciones anuales.

Hagamos un poco de ficción: imaginemos unos invernáculos escalonados que permitan cultivar en las proximidades de las zonas de distribución pequeñas cantidades de productos frescos, “sin suelo”. Por otra parte, es en el departamento de Val-d’Oise y no en un departamento “rural”, donde el cultivo bajo plástico ha experimentado un mayor crecimiento estos últimos años.

El fenómeno está menos comprobado en el caso de los cereales y de los cultivos oleo-proteaginosos, pero está lejos de superarse el

retraso de la biotecnología, que permitiría ganancias espectaculares de productividad por hectárea.

En junio de 1990, el Centro Nacional de Jóvenes Agricultores organizó una "gran siega" en los Campos Elíseos. Allí se pudo leer la expresión simbólica de esta posible deslocalización de la producción cerealista: una siega en momento y lugar indebidos³.

El mundo agrario se ve afectado por este moderno proceso de ruptura entre el lugar de producción y el hábitat. Ya no existe cohesión entre el lugar de producción y el lugar de vida en común. Por otra parte, algunos agricultores no viven ya en su explotación. Acuden a ella cuando las labores lo requieren.

Otros disponen de superficies cultivadas en varios lugares, incluso en varios departamentos. Hace ya dos décadas -incluso cuatro en ciertos casos- que sociedades civiles de explotación agrícola con sede social en un pueblo de la cuenca parisiense explotan tierras en las Landas, en Cher, en Indre... La superposición en un lugar de la entidad jurídica, las superficies, las herramientas y el hábitat ha desaparecido.

Conviene completar esta descripción señalando la novedad que representan las formas abstractas de apropiación del suelo. Las agrupaciones territoriales agrícolas -G.F.A.-, por ejemplo, constituyen un medio de adjudicar un capital inmobiliario en forma de acciones y no de parcelas deslindadas concretas.

El propio capital de explotación resulta afectado por estas formas sociales: así se han inventado las GAEC (Agrupaciones Agrícolas de Explotación en Común), las SCEA (Sociedades Civiles de Explotación Agrícola), las EARL (Explotaciones Agrícolas de Responsabilidad Limitada), las CUMA (Cooperativas de Utilización de Material Agrícola), las SCEV (Sociedades Civiles de Explotación Vitícola); se utilizan igualmente las formas clásicas: Agrupaciones de Interés Económico, Sociedades de Responsabilidad Limitada... En Francia, más de 65.000 explotaciones revisten la forma de sociedad. En 1989 se registraron 43.600 GAEC, con una superficie media de 72 ha. Sólo ellas ocupan el 10% del territorio.

Para completar este panorama, hay que mencionar la existencia de 1.300 agrupaciones de productores, destinadas a favorecer el desarrollo técnico de los agricultores y sus relaciones con los sectores posteriores del proceso agroalimentario. Todo ello por no hablar de las cooperativas.

³ B. HERVIEU, *Les ruptures du monde agricole*, en *Regard sur l'Actualité*, la Documentation Française, n° 168, febrero 1991.

En el departamento de Marne existen actualmente 640 GAEC, 450 SCEA, 150 EARL, 250 sociedades comerciales y sociedades de hecho. Se estima -teniendo en cuenta el ritmo de crecimiento- que el 80% de los agricultores de Marne formarán parte de alguna sociedad en el año 2000⁴.

Estas formas sociales de propiedad del capital territorial o del capital de explotación -en todo o parte- constituyen también con frecuencia formas de gestión y organización del propio trabajo.

Esta explosión de sociedades no ha concluido todavía, ni en su alcance ni en su morfología. Todo hace pensar que seguirá ganando terreno -en sentido propio- y recurriendo a construcciones jurídicas cada vez menos específicamente agrícolas.

Más de un quinto de la producción agraria francesa proviene de estructuras de explotación que revisten forma social. Es probable que esta proporción se duplique de aquí a finales de siglo, teniendo en cuenta que, en 1991, la mitad de los jóvenes agricultores que se instalaron aportando capital lo hicieron en sociedad (llegando esta proporción hasta el 80% en Haute-Marne).

Abstracta, "sin suelo" y móvil: así se presenta una parte de la agricultura. Al igual que los demás sectores económicos y socio-profesionales, se caracteriza por la precariedad de su localización. En ningún caso puede ser vista, por tanto, como el antídoto a la transformación del territorio. Sin tener verdaderamente conciencia de ello, el mundo agrario y su economía han participado en este movimiento de ruptura entre la economía y el territorio.

Este descubrimiento nos desconcierta. Nos hallamos ante una transformación profunda, del mismo carácter que la que ha engendrado la crisis urbana. Este fenómeno, que se observa con agudeza en Francia y en Europa, debido a nuestra cultura agraria, no deja de ser por eso un fenómeno mundial.

3. UN TEJIDO SOCIAL ALTERADO

Ante esta transformación de la actividad agrícola, parece verse en la evolución demográfica de los municipios rurales una "reruralización" de nuestras sociedades. ¿Será todo tan simple?

Actualmente, el 27% de la población llamada rural —es decir, residente en municipios de menos de 2.000 habitantes no unidos a núcleos multimunicipales— ocupa el 85% del espacio francés.

⁴ Agriculture de Groupe, n° 236, junio 1991.

La dinámica demográfica de los espacios rurales es contradictoria.

Se ha señalado que la población rural tiene desde 1975 una tasa de crecimiento superior a la media nacional.

Al mismo tiempo, no hay que olvidar que el 45% de los municipios rurales mantienen su declive en el plano demográfico: descenso de población, descenso de la tasa de población activa, envejecimiento.

Este fenómeno da lugar a la existencia de amplios ámbitos de despoblación: la Bretaña central, el borde alejado de la gran Cuenca parisiense, en el Sur y el Este, Auvergne, Limousin, Cévennes, Pirineos. Trece departamentos están en declive rural absoluto: Creuse ha perdido 6.000 habitantes rurales y Cantal 5.000².

Los 17.500 municipios rurales en crecimiento forman amplias aureolas alrededor de las grandes ciudades. Participan en la recuperación de conjunto de grandes regiones en fuerte crecimiento: el sudeste y el frente mediterráneo, la cuenca Sena-Normandía, el Valle del Loira, los litorales.

En resumen, una buena parte de los municipios rurales presentan un acusado declive demográfico, mientras que otros, bajo la influencia del crecimiento económico urbano cercano, duplican o triplican su población en unos años. Éxodo de un lado, implosión del otro; en uno y otro caso, el antiguo equilibrio de las comunidades rurales queda roto.

Conviene hacer dos observaciones:

La evolución demográfica de los municipios rurales está ampliamente inducida por el contexto geográfico y económico concreto. Los municipios rurales aprovechan las grandes tendencias o las completan; no las modifican. Está comprobado que cuanto más penetrables, comunicados y abiertos son estos espacios rurales, mayor es su crecimiento demográfico. Tales comprobaciones, lejos de ser desesperantes, conducen simplemente a plantear en otros términos el debate sobre el desarrollo local o el crecimiento endógeno.

Por otra parte, esta evolución contradictoria conduce, paradójicamente, a un único y mismo resultado: la desaparición de las sociedades rurales por implosión o por reducción. Por un lado, estas sociedades, cuya arquitectura se basaba especialmente en un juego de uniones y alianzas de familias campesinas en un determinado lu-

² *Le Grand Atlas de la France Rurale*, Jean-Pierre de MONZA Editeur, 1989.

gar, empezaron a desaparecer el día en que, bajo el efecto de la modernización, los campesinos se convirtieron en agricultores; por otro lado, han tenido que hacer frente a aportaciones demográficas que han recompuesto su morfología o bien a descensos de población que han alterado su sustancia.

El 94% del crecimiento de la población rural registrado entre los censos de 1982 y 1990 se concentra en los municipios rurales periurbanos⁶.

Veinte años, incluso 30 años después de que acaben las obras de los nuevos bloques, de los pequeños inmuebles, aún se sigue designando, de un extremo al otro de Francia, a estos lugares como los "nuevos barrios", las viviendas protegidas, los bloques... en sociedades en las que cada casa, cada explotación y cada lugar tiene un nombre concreto. El propio lenguaje expresa esta estandarización del espacio.

El cambio y la movilidad, legibles en las cifras y en los paisajes rurales, se inscriben en los municipios de fuerte crecimiento en las fluctuaciones de sus movimientos de población, que toman la forma de una curva sinusoidal.

Se comprueba, en efecto, lo siguiente:

— Un fuerte déficit en el grupo de edad de las personas de 20-30 años, que abandonan el municipio para iniciar los estudios, empezar a trabajar o en la época de su inestabilidad afectiva. Esta fase moratoria, como la ha llamado justamente Olivier Galland⁷, se pasa fundamentalmente en la ciudad, por razones tanto económicas como culturales. Las encuestas señalan que los jóvenes acusan fuertemente la presión social y son sensibles a la intervigilancia del interconocimiento.

— Una afluencia masiva de jóvenes matrimonios de 30 a 40 años, que se trasladan al medio rural porque en éste la vivienda es menos cara, los servicios sociales son correctos y la escolarización de los niños no plantea dificultades especiales. De 1,9 millones de matrimonios instalados en un municipio rural entre 1975 y 1982, 900.000 ocuparon una vivienda nueva.

— Un déficit notorio en el grupo de edad de las personas de 40-50 años⁸.

⁶ B. KAYSER, *L'avenir des espaces ruraux choix de société et volonté politique*, Futurilles, julio-agosto 1992.

⁷ O. GALLAND, *Sociologie de la jeunesse, l'entrée dans la vie*, Colin, Paris, 1991.

⁸ *Le Grand Atlas de la France rurale*, Jean-Pierre de MONZA Editeur, 1989.

Esta evolución sinusoidal merece algunos comentarios:

1. El comienzo de la catástrofe para una gran parte de la población no cualificada, sobreendeudada, de 30-40 años de edad, que ya no puede hacer frente a los plazos cuando aparece el desempleo, un divorcio, una larga enfermedad, dificultades familiares diversas... Esta población se va a hurtadillas o bien se queda, excluida y sumida en la pobreza. Las entidades locales se enfrentan a la gestión de estas situaciones, que son nuevas para ellas.

2. La salida de los directivos intermedios o superiores, que abandonan el medio rural por razones vinculadas a su carrera o a la estrategia escolar. Se produce así una brusca pérdida de "sustancia gris", de responsables en el ámbito social y político, de líderes potenciales o efectivos.

3. Una afluencia a partir de los 55 años, a la edad de la prejubilación o de la primera jubilación, hasta los 70 años. La residencia secundaria se transforma en residencia principal, los hijos pródigos vuelven a casa.

Globalmente, el campo es cada vez más obrero; la regresión obrera es menos fuerte en el campo que en la ciudad. Y los obreros rurales están menos cualificados que los urbanos. El 38,4% de la población activa que reside en los municipios rurales pertenece a este grupo, lo que representa una cuarta parte de los obreros franceses.

Precariedad, envejecimiento, fragmentación: el mundo rural se enfrenta a las mismas cuestiones que el mundo urbano. En cierta manera, estas características determinan una prefiguración de viejas sociedades occidentales del mañana.

El error consistiría en seguir considerando los espacios rurales como espacios aparte. Con ellos ocurre lo mismo que con las afueras de las ciudades: la resolución de la crisis que atraviesan pasa por la recomposición de identidades más amplias, sin duda a escala regional.

Cuando las sociedades rurales dejan de ser autónomas es cuando se sueña con ellas, cuando se las desea y son reivindicadas. ¿No ocurre con la ruralidad lo mismo que con el medio ambiente? Es iniciando una nueva etapa de la construcción de la modernidad, y no evocando una arquitectura social que ya no existe, como se puede elaborar una nueva fisonomía. Las ciudades que actualmente progresan y atraen a la gente son las que han sabido hacer hincapié en el marco de vida, en su accesibilidad, en la ordenación de su espacio, en la valoración -con una visión moderna- de su pasado, y no

solamente en sus funciones productivas. Es una lección que hay que meditar para los espacios rurales. Si se considera que el marco de vida será en el siglo XXI lo que la producción está siendo en la segunda mitad del siglo XX, habrá que concluir que estos espacios tienen un buen futuro.

4. EL FIN DE LOS PUEBLOS

A pesar de esta evolución, la mirada sobre los espacios rurales queda determinada por un doble postulado:

Primer postulado: se diga lo que se diga y se haga lo que se haga, la agricultura sigue siendo el pivote del desarrollo rural o de la ordenación rural. Cabe imaginar, ciertamente, otras aportaciones a la vida económica y social del campo, pero la agricultura debe seguir siendo, de derecho y de hecho, el núcleo vital del universo rural.

Segundo postulado: el municipio rural multiseccional ya no constituye un escalón suficiente de desarrollo y ordenación. Un sistema de cooperaciones intermunicipales flexibles debe permitir trabajar conjuntamente a entidades territoriales comparables.

Así pues, se organiza esta colaboración, pero manteniendo la idea de que sólo puede tomar cuerpo dentro del tejido rural. Se trata simplemente de acercar municipios rurales entre sí, en ningún caso de asociar municipios rurales con municipios de carácter diferente. Tanto en la acción administrativa como en el discurso político sigue imponiéndose la idea del "tratamiento aparte" de las sociedades rurales francesas⁹. A pesar de la renovación real de los procedimientos de gestión de los espacios, a pesar de la flexibilidad, la inventiva y el dinamismo desplegado por las instancias gestoras de la agricultura, las viejas dicotomías que constituyeron la espina dorsal de la III República -rural/urbano, ciudades/pueblos, obreros/campesinos- distan de haber desaparecido. Por esto, los esfuerzos que se han emprendido dentro de la profesión agrícola, primero para reducir la ordenación rural a la financiación de las obras hidráulicas agrícolas y, después, para hacer de esta misma ordenación un instrumento al servicio de la "ruralidad", administrado sólo por los agricultores, han encontrado y encuentran todavía fuertes connivencias en el mi-

⁹ PAUL HOUÉE, *Les politiques de développement rural. Des années de croissance au temps d'incertitude*, París, INRA-Economica, 1989.

nisterio de Agricultura y en sus cuerpos, algunos de los cuales conservan la idea de que el mundo agrícola y rural únicamente puede ser administrado aparte, retirado del resto del espacio y de la sociedad. Por esto mismo, el tema de los “pueblos”, indefectiblemente asociado al de la vida campesina en el contexto francés, ha constituido y sigue constituyendo un punto de paso obligado para cualquier reflexión sobre la ordenación de los espacios.

El principal punto débil de esta perspectiva aún viva es que se desconoce la profundidad de las transformaciones que afectan a las sociedades rurales modernas y que distinguen a éstas fundamentalmente de las sociedades campesinas, a las que sólo les ata todavía su recuerdo. Ya hemos detallado algunas de estas rupturas, pero para avanzar, hay que volver sobre ciertas articulaciones lógicas de tales transformaciones, más allá de los datos inmediatos referidos específicamente al caso francés. Henri Mendras, quien identifica al “campesino” por contraste con el “salvaje” y el “agricultor”, define las sociedades campesinas a partir de cinco rasgos necesariamente ligados entre sí. Éstos forman un modelo general cuyas diferentes realizaciones a través del tiempo y del espacio han inventariado los historiadores, etnólogos y sociólogos. Son las siguientes:

1. La autonomía relativa de las entidades campesinas con respecto a una sociedad englobante, que las domina pero tolera sus originalidades.
2. La importancia estructural del grupo doméstico en la organización de la vida económica y social de la entidad.
3. Un sistema económico de autarquía relativa, que no distingue entre consumo y producción, y que mantiene relaciones con la economía englobante.
4. Una entidad local caracterizada por relaciones internas de interconocimiento y por unas débiles relaciones con las entidades circundantes.
5. La función decisiva del papel de mediación de las personas importantes entre las entidades campesinas y la sociedad englobante¹⁰.

Esta definición sociológica de la “sociedad campesina” es importante, ante todo, porque permite acabar con cualquier evocación mitológica de una “condición campesina universal”, por encima de los siglos y las civilizaciones. Hay que admitir, de una vez por to-

¹⁰ HENRI MENDRAS, *Sociétés paysannes*, París, Armand Colin, 1976, págs. 12-13.

das, que es la pertenencia a una sociedad campesina lo que identifica al campesino, y nada más. Se descarta, pues, deliberadamente cualquier tentación de identificar una “esencia” del campesino y del campesinado, y se renuncia absolutamente a hablar de una “raza campesina”, de un “eterno campesino”, de un “alma campesina”, etc. Para el sociólogo, como para el filósofo antiguo, es la ciudad la que hace al ciudadano: el hombre únicamente existe en su sociedad. Él cambia, se transforma y se disgrega según ésta cambia, se transforma y se disgrega. Al desmantelarse las estructuras de la relativa supervivencia autárquica características de la entidad local tradicional, la modernidad altera los fundamentos mismos de la sociedad campesina y se lleva consigo, al mismo tiempo, la identidad social del “campesino”. Este derrumbamiento concierne particularmente a los “pueblos”, que están siempre ausentes del discurso político sobre el espacio rural.

Si el tema de los “pueblos” constituye, aún actualmente, un contrapunto constante al tema del “desierto”, no es sólo porque siga siendo el símbolo de una sociabilidad rural constantemente celebrada por la ideología francesa (tanto como por el arte, la literatura o el cine), sino también porque ciertas cifras invitan a esperar un “nuevo desarrollo” de las unidades a escala humana que han modelado el paisaje de Francia. Ya hemos mencionado la ambigüedad de los datos de las encuestas que certifican, efectivamente, que 17.500 municipios rurales tienen una tasa de crecimiento muy superior a la media nacional o a las zonas urbanas, pero que igualmente muestran que un 45% de los municipios rurales están en declive. Las cifras son, en efecto, engañosas. Así, la expansión del turismo verde, el desarrollo de las residencias secundarias o el fenómeno del regreso a la tierra de origen pueden inflar -de manera estacional o incluso permanente- la población del lugar sin que sea lícito llegar a la conclusión de una revitalización del pueblo en cuanto marco de sociabilidad. Basta con preguntar a los alcaldes para comprender que la integración de los residentes secundarios en la vida local dista de ser fácil, aunque se esté dispuesto a reconocer que “dan vida” al pueblo.

En sentido inverso, hay casos en que la inexistencia de vida local puede permitir a un residente secundario que sólo reside esporádicamente en el municipio llegar a la alcaldía. Es lo que sucede en Lozère, por ejemplo, donde un alcalde de cada cuatro está domiciliado en un municipio distinto de aquél que administra. ¿Qué ocurre con la famosa “vida rural” cuando la aportación de nueva pobla-

ción vinculada a la industrialización viene a yuxtaponer una población obrera, sin ningún apego local, a un viejo núcleo constituido esencialmente de personas mayores y sumergido en una especie de jubilación colectiva? ¿Qué relaciones pueden establecerse entre estos pueblos petrificados y “las afueras” circundantes, sino una indiferencia masiva que puede convertirse en cualquier momento (sobre todo en período de elecciones o de conflicto social) en desconfianza, incluso en hostilidad declarada? El desarrollo de las zonas industriales y de los bloques de viviendas en las afueras de los pueblos no corresponde a una ampliación de la vida social local: no se trata de una “ampliación del pueblo”, sino de una fragmentación de formas anteriores de sociabilidad rural, debido al aumento del peso relativo de la población obrera y al rejuvenecimiento global de la población. No resulta extraño que diez o veinte años, incluso treinta años después de la construcción de los primeros bloques de viviendas de renta limitada en muchos municipios rurales, se siga hablando de “los barrios nuevos”, y llame a sus habitantes “los de los bloques”.

La fragmentación social de la identidad local se inscribe especialmente en una sectorización del espacio muy acusada: la noción de “aldeanización del desarrollo” es, en estas condiciones, muy evanescente. En un lugar, las casas se cierran antes de convertirse, en el mejor de los casos, en residencias secundarias. En otro lugar, las casas se cierran también y el centro de gravedad del pueblo se desplaza a nuevos barrios donde se trasladan simplemente las formas y ritmos de vida urbanos (desplazamientos semanales a “las grandes superficies”, fines de semana y vacaciones...): en todos los casos, para aprehender las nuevas formas de la sociabilidad local hay que romper con la mitología del pueblo como sociedad de interconocimiento cuya dimensión “a escala humana” debería favorecer el desarrollo de unas relaciones sociales más densas y más armoniosas que en la ciudad.

En esta desmitificación del tema del pueblo, no puede uno por menos de preguntarse si los pueblos agrícolas, que han conservado una vida económica propia y con ello -se supone- una vida social auténtica, no merecerían otra consideración, menos pesimista, que justificase hacer de ellos el punto de apoyo por excelencia de una política de ordenación. ¿Qué sucede con ellos? En estos pueblos agrícolas, la sociabilidad y la pertenencia a la comunidad se han construido principalmente a partir de la propiedad privada, que es la garantía última de la “unidad” local. El

municipio agrícola es ante todo, históricamente, una sociedad de propietarios privados que buscan legitimarse y defenderse unos a otros: el poder municipal constituye así “la prolongación natural del derecho de propiedad, por lo cual el municipio funciona en definitiva como un sindicato de copropietarios que vela por el respeto de la propiedad de cada uno y por el mantenimiento de las partes comunes”¹¹. La fuerza del sentimiento de pertenencia a la comunidad no se contradice, en estas condiciones, con el individualismo campesino; uno y otro van en el mismo sentido: “La relación que el individuo mantiene con su tierra es al mismo tiempo una relación como miembro de la comunidad y, al buscar su propia conservación como tal, conserva su comunidad, y viceversa”¹². No hay porqué sorprenderse de que esta sociabilidad rural, formada por vínculos de conocimiento y reconocimiento ligados al patrimonio y a las relaciones de parentela, se fragmente cuando desaparece la pequeña propiedad familiar agrícola. Allí donde hay una población agrícola importante y activa, se asiste a una modificación profunda de la relación con el territorio y con lo local, que corresponde, al menos en parte, a las transformaciones de las condiciones económicas de la agricultura.

5. TERRITORIOS DE INTEGRACION

Todas estas observaciones conducen, a fin de cuentas, a dar vueltas a la ecuación que inspira las actividades de ordenación. Desde que se planteó el tema de la “desertificación”, la problemática de la ordenación suele elaborarse a partir de los objetivos que se asignaban a la agricultura. En adelante, hay que actuar justamente al contrario: son las perspectivas que se asignan a la ordenación las que deben inspirar nuevos objetivos para la agricultura. Para avanzar en esta vía, pueden considerarse cuatro orientaciones principales: la del *marco de vida*, la de los *territorios de integración*, la de los *territorios integrados* y, finalmente, la de la *relocalización de las producciones agrícolas*.

En primer lugar, hay que sustituir la noción del campo como espacio de producción, bajo la responsabilidad única de los agriculto-

¹¹ Marcel Jollivet, Dans les communes rurales: les élections municipales, pourquoi faire? Premier Mai, n° 5, abril-mayo 1977, 21-27.

¹² MARCEL JOLLIVET, *Les collectivités rurales françaises, Tomo II: Sociétés paysannes ou lutte de classes au village*, Paris, Armand Colin, 1974

res, por la *noción de marco de vida*, que interesa al conjunto de los ciudadanos. Y con este fin, hay que tomar en serio las expectativas de los franceses con respecto a los espacios rurales. El hecho de que Francia sea el primer país del mundo por el número de residencias secundarias y por el número de días que los ciudadanos pasan en el campo no es algo secundario o anecdótico. Antes bien, indica las expectativas del cuerpo social en materia de medio ambiente, de estética del marco de vida, de preservación del patrimonio mobiliario e inmobiliario, de conservación de los paisajes: la reconquista de los centros urbanos y su rehabilitación se ha hecho, por una parte, movilizand o estas expectativas. El mismo planteamiento puede trasladarse a los espacios rurales. Para ello, en primer lugar, la conservación del país entero ha de considerarse asunto de todos. Igual que la ordenación y embellecimiento de París no conciernen sólo a los parisienses, la ordenación del espacio rural no debe considerarse asunto exclusivo de los habitantes del lugar. Por lo demás, si se considerase que sólo estos últimos están llamados a encargarse de los espacios porque son ellos los que trabajan la tierra, se estaría confiando el 50% de la superficie agrícola utilizada al 1% de la población activa francesa... Para el caso de que alguien se pregunte si los franceses están realmente dispuestos a poner dinero -y mucho dinero- en semejante empresa colectiva, cabe recordar que la parte de su presupuesto que dedican a la cultura y al ocio iguala ya a la parte que dedican a la alimentación, y que aquélla aumenta regularmente, mientras que ésta se encuentra estancada. Cabe perfectamente imaginar que una parte de estos recursos dedicados al ocio y la cultura sea destinada al mantenimiento de los espacios: ningún buen conocedor de los senderos rurales considerará inapropiado que la colectividad nacional le pida que participe en la ordenación que éstos implican. Aún nos cuesta imaginar que haga falta pagar para pasear, para escalar una cima o para disfrutar del paisaje. El romanticismo de la “gratuidad de la naturaleza” probablemente ha vivido -nos guste o no- en un universo en el que el espacio y el aire puro se han convertido en recursos escasos... Hacerse cargo colectivamente de esta situación es probablemente el único medio de luchar de forma eficaz contra la pura y simple privatización de los espacios: pensemos en el caso de Sologne (donde está a punto de prohibirse el acceso a los senderistas debido a la caza) o en la suerte del litoral. A la colectividad le corresponde pensar desde este momento en los medios que deben ponerse en marcha para reducir las desigualdades de acceso a la naturaleza que engendra tal situación.

Para justificar la necesidad de esta política de implicación financiera de los usuarios de la naturaleza -que a algunos les puede parecer chocante-, recordemos que en 1990, según la Federación Nacional de Sociedades de Ordenación Territorial y Asentamiento Rural (SAFER), la tercera parte de las tierras vendidas se vendieron a no agricultores. Estas transacciones representaban la mitad en valor de las transacciones de tierra. Sólo en Auge, en 1991, el 52% de las transacciones notificadas a la SAFER de Baja Normandía correspondían a tierras adquiridas por no agricultores. Lejos de significar un abandono, o un avance de los baldíos, estas transacciones trazan, más bien, una nueva vía para la conservación del patrimonio territorial y del patrimonio edificado. Alguien podría quejarse de la invasión de los pueblos de Lubéron por parte de los residentes secundarios: pero gracias a éstos han escapado esos pueblos de la ruina... Sabiendo que en toda Francia sigue progresando el fenómeno de la segunda residencia y que la duración de la estancia en ésta a lo largo del año tiende a aumentar, cabe considerar que ha tomado cuerpo una nueva práctica de los espacios que ninguna política de ordenación debe olvidar. Esto no significa que el campo tenga que convertirse en el decorado estereotipado del ocio de los franceses: la conservación activa de los espacios que esta práctica implica constituye un factor clave del desarrollo turístico. El “turismo verde” es precisamente la rama del turismo que ha conocido un mayor desarrollo desde hace una década. Ahora bien, desde un punto de vista estrictamente económico, no hay que olvidar que el turismo es una partida tan importante para la exportación como el sector agroalimentario. No se trata de oponer una práctica “no económica”, o secundariamente económica, a una práctica económica (la de la agricultura) de los espacios: se trata de crear una sinergia entre dos modalidades de aprovechamiento del campo.

Segunda orientación necesaria: hay que pensar en el campo como *territorio de integración*. Los agricultores son hoy minoritarios en el campo. Sin embargo, siguen considerando espontáneamente que la gestión de los espacios es asunto suyo, no sólo porque son los ocupantes activos actuales, sino también porque son los herederos de un pasado en el que tuvo lugar la victoria de los labradores sobre los señores feudales. Aun sin estar formulado, este sentimiento de titularidad de derechos particulares e inmemoriales sobre la tierra entra a veces en conflicto con los principios elementales de la cultura democrática: un hombre, un voto; una voz, un voto. Un agricultor, alcalde de su municipio, me explicaba un día que era

“natural” que él fuese alcalde, puesto que pagaba la mayor parte del impuesto sobre bienes rústicos... lo que no le impedía, por otra parte, reivindicar con energía la supresión de tal impuesto... El ejemplo ilustra la dificultad que existe, en un contexto de este tipo, para presentar el campo como territorio de integración abierto a los no agricultores que van a vivir en él y del cual deben sentirse responsables. Se requiere un cambio de las mentalidades para que vuelva a considerarse “natural” esta apertura, que constituye una condición para la salvaguarda del propio territorio. Actualmente estamos muy lejos de ello. El mundo obrero, por ejemplo, que representa el 40% de la población activa residente en los municipios rurales, no accede nunca (o accede de manera completamente excepcional) a los puestos de representación. El 40% de los matrimonios rurales son jubilados. Aunque muy activos en la vida social, no están presentes colectivamente en el debate sobre el futuro del mundo rural. Cualquier individuo, cualquier personalidad, puede ciertamente acceder a la alcaldía. Pero el hecho de que grupos enteros (grupos sociales o grupos de edad), que tienen un peso sociológico extremadamente importante, no sean considerados lo bastante cualificados para representar legítimamente a las entidades rurales crea un déficit de ciudadanía muy lamentable en el propio proyecto de revitalización del campo. El mundo rural se precia con toda razón de su capacidad de encarnar viejas y estables solidaridades, en contraposición con la atomización que caracteriza el mundo urbano: es indispensable, para la propia preservación de la calidad que constituye su fuerza de atracción, que consiga integrar a las nuevas poblaciones que acuden a vivir en él.

En el caso de los residentes secundarios que optan por ejercer su deber electoral en el campo, que manifiestan un fuerte interés por los espacios rurales y su protección y que se esfuerzan a tal efecto por ocupar puestos electivos de responsabilidad, el problema de la integración se carga, de manera más explícita que en el caso de los obreros o de los jubilados, de conflictos sociales y culturales a menudo muy ásperos. En primer lugar, porque estas personas, dotadas por lo común de un capital económico, social y cultural elevado, saben poner todos los medios necesarios para que se escuche colectivamente su opinión; después, porque sus intereses y los de los agricultores son frecuentemente divergentes: son conocidas las tormentas locales suscitadas por la implantación de un criadero de cerdos, o por la construcción de un hangar prefabricado que no se ajusta a los cánones estéticos de los recién llegados. De una y otra

parte, se pasa fácilmente de la desconfianza más o menos discreta al enfrentamiento directo, con peticiones, campañas de denuncia, intervenciones en las altas esferas y movilización de la prensa local... Pero, independientemente de la extremada torpeza con que los residentes secundarios actúan a veces como en terreno conquistado (sabiendo que los agricultores están, en este caso, desprovistos de medios para jugar a la contra), no es imaginable que el derecho a la participación activa a la vida local se les pueda medir en razón del carácter intermitente de su presencia allí. En una sociedad móvil, la ciudadanía debe poderse ejercer plenamente por mucho que la integración territorial de cada uno tenga un carácter parcial o transitorio, y la pertenencia de nacimiento -aunque tenga una antigüedad de siete siglos- no crea ni más ni menos derechos y deberes que la pertenencia de adopción. Por el contrario hay que inventar, en cada colectividad, las formas del debate colectivo en las que los intereses diferenciados, complementarios o divergentes de los distintos actores de la vida local pueden expresarse y llegar a un compromiso.

Concebir los territorios rurales como territorios de integración (entre otros) es un reto fundamental en un momento en que se desmorona ese resorte importante de la cohesión social representado por la integración a través del trabajo. El problema planteado aquí es evidentemente el del desempleo. Aparte de su propio dramatismo, en la medida en que el 10% de la población ve cómo disminuyen sus recursos y se adormecen sus capacidades, suscita también otra reflexión: por primera vez quizá en la historia de la humanidad, un trabajo realmente llevado a cabo puede ser declarado o bien "inútil", o bien útil tan sólo para "ocupar a la gente". En un universo en el que el capital sustituye cada vez más al trabajo, se mantiene un cierto número de empleos, o incluso se "reinventan" éstos (una empresa petrolera habla, por ejemplo, de "recrear" el puesto de encargado de las bombas) por razones exclusivamente sociales y casi "humanitarias". Nuestra sociedad, cuyos principales ideales se han construido, en gran parte, alrededor del tema del trabajo económicamente productivo y socialmente útil, tiene grandes dificultades para no considerar socialmente muertos a los que no tienen empleo y para valorar los puestos de trabajo cuya única función es excluir del desempleo a quienes los ocupan. En este contexto, parece fundamental valorar como factor igualmente esencial de integración social la integración local, cuyo principal vector es la asunción colectiva de los espacios y de la vida social *in situ*. En una sociedad en la que los individuos (a menos que se niegue el acceso a la exis-

tencia social a varios millones de ellos) ya no pueden ser enteramente definidos por lo que hacen, en términos profesionales, hay que reforzar todas las estructuras de sociabilidad que puedan ofrecer una base distinta a la integración social de los mismos. Hacerse cargo del territorio, en lo que esto implica de movilización activa de las energías a escala local, puede constituir una dimensión importante de este proyecto, que es un imperativo colectivo.

Se advertirá que, para desempeñar este papel de integración, el propio campo debe constituir un *territorio integrado*. Esta es la tercera orientación que debe tenerse en cuenta. La dificultad viene de que el propio campo, contrariamente a las sociedades campesinas del pasado, participa de la diferenciación funcional de los espacios propia de las sociedades modernas. La disociación de los lugares de trabajo, de residencia, de ocio, de educación, de consumo alcanza tanto a las regiones rurales como a las urbanas, y la imagen de las afueras -fea imagen de un universo de no sociabilidad, porque se reduce a la única función de dormitorio- obsesiona a los habitantes del campo tanto como a los de la ciudad. Se dice que nadie está tanto tiempo en el coche como la mujer de un agricultor: tiene que llevar a los niños a la escuela, al centro cultural, al polideportivo o al médico, hacer las compras en el hipermercado situado en un cruce en pleno campo, asistir a las reuniones profesionales, etc., todo ello a distancias respetables de su vivienda. Esta ampliación del espacio vivido de los habitantes rurales, que traspasa los límites del municipio, obliga a pensar en el territorio como en un continuo, que lleva de lo rural a lo semiurbano y lo urbano, en contradicción, muy frecuentemente, con los mecanismos de gestión administrativa de los espacios rurales. El principal problema de la gestión del territorio concierne hoy en día a los vínculos que deben establecerse entre las ciudades de tamaño medio, los pueblos que actúan como "centros" y el tejido rural circundante. No se erradicará la amenaza de la desertificación oponiendo el espacio rural a la ciudad, sino concibiendo positivamente las relaciones entre los dos. No hay por qué destruir esa red fascinante y absolutamente particular en Francia constituida por sus 36.500 municipios (tantos como el número de entidades del mismo tipo en el resto de la CEE): en una sociedad insegura, enfrentada a la aceleración del cambio, es incluso fundamental preservar estas señales esenciales para la identificación social y local. Por otra parte, la existencia en el territorio nacional de 36.500 ayuntamientos, dicho de otra manera, de 36.500 asambleas que se preocupan del bien común, representa una indiscutible ri-

queza democrática. Pero probablemente hay que continuar con el proceso ya en curso consistente en reforzar y modernizar las formas organizadas de cooperación intermunicipal. Hay que evitar en particular que las organizaciones intermunicipales contribuyan a reforzar los compartimientos territoriales, encerrando a los habitantes rurales con los habitantes rurales y a los urbanos con los periurbanos. Por el contrario, hay que utilizar estos mecanismos de cooperación para recomponer los territorios y facilitar los procesos de su apertura nacional e internacional. Esto no significa de ningún modo que los territorios afectados por estas operaciones de recomposición y de apertura estén ineludiblemente destinados a perder su identidad propia y condenados a una especie de homogeneización económica, social y cultural tan monótona como triste. Los departamentos que votaron sí en el referéndum para la ratificación del Tratado de Maastricht en septiembre de 1992 fueron los que, debido en especial a sus producciones agrícolas, tenían mayores preocupaciones internacionales, pero también otros dotados de una fuerte identidad local, propia o regional: por ejemplo, Aveyron, Lozère, los departamentos bretones y los de la región de Ródano-Alpes o del País Vasco francés. No hay contradicción entre la preservación de la identidad local y la unión a otros, a escala nacional o internacional: es en esta unión donde se crea y se recrea una identidad local moderna.

Territorios integrados: esto significa que los espacios rurales, para desarrollarse, no deben estar apartados de los grandes medios de comunicación modernos y rápidos. Por clásicas que sean, las reivindicaciones locales relativas a la ruptura de su aislamiento ferroviario y viaria, o al mantenimiento de redes de servicios, nunca han estado tan justificadas.

La definición de una política de ordenación del territorio entendida como política del marco de vida, como política de integración de los nuevos habitantes de los espacios rurales y como política de integración de estos espacios rurales en el conjunto nacional e internacional no significa que la cuestión propiamente agrícola haya perdido todo carácter oportuno desde la perspectiva de la ordenación. Por el contrario, en el movimiento de ampliación de los objetivos de la ordenación, es fundamental tomar en cuenta, como una de las cuatro orientaciones necesarias a esta política, la cuestión del *reparto de la producción agrícola en el conjunto del territorio*. Tratándose precisamente de la integración nacional e internacional de los espacios, es preciso abordar los graves desequilibrios que el de-

sigual reparto de las producciones establece entre esos mismos espacios. Ya hemos indicado que, si siguen las tendencias actuales, el 80% de la producción agrícola será realizada por el 20% de la población activa agrícola, asentada en el 20% de la superficie agrícola utilizada. Si se quiere situar la agricultura en el núcleo del proyecto de rearticulación de las relaciones entre el hombre, el territorio y la producción derivado de la política de ordenación, no basta con afirmar alto y fuerte que la fuerza de la profesión agrícola consiste precisamente en la práctica un oficio vinculado al territorio y que esta dimensión específica del oficio de agricultor ha de ser preservada. Hay que aceptar, al mismo tiempo, una reconsideración del sistema de ayudas a la agricultura en función de la geografía y no solamente en función del mercado. Esta perspectiva ha presidido ya la aplicación de las medidas en favor de la agricultura de montaña. Es posible desplegar la misma lógica a escala del conjunto del territorio, a condición sin embargo de que la profesión agrícola, que participa indirectamente en la elaboración de los mecanismos de mantenimiento, sepa dar muestras de una capacidad de arbitraje interno sin fisuras. Los agricultores no pueden al mismo tiempo reivindicar el poder profesional en los organismos de cogestión de la política agrícola y pedir que los arbitrajes indispensables sean asumidos enteramente por los poderes públicos o por las instancias políticas, tanto más cuanto ni que el Estado ni los políticos dan muestras, en esta materia, de una capacidad de invención muy convincente. La intervención del Estado será tanto más eficaz, para conseguir la regulación de conjunto de los procesos de ordenación, si tiene ante sí una profesión agrícola capaz de hacer valer sus propios objetivos a medio y largo plazo. El reto es de alcance nacional, y de orden profesional tanto como político. Por esto mismo, la cuestión de los vínculos de la actividad agrícola con el suelo, ha de integrarse en un enfoque global de los problemas de localización de las actividades productivas en el conjunto del territorio para tener, al mismo tiempo, una posibilidad de renovar la propia definición del oficio de agricultor.

2. PARA UNA CONCEPCION SISTEMICA DEL DESARROLLO RURAL

Eduardo RAMOS

*Departamento de Economía Agraria.
E.T.S.I. Agrónomos y Montes
Universidad de Córdoba.*

José Juan ROMERO

*Facultad de Ciencias Económicas E.T.E.A.
Universidad de Córdoba.*

RESUMEN:

En este trabajo se presentan algunas reflexiones sobre ciertos factores que pueden estar explicando hoy en día el éxito de sistemas económicos complejos. A partir de ellos, se realiza una comparación con las dinámicas de ajuste que, como consecuencia de la crisis por la que pasa, se están produciendo en el medio rural. Mediante tal análisis se justifica que los actuales problemas que atraviesan el sector agrario y el mundo rural tienen sus raíces en las decisiones tomadas en otros ámbitos.

Entendiendo que los problemas del medio rural afectan a la sociedad en su conjunto (al sistema económico), el enfoque sistémico constituye la vía metodológica para aportar soluciones a dichos problemas. Por tal motivo, los conflictos sólo podrán superarse encontrando la forma de reconectar las actividades del medio rural con los flujos dominantes de las economías modernas. Se concluye que para que las iniciativas y estrategias de desarrollo del medio rural provoquen dinámicas positivas, deben tener un carácter estructurante del medio; lo que equivale a decir que deben orientarse a la creación de formas múltiples de conexión e interrelación, tanto internamente como con el resto de sistemas sobre los que se asienta la actividad económica a nivel global.

1. INTRODUCCION

La sociedad urbana está enferma y el campo agoniza. El mundo rural que conocemos atraviesa por una conjunción de conflictos que comprometen su supervivencia. La transformación que está experimentando el mundo actual tiene su traducción en una profunda perturbación de los usos y modos de producción en el medio rural. De los diferentes tipos de crisis por los que atraviesan los espacios rurales, no son de menor importancia las que se derivan de las actividades y decisiones desarrolladas en otros territorios. Además, los diferentes efectos negativos actúan de una forma sinérgica sobre las áreas rurales más débiles, amplificando en ellas la magnitud de cada secuela.

Las economías modernas son cada día más complejas e interdependientes. Los cambios actuales que se experimentan a nivel mundial se caracterizan por una creciente competencia, que se ve aumentada por la emergencia de nuevos actores y espacios en la escena del comercio internacional. Esta mutación se está produciendo a un ritmo que podría calificarse de vertiginoso si se utilizase la escala de tiempos que ha acompañado tradicionalmente a los haceres y las tareas del campo.

En la evolución que experimentan las áreas rurales parece como si el proceso general de desarrollo económico se ralentizase o, incluso, llegase a congelarse. La creciente perifericidad se salda con desactivación económica, desconcierto y pérdida de capital humano, por citar sólo algunos de sus efectos. Pero entre todas las razones que pueden estar explicando el progresivo declive rural, destaca la escasa capacidad de reacción endógena de estas áreas. Lo que está limitando sus posibilidades de adaptación a los cambios actuales que se experimentan a nivel mundial y, por tanto, su capacidad para remontar estructuralmente los problemas a los que hoy se enfrentan.

Precipitación y mutación profunda son procesos que no se asimilan con facilidad, y menos en las áreas rurales, *donde nunca pasa nada*. La dificultad de los habitantes rurales para alcanzar a comprender lo que está sucediendo, resta capacidad de respuesta y permite menor margen de maniobra en estas zonas.

La actividad agraria ha sido definida como la artificialización controlada de los procesos biológicos de producción con el fin de garantizar el suministro de alimentos. Como resultado de decisiones que se toman en otros espacios, donde son otras las referencias,

el planteamiento intensificante ha llegado al extremo superior en la actualidad. Efectivamente, los centros de decisión se concentran en las zonas urbanas en las que poco cuenta la afección por la tierra o el respeto a las tradiciones rurales. De esta forma, los productos alimentarios son una mercancía que tiende a presentar cada día más similitudes con los productos industriales. Lo que se evidencia en los hechos siguientes: estandarización, producción programable a lo largo del año, alta producción con poco empleo de mano de obra, fuertes inversiones en capital tecnológico por parte de los países líderes, tendencia a una importancia decreciente de los procesos de producción en beneficio de la distribución, creciente desvinculación entre capacidad productiva «natural» y resultados económicos del proceso productivo, etc... Los avances logrados en la tecnología de producción y, especialmente, en los modernos sistemas de distribución agroalimentaria mundializada, son los principales responsables de este tipo de transformación.

En consecuencia, la dominante personalidad agraria de nuestro medio rural responde a una función histórica que está cambiando sin que los agentes directamente afectados por la transformación lo entiendan ni lo acepten. La crisis rural pone de manifiesto la frágil estructura social, económica y funcional de las áreas menos dinámicas. La ignorancia de la propia situación aumenta el desconcierto de los agentes y dificulta la regeneración de los tejidos económico y social.

Se ha llegado a hablar de que con el fin del milenio se aproxima el «fin del imperio»¹, queriendo expresar el posible agotamiento de un cierto modelo de desarrollo muy centrado en el productivismo a ultranza. Bajo tal perspectiva, la crisis rural puede interpretarse como una de las manifestaciones de una crisis de mayor calado que compromete las decisiones globales de asignación de recursos.

Resulta espeluznante imaginar un modelo de sociedad que condujese a la hipertrofia de dos procesos simultáneos: la gran mayoría de la población concentrada en megalópolis, mientras que el territorio entre las ciudades se encontrase abandonado y yermo; la cultura diferenciadora de los perfiles singulares de los pueblos anulada por la emergente forma de vida artificializada al extremo. Realmente, no parece que a esta posibilidad le cuadre el calificativo de *desarrollada*.

La labor de reencontrar el equilibrio exige un gran esfuerzo de reflexión a un nivel global, supranacional, que permita establecer

¹ Ver HERVIEU, B (1993). Pg 11.

los nuevos papeles que pueden jugar los diferentes sectores y regiones. Y en este proceso sería inimaginable renunciar a un medio rural vivo. Lo contrario podría significar un cierto tipo de *muerte* de la sociedad que lo provocara.

En esa dirección se inscribe este trabajo. Con él se pretende aportar alguna reflexión sobre la forma de encontrar el camino de devolver la vitalidad a las áreas rurales en un empeño de no renunciar ni a una forma de vida, ni a la utilidad múltiple del territorio ni, especialmente, a unas gentes que sintetizan una buena parte de la cultura tradicional sobre la que se asientan los valores de los estados modernos. Tal empeño, lógicamente, no puede resultar una tarea fácil en la medida en que la sociedad moderna va por un camino y los habitantes rurales, en muchos casos, por otro.

El análisis bajo el enfoque sistémico de los problemas y de las estrategias más adecuadas para el medio rural ofrece interesantes posibilidades metodológicas y operativas en un doble sentido: a) el medio rural como un sistema pluriactivo compuesto de diferentes subsistemas interrelacionados y solapados; y b) el sistema rural estrechamente relacionado con otros sistemas socioeconómicos de los que depende y a los que aporta (o debe aportar) sus resultados positivos, ya sea directamente, a través de los distintos procesos de producción, o indirectamente por las externalidades positivas que puede generar.

Establecer fórmulas alternativas y/o complementarias a las actividades realizadas tradicionalmente en el medio rural, se señala como el único camino posible hoy para devolver la dignidad a la población rural y la función a los espacios que ésta ocupa. Ante tal reto, la única vía de solución que parece posible la constituyen las estrategias de tipo estructurante e integrador (tanto en su componente territorial como productiva).

2. ORGANIZACION SISTEMICA DE LAS SOCIEDADES AVANZADAS: UNA REFLEXION GLOBAL

A continuación se presentan diferentes ópticas para analizar aquellos sistemas que están obteniendo mayor éxito en las sociedades modernas. Con tal clasificación se pretende facilitar el análisis comparado de los factores de bloqueo o dinamización que pueden estar actuando en cada caso. No se trata tanto de factores diferentes, como de posibles aproximaciones para el estudio de la potencialidad de los sistemas. La fuerte relación existente entre algunos

de los elementos que se citan no sólo no resta capacidad explicativa a las variables presentadas si no que la refuerza.

2.1. Argumento y red en los sistemas

De manera simplificada puede decirse que los principales engranajes de los sistemas económicos en las sociedades modernas los componen un conjunto de unidades de diferente naturaleza (principalmente producción y consumo), un entramado institucional y un marco normativo, en el seno de un patrón cultural dominante. Pluralidad y complejidad son, de esta forma, dos características consustanciales a la evolución de las sociedades y, por tanto, los conflictos entre los diferentes intereses constituyen un elemento central de dichos procesos.

La existencia de un *argumento* aglutinador claro permite armonizar las decisiones individuales y otorga una mayor capacidad al sistema en su conjunto. Tal *argumento* puede ser denominado *objetivo económico* por unos, o perfil cultural por otros. Aunque se dan casos en los que su definición es explícita, sin embargo suele presentar un carácter difuso en la mayoría de las sociedades. El hecho de que su definición no sea evidente no resta eficacia a su papel vertebrador de las decisiones individuales. Esto es así en la medida en que se produce una intervención más activa de la población civil en la solución de los conflictos entre objetivos (y agentes económicos). Este tipo de intervención (no necesariamente formal) agiliza los procesos de toma de decisiones y evita la disipación de energías propias de los sistemas que carecen de argumento.

Sea como fuere, la capacidad de una sociedad para formular explícitamente, o adoptar tácitamente, pero siempre de manera generalizada, un *argumento* básico de su sistema, explica una gran parte del éxito de las economías más prósperas. Efectivamente, las formas de interrelación entre los elementos de un sistema operan de manera mucho más fluida cuando existe ese argumento, debido a que las disfunciones provocadas por elementos que operan en sentidos opuestos es poco significativa. De la convergencia de propósitos surgen las sinergias, de éstas la mayor eficacia del sistema, y de esta última las mejores condiciones para una posición relevante en la batalla de la competitividad.

Así, la formulación y aceptación de un argumento (o conjunto de argumentos coherentes) constituye hoy una condición necesaria para el éxito de un sistema económico. La adecuada interrelación en-

tre los elementos que componen el sistema sería la condición suficiente, que no podría llegar a darse en ausencia de la primera. El argumento es el objetivo básico del sistema o subsistema. El objetivo provoca un determinado «estilo» de hacer las cosas. Y el estilo, (la interconexión en red, con una estrecha vinculación entre sectores y territorios), constituye el vehículo para alcanzar dicho objetivo.

2.2. Complejidad y conexión de los sistemas con futuro

Los sistemas que presentan condiciones precompetitivas o de mayor futuro se distinguen por su complejidad, por la interrelación entre sus elementos y por la fuerte conexión con otros sistemas. Las fórmulas de autoempleo, de trabajo independiente a distancia, el tratamiento de las sucursales como microempresas autónomas, etc. suponen algunos ejemplos que hablan expresivamente de la manera en que hoy se está resolviendo la necesidad de independizar al máximo las decisiones y los procesos al nivel primario y secundario. Las redes telemáticas, los grandes centros de contratación, los nuevos sistemas de apoyo tecnológico a la producción y comercialización componen la otra cara de la moneda. Una cara que habla de dependencia tecnológica y de fuerte vinculación comercial a los grandes agentes decisores.

En la medida en que un sistema siga o no este camino dispondrá de mejores o peores condiciones para enfrentarse al futuro. Mientras la cultura de los grandes grupos de interés ha constituido un paradigma dominante en el pasado, hoy empieza a convivir con fórmulas más flexibles y complejas. Aunque los imperativos de la competitividad continúan atribuyendo un papel preponderante a las grandes corporaciones, el desconcierto social ante la situación presente justifica que estén emergiendo nuevas formas de vertebración económica que conviven en un régimen simbiótico con las primeras. La dimensión constituye un activo en términos de energía, pero en tiempos de fuertes rupturas y mutaciones la flexibilidad se traduce en agilidad y por tanto en mayor capacidad para cambiar de rumbo y adaptarse a un escenario convulso en el que la turbación se está apoderando de una buena parte de las unidades de producción.

La pluralidad de estrategias, que surgen y conviven para hacer frente al reto de la competitividad, compone un complejo entramado de relaciones. En él, cada una de las piezas es importante para el éxito del sistema en su conjunto. La complementación de funciones

entre esas piezas (o subsistemas) aparece hoy con una trascendencia equivalente a la que hasta hace muy poco se otorgaba a la hegemonía tecnológica o al control de los recursos.

De esta riqueza surgen sistemas necesariamente complejos, en los que las interrelaciones no siempre son evidentes, pero casi siempre son imprescindibles. De esta manera podría llegar a decirse que complejidad organizativa equivale a vitalidad o potencialidad de un sistema. El dominio en las formas de organización y en el nivel de complejidad parecen constituir la apuesta de los países más avanzados. La búsqueda de nichos de ventaja comparativa podría ser la solución a la que deberían intentar acceder quienes no fuesen capaces de optar por la anterior.

2.3. Centros de poder/toma de decisiones

Además de su creciente complejidad, los sistemas dominantes en las sociedades modernas presentan, una doble tendencia simultánea. Esta doble tendencia ofrece el aspecto de ser aparentemente contradictoria, ya que junto a las tendencias de concentración se asiste a un proceso de fuerte dispersión de la actividad productiva.

Las decisiones de planificación ascienden continuamente de nivel, en un marcado proceso de concentración. Por su parte, la producción invierte la tendencia de los últimos tiempos y se diluye en un proceso de producción atomizada, que suele traducirse en mayor dependencia tecnológica e inestabilidad en el empleo en la mayoría de los sectores productivos. El divorcio entre los conceptos de empresario riesgo y empresario decisión no sólo aumenta sin cesar, si no que está llegando a la bipolarización más absoluta. Pero tal paradoja es sólo aparente. El desarrollo de nuevas formas de relación contractual, entre los diferentes elementos que participan en los procesos de producción, está permitiendo la consolidación de estos nuevos modos de producción.

La necesidad de ganar competitividad, en un mundo cada vez más interdependiente, se sitúa en el centro de las razones que están provocando unos cambios que afectan y van a afectar a la mayor parte de la población. Bajo esta presión, las diferentes empresas ensayan nuevos modos de producción y organización que resultan inéditos en una buena medida. La existencia de factores de producción básicos a un precio competitivo está explicando la relocalización de la producción industrial en países del tercer mundo con

fuertes elementos de ventaja comparativa, que no podían imaginar hace una década que llegarían a experimentar semejante florecimiento. En el extremo opuesto, algunos países industrializados están haciendo de la defensa de su agricultura un objetivo estratégico de primera magnitud, incorporando nuevos objetivos a las funciones tradicionales de la actividad agraria.

Desde el punto de vista de la lógica privada a nivel de empresa, se tiende a que las etapas de producción de menor valor añadido se lleven a cabo donde las condiciones generales permitan un menor coste (normalmente derivado de la explotación de los propios recursos humanos y naturales). Mientras tanto, las grandes compañías optan por reservarse el control tecnológico y comercial reforzando su presencia en los mercados. La generalización del sistema de maquinas constituye sólo un expresivo ejemplo de este tipo de procesos.

En esta inversión de papeles a escala mundial podría llegar a implantarse un nuevo modelo en el que la producción de bienes industriales se generase en ciertos países menos desarrollados, mientras que la innovación y la logística se situasen, con exclusividad, en los países que todavía mantienen el calificativo de más industrializados.

Si se reduce la escala de análisis pueden observarse procesos semejantes al nivel de un país o región. Los nuevos sistemas de franquicias comerciales y la evolución de la moderna distribución constituyen dos ejemplos relevantes a ese nivel. Las reformas en las normativas del mercado laboral, para flexibilizar los sistemas de contratación, y la tendencia a una mayor facilidad para la circulación de los capitales completan el panorama.

En cualquier caso, la principal característica de este doble movimiento centrífugo y centrípeto es la *conexión* y la *interrelación* entre los diferentes elementos que componen un sistema. Mayor individualismo en las decisiones básicas y mayor vinculación en los niveles superiores de las cadenas, parecen ser tendencias hacia las que avanzan los nuevos sistemas de economía de red. En este contexto cada vez existe un espacio menor para quien no sepa o no quiera adaptarse a lo que parece un inversión imparable de los roles productivos hasta hoy dominantes.

Ante unos cambios como los descritos es lógico que las decisiones y los centros de poder, de los sistemas económicos en expansión, hayan ido emigrando paulatinamente, a medida que se transformaban y se relocalizaban espacialmente las funciones de sus subsistemas.

La ruptura entre la capacidad decisora de los diferentes niveles de los sistemas podría llegar hasta comprometer algunas de las cuestiones básicas que enseñan los manuales de economía (¿qué producir?, ¿cuánto producir? y ¿cómo producir?), a medida que los nuevos sistemas se van imponiendo. De hecho, los «viejos» modelos neoclásicos que establecen la retribución de los factores de producción bajo el objetivo de la eficiencia económica, se encuentran ya en entredicho ante la vorágine de producir al menor coste posible. De poco parecen servir las voces que denuncian diferentes formas nuevas de dumping cuando el desarrollo de países enteros (y los intereses económicos de las grandes empresas para las que trabajan) dependen de ello.

Ante esta situación parece que la única vía posible, para no resultar expulsado de los flujos dominantes a escala mundial, pasa por conocer lo que está sucediendo a una escala global y adaptar las estrategias individuales a unos fenómenos que trascienden del marco de maniobra de las empresas. Producir lo más eficientemente posible es el primer paso; conectarse con niveles superiores de decisión parece que, inevitablemente, debe ser el siguiente.

2.4. Sistemas abiertos y cerrados

En las fases iniciales de los procesos de desarrollo económico los sistemas presentan una marcada tendencia al encapsulamiento (autarquía en términos económicos). Se trata de sistemas prácticamente cerrados en la medida en que los distintos flujos de entrada y salida son poco significativos.

El desarrollo significa, entre otras cosas, diversificación de los procesos de producción y consumo. Por esta razón, a medida que las sociedades evolucionan sus sistemas se complejizan y se hacen interdependientes. El tránsito de sistemas cerrados o cuasi cerrados a otros abiertos e interdependientes constituye una consecuencia natural de los procesos de evolución y modernización socioeconómica.

De esta forma constituye un contrasentido evolutivo propiciar el desarrollo y, paralelamente, reforzar el aislamiento de un sistema. Parece un hecho contrastado que el sistema que se aísla (ya sea por propia voluntad o por un efecto de marginación derivado de otras decisiones externas) queda apartado inmediatamente de las corrientes dominantes de desarrollo y acelera bruscamente sus debilidades

y contradicciones internas, entra en crisis e inicia un peligroso proceso de declive.

Ir por delante de los cambios, rechazar las tendencias internas al aislacionismo (mecanismo frecuente de respuesta de los sistemas que se sienten amenazados) y realizar los necesarios esfuerzos para evitar que sean otros quienes provoquen la desconexión, parecen ser hoy los elementos básicos de las estrategias de respuesta a la lucha competitiva.

La relación directa entre el grado de apertura de un sistema y la actitud positiva de los agentes económicos ante ella resulta más fuerte y patente cuando dicha apertura se constituye en componente del argumento del sistema. Por el contrario, el mayor conflicto (en algunos casos difícilmente superable) se produce como mecanismo difuso para expresar y transmitir un deseo social de mejoras, en términos de desarrollo, que en la conciencia colectiva de esos sistemas se considera identificado subjetivamente con un mayor proteccionismo. En este segundo caso la apertura no sólo no pertenece al argumento sino que suele darse una formulación tácita de autoprotección que pugna por llegar a ser expresa.

3. CARENCIAS SISTEMICAS DEL MUNDO RURAL

El desarrollo de un sector o de un territorio no puede ser considerado como una actividad independiente de la evolución económica general del sistema al que pertenece. Por el contrario, significa un proceso dinámico y multidimensional que debe afectar a todo el territorio, a los diferentes sectores productivos y a la población.

Sin embargo, este principio general no siempre es entendido adecuadamente ni por la población rural (que considera que debe mantener el control de decisiones que hace ya mucho que emigraron a otras órbitas), ni por la población urbana (que no suele pararse a pensar en que sus decisiones diarias afectan al equilibrio del territorio y a la sostenibilidad de su propio modo de vida). Unas y otras razones constituyen otros tantos factores de riesgo de desequilibrio ambiental, demográfico, territorial, social, económico y, podría llegar a suceder que, incluso alimentario.

El mundo rural constituye un sistema que puede desempeñar distintas funciones susceptibles de articularse de una manera compleja. Y en esta pluralidad radica su principal potencialidad de cara a insertarse en las corrientes actuales de desarrollo económico. En

esta lógica, es importante no confundir el auténtico significado de tal inserción ya que no significa, ni debe llegar a significar, lo mismo que dilución. Quiere esto decir que para que la imbricación del mundo rural en los flujos dominantes de desarrollo y acumulación se produzca con garantías de sustentabilidad, no debe renunciar a su necesario papel de tampón equilibrador de los desajustes ambientales y territoriales del conjunto del sistema.

La progresiva pérdida de importancia relativa del mundo rural tradicional es un hecho irreversible en el conjunto de las sociedades modernas. La paradoja de que el desarrollo de los espacios rurales se traduce en la «urbanización» de éstos, se interpreta por los más ruralistas como una amenaza a la que hay que hacer frente. El conflicto entre los planteamientos de los conservacionistas y los objetivos productivistas de los agricultores, supone otra fuente de confrontación que se añade a la anterior. La transferencia de recursos desde las zonas más atrasadas a las más dinámicas, aumenta el diferencial de desarrollo entre unas y otras y constituye otro elemento de conflicto entre intereses antagónicos.

La plurifuncionalidad de los espacios rurales explica la multiplicidad de conflictos en los que se hallan inmersos. La solución de tales conflictos no es siempre evidente y, en cualquier caso, resulta una tarea larga y compleja. De esta manera, la crisis del campo se puede caracterizar por la falta de argumento de estos espacios, plasmada en la ausencia de una redefinición clara de su nuevo papel. El círculo vicioso que produce esta situación no es difícil de establecer: la falta de argumento impide la definición de nuevas funciones y esta carencia actúa como factor de bloqueo para la superación de la crisis. El problema se amplifica en la medida en la sociedad en su conjunto explora nuevas posibilidades para sus territorios y factores. Quedar al margen de tales dinámicas sólo puede generar efectos negativos.

Excepciones aparte, el declive se observa en la evolución de algunos indicadores entre los que destaca la tasa de desempleo². Aunque hay que decir que no todos los parados rurales son agrarios y

²Los datos de la EPA del segundo trimestre de 1994 muestran un cambio de tendencia a la destrucción de empleo, situando la tasa de desempleo en 24,29% de la PA. Ante una creación de cien mil empleos netos, posibles gracias al presente período de recuperación económica, el sector agrario es el único que no presenta descenso del paro. Así, mientras en la agricultura se perdieron 45.000 empleos en el período, los servicios generaron 77.220 empleos y casi sesenta mil la construcción. De un análisis más deta-

que, por tanto, la crisis agraria debería provocar un impacto limitado a las áreas rurales, lo cierto es que el mundo rural se está separando lenta, pero continuamente, de los procesos que acompañan a la modernización de las sociedades occidentales.

Aunque la evolución del desempleo agrario es preocupante, existen otras manifestaciones del progresivo declive del mundo rural que también reclaman atención. Entre ellas se pueden citar las siguientes: la evolución del número de explotaciones agrarias, los precios percibidos por los agricultores, la desactivación y descapitalización del sector primario, la oferta y demanda de formación agraria, el nivel de equipamientos y el acceso a servicios en el medio rural, la progresiva degradación de los recursos naturales, el abandono del territorio, etc. Pero, contra lo que piensan los más pesimistas este cambio no conduce irremisiblemente a la desaparición de la actividad ni al desdoblamiento del medio rural. Aunque muchas cosas son posibles aun, requieren de actuaciones que se dirijan a corregir lo que podrían llamarse «errores estructurales de posicionamiento» en el sistema. Bajo tal perspectiva, los problemas de carácter sectorial podrían interpretarse como manifestaciones o síntomas del desajuste que provocan en el sistema y de las consecuencias que éste les transfiere.

3.1. La pérdida de argumento

El mundo rural ha perdido su argumento histórico; su razón de ser, su modo de producir y sus mecanismos de inserción en el sistema. En la crisis mundial de los noventa *lo rural* se debate por encontrar su camino hacia el futuro, pero los conflictos de intereses, los prejuicios culturales y otras razones, ralentizan este proceso fundamental.

llada de dicha información se desprende que aquellas regiones con una mayor importancia relativa de la agricultura en su producto regional son las que ofrecen menor aportación a la creación de empleo. Por el contrario, las CCAA que actúan de locomotora de la ocupación son Cataluña, Madrid, Baleares y Valencia. Economías en las que la agricultura no es muy relevante en términos relativos y en las que se produce una fuerte concentración de agentes decisores y generadores de valor añadido. Los estratos de edad en los que se está concentrando el empleo son los menos agrarios (los de menor edad) a la vez que las fórmulas más flexibles de contratación parecen estar explicando el inicio de la recuperación. En definitiva, todo lo contrario de lo que requerirían las restricciones estructurales del sector agrario: envejecimiento, falta de flexibilidad, escasa formación, etc..

El argumento agrarista ni puede seguir considerándose como el único argumento rural, ni constituye ya más la solución de los problemas de una agricultura que debe modernizarse para competir. La política agraria proteccionista debe evolucionar, diferenciando sus aspectos puramente sectoriales, de tipo productivo o comercial, de los de transferencias a colectivos o territorios en dificultades.

La reforma de la Política Agrícola Común y los acuerdos alcanzados en la ronda Uruguay del GATT han acelerado la crisis del sector, actuando como catalizador de sus contradicciones. Estos y otros hechos han provocado el afloramiento de un problema que ya se venía larvando desde hacía tiempo. La ausencia de *argumento* estructurante se ponía de relieve a medida que la crisis se implantaba en el sector y éste no lograba reaccionar.

La reducción de precios y el sistema de ayudas directas han acabado por hacer añicos el viejo argumento productivista y profesional mientras no acaba de encontrarse otro que sustituya al anterior. La *crisis* agraria se ha traducido en una brusca desactivación del sector, generando un proceso irreversible de «*desagrarización*» que continúa a un ritmo acelerado³. En los últimos años se ha producido una degradación considerable del «equipo permanente de producción», en el sector. La incertidumbre ante el futuro, la escasez de capital, los incentivos para producir cada vez menos y a menor coste están en el centro de las razones que explican el fenómeno. La apertura de los mercados está forzando una mayor competitividad y ello exige una serie de ajustes que requieren de objetivos estratégicos claros y consensuados. Es ilusorio pensar que se pueda diseñar un modelo de agricultura moderna y competitiva sin un nuevo esfuerzo de acumulación de capital en el sector. La estructura de las explotaciones, el régimen de tenencia y el propio modelo de agricultura son otros tantos elementos que requieren de revisión y redefinición. Y todo ello se presenta inalcanzable en ausencia de un *argumento* sistémico aglutinador.

Pero si el argumento se ha ido diluyendo en las últimas décadas, las relaciones con otros sectores también lo han ido haciendo. Como consecuencia, el medio rural se enfrenta a unos riesgos de

³ A modo de ejemplo, Andalucía constituye un claro ejemplo de este proceso: entre 1988 y 1993 la cifra de activos agrarios descendió desde más de 500.000 personas a unas 350.000 personas, lo que implica una reducción del 30% de la población de partida en sólo 6 años.

descomposición posiblemente inéditos en la historia reciente. Realmente no es fácil explicar que *mayor productividad puede significar mayor pobreza* a unos buenos agricultores que adoptaron innovaciones tecnológicas en el pasado, que arriesgaron su capital y que son capaces de obtener altos rendimientos. El creciente dominio del mercado de productos agroalimentarios por parte de países que no siempre son los que presentan las mejores ventajas comparativas añade confusión a un colectivo de agricultores ya muy desorientado.

En primer lugar, el propio modelo de agricultura se enfrenta a la necesidad de experimentar notables mutaciones. Las reglas del juego han cambiado y las estrategias sectoriales deben hacerlo de igual manera⁴. Ante tal situación no es ya evidente que el viejo modelo europeo de agricultura familiar siga siendo el más deseable al nivel de un país; aunque esto pueda provocar determinados costes sociales a corto plazo. La revisión de su pertinencia debe situarse en un contexto caracterizado por la agilidad de la iniciativa privada para responder con flexibilidad al reto de la competitividad⁵. Y, en último extremo, en la formulación de la estrategia que mejor garantice un determinado espacio agrario sostenible.

En la misma dirección se sitúa la necesidad de definir el tamaño de agricultura posible en cada país y de dimensionar la capacidad productiva de sus principales sectores. La identificación de *cuencas* agrarias no es más una utopía. Por el contrario, se trata de una realidad que está articulando las estrategias de algunos de nuestros vecinos de la UE⁶.

⁴Sobre los retos que presenta el mercado abierto puede consultarse el trabajo de BHAGWATI (1994).

⁵A modo de ejemplo resulta interesante conocer la postura de Francia en este debate. Uno de los principales países impulsores del modelo de agricultura familiar ha experimentado una evolución espontánea de sus estructuras agrarias en la dirección del reforzamiento de la gran explotación y la lógica del mercado. En tan sólo cinco años, nuestros vecinos han reducido a la mitad el número de sus explotaciones y han logrado incrementar en más del 50% su superficie media en los sectores emblemáticos. Paralelamente, la Academia de Agricultura de Francia modifica su discurso tradicional y plantea sin lugar a dudas que la agricultura capitalista irá sustituyendo a la de tipo familiar, como parte del argumento del país, debido a la importancia estratégica que presenta el sector. Para una información más detallada de estos extremos véase NEVEU (1993).

⁶Resultado de especial interés el trabajo de síntesis, sobre la evolución estructural y el cambio de postura del sector francés, realizado por JULLIEN, MADRE y LE STUM (1994).

Aplicando este discurso al ámbito agrario, parece claro que, en este contexto, España no ganará sus principales bazas de competitividad concentrando sus esfuerzos en obtener reducidos costes de la mano de obra o las mejores dotaciones relativas de recursos naturales de algunas de sus regiones agrarias⁷. Antes bien, las claves parecen concentrarse prioritariamente en la adecuada interrelación entre las decisiones individuales en la cadena de producción, transformación y distribución. Nuestro país ofrece un fuerte atraso relativo en este enfoque si se compara con otros países de nuestro entorno con los que pretendemos converger. Organización e interconexión de los procesos son elementos básicos de competitividad en los niveles en los que se genera y factura la mayor parte del valor añadido. Para que esto sea operativo debe quedar claramente establecida la serie de interrelaciones entre los procesos individuales, de suerte que el conjunto opere como un verdadero sistema.

Así, para evitar que el *ajuste agrario* se salde con un pérdida aun mas dramática de empleo, surge la necesidad de pensar en fórmulas que permitan el aprovechamiento integral de los recursos, la mayor conexión e integración de la agricultura con el sector agroalimentario y el aprovechamiento de las nuevas funciones territoriales y ambientales del medio rural.

No se puede considerar «moderno» un sistema agrario que ignore los requerimientos o exigencias de tipo social de su entorno (por ejemplo, la necesidad de atender a la creación de empleo en áreas con fuertes problemas de paro). A condición de poder satisfacer a la restricción de competitividad, la misma concepción de la modernización es diferente según que se trate de zonas con excedentes laborales en el mundo rural o de zonas con escasa disponibilidad de mano de obra. La consideración simultánea de estos objetivos puede hacer aparecer auténticas aporías en la práctica cotidiana de las explotaciones y en la política económica de las diferentes administraciones. Será entonces preciso proceder a arbitrajes y compromisos que atiendan a la solución de los problemas concretos.

En segundo lugar, la exigencia de modernización de la agricultura resulta indisociable de la diversificación sectorial de la producción y de los aspectos territoriales y ambientales. Dado que la nueva crisis de la agricultura está expulsando a muchos de sus activos,

⁷Esta idea ya fue enunciada por BARCELO (1991).

otras actividades económicas deberán ir sustituyendo o complementando las rentas del sector agrario. Efectivamente, de igual manera que el activo rural no puede ser exclusivamente agrario, el parado rural no es necesariamente un parado «del sector agrario». Por el contrario debería considerarse efecto de un sistema económico que demuestra una incapacidad estructural para ofrecerle un puesto de trabajo. La vía para romper esa lógica de infrautilización pasa necesariamente por la diversificación de actividades y la movilidad de los recursos. Lejos de considerarse esto algo negativo, significa un avance en la medida en que la diversificación de la economía es un objetivo y, por tanto, una consecuencia del propio proceso de desarrollo económico y social.

Los planteamientos agraristas tradicionales han dejado ya de tener valor como modelo general, aunque en algunas regiones ni se pueda ni se deba renunciar al papel de la agricultura como motor de la economía. En consecuencia, el argumento agrario ha dejado de ser el único argumento del mundo rural. El desarrollo rural debe descansar sobre la agricultura, pero la agricultura precisa de un desarrollo rural creador de empleos⁸. La estrecha relación entre ambas cuestiones hace especialmente necesario romper definitivamente la confusión generada por la equiparación de los términos agrario y rural⁹, para poner en marcha estrategias de desarrollo que sean realmente efectivas.

A medida que se eclipsa el *argumento* tradicional del sistema rural se hace más necesario encontrar el nuevo elemento que ocupe su lugar. En un contexto de crisis económica global, el medio

⁸KAYSER (1994) establece con claridad la indisoluble unión entre modernización de la agricultura y desarrollo rural, tratadas como estrategias diferentes pero necesariamente complementarias y que, por tanto, requieren la una de la otra.

⁹Efectivamente, la crisis rural es mucho más que una crisis agraria. En esta línea, PISANI (1994) llega a decir que: «...política agraria y política de ordenación del territorio ya no son sinónimos; deben ser concebidas separadamente, aunque buscando una complementación dinámica...» / (pág. 37), y que «...el enfoque rural de los problemas de nuestro territorio y de nuestra sociedad debe encontrar un modo de expresión y de organización nítidamente separado del problema agrícola estrictamente considerado», (pág. 39), concluyendo que «Es una confusión de naturaleza cultural...Hay que acabar con ella y llegar a analizar problema agrícola y problema rural cada uno por lo que es», (pág. 69), «La agricultura nunca ha constituido la única actividad del mundo agrario», (pág. 101). Resulta sorprendente la convergencia conceptual con un trabajo en el que participamos activamente dos años antes de que se publicasen estas ideas en Francia; ver JUNTA ANDALUCIA (1993) Capítulo 1. Tal proximidad de criterios se traduce en afirmaciones casi idénticas en ambos documentos.

rural presenta mayores dificultades que otros sectores para recuperar el nivel de vitalidad que le garantice un futuro. Sus contradicciones internas y su mayor alejamiento de los principales focos de actividad económica, suponen una limitación muy importante a sus posibilidades reales de generar renta y empleo de una manera sostenible. Es por ello que la definición de un nuevo *argumento* que cimente las energías de desarrollo, resulta más urgente en estos espacios.

Las limitaciones estructurales al incremento del empleo en la actividad agraria, obligan a considerar nuevas formas de resolver los problemas de un mercado de trabajo caracterizado por un paro creciente. Así, las ideas que lanzaba la Comisión Europea en su conocido documento *El futuro del mundo rural* (1988), tienen plena vigencia. Los enfoques de tipo territorial y medioambiental acompañan hoy a la, cada día más contestada, producción intensiva de alimentos. La calidad de vida es un objetivo en sí mismo tan importante como la fijación de población y la obtención de un nivel de renta digno. Los efectos negativos del crecimiento económico sobre las áreas rurales, obligan a considerar la diversificación de actividades y la revisión de los objetivos clásicos de la agricultura, a la vez que exigen de iniciativas originales que permitan la transferencia de recursos hacia el medio rural en un clima de libre mercado. Las nuevas formas de conexión en redes podrían aportar soluciones operativas en esta dirección.

El desconcierto y la desorientación que viven los hombres y las mujeres del campo no facilita las cosas para encontrar ese nuevo *argumento* que es preciso llegar a establecer. Las nuevas funciones que la sociedad reclama al medio rural podrían llegar a consolidar sus nuevas señas de identidad, pero hoy, aparentemente, se está aun muy lejos de ese punto.

Si la definición del argumento se presenta como una necesidad que no admite demora, existen otras cuestiones relacionadas con él que ostentan una gran importancia operativa. Surgen así las dos preguntas siguientes: ¿a quién le corresponde, la labor de establecer un nuevo *argumento* para el sistema rural? y ¿cómo se puede implantar un proceso para la definición de un argumento de carácter sistémico en un sector que se caracteriza por su desvertebración?¹⁰ Dar res-

¹⁰ ORTEGA (1921) se ocupó ya hace casi 75 años de la necesidad de la conciencia colectiva de pertenencia a un sistema social y de las limitaciones que ya detectaba en una España de débil estructuración: «La incorporación en que se crea un gran pueblo es principalmente una articulación de grupos... Habrá, por tanto, salud na-

puesta a estas preguntas constituye el primer paso en la formulación del *argumento* que requiere el sistema. De la forma en que esto se haga y del grado de aceptación que alcance dicho argumento depende, en gran medida, la sostenibilidad del medio rural¹¹ y, con él, el equilibrio del sistema en su conjunto.

3.2. El progresivo distanciamiento de los centros de decisión

El autoabastecimiento y la saturación de los mercados de alimentos en los países occidentales, unido a la concentración de población en grandes núcleos, ha venido provocando una serie de cambios importantes en los modos de consumo y en los procesos de distribución alimentaria modernos¹². Los nuevos retos de la logística sustituyen a los viejos problemas del campo relacionados con temas ancestrales como la lluvia o la lucha contra las plagas. Los centros de decisión se han adaptado a esta evolución y, como consecuencia directa, se encuentran cada vez más

cional en la medida en que cada una de estas clases y gremios tenga viva conciencia de que ella es meramente un trozo inseparable, un miembro del cuerpo público...No es necesario ni importante que las partes de un todo social coincidan en sus deseos y sus ideas; lo necesario e importante es que conozca cada una y, en cierta forma viva, los de las otras...Pues bien...hoy es España, más que una nación, una serie de compartimientos estancos», (pág. 66 y ss.). Más adelante afirmaba que: «La sociedad española se está disociando desde hace largo tiempo porque tiene infeccionada la raíz misma de la actividad socializadora», (pág 102), «¿Cómo va a haber organización en la política española, si no la hay ni siquiera en las conversaciones?. España se arrastra invertebrada, no ya en su política, sino, lo que es más hondo y sustantivo que la política, en la convivencia social misma», (pág. 104). Aunque en algunos extremos nuestro país ha avanzado en términos de estructuración, el medio rural presenta perfiles que se ajustan perfectamente al núcleo del discurso de Ortega. Siendo así, se comprende la dificultad para aportar respuestas operativas a las preguntas formulada en el texto principal.

¹¹ De alguna forma, la cooperación institucional puede facilitar el camino para la definición del argumento colectivo del sistema. La importancia de unas relaciones fluidas entre las instituciones que se ocupan del desarrollo rural ha sido abordada con bastante detalle por OCDE (1990).

¹² Los resultados del reciente estudio de FAO sobre alimentación y población mundial exigen matizar las afirmaciones anteriores. Se estima que la población mundial será de 8.000 millones para el año 2020. El incremento de 2.500 millones de habitantes en sólo 26 años requiere revisar los conceptos de seguridad alimentaria y de capacidad productiva de la agricultura. De esa población la mayoría vivirá en Asia proyectándose una población de 1.500 millones en China, para ese año. La apertura de mercados y el despegue industrial que están teniendo algunos países asiáticos permite considerar un fuerte incremento de poder adquisitivo en dichas

lejos de los agricultores y de los problemas cotidianos del campo. En la múltiple corriente de emigración de los centros de decisión hacia los nuevos focos de crecimiento económico, conviene distinguir las mutaciones que se producen al nivel institucional, al empresarial y al de la organización civil. Aunque todos ellos están provocando importantes efectos, la naturaleza de los mismos está generando consecuencias muy diferentes para el medio rural.

Por lo que respecta a las *instituciones públicas*, el doble proceso de integración en la Comunidad Europea y de autonomía del estado español resulta fundamental para comprender el progresivo vacío institucional en el medio rural. La política agraria española ha estado concentrada en el Ministerio de Agricultura hasta la adhesión a la CEE. A partir de ese momento se produce, casi simultáneamente, un doble proceso de centrifugación del poder institucional agrario, hacia los gobiernos pre-autonómicos y autonómicos, por un lado, y hacia la CEE, por otro. La conjunción de ambos procesos ha implicado una progresiva falta de contenido competencial del Ministerio de Agricultura. Sus repercusiones en un país caracterizado por una estructura de la Administración de tradición napoleónica no son fáciles de comprender.

Este proceso de transferencia de competencias agrarias es esencial para comprender lo que ha pasado en un periodo reciente en el medio rural, porque condiciona totalmente el proceso global. El paralelo alejamiento de los centros en los que se diseña y negocia la política agraria en la UE, acrecienta los efectos negativos entre los administrados rurales. Podría decirse que está dando lugar a sentimientos difusos (en ocasiones explícitos) de repulsa e incompreensión relativamente parecidos a los que ya se produjeron en tiempos de la ilustración: *todo para el pueblo pero sin el pueblo*.

La pérdida de referencia territorial de los mercados está implicando una considerable limitación para que los agentes rurales vin-

áreas. De ello se deduce un cambio importante en la demanda de alimentos que va a afectar tanto a la cantidad como a la calidad y al contenido calórico de la dieta. Si en los años ochenta más de la tercera parte del incremento de la producción alimentaria de los países en desarrollo fue a través del cultivo de nuevas tierras, ahora no va a ser esto posible. La forma de contribuir en el futuro a mejorar la alimentación tendrá que ser a base de incrementar la productividad de la agricultura. Estas ideas están claramente expuestas y sintetizadas en el trabajo de ARANDA (1994).

culados a la actividad agraria puedan entender y aceptar los cambios que se están operando en los últimos años. La fría y tecnocrática lógica de los funcionarios de la Unión Europea es difícilmente trasladable a pie de explotación. ¿Cómo explicar a los agricultores que los mejores rendimientos puede llegar a significar la mayor de las amenazas?; especialmente si se conocen las estrategias que se están desarrollando en las zonas del norte de Europa con mayor aptitud productiva.

En un país como el nuestro donde las cuestiones ambientales no han presentado hasta ahora una dimensión colectiva trascendente, resulta complejo trasladar limitaciones ambientalistas a unos agricultores que han crecido inmersos en la lógica de la mayor productividad a cualquier precio. El conflicto que se está produciendo por el uso del agua es sólo una de las caras de este conjunto de problemas. Es lógico que si en España los regadíos se han presentado como un sinónimo de progreso, vinculados a la idea subliminal de que el agua era un bien libre, no pueda ser tarea trivial el modificar las actitudes de quienes han oído y repetido este discurso.

En el sentido opuesto se sitúa la corriente actual de descentralización administrativa que se traduce en un progresivo reforzamiento del poder local. El fracaso de las políticas de desarrollo de tipo *descendente* viene apoyando desde hace algunos años una estrategia inversa de carácter *ascendente*, basada en la mayor implicación de los interesados en las estrategias de desarrollo de sus propios territorios¹³.

Sin embargo, la creciente participación de los municipios en los presupuestos del estado constituye a la vez una oportunidad y una amenaza para el medio rural. Se prevé que en el presente año los municipios españoles reciban una cantidad algo superior al billón de pesetas (1.035.000 millones) como participación en los ingresos del estado¹⁴. Políticamente se ha consensuado¹⁵ que la aportación

¹³La iniciativa comunitaria LEADER-I fue un ensayo piloto («demostrativo»), para determinar el grado de éxito que podría corresponder a las iniciativas ascendentes con verdadera participación. Aunque se han observado ciertos problemas en su ejecución, el sado global fue positivo y ello recomendó poner en marcha un nuevo programa, con mayor dotación presupuestaria y un periodo de vigencia más amplio: el LEADER-II.

¹⁴Si a esa cantidad se le suman los 50.000 millones que provienen en su mayoría de fondos europeos (para medio ambiente e infraestructuras), resulta que las corporaciones locales verán aumentada su financiación pública en un 8,4%, lo que se traduce en un incremento del 3% de sus ingresos globales.

¹⁵Protocolo de financiación municipal 1994-98, suscrito el 1 de agosto de 1994 entre el ministro de Economía, Pedro Solbes, y el presidente de la Federación Española de Municipios y Provincias, Francisco Vázquez.

estatal crecerá en los próximos años tanto como lo hagan los ingresos tributarios del Estado, y nunca menos que la evolución de los precios, ni más que la evolución del PIB. Aunque se sigue sin superar el 15% del total del gasto público (lo que sitúa a los municipios españoles muy por debajo de la media de los países occidentales), es significativa esta tendencia. Evidentemente, este mayor nivel presupuestario constituye una clara oportunidad en favor de los ayuntamientos rurales.

Pero la otra cara de la moneda expresa algunos problemas derivados de la aparición de focos de mayor capacidad relativa al nivel de las comarcas. Considerando que los aspectos horizontales (cohesión social y territorial) pasan a ser un objetivo prioritario de las estrategias de desarrollo en la UE, cualquier tendencia que amplifique los contrastes podría provocar nuevas disparidades y profundizar el grado de retraso de las zonas rurales menos dinámicas.

Una mayor dotación presupuestaria implica una mayor capacidad de endeudamiento de las corporaciones locales. Y la posibilidad de aumentar el grado de endeudamiento puede llegar a significar un obstáculo al desarrollo a medio plazo cuando no se dispone del capital humano necesario para gestionar adecuadamente los recursos financieros. La necesidad de los ediles de presentar resultados positivos a sus electores con una periodicidad es otra razón adicional para comprender que muchas autoridades municipales antepongan proyectos de nivel local y corto plazo a otros de carácter comarcal que pudieran ofrecer mayor viabilidad en el largo plazo.

Así, no resulta difícil encontrar ejemplos de comarcas en las que la existencia de un ayuntamiento relativamente más dinámico ofrece condiciones de trabajo interesantes a la mano de obra más cualificada de la zona, provocando una relocalización del factor trabajo y otros recursos dentro del mismo territorio¹⁶. Estas dinámicas constituyen el nivel inferior en el proceso de distanciamiento de los centros de decisión, pero pueden llegar a generar efectos de gran envergadura. En efecto, sin negar la legitimidad de tales estrategias, no puede ocultarse que sus implicaciones no son positivas para los municipios rurales menos activos. En definitiva, estas fuerzas anta-

¹⁶Sobre esta misma idea resulta muy sugerente el trabajo de BERICAT (1993), donde se introduce el concepto de bomba de vacío para explicar este tipo de fenómenos.

gónicas no son otra cosa que la expresión del conflicto entre las esferas del interés individual y colectivo, aunque en este caso aparezcan bajo la forma de competencia intermunicipal. El apoyo a las estrategias supramunicipales podría ser la vía de superar los riesgos de ese mayor protagonismo municipal en el medio rural.

En segundo lugar, los cambios de localización experimentados por los centros decisores de las empresas relacionadas con el mundo rural, no pueden entenderse sin considerar la profunda transformación de la distribución en el sector agroalimentario y las nuevas formas de producción en otros sectores¹⁷. El núcleo de este tipo de transformación está en el paso de una lógica empresarial basada en la oferta a otra nueva dirigida a la demanda. La concentración de población en núcleos urbanos explica que los grandes centros privados de decisión vinculados a la producción agraria se hayan desplazado de igual manera. La dinámica de las grandes centrales de compra está explicando hoy en día un porcentaje mayor del valor de los productos agroalimentarios que lo que corresponde a la adición de costes de inputs en el proceso de producción primaria. Sin embargo, la reducción de costes de producción mantiene su importancia estratégica en aquellos productos que se comercializan con escaso nivel de manipulación (como es el caso de los cereales).

En cualquier caso por una u otra dirección se llega al mismo resultado: la débil presencia de actores cualificados de la empresa privada, responsables de toma de decisiones de cierta transcendencia económica, sobre el medio rural. Este es el efecto negativo directo del distanciamiento de los centros privados¹⁸. Pero existen otros efectos menos evidentes pero igualmente importantes: los que se deben a los procesos de difusión cultural. La presencia estable de cuadros empresariales en el medio rural, desempeñando su actividad profesional en él y realizando sus actividades de consumo cotidiano en el mismo, permite una síntesis de estilos de hacer que se

¹⁷ Sobre estas cuestiones pueden consultarse los trabajos de RAMOS, F. (1991), RODRIGUEZ ZUÑIGA (1992) y SANZ CAÑADA (1993)

¹⁸ Una de las debilidades endémicas del medio rural español lo constituye la ausencia de estructuras verticales de integración que sean operativas. El sector remolachero y los exportadores de cítricos de Levante constituyen la excepción y sirven de ejemplo de las ventajas que se logran cuando el sector es capaz de vertebrarse y autorregularse. Sobre la importancia y el papel de las interprofesiones puede consultarse, entre otros, el trabajo de GARCIA AZCARATE, T. y LANGREO, A. (1993).

traduce a medio plazo en mayor dinamismo de la zona. En España disponemos de algunos buenos ejemplos de esta naturaleza en ciertas áreas periurbanas. En otros países de nuestro entorno económico este tipo de ejemplo está más extendido al contar con una distribución de la población más uniforme en el territorio.

En último lugar, y en relación con la sociedad civil, las decisiones individuales de abandono del medio rural acentúan la escasez de líderes locales («*casi siempre suelen ser los más dinámicos los que se van, aunque no todos los que se van sean los mejores*») y disminuyen la capacidad de generar dinámicas ascendentes de desarrollo. Así, el alto grado de desvertebración que presenta la sociedad rural es un factor que cataliza los efectos negativos del alejamiento de los centros en los que se decide y crea el valor añadido. La combinación de desvertebración con escasez de líderes limita la capacidad de interlocución del medio rural y significa un punto de discontinuidad en la necesaria cadena de transmisión de información en ambos sentidos: *corriente arriba y corriente abajo*.

Por este motivo, rara vez llegan a los habitantes locales las informaciones necesarias para adoptar las estrategias que requiere el rumbo que ha tomado la economía internacional. Por otra parte, en las ocasiones en las que la información se traslada al terreno, éste no suele disponer de los canales adecuados para digerirla e incorporarla a sus decisiones. Se ofrece así un espectáculo de progresivo alejamiento de las pautas motrices del desarrollo, que amenaza con extender la sombra del retraso relativo y la marginalidad incluso a las zonas donde se vivió hasta hace poco con una relativa prosperidad.

El distanciamiento de los centros decisores aumenta los efectos negativos de los problemas a los que se enfrenta el agro, dada la insuficiente capacidad de una buena parte de los habitantes rurales para trascender de sus problemas cotidianos que presentan un carácter inevitablemente sectorial y coyuntural. En tal contexto el mundo rural se encuentra desgarrado entre la doble lógica de las decisiones de tipo micro (asociadas a lo inmediato) y las de tipo macro (que podrían garantizar su futuro). Esta debilidad para comprender la relación entre lo particular y lo global supone una fuerte limitación, del sistema rural en general y de su subsistema agrario en particular, para aceptar los cambios que se están produciendo y, a partir de ellos, adoptar las estrategias de respuesta más adecuadas.

3.3. Un sistema progresivamente más cerrado

La agricultura tradicional¹⁹ equilibrada con el medio en el que se situaba y permitió el desarrollo del naciente sistema industrial-urbano gracias a las transferencias de excedentes de capital y de mano de obra. Se trataba de un sistema abierto en el que lo agrario estructuraba las relaciones y las decisiones del mundo rural.

La revolución verde²⁰ sentó las bases para una intensificación productiva sin precedentes. El espectacular incremento de los rendimientos físicos fue capaz de alimentar a una población con un poder adquisitivo creciente que implicó una modificación cuantitativa y cualitativa de la demanda de alimentos. El sector industrial ocupó el papel de suministrador de los nuevos inputs y el sector comercial empezó a adaptarse a las diferentes características de la producción. La agricultura mantuvo un alto grado de importancia en el mundo rural. Las relaciones de entrada y salida actuaron de manera fluida lo que equivale a decir que el medio se encontraba abierto hacia el sistema económico en el que se insertaba.

La aparición de excedentes estructurales en el seno de la Comunidad Europea supuso el primer paso de una serie de progresivos repliegues del sector. La evidencia de que con la llamada Reforma Mc Sharry debían reducirse los rendimientos agrarios desencadenó una serie de reacciones instintivas de tipo individual. Estas reacciones se expresan en una doble vertiente: las meramente sectoriales y las relativas a la dialéctica del sector con el resto del sistema económico.

Por lo que se refiere a las primeras, los efectos de la *decoupling*²¹ cobran especial relevancia cuando se analizan desde la perspectiva agregada. La generalización del objetivo de reducir costes, para

¹⁹Los trabajos de SHULTZ (1969) y de NAREDO (1971) constituyen una referencia obligada sobre la agricultura tradicional y sus crisis. Aspectos complementarios sobre el tema aparecen en el trabajo de ADAMS y GRAHAM (1984).

²⁰Entre los múltiples autores que han abordado este tema pueden citarse los trabajos de GRIFFIN (1974) y HAYAMI (1984).

²¹Con este término se conoce la separación entre el importe de las ayudas a la agricultura y la capacidad productiva del sector. La introducción del sistema de pagos directos a la unidad de superficie se presentó como una política para mantener las rentas de los agricultores ante una bajada de los precios agrarios, que no provocase nuevos incrementos en la cantidad producida. El efecto casi automático de su implantación ha sido la progresiva desactivación de una buena parte de la agricultura afectada por la reforma.

maximizar el margen, implica el reforzamiento de un sentimiento colectivo de aislamiento del sistema. Al buen agricultor le repugna la idea de que reciban la misma cantidad, en concepto de pagos directos, quienes desempeñan adecuadamente su actividad que quienes se entregan a la *caza de las subvenciones*. La aparente seguridad de los ingresos justifica la tendencia general de un sector averso al riesgo a no plantearse operaciones de reestructuración. Y, por tanto, a cerrarse sobre sí mismo.

Por la otra parte, las relaciones comerciales del sector con el resto del sistema conocen un proceso complejo de consecuencias negativas. La disminución del uso de inputs consolida un desplazamiento de la demanda agregada que repercute a gran escala sobre las empresas suministradoras. Las empresas de mejora de semillas hacen las maletas y cierran sus programas; las empresas de agroquímicos se ven abocadas a reajustar sus procesos de producción hacia otros sectores; las empresas de maquinaria ven reducirse las ventas vertiginosamente, etc. La dimensión de esta cascada de efectos indirectos no es fácil de delimitar. La pérdida inducida de empleos no es la única consecuencia de este proceso. Con la crisis de las empresas de inputs, y su traslado a otros ámbitos, el sector agrario y el medio rural pierden un eslabón fundamental para su inserción en la lógica del sistema. Con escasez de líderes y lejos de los centros decisores, la consecuencia inevitable de la desactivación es el progresivo aislamiento del medio rural y, en consecuencia, su creciente dificultad para aceptar y entender la magnitud de los cambios que le afectan.

Es claro que en la situación actual no cabe ya mantener 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 del sistema, depende en gran medida del grado de asunción de este principio.

Efectivamente, aunque la crisis agraria se venía larvando desde hace tiempo, las diferentes medidas de apoyo al sector permitían que se encontrase enmascarada²². De esta manera resulta

²² La reforma de la PAC nace, entre otras razones, de la constatación de la clamorosa inadaptación de la oferta agraria comunitaria a la demanda, precisamente por exceso de oferta. La acumulación de ingentes cantidades de excedentes de determinados productos -generalmente continentales- cereales, productos lácteos, azúcar, algunas carnes- y el elevadísimo coste de la intervención de los mercados, estuvieron a punto de hacer estallar un serio conflicto en la CEE en el periodo 1983-1984. La garantía de que mayores producciones se tradujesen en mayores in-

comprensible que los habitantes rurales consideren que la crisis de la agricultura se traduzca inevitable e irreversiblemente en crisis rural y que busquen la responsabilidad de esta situación en quienes han desencadenado la modificación del viejo sistema de protección, sin preguntarse si el sistema se sigue justificando o no y cómo hacer para poder mantener una cuota de actividad sostenible.

Pero la realidad discurre por otros caminos. Las nuevas corrientes de la economía internacional interpretan la crisis agraria como el agotamiento de un modelo que no responde ya a las necesidades de la sociedad occidental ²³. Bajo dicha perspectiva el mundo rural se enfrenta al reto de hallar nuevas formas de inserción en los flujos económicos globales. Lo que equivale a decir que debe definir un nuevo papel para sus sectores productivos que permita fijar población y generar el empleo y la renta necesarios para proporcionar una adecuada calidad de vida.

Sin embargo, y salvo algunas excepciones, la respuesta está siendo muy diferente. Gran parte del medio rural reivindica un carácter primordialmente agrario y condiciona la elaboración de estrategias de desarrollo a intereses que, en gran número de casos, son agrarios pero carecen de la capacidad de vertebración necesaria para ser competitivos. Ante las amenazas a que se enfrenta, el sector ha optado por replegarse sobre sí mismo enarbolando la bandera de reivindicaciones neoproteccionistas que resultan insostenibles a la luz de los procesos de mundialización actuales.

Como se ha visto más arriba la falta de *argumento* impide concentrar la energía de activación imprescindible para el despegue.

gresos rompió la lógica de mercado y generó, entre otros efectos perversos, el hábito de muchos agricultores de anteponer las decisiones individuales y puntuales a las globales y de medio plazo. Sin embargo, las presiones ejercidas sobre la CEE en el marco de la Ronda Uruguay del GATT están en el origen de la reforma reciente. Su capítulo agrario ha consistido, predominantemente, en una permanente requisitoria a la Comunidad Europea para que rebaje su protección agraria y permita la entrada de productos agroganaderos procedentes de terceros países.

²³Junto a la saturación de mercados en Occidente y las presiones del GATT, la tercera razón para la modificación de la PAC, está cobrando cada vez más importancia a nivel del conjunto de la sociedad y podría a llegar a ser mucho más relevante en los próximos años: el «paradigma» medioambiental. Estamos entrando en una fase cultural, social, económica, en donde el medio ambiente habrá de ser tenido siempre en consideración para establecer el papel de cualquier recurso o sector en el futuro. Véanse algunas referencias a estas cuestiones en: RAMOS, E. y ROMERO, J.J. (1993), p. 17-20.

El mundo rural es tanto más periférico cuanto más alejado se encuentra de los centros de toma de decisiones. Y el reducido nivel de apertura compromete su capacidad para conectarse con el resto del sistema. Estos tres elementos constituyen, por tanto, una tríada de factores de bloqueo que habrá que tener siempre en cuenta.

Y, sin embargo, el sector agrario debe ser un sector estratégico²⁴ para España, aunque esta cuestión presenta una gran dificultad operativa. Para que esto sea posible es necesario un debate nacional sobre el tipo, dimensión y localización de la agricultura que necesita el país de cara al siglo XXI. Un ajuste, ya sea espontáneo por iniciativa del propio sector o ya sea apoyado desde la administración con el acuerdo privado, sería la vía que seguiría un sistema abierto capaz de generar una reflexión interna y de responder a los retos del momento. Sin embargo, ante la inevitable reducción del número de agricultores y de la superficie cultivada, sólo las leyes biológicas parecen capaces de llegar a modificar la actitud, progresivamente más defensiva y hermética, de muchos agentes del sector.

Lo que sucede en otros territorios y sectores debería servir de prueba de que quedarse agarrotado mientras otros evolucionan se traduce en un retraso relativo. A modo de ejemplo pueden citarse los casos de los programas para zonas ambientalmente sensibles de los que el Reino Unido ha sabido sacar un partido difícilmente igualable²⁵; las iniciativas en turismo rural de otros estados miembros de la UE representan otros tantos casos sobre los que habría que tomar nota antes de rechazar, como hacen algunos, una importante fuente de rentas para el medio rural. En la otra mano, el ejemplo del acuerdo nacional FORCEM sobre formación continua²⁶ constituye un ejemplo de concentración de energías en la dirección adecuada, aunque queda llenarlo de contenido y esperar sus efectos, que sólo serán apreciables en el medio plazo.

²⁴Esta importancia no debe entenderse sólo en términos de aportación al PIB. Aunque la componente productiva pueda explicar la necesidad de un nuevo esfuerzo de incorporación de capital y tecnología en el sector, los objetivos de equilibrio territorial y ambiental y los aspectos culturales, son los que no es fácil comprender si no se consigue una agricultura viable diseñada para las necesidades del próximo siglo.

²⁵GOMEZ MENDOZA y MATA OLMO (1992), trazan una semblanza de lo que podría servir de germen para la aplicación de ese tipo de programas en nuestro país. Una visión bastante detallada del alcance de los programas agro ambientales en el Reino Unido puede tenerse consultando el trabajo de WHITBY (1994).

²⁶Acuerdo suscrito por la CEOE, CEPYME, CCOO, UGT y CIG

Pasando de lo sectorial a lo institucional, el creciente peso de los niveles locales constituye una oportunidad indiscutible como ya se ha planteado en el punto anterior. Pero significa también un elemento que puede reforzar la tendencia del sistema rural a encontrarse cada vez más cerrado si no actúa en la dirección correcta.

El riesgo radica en amplificar la magnitud de la *desconexión*. Centrados en alcanzar objetivos de ámbito local, los esfuerzos de desarrollo de esta naturaleza presenta innegables posibilidades, pero implican, a la vez, la amenaza de acelerar las tendencias al encapsamiento que acompañan a los sectores en crisis. Un conjunto de estrategias puntuales de desarrollo podría traducirse en la aparición de focos de mayor actividad a costa de la mayor pobreza relativa de las zonas circundantes. Una generalización indiscriminada de este tipo de estrategias, alimentada por el incentivo de los resultados próximos e inmediatos, puede hacer casi imposible la implantación de acciones horizontales: una de las imprescindibles características del desarrollo. Podría llegar a pensarse en que se puede llegar a lo horizontal por extensión de lo puntual. Pero no parece que el método de «*inducción completa*» cuadre bien con la realidad de las capacidades locales de nuestro mundo rural.

Efectivamente, partiendo de que la *densidad de iniciativa* no se puede suponer constante ni uniforme en el territorio, los núcleos que cuenten con mejores condiciones se destacarán del resto. La conocida lógica de los modelos centro-periferia podría actuar al nivel de lo local acrecentando las debilidades y las disparidades de muchas áreas rurales. Bajo este enfoque, el proceso de aislamiento presentaría una componente endógena íntimamente unida a la propia lógica de resistencia. Por eso, un paso de *estructuración* obligado para garantizar el éxito de las iniciativas de desarrollo en las áreas rurales consiste en establecer los mecanismos de conexión entre sus diferentes iniciativas y entre éstas y las que se llevan a cabo en otros sectores y territorios.

4. EL DESARROLLO RURAL ESTRUCTURANTE

4.1. Una DAFO simplificada del mundo rural

Según se ha recogido en los puntos anteriores la crisis por la que atraviesa el medio rural presenta tanto componentes internos como externos. Por otra parte el futuro de los espacios rurales reve-

la aspectos positivos que pueden constituir vías de desarrollo si se llegan a articular convenientemente.

Con todas las limitaciones y matizaciones que exige la gran diversidad de realidades del medio rural, se presenta a continuación una matriz DAFO simplificada que pretende sintetizar el conjunto de factores positivos y negativos, en su doble vertiente de endógenos y exógenos, sobre los que se deben construir las estrategias de revitalización del mundo rural.²⁷

CUADRO 1

Matriz DAFO simplificada del medio rural.

FACTORES²⁷	NEGATIVOS	POSITIVOS
ENDOGENO	DEBILIDADES	FORTALEZAS
	— Baja formación	— Diversidad de recursos
	— Escasa vertebración	— Cultura preservada
	— Bajo nivel de integración	— Espacios naturales
	— Escasa diversificación	— Bajo nivel de degradación
	— «Cultura asistencial»	— Población joven
	— Escasa capacidad empresarial	— Disponibilidad de mano de obra
	— Alto endeudamiento	
	— Maquinaria obsoleta	
	— Tecnología de alto impacto	
EXOGENO	AMENAZAS	OPORTUNIDADES
	— Mundialización de mercados	— Nuevas funciones del espacio
	— Pagos directos (PAC)	— Nueva política Europea de Desarrollo Rural
	— Evolución del consumo	— Financiación pública
	— Creciente importancia comercial	— Creciente conciencia ambiental
	— Creciente interés de capital urbano por invertir en el campo	— Creciente interés de capital urbano por invertir en el campo.

4.2. A la búsqueda de argumento

El diseño de una estrategia, a partir de una matriz DAFO, sigue la lógica de aprovechar las corrientes positivas y actuar con-

²⁷ Este tipo de matriz es una herramienta muy utilizada en el análisis estratégico. Su aplicación al desarrollo rural fue llevada a cabo por primera vez en la elaboración de los diagnósticos de grandes zonas de Andalucía en el trabajo JUNTA DE ANDALUCIA (1993).

²⁸ Para la elaboración del cuadro se ha utilizado la información correspondiente a las zonas de Andalucía que presentan mejores condiciones en cuestiones tales como el grado de envejecimiento de la población, la presencia de población en el territorio o el grado de daño ambiental. Para su aplicación a otras zonas o regiones, con realidades diferentes, deberán corregirse esos factores convenientemente.

tra las negativas. Siguiendo este criterio, el medio rural se enfrenta a la imperiosa necesidad de encontrar fórmulas de mayor conexión con el resto del sistema. Para que esto sea posible, como primer paso deberá definir su propio *argumento*, en un contexto de diferentes argumentos que pugnan entre sí. En este esfuerzo debe aprovechar la oportunidad que le brindan las nuevas demandas urbanas y la proyección de necesidades alimentarias al horizonte del 2020²⁹.

El espacio rural constituye un sistema pluriactivo. Por su capacidad de ser objeto de diferentes usos, está sometido a la necesidad de definir objetivos múltiples y complementarios de sus propios subsistemas entre sí y de éstos con los del resto de la sociedad. La forma de armonizar objetivos antagónicos constituye una de las mayores dificultades a las que se ha enfrentado siempre la política económica. Dificultad que se traslada al medio rural. Así, la definición del argumento rural debe plantearse de manera que dé cabida tanto a los objetivos de tipo sectorial como a los de carácter horizontal. Los primeros están relacionados con el objetivo eficiencia, mientras que los segundos tienen que ver con la equidad³⁰ y la sustentabilidad del propio proceso de desarrollo. Por ello, hoy se coincide en señalar que una participación real de la población involucrada y un papel tutelar subsidiario de la administración en la definición de los objetivos, es paso obligado para generar dinámicas de desarrollo viables en el medio rural.

La definición de ese argumento, además de una tarea nada sencilla, es una responsabilidad que corresponde a cada sistema³¹. Y el primer paso en ese proceso consiste en reforzar el sentido de pertenencia de la población y en profundizar en el conocimiento de lo propio. Surge así la cuestión de hasta dónde lo propio y a partir de dónde lo ajeno. Evitando caer en dinámicas extremas, de tipo localista o muy sectoriales, de exclusión «*del otro*», este aspecto es importante ya que la incorporación de los argumentos producidos en sistemas con diferentes condicionantes presenta el riesgo de ser insostenible cuando éstos son trasladados de marco.

²⁹ Cf. ARANDA (1994).

³⁰ La equidad es un objetivo incorporado en las teorías de desarrollo desde la década de los 50 así como a partir de los fundamentos filosóficos de la teoría keynesiana.

³¹ Sobre esta cuestión pueden consultarse los trabajos de ATIENZA (1993) y de CALATRAVA (1993).

Por otra parte, el desarrollo del medio rural conduce inevitablemente a la pérdida del carácter rural. Aunque el desarrollo es un objetivo irrenunciable, ya no se justifica cualquier coste para conseguirlo. La necesidad de encontrar un argumento rural propio se presenta como la forma de incorporar los costes asumibles en el proceso y rechazar aquellos que impidan la sustentabilidad del proceso.

Dada la dificultad para articular los distintos intereses en juego, se considera que la forma de alcanzar ese objetivo radica en encontrar el punto de equilibrio entre los flujos externos, que inciden en el sistema, y los internos, que emergen del mismo³². Esto requiere dos tipos de acciones: las relativas al proceso de construcción del argumento y las referentes a su propio contenido.

Respecto al proceso, aunque el argumento debe nacer de dentro (y por tanto diseñarse con ese fin) es posible establecer relaciones dialécticas con sistemas externos que den mayor fuerza al argumento. Las técnicas de formulación colectiva y las estrategias de parteneriado ofrecen resultados que deben tenerse en cuenta. Para la tarea de definir el contenido existen una serie de indicaciones (*aviso a navegantes*) o líneas maestras que han ido apareciendo en los últimos años, a la vez que se perfilaba el principio del fin de la PAC clásica. A modo de guía se aportan a continuación los principales «trazos gruesos» que trazó el ex Comisario Mc Sharry cuando planteó la Reforma de la PAC.

Otro conjunto de ideas interesantes se encuentran en «*El futuro del mundo rural*»³³. Este documento de la Comisión constituye un conglomerado de claves muy atinadas, para quienes se enfrenten a la necesidad de definir los nuevos argumentos rurales. El documento introduce de una forma explícita, por primera vez en un trabajo de epicentro sectorial, un fuerte signo ecológico y «*ruralista*» en un intento de ir creando opinión en el sentido de la complementación e interrelación entre los sistemas que gravitan sobre el medio rural.

³² El desarrollo a partir de recursos ociosos y de la movilización de los ciudadanos es uno de los supuestos de las teorías de desarrollo endógeno, «hacia dentro» y de la actual corriente del desarrollo «desde dentro». La teoría del desarrollo endógeno parte de los académicos y científicos latino-americanos, sobre todo los agrupados en la CEPAL. Los conceptos de «desarrollo endógeno» y «hacia dentro» han evolucionado hacia lo que se denomina hoy «desarrollo desde dentro». Sobre este tema, la compilación de SUNKEL (1991), es una obra bastante citada.

³³ Comisión de las Comunidades Europeas (1988).op. cit.

«Reequilibrar la PAC»: el decálogo Mc Sharry

1. Mantener la población rural.
 2. Ligar la función productiva del agricultor con la protección del medio ambiente.
 3. Diversificar las actividades económicas en el campo.
 4. Controlar los excedentes y el gasto.
 5. Mantener la política de precios con otras fórmulas.
 6. Dirigir los sistemas de apoyo a compatibilizar el equilibrio de los mercados con un producción de calidad y respetuosa con el medio ambiente.
 7. Asumir la creciente interdependencia internacional y las responsabilidades de ser (la CEE) el principal importador mundial de alimentos y el segundo exportador.
 8. Reafirmar los principios tradicionales de la PAC: unidad de mercado, preferencia comunitaria, solidaridad, financiera.
 9. Convertir el presupuesto agrario en un instrumento real de solidaridad financiera en favor de los más necesitados.
 10. Incrementar las medidas de estabilización ya existentes, como las cuotas nacionales o el abandono de tierras, proporcionalmente al tamaño de las explotaciones.
-

FUENTE: Comisión de las Comunidades Europeas (1991).

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*³⁴ puede actuar como solución recíproca y como cauce de intercambio económico entre los intereses de los medios rural y urbano. Bajo este nuevo planteamiento muchas necesidades de los sistemas urbanos e industriales pueden constituir nuevas funciones para el espacio rural.

El subsistema ambiental significa, pues, una de las mayores oportunidades del sistema rural en la medida en que se pueda y sepa articular con un modelo global de desarrollo sostenible. Efectivamente, las diferentes actividades que se desarrollan en los espacios rurales no sólo generan repercusiones ambientales negativas similares a las de otros espacios (procesos de producción y consumo) sino que ofrecen la capacidad de organizarse como *filtro* o corrector de los problemas generados en otras áreas. Pero la capacidad de realizar esta función va a depender de hasta dónde la sociedad en su conjunto entienda esta interrelación y esté dispuesta a retribuirla convenientemente. El subsistema ambiental encuentra en los espacios rurales una de sus primeras e imprescindibles refe-

³⁴Concepto acuñado por el GRUPO de SEILLAC. Véase BLANCO (1993).

rencias ante un futuro cada día mas necesitado de reparar los daños provocados por la urbanización y la industrialización propias del modelo fordista de producción.

En la definición del argumento rural, la agricultura debería ostentar un papel relevante. Pero no toda la agricultura podrá seguir optando por los mayores niveles de intensificación. Sólo la más capaz de competir tendría la legitimidad para provocar impactos en el medio. Al resto le cabe la posibilidad de adoptar formas más suaves de artificialización que caminen hacia la mejora de las condiciones de vida y actúen de tampón de las externalidades negativas generadas por el sistema. Esa coexistencia de dos modelos de agricultura tan diferentes ha sido denominada «*revolución verde verde*»³⁵. 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. Lo que podría resumirse en el siguiente slogan: *tan imposible resulta modernizar la agricultura sin desarrollar el medio rural como lograr el desarrollo rural sin modernización de la agricultura*³⁶.

El abandono de los modos de producción masiva y el creciente interés por las cuestiones ambientales abre la puerta a la implantación de una red de otras industrias locales, de pequeño o mediano calado, orientadas a la obtención de productos no alimentarios de procedencia agrícola³⁷. Si se diseñan de manera adecuada, este nuevo tipo de empresas pueden llegar a cumplir un papel extraordinario en la creación de nueva actividad económica en el medio rural.

El turismo en espacios rurales, con toda una serie de limitaciones y condicionantes, es otro subsistema de potencialidad indiscuti-

³⁵El juego de palabras quiere sintetizar el reto de combinar una agricultura de alta productividad, heredera de los principios de la revolución verde, con unas tecnologías que respeten y/o restauren el medio natural.

³⁶En esta expresión se resumen una buena parte de los argumentos de contenido sistémico que circulan hoy en día. Aunque con otras palabras, la idea ha sido expresada por el GRUPO DE SEILLAC (1993) y por KAYSER (1994). La explicación a esta aparente paradoja radica en que, donde sea posible y hasta donde sea posible, la agricultura debe volver a actuar como locomotora del proceso de regeneración del tejido socioeconómico de las áreas rurales diseñada para competir más que para capturar dinero público. Si este intento alcanza el éxito, el medio rural revitalizado constituirá la mejor base para la localización de nuevas unidades de generación de valor en áreas rurales, las cuales a su vez constituyen una condición necesaria para la modernización que precisa la agricultura.

³⁷La fabricación de pasta de papel, a partir de paja de cereal, o la producción de biocarburantes son sólo algunas de las posibilidades que se abren al medio rural en esta dirección.

ble³⁸. Uno de los efectos positivos más importantes que puede producir tiene que ver con la aproximación difusa que genera con ciertos centros de decisión. Gracias a los flujos de visitantes se puede provocar el acercamiento del sistema rural a la lógica dominante de la que quedó apartado. Este contacto puede generarse tanto en el *destino* (rural), como en el *tránsito* (a través de las redes de comunicación cada día más frecuentes en los sistemas de gestión centralizada del producto) hacia él. En cualquier caso en el diseño del argumento debería tenerse en cuenta este extremo para que se extrajese el máximo de este subsistema sin caer en impactos negativos mayores que los beneficios que genere.

4.3. La conexión a la economía de red

La competitividad presenta hoy un indiscutible carácter sistémico³⁹. La viabilidad de las empresas más competitivas sólo es posible en aquellas condiciones en las que la mayor potencialidad de las unidades de producción se refuerza con la mejor capacidad global del sistema económico en el que se integran⁴⁰. Si este enfoque sistémico resulta vital para el mundo empresarial, ¿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

³⁸España obtuvo del turismo el 10% de su riqueza en 1994. La magnitud de esta cifra permite especular con las posibilidades que se abren a los espacios rurales para capturar una parte de este montante. Sin embargo resulta de vital importancia considerar que el éxito en el medio plazo radicará en que en ningún caso se superen las capacidades de absorción de carga turística de los espacios naturales. Por mucho que se haya dicho en el pasado no resulta ocioso insistir en esta dirección.

³⁹Sobre el carácter sistémico de los factores que explican y condicionan la competitividad puede consultarse el conocido trabajo de PORTER (1991). La importancia del sistema en su conjunto para incrementar la competitividad del medio rural y del sector agrario quedó claramente establecida en el trabajo de JORDANA (1993).

⁴⁰Sobre la complejidad de la política de competitividad véanse las atinadas observaciones de la Introducción Editorial del n.º 55 de Papeles de Economía Española (1993), dedicado monográficamente a «La competitividad de la industria española» (p. XVII y ss.).

tejido económico y social en ese medio y para la sociedad en su conjunto.

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 del 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.

Dicho en otras palabras: si existen posibilidades reales de negocio, antes o después aparecerá una empresa que cubrirá ese nicho. La cuestión está en la procedencia de dichas empresas y, por tanto, en el carácter de los objetivos que condicionan su actividad. A la luz de esta aproximación es claro que España ofrece un atractivo mercado de consumo alimentario. Ante el objetivo de exportar producciones puede estarse abandonando el mercado propio. Bajo esa hipótesis no sería extraño que la ausencia de un argumento propio provoque los dos efectos siguientes: la *imposición*, por la vía de la lógica comercial, de los argumentos diseñados en otros ámbitos (naturalmente adaptados a sus intereses), y la *pérdida* de posibilidad de consolidar una relación equilibrada y estable entre la oferta y la demanda nacional.

El ejemplo de la evolución del sector agroalimentario presenta una gran riqueza de formas de mejorar la conexión y la interrelación a los diferentes niveles⁴¹. El gran potencial que hoy tienen las tecnologías de la comunicación está permitiendo que ciertos grupos comerciales gestionen volúmenes importantes de producción, causando oferta con demanda, a distancia y sin contacto físico con la mercancía⁴². Bajo este enfoque existe todavía una reserva de ele-

⁴¹El trabajo de MALASSIS (1973) se considera pionero de estas corrientes en Europa.

⁴²En el texto de BARCELO (1991), op. cit., se presentan distintos ejemplos y reflexiones sobre estas nuevas modalidades de casar operaciones de compra y venta en el sector agrario.

mentos de competitividad que no han sido suficientemente utilizados en nuestro país.

Aunque parece claro que, en el contexto actual antes aludido, la mayor parte del esfuerzo modernizador ha de ser llevado a cabo por los productores privados, tanto de manera individual como colectiva, es indudable, que queda aún un gran espacio para la actuación de las políticas públicas de fomento al sector agrario.

No se trata, obviamente, de volver a políticas proteccionistas en el viejo sentido de precios de garantía, altas barreras (arancelarias o no arancelarias) frente a las importaciones o compras masivas de productos por los organismos públicos de intervención. Esas son las medidas que más desfasadas están, desautorizadas por los tratados y acuerdos.

Por el contrario se trata de iniciativas que fomenten la actividad en lugar de inducir a la desactivación. El apoyo institucional puede dirigirse a compensar el «gap» del sistema en términos de infraestructuras, equipamientos y servicios públicos. Disociar el papel impulsor de la producción de las medidas de política social. Evitar la confusión entre lo sectorial y lo social. Apoyar las iniciativas que refuercen sinergias y desincentivar la inmovilidad económica. Vigilar el cumplimiento de las reglas generales contenidas en el *argumento* y evitar el aislamiento de los focos marginales. Y por último, atender a las cuestiones de tipo horizontal cuando no se aborden correctamente por los poderes locales o autonómicos.

BIBLIOGRAFIA

- ADAMS, D. y GRAHAM, D. (1984). «A critique of traditional agriculture credit projects and policies». En: EICHER, C. y STMTZ, J. (Eds.) *Agricultural Development in the Third World*. Ed. John Hopkins University Press. Londres.
- ALBA, J. (1993).- «Parques Nacionales, motor de desarrollo rural». *El Boletín*. n.º 3. MAPA.
- ALTIERI, M. y YURJEVIC, A. (1991). «La Agroecología y el Desarrollo Rural Sostenible en América Latina». En: *Agroecología y Desarrollo*. Ed. CLADES. Santiago de Chile.
- AMADOR, F. et alii (1992) «Evaluación del programa de Reforma Agraria de la Junta de Andalucía». *Revista de Estudios Agrosociales*. n.º 162.
- ARANDA, C. (1994). «Población, alimentos y agricultura. Prospectiva para los próximos 25 años». *El Boletín*. n.º 16.

- ARNALTE, E. y CEÑA, F. (1993). «La agricultura y la política agraria en España durante el período de transición democrática». *Agricultura y Sociedad*. n.º 68-69. julio-diciembre.
- ARNALTE, E. y RAMOS, E. (1988). «Arrendamiento y ajuste estructural en la agricultura española». *Agricultura y Sociedad*. n.º 49. octubre-diciembre.
- ARKLETON RESEARCH (1990). *Cambio rural en Europa*. Ed. MAPA. Serie Estudios. Madrid.
- ATIENZA, L. (1993). «Política Agraria estructural y desarrollo del mundo rural en España». *El Boletín*. n.º 2. MAPA.
- BANCO MUNDIAL (1988). *Desarrollo rural. Experiencia del Banco Mundial 1965-86*. Ed. Banco Mundial. Departamento de Evaluación de Proyectos. Washington.
- BARCELO, L. V. (1991). *Liberalización, ajuste y reestructuración de la agricultura española*. Ed. MAPA. Serie Estudios. Madrid.
- BARCELO, L. V. (1993). «Reforma de la PAC y política agraria no común». *Información Comercial Española*. n.º 720-721, agosto-septiembre.
- BARREIRO, J. (1993). «La Reforma de la PAC y los factores externos que la condicionan». *El Boletín*. n.º 7. MAPA.
- BECATTINI, G. (1989). *Modelli locali di sviluppo*. Ed. El Molino. Bolonia.
- BERICAT, E. (1989). «Cultura productiva y desarrollo endógeno. El caso andaluz». *Revista de Estudios Regionales*, n.º 24, mayo-agosto.
- BERICAT, E. (1993). «La teoría del vacío rural». En: RAMOS, E. y CALDENTEY, P. (Coords.) *El desarrollo rural andaluz a las puertas del siglo XXI*. Ed. Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía. Sevilla.
- BLANCO, E. (1993). «La aportación del Grupo de Seillac al debate sobre el desarrollo del mundo rural». *El Boletín*. n.º 7.
- BRUNDTLAND, G. H. (dir.) (1987). *Nuestro Futuro Común*. Ed. Naciones Unidas. Editado en lengua castellana por Ed. Alianza, Madrid, 1989.
- BHAGWATI, J. (1994). «Free trade: Old and New Challenges». *The Economic Journal*. 104. marzo.
- CALATRAVA, J. (1993). «Los objetivos en los procesos de desarrollo rural». En: RAMOS, E. y CALDENTEY, P. (Coords.) *El desarrollo rural andaluz a las puertas del siglo XXI*. Ed. Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía. Sevilla.
- CAMARERO, L. A. (1993). *Del éxodo rural y del éxodo urbano*. Ed. MAPA. Serie Estudios. Madrid.
- CASTROVIEJO, M. y HERRERO, J. (1992). *Ecoturismo, criterios de desarrollo y casos de manejo*. Ed. ICONA. Madrid.
- CEÑA, F. (1992). «Transformaciones del mundo rural y políticas agrarias» — *Revistas de Estudios AgroSociales*, n.º 162.

- COMISARIA GENERAL DEL PLAN (1993). *France rurale: vers un nouveau constant*. Ed. La documentation française. París.
- 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*. COM (91) 100.
- COSTA CAMPI, M.T. (1989). «La cooperación entre empresas, nueva estrategia competitiva». *Economía Industrial*. marzo-abril.
- CUDDY, M. (1992). «Rural Development: The Broader Context». En: O'CONNOR y CUDDY (Coords): *Perspectives on Rural Development in Advanced Economies*. CDS. Galway.
- CURBELO, J.L. (1994). *Territorios en transformación*. Ed. Politeya. Madrid.
- ESECA (1994). *Trabajadoras y trabajos en la Andalucía rural*. Ed. Instituto Andaluz de la Mujer. Junta de Andalucía. Sevilla, Málaga.
- ETXEZARRETA, M. (1988). *Desarrollo rural integrado*. Ed. MAPA. Serie Estudios. Madrid
- FABIANI, G. (1986). «Los aspectos teóricos de la integración de la agricultura en el sistema económico». En: La integración de la agricultura en el sistema socioeconómico. *Cuadernos del IDR*. n.º 8.
- GARCIA AZCARATE, T. y LANGREO, A. (1993). «La coordinación vertical del sector agroalimentario en Europa». *El Boletín*. n.º 3.
- GAVIRA, L. (1993). *Segmentación del mercado de trabajo rural y desarrollo: el caso de Andalucía*. Ed. MAPA. Serie Estudios. Madrid.
- GOMEZ MENDOZA, J. y MATA OLMO, R. (1992). «Actuaciones forestales públicas desde 1940». *Agricultura y Sociedad*. n.º 65. octubre-diciembre.
- GOMEZ OREA, D. (1985). *El espacio rural en la ordenación del territorio*. MAPA. Serie Técnica. Madrid.
- GONZALEZ, J. J. (1990). «El desempleo rural en Andalucía y Extremadura». *Agricultura y Sociedad*, n.º 54, enero-marzo.
- GRIFFIN, K. (1974). *The Political Economy of Agrarian Change: An Essay of the Green Revolution*. Ed. Harvard University Press. Cambridge.
- GRUPO DE SEILLAC (1993). *El pequeño libro tierra*. Ed. Fundación para el progreso del hombre. París.
- HADJIMICHALIS, C. y PAPAMICHOS, N. (1990). «Desarrollo local en el sur de Europa: hacia una nueva mitología». *Estudios Regionales*. n.º 26.
- HAYAMI, Y. (1984). «Assesment of the Green Revolution». En: EICHER, C. y STAATZ, J. (Eds.) *Agricultural Development in the Third World*. Ed. John Hopkins University Press. Londres.
- HERVIEU, B. (1993). *Les champs du future*. Ed. François Bourin. París.
- HERVIEU, B. (1994). *L'évolution sociologique pousse vers une nouvelle définition de l'exploitation agricole*. Ponencia invitada al Carrefour 8: Cereales y espacio agrícola rural. Defi Blé 94. París.

- HIRSCHMAN, A. (1988). *The strategy of economic development*. Ed. Westview. Londres.
- JORDANA, J. (1993). «Competitividad, profesionalidad y desarrollo rural». En: RAMOS, E. y CALDENTEY, P. (Coords.) *El desarrollo rural andaluz a las puertas del siglo XXI*. Ed. Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía. Sevilla.
- JULLIEN, M.; MADRE, V. y LE STUM, H. (1994). *Les producteurs de céréales: diminution des effectifs, agrandissement des exploitations*. Ponencia invitada al Carrefour 8: Cereales y espacio agrícola rural. Defi Blé 94. París.
- JUNTA DE ANDALUCIA (1993). *Bases Para un Plan de Desarrollo Rural Andaluz*. Ed. Consejería de Agricultura y Pesca. Sevilla.
- KAYSER, B. (1994). *Agriculture céréalière et espace rural*. Ponencia invitada al Carrefour 8: Cereales y espacio agrícola rural. Defi Ble 94. París.
- KAYSER, B. et alii (1994). *Subir ou choisir la ruralité*. Ed. Datar- L'Aube. La Tour d'Aigues.
- LOPEZ CASERO, F. (1990). *La agrociudad mediterránea*. Ed. MAPA. Serie Estudios. Madrid.
- LOWE,P.; MARSDEN, T.; WHATMORE, S. (1993). *Cambio tecnológico y medio ambiente rural*. Ed. MAPA. Serie Estudios. Madrid.
- MALASSIS, L. (1973). *Economie de la consommation et de la production agroalimentaire*. Ed. Cujas. París
- MALASSIS, L. (1975). *Ruralité, éducation, développement*. Ed. UNESCO.
- MALASSIS, L. y PADILLA, M. (1986). *Economie Agroalimentaire: L'économie mondiale*. Ed. Cujas. París.
- MAPA (1992). *El desarrollo del mundo rural en España*. MAPA. Madrid.
- MARTINEZ ALIER J. (1992). «Obstáculos distributivos contra la política ambiental internacional». *Información Comercial Española*, n.º711, noviembre.
- MAYORAL, J. (1992). *Mercado de trabajo, políticas de empleo y desarrollo local*. Ed. IRMASA Fundación Universidad Empresa. Madrid.
- MEADOWS, D. et al (1972). *Los límites del crecimiento*. Informe al Club de Roma. Ed. Fondo de Cultura Económica. Méjico.
- MEADOWS, D. et al (1992). *Más allá de los límites del crecimiento*. Ed. El País - Aguilar. Madrid.
- MENNES, L. et alii (1980). *El factor espacio en la planificación del desarrollo*. Ed. Fondo de Cultura Económica. Méjico.
- MYRDAL, G. (1979). *Teoría Económica y Regiones Subdesarrolladas*. Ed. Fondo de Cultura Económica. Méjico.
- MOSCA, J y RAMOS, E. (1994). «Algunas reflexiones sobre el desarrollo rural y los patrones de acumulación». *Revista de Estudios Regionales*. n.º 38.
- NAREDO, J. M. (1971). *La evolución de la agricultura en España*. Ed. Estela. Barcelona.

- NAREDO, J. M. (1991). «Los cambios en la idea de naturaleza y su incidencia en el pensamiento económico». *Información Comercial Española*, n.º 711, noviembre.
- NEVEU, A. (1993). *Les consequences de la reformme de la politique agricole commune sur les structures d'exploitation et sur l'utilisation de l'espace rural*. Comunicación a la Academia de Agricultura de Francia. 6 Octubre 1993. París.
- OAKLEY, P. y MARSDEN, D. (1985). *Consideraciones en tomo a la participación en el desarrollo rural*. Ed. OIT. Ginebra.
- OCDE (1988). *Gestión pública rural*. Ed. OCDE - MOPU. Madrid.
- OCDE (1990). *Partnerships for rural development*. Ed. OCDE. París.
- OCDE (1993). *¿Quel Avenir pour nos campagnes?*. Ed. OCDE. París.
- OLIVEIRA, F. (1993). *Agricultura, espaço e sociedade rural*. Ed. Fora do texto. Coimbra.
- ORTEGA Y GASSET, J. (1921). *España Invertebrada*. Ed. Espasa Calpe. Colección Austral. 4a edición. Madrid 1977.
- PEREZ YRUELA, M. (1990). «La sociedad rural». En: GINER, S. (Coord.) *La sociedad española*. Ed. Espasa-Calpe. Madrid
- PEREZ YRUELA, M. y GIMENEZ, M. M. (1994). «Desarrollo rural y desarrollo local: el contexto del programa LEADER». *Papeles de Economía* nº 60/61.
- PISANI, E. /GRUPO DE SEILLAC (1994). *Pour une agriculture marchande et ménagere*. Ed. L'Aube. La Tour d'Aigues.
- PORTER, M. (1991). *La ventaja competitiva de las naciones*. Ed. Plaza y Janés. Madrid.
- RAMOS, E. (1993). *Planificación e implementación de estrategias de desarrollo rural. La experiencia de Andalucía*. Ponencia presentada al Seminario de Desarrollo Rural de la Universidad Euroárabe. Granada, 6 Octubre 1993. En prensa.
- RAMOS, E. y CALDENTY, P. (Coords.) (1993). *El desarrollo rural andaluz a las puertas del siglo XXI*. Ed. Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía. Sevilla.
- RAMOS, E.; ROMERO, J.J.; RUIZ AVILES, P. (1993). «El debate sobre el futuro del mundo rural andaluz: El documento de Bases». *Revista de Estudios Regionales*, nº 35.
- RAMOS, E. y ROMERO, J. J. (1993). «La crisis del modelo de crecimiento y las nuevas funciones del medio rural». En: RAMOS, E. y CALDENTY, P. (Coords.) *El desarrollo rural andaluz a las puertas del siglo XXI*. Ed. Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía. Sevilla.
- 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.

- RAMOS, F. (1991). «Estrategias de la distribución alimentaria: perspectivas para el sector hortícola español». *Revista de Estudios Agrosociales*. n.º 157.
- REQUENA, F. (1991). *Redes sociales y mercado de trabajo*. Ed. CIS. Madrid.
- RODERO, Adolfo y ROMERO, José J. (1993). «El sector agrario». En: MARTIN, M. (Dir.). *Estructura económica de Andalucía*. Ed. Espasa-Calpe, Barcelona.
- RODRIGUEZ ZUÑIGA, M. (Comp.) (1992). *El sistema agroalimentario ante el mercado único europeo*. Ed. Nerea - MAPA. Madrid.
- ROMERO, J.J. (1992). «Crisis de la agricultura capitalista y crisis del capitalismo. Un comentario». *Revista de Fomento Social*. n.º 187. julio-septiembre.
- ROMERO, J.J. y RAMOS, E. (1994). *Pour comprendre le paysage de l'Andalousie*. Ponencia invitada al Carrefour 8: Cereales y espacio agrícola rural. Defi Blé 94. París.
- RUIZ AVILES, P. et alii (1993). «La interacción agricultura-turismo-medio ambiente en el desarrollo rural». *El Boletín*. n.º 9.
- SAN JUAN MESONADA, C. (1993). «Empleo y cambio técnico». *Agricultura y Sociedad*, n.º 54.
- SANCHEZ LOPEZ, A. J. (1992). «Incertidumbres y cambios en el sector agrario andaluz». *Revista de Estudios Regionales*, n.º 32.
- SANZ CAÑADA, J. (1993). *Industria agroalimentaria y desarrollo regional*. Ed. MAPA. Serie Estudios. Madrid.
- SCHULTZ, T. (1969). *La crisis económica de la agricultura*. Ed. Alianza Editorial. Madrid.
- SUNKEL, O. (Comp.) (1991). *El desarrollo desde dentro. Un enfoque neoestructuralista para América Latina*. Fondo de Cultura Económica. Méjico.
- TIO, C. (1993). «El futuro del mundo rural, un debate abierto». *El Boletín*. n.º 1. MAPA.
- VAZQUEZ BARQUERO, A. (1988). «Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo». Ed. Pirámide. Madrid.
- VAZQUEZ BARQUERO, A. (1993). *Política Económica Local*. Ed. Pirámide. Madrid.
- WHITBY, M. (Coord.) (1994). *Incentives for countryside management*. Ed. CAB International. Wallingford.

3. PLANTEAMIENTOS ECONOMICOS DEL DESARROLLO RURAL: UNA PERSPECTIVA HISTORICA

Felisa CEÑA DELGADO

Departamento de Economía Agraria.
E.T.S.I.A.M. Universidad de Córdoba

RESUMEN:

En este artículo se hace un recorrido, no exhaustivo, por las teorías del desarrollo que desde finales de la Segunda Guerra Mundial, han tenido un mayor impacto tanto en la elección de estrategias de desarrollo por parte de los gobiernos de los países en desarrollo con economías de mercado, como sobre las políticas seguidas en este campo por los Organismos Internacionales (Banco Mundial, FMI, OIT, UNESCO, FAO). Siguiendo un orden cronológico, se exponen las teorías clásica y neoclásica —en sus versiones de la teoría de las etapas del crecimiento y de los modelos duales— y la estructuralista con sus diferentes enfoques; las diversas estrategias propuestas en los años setenta para el Desarrollo Rural (DRI, Necesidades Básicas, Desarrollo Endógeno etc.) y el enfoque coevolucionista y del ecodesarrollo como antecedentes inmediatos del concepto actual de Desarrollo Sostenible, así como el resurgimiento del neoclasicismo en los ochenta.

En el análisis de los contenidos y estrategias se presta una atención especial al papel asignado y/o jugado por el sector agrario, así como a las consecuencias que para el mundo rural en su conjunto han tenido las diferentes corrientes de pensamiento al condicionar éstas: el modelo de desarrollo global. En un momento en el que surgen propuestas de todo tipo para lograr el objetivo de desarrollar el medio rural, —dado el interés que éste despierta en las agendas de los responsables políticos—, se echa en falta un interés similar por enmarcar tales estrategias en una teoría de desarrollo global con visión de largo plazo. Porque si bien existe, hoy en día, un gran consenso en cuanto a la necesidad de que el desarrollo

futuro sea "sostenible", éste se reduce notablemente cuando se trata de su aplicación. Y es que aún no se dispone de respuestas adecuadas para las implicaciones tecnológicas, institucionales, sociales, económicas etc. que éste tipo de desarrollo conlleva tanto para las generaciones actuales, como para las futuras.

1. INTRODUCCION

El concepto de Desarrollo Rural se acuña en los años setenta, después de dos décadas de desarrollo, no para designar un modelo específico para las zonas rurales, sino como estrategia para contrarrestar los efectos negativos sobre los países en desarrollo del modelo de Desarrollo dominante durante las décadas de los cincuenta y sesenta. A este respecto, dos hechos, entre otros, se manifestaron con una gran nitidez: 1) La pobreza, que había aumentado, se encontraba en las áreas rurales, y 2) La Agricultura podía ser o cuello de botella o motor del desarrollo global, en función de la estrategia seguida.

Los términos "rural" y "desarrollo rural" no solo se prestan a interpretaciones diversas sino que, como conceptos, también han evolucionado a lo largo de las últimas décadas, además de tener significados diferentes en los países desarrollados y en los países en desarrollo. Mientras que en estos últimos son sinónimos de "agricultura" y "desarrollo agrícola", en los primeros la agricultura solo es una actividad más, localizada en las denominadas zonas rurales junto a otras actividades industriales, artesanales, de servicios etc. De ahí que la concepción del desarrollo rural sea, hoy en día, en los países desarrollados más amplia que la del desarrollo agrícola¹. No obstante, todavía en parte de la literatura especializada no queda claramente diferenciado, ya que existen zonas rurales en los países industrializados en las que la agricultura y las actividades relacionadas con ella representan el grueso de las actividades económicas. En el caso de los países en desarrollo el hecho es que, entre el 70 y 80 % de la población vive en zonas rurales y que en consecuencia.

¹Ceña, F. (1993). El desarrollo rural en sentido amplio. En E. Ramos y P. Caldentey del Pozo (eds.) *El desarrollo rural andaluz a las puertas del siglo XXI*. Junta de Andalucía. Consejería de Agricultura y Pesca. 32/93 Congresos y Jornadas. Servicio de Publicaciones y Divulgación. Sevilla, pp. 25-41.

“...toda estrategia para reducir la pobreza y acelerar el crecimiento económico (de estos países) debe centrarse en el Desarrollo Rural” (Nafziger, 1990 p.131).

Ha existido y existe, una falta de consenso no solo sobre las estrategias a seguir para lograr el desarrollo rural entre investigadores y técnicos, sino también acerca de la naturaleza del desarrollo económico rural que conduzca a crear una política de desarrollo rural propia (Swanson, 1990). Ello es debido, hoy en día, en gran parte, a la falta de una teoría sobre el desarrollo económico que sea aceptada por la mayoría de países, —como ocurrió en los países occidentales en la década de los cincuenta—, al existir diferencias en las orientaciones teóricas hacia el desarrollo económico (Eisenger, 1988; Shaffer, 1989).

En efecto, el desarrollo económico al estar relacionado con la obtención de objetivos sociales que pueden cambiar a lo largo del tiempo se convierte, en cierta medida, en un objetivo móvil (Pearce, et al. 1990). Asimismo, la complejidad y magnitud del problema, la diversificación y especialización de la economía rural por comarcas y regiones así como por actividades y las dificultades para entender y aceptar el nuevo ambiente económico, en el que también las zonas rurales están inmersas, dificultan a su vez la elaboración de un cuerpo de doctrina y el consenso en su aplicación. (Deavers, 1988a 1988b; Pulver y Summers, 1992).

No obstante, por unas u otras razones, tanto los gobiernos de los países en desarrollo como organismos internacionales han retomado con interés, en los noventa, el Desarrollo Rural. En un momento, en el que surgen propuestas de todo tipo de estrategias con el objetivo de lograr el Desarrollo Rural, se echa, sin embargo, en falta un interés similar por enmarcar tales estrategias en una teoría global de Desarrollo, ya que no se puede avanzar mucho en el campo de la práctica del desarrollo rural si no se tiene en cuenta de una parte, el marco teórico y estratégico del desarrollo económico global y de otra, las experiencias de cuatro décadas de desarrollo global así como sus efectos e interrelaciones con el medio rural de los países en desarrollo.

Nos ha parecido, a este respecto, que podría ser interesante hacer una revisión, sin por supuesto pretender ser exhaustivos, de las grandes corrientes de pensamiento sobre el Desarrollo desde una perspectiva histórica, localizándolas en el tiempo y deteniéndonos en sus contenidos, estrategias y resultados. Como en todo artículo de estas características, hay que seleccionar un determinado núme-

ro de aportaciones, aún a riesgo de tener que ignorar algunas importantes. Nuestro criterio ha sido la importancia de su impacto y la aceptación mayoritaria en los *países en desarrollo* con economías de mercado así como en las políticas seguidas en este campo por los Organismos internacionales (Banco Mundial, OIT, FAO, UNESCO, FM).

2. ANTECEDENTES DEL DESARROLLO RURAL: DECADAS DE LOS 50 Y 60

Varios hechos explican el surgimiento del Desarrollo Económico como un campo dentro de la Economía después de la Segunda Guerra Mundial. Cabe citar como más importantes los siguientes: a) La descolonización de numerosos países del llamado Tercer mundo por parte de las potencias occidentales; b) La conciencia despertada por los horrores de la guerra que llevó a los países occidentales a querer evitar situaciones similares en el futuro, para lo que promocionaron la configuración de Organismos como Naciones Unidas, la OECE, o el Banco Mundial, que prestarían gran atención a las economías de los países llamados “subdesarrollados”, y hoy en día “en desarrollo”; c) Los gobiernos de los países que estrenaban su independencia, deseaban reafirmarse y para ello eran proclives a promocionar el desarrollo, asistidos por economistas occidentales; d) La división del mundo provocada por la guerra fría; y e) La teoría keynesiana había quebrado la visión de un solo mundo económico, propia de los neoclásicos.

En los años de la postguerra surgen dos grandes corrientes de pensamiento sobre las teorías del desarrollo: A) Una en los países desarrollados basada en la *teoría clásica y neoclásica* sobre el intercambio y la ventaja comparativa, denominada por A.Hunt (1989) “de la expansión del núcleo capitalista” y B) Otra originaria de América Latina, que posteriormente llegaría a África y Europa, denominada *estructuralista*, muy crítica con la anterior.

A) Pertenecen a la primera los autores que recomendaban como estrategia para el desarrollo la especialización en la producción de materias primas y productos básicos para la exportación. De esta forma, se podrían financiar las importaciones y el crecimiento del resto de la economía (Viner 1952,1953; Harberler 1950). El *intercambio* era el motor del crecimiento y del desarrollo, al generar un rápido *incremento de la productividad* y de la *acumulación de capital*.

Dentro de esta corriente “ortodoxa”, no obstante, los enfoques dominantes en estas décadas fueron: 1) El de las *etapas del crecimiento*, identificado con Rostow —inspirado en los historiadores económicos alemanes del s.XIX (Marx, los marxistas y List³) y en los trabajos de Fisher (1935)⁴ y Clark (1940)⁴— ; y 2) El de la *economía dual*, asociado con Lewis.

Una de las obras de más impacto en esta época sería la de “Las etapas de crecimiento” de Rostow (1960), que refleja en gran medida los modelos postkeynesianos de Harrod (1939) y Domar (1946). Rostow distingue cinco etapas en la transición de una economía tradicional o primitiva a una moderna: 1ª) La de la sociedad tradicional; 2ª) La de las condiciones previas al despegue; 3ª) La del despegue; 4ª) La del camino hacia la madurez; y 5ª) La del consumo de masas⁵.

Todas estas teorías de las etapas del crecimiento consideran la transformación de una sociedad agraria en una industrial como el mayor problema de la política de desarrollo. El modelo de Rostow, asigna un papel dinámico al sector agrario en el proceso de transición, ya que además de poder actuar como sector “locomotora”, en un determinado momento, cargará con el peso del crecimiento acelerado. Además, proveerá de alimentos a una población en rápido crecimiento, absorberá bienes manufacturados de los sectores industriales emergentes y generará el capital para invertir y la fuerza de trabajo necesarios para los sectores locomotora no agrarios. La teo-

³List propone como estrategia para las economías europeas del s. XIX el libre cambio para la primera etapa del crecimiento para salir del barbarismo y mejorar la agricultura; proteccionismo en la siguiente para promover la producción interna de manufacturas, pesca, navegación, etc., y finalmente pasar de nuevo al liberalismo, a medida que crece la Renta y la Riqueza.

⁴Fisher consideraba que el crecimiento económico va acompañado por una transición de las economías que va desde el empleo e inversión en actividades primarias esenciales hasta actividades secundarias de todo tipo, para finalmente llegar a una mayor importancia de las actividades terciarias, también considera como List, el papel fundamental en esta transición de los avances de la ciencia y la tecnología.

⁵Clark propone para conseguir la transición sugerida por Fisher, incrementar la productividad del trabajo en todos los sectores de la economía y transferirlo de aquellos sectores en los que este factor tiene una baja productividad a aquellos en los que dicha productividad es más alta.

⁶Rostow introduce, por el lado de la oferta, el concepto de una secuencia de “sectores locomotora” que se van sucediendo como generadores básicos de crecimiento. Por el lado de la demanda, considera la disminución de precios y la elasticidad demanda/Renta como factores técnicos que enfrían la tasa de crecimiento de los sectores locomotora o de arrastre y los transforman en sectores sostenibles o en declive. La tecnología juega un importante papel en ambos casos, tanto en la emergencia de nuevos sectores de arrastre como en la eliminación de los viejos.

ría de las etapas del crecimiento tuvo siempre dificultades para suministrar guías útiles en la elaboración de las políticas de desarrollo agrario en un determinado momento de la historia económica. Pero el reconocimiento de Rostow de la importancia crítica del rápido crecimiento agrícola durante las etapas primeras del desarrollo económico, condujo a una rápida difusión del modelo del sector locomotora entre muchos estudiosos interesados en el papel del sector agrario en el desarrollo económico. Autores como Perkins y Witt (1961) hacían hincapié en la importancia de la agricultura comercial en la adopción de innovaciones tecnológicas y como fuente de incremento de la producción de alimentos y de productos para la exportación frente a los sectores de subsistencia completamente estáticos. En esta línea Johnston y Mellor (1961), basándose en las experiencias de Japón y Taiwan, señalaban las posibilidades de transformar el sector de subsistencia en un sector comercial de pequeña escala.

La teoría de Rostow, como las restantes de las etapas del crecimiento fueron duramente criticadas por Kuznets y otros⁶. Las críticas se basaban en la falta de validez de las fechas históricas del despegue para diferentes países, de los criterios empleados para identificar las etapas y de la hipótesis del sector locomotora.

La dificultad para explicar el funcionamiento de las economías de los países subdesarrollados mediante los modelos estrictamente neoclásicos de sector único, condujo a un grupo de economistas a elaborar otros modelos que consideraran el hecho de que en las sociedades no occidentales, que estuvieron sometidas al colonialismo, existía un sector tradicional retrasado y uno moderno en crecimiento. La separación o relación entre estos dos sectores fué abordada de una forma especial por los autores de los modelos denominados "*de la economía dual*".

El modelo de Lewis (1954)⁸, tuvo un gran impacto en el campo del desarrollo. Intentaba explicar el desarrollo económico en una economía con oferta ilimitada de trabajo. Esto es, con una oferta de trabajo cuya elasticidad es infinita al salario de subsistencia. La estrategia propuesta por Lewis y los demás au-

⁶ En el Congreso de la Asociación Internacional de Economistas en 1960 "The Economics of the Take-Off into Sustained Growth". *American Economic Review* 54 (Septiembre 1964): 785-90. Ver también P. Strasman y W. W. Rostow ed., *The Economics of Take-Off into Sustained Growth* (Londres: Macmillan, 1964).

⁷ A este grupo pertenecen los modelos de Lewis (1954), Feis y Ranis (1964), Jorgenson (1967) y Kelley, Williamson y Cheetham (1972).

tores dualistas es la de transferir factor trabajo desde el sector de baja productividad —agricultura— al de alta —industria— hasta que la productividad marginal en ambos se iguale⁸. Una de las mayores críticas a este modelo fue la relativa al irrealismo del supuesto del valor nulo de la productividad marginal del trabajo agrícola, que trabajos empíricos posteriores demostrarían su invalidez.

Los modelos de crecimiento económico, hasta los años setenta, invariablemente consideraban un sector agrario, pero la estructura interna de la agricultura permanecía en las sombras. Por el contrario, el sector industrial va siendo definido cada vez de forma más clara y consistente en cada uno de estos modelos. Esto se debe, sin duda, a que se veía la industria como el punto central del desarrollo económico, jugando la agricultura un papel de almacén de recursos (Reynolds, 1975).

La Agricultura, en consecuencia, no era considerada como un contribuyente importante para el crecimiento económico, ya que éste era equivalente a la modificación de la participación de cada uno de los sectores económicos en el Producto Nacional Bruto (PNB); o sea, al declive de la aportación relativa de la Producción Agraria al PNB y a la Población Activa.

El papel asignado al sector agrario consistía únicamente en facilitar mano de obra al sector industrial, motor del crecimiento. Esta exclusiva preocupación, durante los años cincuenta, por la ex-

⁸ Lewis supone que el sector tradicional es la agricultura de subsistencia. Este utiliza capital no reproducible (la tierra); la energía es de origen animal y los salarios de subsistencia son superiores a la productividad marginal del trabajo, que considera nula o próxima a cero. El sector moderno es la industria, minería o sector de plantación. Este utiliza capital reproducible, y energía fósil. La productividad marginal del trabajo es superior a cero.

⁹ La industria podrá, en ese tiempo, emplear la mano de obra procedente del sector agrario a salarios próximos al de subsistencia, inferiores a la productividad marginal del trabajo en el sector industrial. De esta forma, se generará un excedente que los empresarios industriales reinvertirán, ampliando así las posibilidades de crear nuevos empleos para la población excedentaria en la agricultura. La tasa de transferencia dependerá de la tasa de crecimiento del "excedente" en el sector capitalista. La transferencia de este excedente de trabajo agrario no hace disminuir la Producción Total Agrícola, ya que se le supone PMg nula. Cuando se agote el "excedente de mano de obra" en la agricultura, la productividad marginal de la mano de obra habrá aumentado y los salarios también por lo que a partir de ese momento, la agricultura se comercializa y compite con el sector industrial en el mercado de trabajo. El crecimiento prosigue en un único sector moderno, como en el modelo neoclásico.

tracción del “excedente de trabajo agrario”, estimulaba el desprecio, tanto por el potencial de la Agricultura para cooperar al desarrollo, como por las dificultades del propio sector para adaptarse a la nueva situación. Las razones que impulsaban a los economistas a mantener esta actitud frente al sector agrario se basaban, en parte, en las observaciones empíricas que demostraban el descenso inevitable de la participación de la Agricultura en la Economía en el proceso de crecimiento económico. La conclusión a que llegaron en los primeros años del desarrollo, en base a este razonamiento, era que no se consideraba necesario invertir en el sector agrícola a corto plazo. La inversión en la Industria conduciría, en general, a un mayor crecimiento. La coincidencia en sugerir la industrialización como instrumento privilegiado para el desarrollo por parte de las dos grandes corrientes teóricas citadas, no significa que coincidieran en sus análisis y sobre todo, en las causas del subdesarrollo.

En estos años, tanto los economistas del desarrollo que criticaron la estrategia del intercambio de materias primas, como los gobiernos, centraron sus trabajos en la *industrialización* considerada como condición previa y necesaria al desarrollo. El modelo de “*concentración/difusión*” era considerado el adecuado para lograr, a través del aprovechamiento de las economías externas y de escala de la concentración industrial y del efecto de “goteo” (trickle-down), el desarrollo del conjunto de la economía. Crecimiento y desarrollo serían considerados a lo largo de los años cincuenta conceptos inseparables, si no equivalentes, por lo que estos enfoques se centraban en las condiciones del crecimiento y en los obstáculos al mismo.

B) Un enfoque diferente al “ortodoxo” se desarrolló en la década de los cuarenta y cincuenta en América Latina: El *estructuralismo*. Este tuvo sus orígenes en los trabajos de un grupo de economistas de la CEPAL dirigidos por Raúl Prebisch, que intentaban conceptualizar las características fundamentales del proceso histórico de crecimiento de América Latina. Acuñaron el paradigma “*centro-periferia*” para analizar la economía mundial¹⁰. Basándose en la hipótesis del “*declive secular de los términos de inter-*

¹⁰ El centro —países desarrollados— presenta unas estructuras de producción homogéneas y diversificadas, mientras que la periferia —América Latina— tiene unas estructuras de producción heterogéneas y especializadas. Estas diferencias estructurales tienen como consecuencia las diferentes funciones a desempeñar por unos y otros países según la división internacional del trabajo.

cambio”, desfavorables a la periferia, proponen como estrategia de desarrollo, al igual que los de la corriente ortodoxa, la industrialización. Pero esta industrialización ha de estar orientada al interior, esto es, propugnan la *estrategia de sustitución de importaciones (ISI)*. Según Prebisch, el intercambio desigual era una consecuencia lógica de las características de la demanda de las exportaciones seculares de estos países —materias primas y productos agrícolas— ya que la elasticidad demanda de importaciones/Renta de estos productos es menor que la de los bienes manufacturados. De ahí la necesidad de invertir en la producción de bienes industriales que sustituyan a los importados y el abandono de la inversión en el sector agrario.

Aunque tanto los economistas ortodoxos como los estructuralistas de esta década pusieron gran énfasis en la industrialización, los gobiernos de los países subdesarrollados, y las agencias internacionales de ayuda al desarrollo, iniciaron algunos programas destinados a incrementar la Producción agraria y las rentas de la población del medio rural. El modelo adoptado suponía que los agricultores de los países subdesarrollados podían aumentar su productividad asignando los recursos de forma más eficiente y adoptando la tecnología de los países desarrollados. Es el llamado por Ruttan “*modelo de difusión*”, según el cual, la estrategia seguida por países como Estados Unidos para desarrollar su Agricultura, básicamente la mecanización, puede servir también para el desarrollo de la de otros países. Para ello se transferiría tecnología agraria y se promocionaría el modelo de extensión agraria de U.S.A. La transferencia tecnológica se complementaba con el denominado “*desarrollo comunitario*”. Este surgió en el clima de la guerra fría de los cincuenta, en la época en la cual los programas de ayuda occidental a terceros países se elaboraban partiendo de la premisa de un cambio rural en dichos países no revolucionario¹¹.

Tanto los programas de extensión agraria como los proyectos de desarrollo comunitario fracasaron al no poder resolver los problemas básicos del hambre en muchos países, ya que la Producción

¹¹ Este modelo de desarrollo supone que los campesinos en contacto con especialistas en desarrollo pueden expresar sus necesidades, y todos juntos planificar implementar programas de auto-ayuda con el fin de promover el desarrollo en el medio rural. Este enfoque asumía no solo la transferencia de tecnología occidental como estrategia para el desarrollo agrícola, sino también las instituciones sociales y la democracia local en los países subdesarrollados.

agraria no aumentó como se esperaba. Las causas de este fracaso fueron, entre otras, de una parte, las barreras institucionales y de otra, la inadecuación del sistema de extensión a la realidad de los campesinos de los países en desarrollo (Eicher y Staa, 1984). Estudios posteriores, en la década de los sesenta, pondrían de manifiesto que no es posible incrementar la producción agraria reasignando los factores de producción a disposición de los agricultores que practican la Agricultura tradicional, sino que es necesario proveerlos de factores de producción más productivos, es decir, de nuevas tecnologías adecuadas a su medio, previa preparación de dichos agricultores para conocer el mejor uso de las mismas (Schult, 1965).

A lo largo de la *década de los sesenta* se va produciendo una transición desde el “fundamentalismo industrial” (Ruttan, 1971) hacia un énfasis cada vez mayor en el significado del crecimiento de la producción y productividad agrarias para el proceso de desarrollo global. Esto se debió a la observación de la realidad de los países en los que el rápido crecimiento de la demanda de alimentos, no podía ser atendida por una agricultura cuya tecnología permanecía estática, como resultado de la estrategia dominante en los cincuenta de la industrialización a ultranza.

Al comienzo de esta década, varios economistas del desarrollo acentúan en sus trabajos la importancia del sector agrario como motor del desarrollo económico. La Agricultura, en lugar de desempeñar un papel pasivo en dicho proceso, ha de ser una fuerza potencial mediante el suministro de alimentos al sector industrial en crecimiento, de mano de obra, de capital para inversiones, e incluso de divisas a través de las exportaciones de productos agrícolas (Jonhston y Mellor, 1961). Por otra parte, se le reconocen al sector agrario las interrelaciones con la industria¹², y esto significa que la Agricultura se convierte en demandante de productos industriales, lo que tiene importantes implicaciones a la hora de diseñar las estrategias de desarrollo¹³. La obtención de un excedente agrícola se hacía imprescindible, por lo que era necesario invertir algo

¹² Según las tesis de las interrelaciones (linkages) de Hirschman en su obra “The Strategy of Economic Development” hay sectores en los que la inversión en ellos estimula a invertir en otros con los que los primeros mantienen relaciones de tipo input/output. Lo que no es el caso de la Agricultura, según este autor, por lo que consideraba sin interés invertir en ella.

¹³ El papel de la agricultura en el desarrollo económico seguía formulándose en términos de “contribuciones” que el sector puede hacer o de las “funciones” que puede desempeñar a lo largo del proceso de desarrollo (Myint 1987).

en la Agricultura en las primeras etapas del crecimiento a fin de acelerar la disponibilidad de dicho excedente. Nicholls (1963) insiste en la importancia casi universal de disponer de un importante y seguro excedente alimentario para lograr y sostener el crecimiento económico.

La experiencia de los años cincuenta había mostrado que una producción agrícola reducida puede estrangular el crecimiento de los demás sectores económicos. Ahora bien, el procedimiento para lograr un incremento en la producción agraria a partir de una Agricultura tradicional habría de ser elaborado en base al conocimiento del proceso de crecimiento dentro del propio sector agrario¹⁴. Este importante aspecto no había sido considerado en la década anterior. y por eso los economistas del desarrollo, en los sesenta, realizaron numerosos trabajos al respecto.

Como resultado de estas investigaciones empíricas, se llegó a ciertas conclusiones¹⁵ que tendrían mucha repercusión en las nuevas estrategias de desarrollo agrícola. El énfasis en la investigación y extensión agrarias, unido a ciertos hechos ocurridos a lo largo de los años cincuenta, darían como resultado una nueva estrategia para el crecimiento del sector agrario, conocida con el nombre de "Revolución verde". Estos hechos fueron, entre otros, los siguientes: a) La explosión demográfica en los países del tercer mundo que generó una fuerte presión sobre las existencias mundiales de alimentos. Países de Africa, América Latina y Asia, que en los años treinta eran exportadores netos de grano, en los sesenta eran importadores netos; b) La ausencia de dos monzones consecutivos en el subcontinente Indo-Pakistaní y sus consecuentes efectos catastróficos so-

¹⁴ El interés de la literatura por el papel de la Agricultura en el desarrollo económico ha tenido, en general, dos fines: Uno, proveer una perspectiva histórica del mismo, y otro, extraer las lecciones oportunas de la experiencia a este respecto de los países desarrollados durante sus primeros estadios del desarrollo económico, con el propósito de aplicarlas en el presente a los países en desarrollo. Véase los trabajos de Nicholls, 1964; Johnston y Mellor, 1961; o Kuznets para los aspectos más cuantitativos, 1965.

¹⁵ Cabe citar al respecto: a) La causa de la pobreza rural, en los países subdesarrollados, no es la ineficiencia de sus agricultores, sino la falta de tecnologías adecuadas a sus circunstancias y la falta de capital humano imprescindible para la introducción del cambio tecnológico y para su posterior utilización; b) Responsable de esta carencia en capital humano es la ausencia de inversiones en investigación, en experimentación agraria y en educación rural; y c) La falta de inversiones se debe, en gran medida, a que las Políticas económicas nacionales infravaloraban la importancia de la Agricultura.

bre las cosechas; y c) El cambio de la Política agraria en Estados Unidos, sustituyendo la Ayuda alimentaria, con sus excedentes agrarios, a países amigos subdesarrollados, por suministro de fertilizantes. Se había llegado a la conclusión de que era imprescindible que los países pobres aumentaran su Producción agraria para evitar desórdenes sociales mayores¹⁶.

Pero el entusiasmo inicial que suscitó la Revolución Verde se fue moderando a medida que transcurría el tiempo y se iban obteniendo datos sobre sus efectos. Si bien nadie cuestionaba su importancia para incrementar la Producción de cereales en un país, desde el punto de vista de la distribución de los beneficios que de ello pueden derivarse, los datos empíricos no eran muy satisfactorios. A pesar de todo, en los años ochenta, las variedades de alto rendimiento ocupaban alrededor de un tercio del área sembrada de trigo y arroz en el Tercer Mundo.

A finales de los sesenta y comienzo de los setenta la estrategia ISI empezó también a ser criticada por los autores denominados ortodoxos (Little, Scitovsky y Scott, 1970) basándose en que desestimulaban las exportaciones, aumentaban el paro y agravaban el problema de los pagos exteriores. Proponían en su lugar utilizar los mecanismos de precios y mercados, reducir los controles administrativos y estimular las actividades de exportación competitivas en el mercado internacional. Países como Taiwan y Corea del Sur adoptaron esta estrategia. El éxito de estos países avalaba las propuestas de los economistas que proponían anclar la industrialización en las exportaciones (IAE) en base a los principios de los mecanismos del mercado (Balasa, 1982 y Krueger 1980). Se iniciaría así una renovación del modelo neoclásico que conocería su esplendor en los años ochenta.

¹⁶ La creación de los grandes centros de investigación agraria, CIMMYT (Centro Internacional de Mejora del Maíz y del Trigo) en México e IRRI (Instituto Internacional de Investigación del Arroz) en Filipinas, responden a esta inquietud. Era la primera vez que se intentaba, de forma sistemática, crear una tecnología adecuada para zonas agrícolas no templadas. El resultado fue la obtención de nuevas variedades de trigo y arroz de alto rendimiento, que elevaron las producciones en un cincuenta o sesenta por ciento, según los países. Estas variedades exigentes en agua y fertilizantes, representaban nuevas tecnologías divisibles y neutras en cuanto al tamaño de las explotaciones, por lo que podrían ser adoptadas por los pequeños agricultores. Sus efectos por tanto para el desarrollo agrícola se preveían muy importantes, ya que permitían conseguir al mismo tiempo objetivos de empleo y de producción.

Además de los efectos citados, en los países que habían adoptado el modelo ISI, las características precapitalistas del sistema de producción agraria no variaron e incluso se agravaron por la evolución desfavorable de los términos de intercambio entre la agricultura y la industria. El sector industrial colaboró también a la mayor concentración de la riqueza en manos de los que trabajaban en aquellos sectores protegidos de la competencia exterior. En definitiva, se había llegado a un estancamiento con graves problemas sociales que desembocarían en la implantación de numerosas dictaduras.

Los estructuralistas achacaron este fracaso a las restricciones externas y a los obstáculos internos. Las primeras debido a la dependencia generada por las industria de sustitución de importaciones de bienes de consumo, de la importación de bienes de equipo e intermedios para su funcionamiento. En cuanto a los segundos citaban la evolución de las estructuras sociales y de su interacción con las estructuras agrarias y de la producción industrial.

Todos estos hechos llevarían a una reflexión en la CEPAL, criticada tanto desde la ortodoxia, como desde la izquierda. A partir de ese momento se produce una escisión. De un lado la “*escuela de la dependencia*”, como reacción a las tesis de Rostow, y contra las limitaciones de los planteamientos de la CEPAL. De otro. el “*desarrollismo populista*” de la CEPAL:

— La escuela de la dependencia¹⁷ prestaría una atención especial a la naturaleza de los efectos sociales del desarrollo capitalista en la periferia¹⁸. Fuera de América Latina el enfoque del subdesarrollo basado en la extracción del excedente adquirió una gran relevancia a nivel teórico a partir del trabajo de Emmanuel (1969). Para este autor el diferencial de salarios entre el centro y la periferia era la fuente de desigualdades entre las ganancias extraídas de los intercambios. En Africa, S. Amin (1974) interpretaba el retraso económico como el resultado del subdesarrollo generado por las metrópolis y para A. de Janvri (1981), la desigualdad en el desarrollo a nivel mundial como la combinación de un crecimiento homogéneo

¹⁷ La teoría de la dependencia surge como consecuencia de la falta de consistencia de la teoría ortodoxa para las economías del tercer mundo; la inadecuación de la teoría marxista del imperialismo a la descolonización; el surgimiento del pensamiento radical y el estancamiento teórico de la economía ortodoxa provocado fundamentalmente por el crecimiento formalismo de sus principales líneas de investigación (Kuznets, Chenery op. cit.).

¹⁸ De las tres ramas de esta escuela citadas por Palma (1978), la representada por Furtado (1983) y Sunkel (1970) se centra en los obstáculos internos. En parti-

en el centro y un estancamiento o un crecimiento muy irregular en la periferia.

— Los nuevos planteamientos de la CEPAL respecto de los obstáculos internos al desarrollo, la llevarían a considerar la reforma agraria como indispensable para el desarrollo, al considerar, y sobre todo conocer mejor, no solo el funcionamiento del sector, sino también sus efectos sobre la economía global. La reforma agraria no se debería limitar únicamente a cambios en los regímenes de tenencia y propiedad de la tierra, sino que debería estimular el incremento de la producción a través de la asistencia técnica, y las políticas crediticias y de precios adecuadas (Prebisch 1963). Este tipo de estrategia sería apoyado por la Alianza para el Progreso y por FAO (CEPAL/FAO 1961).

Desde la perspectiva occidental, una serie de hechos vendrían a modificar de nuevo el enfoque del desarrollo en los años setenta. Además de los efectos ya citados, los crecientes niveles de pobreza, los impactos sobre los recursos naturales, la guerra de Vietnam, y el creciente autoritarismo (dictaduras cada vez más numerosas), entre otros. Se produce una disociación entre *crecimiento y desarrollo*, ya que si bien numerosos países habían experimentado tasas de crecimiento importantes los problemas sociales habían seguido creciendo. Todo esto unido al rechazo intelectual en occidente de la sociedad opulenta, de consumo, urbana e industrial, dió como resultado un giro en la teoría conservadora de la modernización (Bauer y Yamey, 1958) hacia el llamado enfoque del Estado de Bienestar, en el que se le daría menos importancia al crecimiento y más a la reducción de las desigualdades; a la satisfacción de las necesidades básicas y a la creación de empleo¹⁹. Al mismo tiempo se pone en mar-

analizan las limitaciones del mercado a las que se enfrenta el desarrollo capitalista en la periferia. La segunda a la que pertenecen autores como Frank (1968) y dos Santos (1969) es la corriente más radical, inspirada en la obra de P. Baran. Ellos consideran que el subdesarrollo no es una etapa del desarrollo sino una consecuencia del mismo. Según Frank, la integración en el sistema capitalista mundial y la confiscación del excedente es lo que conduce al desarrollo de ciertas zonas (una minoría) y al subdesarrollo de otras (la mayoría). La tercera defendida por Cardoso quien acuña por primera vez el término "dependencia" y Faletto (1979) no niegan como los anteriores la posibilidad del desarrollo capitalista en América Latina, al no considerar la "dependencia" y Faletto (1979) no niegan como los anteriores la posibilidad del desarrollo capitalista en América Latina, al no considerar la "dependencia" y el desarrollo necesariamente incompatibles.

¹⁹ Este enfoque se puede decir que se inicia con el discurso de Seers como presidente del II^o Congreso Mundial de la Asociación Internacional para el Desarrollo,

cha el Programa Mundial sobre el Empleo de la O.I.T. y del Institute for Development Studies (IDS) de la Universidad de Sussex (U.K.). Puede decirse que con ello se produce un cambio en la dimensión de la economía del desarrollo, en los objetivos y en los indicadores del mismo.

Por lo que se refiere a los cambios en la dimensión, la economía del desarrollo se convierte en un área multidisciplinar de ahí que surjan los Estudios de Desarrollo (Development Studies, Streeten, 1972). En cuanto a los objetivos, dejará de ser prioritario el incremento del PIB, para centrarse en la distribución de la Renta. El crecimiento si bien es una condición necesaria, no es suficiente para mejorarla.²⁰ Autores como Singer y Jolly (1972) quienes por encargo de la OIT realizaron un informe sobre Kenia señalaban que la "Redistribución mediante crecimiento" era aceptable políticamente para las élites del tercer mundo porque la redistribución afectaba fundamentalmente a los recursos adicionales y nadie empeoraría en términos absolutos. No obstante era ya un paso hacia adelante, ya que se rechazaba la posibilidad de la redistribución "por goteo" (trickle-down) de los años cincuenta, y se exigían medidas concretas. Otros autores como Chenery (1974) irían más lejos en su defensa de la "redistribución del crecimiento" pasando a una redistribución "con crecimiento" e incluso se cuestionó la tesis de Kuznets (1955) sobre la forma de "U" invertida de la evolución en la distribución de la renta en el proceso de desarrollo²¹, al defender la "redistribución antes del crecimiento" (Adelman, 1978) basándose en los casos de Corea del Sur y Taiwan, que habían partido de situaciones con distribuciones de la renta bastante igualitarias. Todo ello daría lugar al desarrollo de la tesis del "*crecimiento con equidad*" de los años setenta.

en el que plantea como cuestiones fundamentales del desarrollo de un país, la pobreza, el empleo y la desigualdad. Si alguno de estos indicadores ha empeorado, o los tres, no se puede decir que ha habido un proceso de "desarrollo", aunque la renta per cápita se haya multiplicado por dos.

²⁰ La publicación de las estadísticas sobre la distribución de la Renta en Brasil en 1972, que ponían de manifiesto la creciente desigualdad influyeron de forma decisiva en el discurso que R. Macnamara pronunció en el Banco Mundial en 1973, en el que manifestó su preocupación por la redistribución: "A pesar del incremento sin precedentes del PNB de los países en desarrollo, el 40% del total de dos mil millones de personas sobreviven en condiciones de malnutrición, analfabetismo y miseria. (Banco Mundial Pub. pp. 10-11).

²¹ La desigualdad aumenta en las primeras etapas; se estabiliza en las intermedias, y disminuye en las de madurez.

Por lo que respecta a la Agricultura al finalizar dos décadas de desarrollo "...un nuevo consenso ha emergido sobre que el crecimiento agrario es crítico, si no una condición previa, para la industrialización y para el crecimiento económico general. Sin embargo, el proceso de crecimiento agrícola en sí mismo ha quedado fuera del interés de casi todos los economistas del desarrollo. El cambio tecnológico y la evolución institucional han sido tratados como exógenos a sus sistemas" (Ruttany Hayamy, 1971, p.26).

3. AÑOS SETENTA: SURGIMIENTO DEL DESARROLLO RURAL

Los años setenta se inician con un importante debate crítico por parte de los economistas radicales a las teorías clásica y neoclásica del desarrollo económico de los cincuenta y sesenta. Esto unido a la nueva corriente ideológica surgida en occidente, como resultado de los efectos negativos, e incluso desastrosos del modelo industrialización-difusión en países de crecimiento rápido, condujeron a economistas, políticos del tercer mundo y grandes Agencias donantes a prestar una mayor atención a los problemas del empleo, *la distribución de la Renta y las necesidades básicas*.²² No obstante, no se lograría elaborar un cuerpo de doctrina con una visión global de largo plazo, que fuese comúnmente aceptado. Sólo surgirán diversas aportaciones centradas en temas o problemas específicos:

— La creencia de los primeros años cincuenta en la transformación de toda la Economía mediante la industrialización a ultranza y el incremento del PNB, se desmoronaba ante la evidencia del fracaso para satisfacer las necesidades básicas de la mayoría de la población de los países del Tercer Mundo. A comienzo de los setenta,

²² Los hechos que avalaban esta nueva actitud eran suficientemente importantes: Guerras civiles, regímenes autoritarios, desórdenes sociales; un mayor distanciamiento entre pobres y ricos (Fishlow 1972; Nugent y Yotopoulos 1979; Streeten 1979); una evolución desfavorable para la agricultura, a veces de manera radical, de los términos de intercambio entre el campo y las ciudades y entre la agricultura y la industria (Owen, 1966 y Mellor, 1984) y en definitiva, un aumento de la pobreza.

²³ La relación entre distribución de la renta y las tasas de crecimiento, así como la salud y la educación fueron abordados por numerosos autores desde una perspectiva histórica (Seers 1970; Chenery 1974; Adelman 1975) y por otros desde una perspectiva funcional: sobre los pequeños agricultores (Stevens 1977a; Feis, Ranis y Kuo 1979) y sobre las mujeres (Boserup 1970; Spencer 1976).

surge un nuevo modelo de Desarrollo definido como *Crecimiento con Equidad*. Objetivos como la creación de empleo, como medio de participación de los individuos en la riqueza nacional, y la satisfacción de las necesidades básicas, pasarían a ocupar un lugar privilegiado en los objetivos de Desarrollo. Se trataba de resolver los problemas de nutrición, vivienda, salud, educación etc. sin esperar a elevar la renta per cápita. Con este fin, la Organización de Naciones Unidas a través de FAO elaboró el Plan Indicativo Mundial, y la Organización Internacional del trabajo (OIT) su Programa Mundial de Empleo. Al mismo tiempo el Banco Mundial, a través de los discursos de su presidente Macnamara, hacía hincapié en la necesidad de redistribuir los ingresos y reducir la pobreza. Para ello sería necesario replantear las políticas de desarrollo tanto a nivel nacional, como internacional. Con este objetivo el Banco Mundial pondría el acento en el *Desarrollo Rural*, al mismo tiempo que lo hacían también la literatura ortodoxa y los responsables políticos. El nuevo enfoque sería un “*enfoque integrado*” para un “*cambio planificado*”. Surgiría así el Desarrollo Rural, como modelo de desarrollo y como disciplina académica.

Este cambio en la orientación del Desarrollo Económico, implicaba un papel mucho más importante para la Agricultura en los programas de desarrollo. Las razones podrían ser resumidas en las siguientes: a) La mayoría de la población de los países en desarrollo vivía en el medio rural; b) La baja productividad de la Agricultura era considerada como la causa más importante de la pobreza; c) Los precios de los alimentos son el determinante más importante del poder adquisitivo tanto de los pobres rurales como urbanos; y d) La industria urbana se había revelado incapaz de absorber la mano de obra derivada del rápido crecimiento de la población. La oferta de trabajo crecía más rápidamente que la creación de empleo en las industrias de las ciudades, donde los desempleados aumentaban constantemente, sin que se redujera el éxodo rural. De ahí que la creación de empleos en el medio rural fuera recomendado como estrategia para frenar las emigraciones masivas hacia las ciudades²⁴

Ahora bien, para que la Agricultura jugara un importante papel en las nuevas estrategias de desarrollo, era necesario conocer en profundidad el funcionamiento de las economías agrarias. Por eso, en esta década se llevaron a cabo importantes investigaciones sobre el funcionamiento de las explotaciones agrarias, la toma de

²⁴ Singh, 1979; de Janvri y Sadoulet, 1989; Ghai y Radwan 1983.

decisiones por parte de los empresarios agrícolas, las relaciones intersectoriales de la Agricultura, los mercados de productos y de factores, en especial del trabajo etc. Se intentaba conocer la complejidad de los sistemas de producción agraria, para completar el análisis macroeconómico de los años cincuenta, y poder así modelizar el crecimiento agrícola.

Como resultado del nuevo enfoque teórico del desarrollo y de la información obtenida de las investigaciones citadas, las Agencias de Desarrollo y los gobiernos de los países del Tercer Mundo comenzaron a poner en práctica programas de *Desarrollo Rural Integrado* (D.R.I.). Con estos programas se perseguían los objetivos siguientes:

- 1) Un empleo más productivo, remunerador y socialmente satisfactorio para la población rural y no necesariamente en el sector agrícola.
- 2) Un mejor acceso a los medios de producción
- 3) Una distribución más equitativa de los beneficios de la producción y una mayor igualdad de acceso a los servicios públicos y prestaciones sociales.
- 4) Una mayor participación de la población rural en la adopción de decisiones, relativas al desarrollo, que afecten a su bienestar.
- 5) Una mejor y más racional ordenación de los recursos naturales renovables y en particular de los no renovables.

Para lograr estos objetivos, haría falta reajustar las estructuras de producción y de tenencia de la tierra. Se trataba de crear mayores oportunidades de empleo y de obtención de ingresos, de aumentar la tasa de formación de capital en las zonas rurales y de fomentar una mayor participación en la toma de decisiones y en la planificación local. Además, habría que establecer un sistema intensivo de servicios, infraestructuras, e instituciones que permitieran crear las condiciones adecuadas para mantener una nueva base agraria y fomentar la modernización del medio rural. El enfoque del DRI se apoya en una estrecha relación entre las condiciones técnicas y económicas de la producción (nivel de proyectos), la Política económica (planificación macroeconómica), las estructuras de poder y valores sociológicos y el marco administrativo e institucional.

Los programas de DRI, tal como fueron concebidos en los setenta, al igual que los de desarrollo comunitario de los cincuenta a veces desarrollaron más rápidamente los servicios sociales que las actividades económicas productivas. Por otra parte, son extraordi-

nariamente complejos y difíciles de implementar y gestionar, además de ser muy caros para extenderlos a grandes áreas.

Los estudios realizados sobre algunos de estos programas han puesto de manifiesto que, la mayoría de las veces, la falta de capacidad de los proyectos para incrementar rápidamente la producción, se debía al desconocimiento de las posibilidades técnicas locales y a las limitaciones de la estructura agraria y de las instituciones locales. Uma Lele (1975) analizó 17 proyectos de DRI en Africa y encontró que la mayoría adolecían de tales defectos. Asimismo Ruttan (1984) critica estos proyectos llevados a cabo por el Banco Mundial y FAO por la imposibilidad de ser mantenidos por largo tiempo en razón de la fragilidad de los servicios administrativos y técnicos de la mayoría de los países en desarrollo, con el consiguiente fracaso una vez que el donante ha retirado su apoyo. Además, critica la utilización de un proyecto piloto generalizable a nivel regional y nacional, cuando por el contrario los proyectos deberían estar adaptados a las necesidades y recursos de las zonas rurales a las que van destinados. Sin embargo, señala que en un principio tuvieron efectos favorables en la redistribución de la Renta sobre los pobres y las categorías desfavorecidas.

Ruttan hace especial hincapié en lo importante que sería sustituir los sistemas de suministros de medios de producción burocráticos sometidos a una organización central, por organizaciones locales, más próximas a las organizaciones comunitarias tradicionales. Reconoce así, la complejidad institucional del desarrollo rural y las dificultades del proceso de modernización de la agricultura. La importancia de las instituciones se vería confirmada posteriormente por el trabajo de Quizon y Biswanger (1986) sobre los efectos de la Revolución verde en la India.

El resultado de todas estas críticas fué la reconsideración por parte del Banco Mundial y la A.I.D. de los proyectos de DRI y su redefinición para dar más énfasis a la producción agraria. Se puede decir que esta estrategia tuvo su esplendor y declive en esta década.

— Otro enfoque bastante difundido en esta década, fue el denominado de *Necesidades básicas*. Surge impulsado por Paul Streeten (1977) y otros economistas del Banco Mundial, y sería popularizado por la OIT (1976a). Consiste en exigir que los proyectos de desarrollo den prioridad en sus objetivos al incremento del nivel de bienestar de los pobres directamente, —a través de

proyectos de mejora de los niveles de nutrición, educación, vivienda, salud, etc.— y no al incremento de las tasas de crecimiento. Experiencias de este tipo se llevaron a cabo en Srilanka, Cuba, y China, pero las limitaciones del enfoque no tardaron en manifestarse. La experiencia mostraba que, si bien las inversiones en proyectos de este tipo pueden contribuir de forma notable a elevar el bienestar de la población más pobre e incluso la tasa de crecimiento económico, cuando las rentas iniciales son muy bajas se hace necesario invertir también en actividades productivas que permitan realizar y mantener las inversiones en salud, educación, vivienda, etc.

Estas consideraciones llevaron a muchos economistas a contemplar el crecimiento económico, como requisito imprescindible para conseguir un nivel de vida aceptable en los países en desarrollo y no centrarse únicamente en la redistribución de la Renta. Al final de la década comienza un nuevo resurgimiento de la prioridad del “crecimiento”. Este se impondría por completo en los años ochenta, como única vía para alcanzar niveles más altos de bienestar para una población creciente en los países en desarrollo, en lugar de limitarse al simple hecho de la distribución de los bienes disponibles. El Banco mundial cambiaría su estrategia y el enfoque de las Necesidades básicas se devaluó. Numerosas variables contribuyeron a este nuevo cambio en los planteamientos del desarrollo económico, como veremos más adelante.

— En los años setenta, se llevaron a cabo investigaciones empíricas importantes que ayudaron a la modelización del proceso de desarrollo agrícola —como el “*modelo de innovación inducida*” elaborado por Ruttan y Hayami (1971)²⁵—, y de las interrelaciones de éste con el crecimiento de otros sectores no agrarios (Johnston y

²⁵ El modelo de innovación inducida de Ruttan y Hayami haría una importante aportación al considerar el progreso tecnológico como una variable endógena al proceso de desarrollo, al contrario que en los modelos de ofrecimiento de los años cincuenta en los que se consideraba como exógena. Los autores intentaron demostrar que existían por tanto, múltiples vías para la innovación tecnológica en la agricultura y que cada una presenta una combinación diferente de factores. La relación de precios existente entre los factores de producción, puede guiar a los investigadores para lograr la tecnología más eficiente. Es decir que cada país ha de elegir la tecnología más adecuada a sus disponibilidades y características, y no imitar la tecnología ya utilizada o elaborada por países con otros condicionantes (modelo de difusión de los años cincuenta). Coherentes con sus críticas a los proyectos de DRI, incorporan al modelo no sólo la innovación tecnológica, sino también la de las instituciones públicas y privadas.

Kilby, 1975; Mellor y Lele, 1973)²⁶ La conclusión de estos autores era que un desarrollo agrícola con una base más amplia era más eficaz para estimular la demanda de productos industriales, y en consecuencia, transformar la economía, que el basado en la producción únicamente de las grandes explotaciones. De ahí que, como estrategia, se considerara más adecuada concentrar los esfuerzos de desarrollo en la masa de pequeños agricultores que promocionar una agricultura dual de pequeñas y grandes, para lograr tasas de crecimiento más altas y rápidas.

— El interés por el empleo en el sector agrario²⁷ planteó también un debate sobre la estrategia a seguir en cuanto a centrar las medidas sobre las pequeñas o las grandes empresas. La experiencia mostraba que las economías de escala en la agricultura eran más pequeñas que lo esperado, por lo que se inclinaban a apoyar a las pequeñas explotaciones, cuya productividad y empleo por Ha. eran mayores (Chuta y Lidholm, 1979). Basándose en la mayor productividad por Ha. de las pequeñas explotaciones familiares así como el mayor empleo de mano de obra, numerosos autores propusieron la necesidad económica de una reforma agraria, (Gutelman 1971; Dorner y Kanel 1971; Barraclough 1973; Berry 1975). Pero si bien parecía claro desde una perspectiva de eficiencia económica (elevar el output, el empleo y la productividad de la tierra), la oportunidad de realizar una reforma agraria en los países en desarrollo como instrumento de desarrollo rural, no contó con el apoyo político necesario y a lo largo de los setenta se fue abandonando esta idea (Bromley, 1984 y de Janvry 1975).

²⁶ Las investigaciones sobre las interrelaciones entre el desarrollo agrícola y el resto de la economía se centraban en las transferencias de trabajo entre sectores y en la composición de los flujos intersectoriales de bienes, se analizaba la experiencia histórica a este respecto en países dispares como USA, Taiwan, Méjico, Inglaterra o la URSS.

²⁷ El problema de empleo fue objeto de numerosos trabajos desde estudios empíricos encargados por la OIT para ... "estudiar la población, la educación, la distribución de la Renta, la tecnología apropiada, las multinacionales" (Littel, 1982). Así verificaban el que el supuesto de los modelos duales de los cincuenta, sobre la productividad marginal del trabajo agrícola igual a cero no era real, pero que efectivamente lo más importante no era la creación de empleos per se, sino el incremento de la productividad de los trabajadores ya empleados en la agricultura o en otras actividades no agrícolas. Las posibilidades de crear nuevos empleos en la agricultura a través del uso de variedades de alto rendimiento mediante el aumento de la demanda efectiva de una serie de bienes con funciones de producción intensivas en trabajo, generada por el incremento de la renta de los agricultores fue estudiada por Mellor (1973).

La preocupación por los problemas del empleo, estimuló también los avances metodológicos para la investigación de los mismos²⁸. Uno de los aspectos más preocupantes al final de dos décadas de desarrollo industrial era el hecho del incremento constante de los parados en los cinturones de las grandes ciudades como consecuencia de que la tasa de emigración rural-urbana era mayor que la de creación de empleos urbanos. La interpretación de los modelos duales, estáticos o dinámicos, que hacen un análisis micro de las migraciones, y que consideran que hay pleno empleo en la ciudad, desempleo en el medio rural y que el emigrante se mueve hacia un empleo seguro, no servían para explicar esta situación aparentemente paradójica. Estos modelos que consideran que cada factor tiene una productividad marginal específica y la distribución óptima es aquella en la que esta productividad se iguala en todos los sectores, considerando todo lo demás constante, no tienen en cuenta que el efecto económico de la migración no depende solo del factor trabajo en sí, sino de las inversiones y del progreso técnico realizado en cada sector. De ahí que se hiciera necesario el análisis a nivel microeconómico y sociológico que realizan los modelos de Todaro (1969) y Harris y Todaro (1970)²⁹. Además de explicar el por qué de la emigración, el modelo de Todaro explica por qué se genera desempleo urbano. Esto se debe a que cada vez que se crea un nuevo empleo en la ciudad emigra más de un individuo del medio rural. Por tanto, la estrategia de crear empleos urbanos para resolver el desempleo rural podría ocasionar, paradójicamente, más desempleo urbano, al poder crear los posibles emigrantes, que ha aumentado su probabilidad de encontrar un empleo en la ciudad.

²⁸ Así Krishna (1973) definía los conceptos de subempleo, para encubierto y desempleo en las economías rurales, ya que los conceptos utilizados para analizar las situaciones del trabajo hasta entonces estaban adecuadas a las economías industriales. Al utilizar cuatro criterios diferentes para calificar una situación laboral como de desempleo: El tiempo de trabajo; la renta percibida; la "disposición a" trabajar más tiempo y la productividad, Krishna demuestra que cada tipo de subempleo exigía medidas diferentes de política económica.

²⁹ Estos suponen que existe subempleo en las ciudades y posibilidades de empleo en las zonas rurales. Además el emigrante se mueve hacia un empleo probable, no seguro. Los migrantes se deciden a emigrar en base a ganancias esperadas, que no reales, a lo largo de un periodo de varios años. Según Todaro, la decisión de emigrar se toma cuando el valor actualizado del ingreso neto esperado de la migración es positivo. En este valor se incluyen el ingreso medio urbano, el ingreso medio rural, los costes de emigración, un número determinado de años, una tasa de descuento y la probabilidad de encontrar un empleo urbano en el periodo definido por el n.º de años.

Harris y Todaro, por tanto sugerían que el desempleo urbano se resolvería mejor reduciendo los incentivos para emigrar a la ciudad; esto es, elevando las rentas rurales mediante programas de desarrollo rural.

— Otro aspecto que interesó especialmente a los economistas del desarrollo, en los setenta, fue el impacto de los programas de desarrollo sobre los niveles de *nutrición*. Los estudios empíricos ponían de manifiesto que el crecimiento de la renta per cápita de los países en desarrollo no siempre se traducían en mejoras en la nutrición y que la malnutrición crecía al mismo tiempo que la renta (Berg 1973; Reutlinger y Selowsky 1976). De ahí que muchos autores sugirieran que los proyectos de desarrollo rural fuesen acompañados de proyectos de nutrición para los más pobres y mal alimentados.

— En la década de los setenta y en línea con los análisis de la Escuela de la Dependencia surge progresivamente el concepto de *Desarrollo Endógeno*, asumido por la UNESCO y por otras organizaciones internacionales, en contraposición con el paradigma teórico neoclásico dominante en el campo del desarrollo económico. “Después de un periodo dominado por las consideraciones económicas y la reducción del desarrollo al crecimiento cuantitativo, el factor humano ha asumido su papel central, como fuerza dirigente y como fin último del desarrollo” (C. Trí et al. 1986, p.v)

En 1975 la UNESCO creó un grupo de reflexión sobre los grandes problemas mundiales en ese momento, después de más de dos décadas de desarrollo según la estrategia ortodoxa. “... Los problemas de la paz y de los derechos humanos, los problemas de la supervivencia de la humanidad son indisociables del desarrollo [...]. Por esta razón, procederá percibir un más allá del desarrollo económico, y buscar una solución socioeconómica óptima y global en beneficio de toda la humanidad. Es preciso, pues, renunciar a las costumbres que conferían exclusivamente a los centros depositarios de la potencia económica un valor eminente de verdad, de civilización y de universalidad [...]”.³⁰

Ciertos autores consideran que los antecedentes de este concepto de desarrollo se encuentran en los modelos económicos de autarquía o desarrollo autosostenido y autocentrado, pero su significado es fundamentalmente cultural (Reiffers 1982). Los dos principios ge-

³⁰ UNESCO (1975), “El mundo en devenir. Reflexiones sobre el nuevo orden económico internacional”, pp. 115-117, París.

nerales del desarrollo endógeno son los siguientes: 1) La identidad cultural, que implica el reconocimiento del derecho de cada nación a preservar su propia cultura. Aunque la identidad cultural tiene una doble exigencia de conservación de un patrimonio y de apertura (UNESCO, 1977); y 2) La aplicación del principio del desarrollo endógeno debe tener carácter de participación y basarse en la iniciativa del propio pueblo. El desarrollo endógeno no será articulado con el exterior, y se convertirá en un proyecto de civilización verdaderamente humano.

La utilización que se ha venido haciendo del concepto lo está convirtiendo en una ideología, que si bien puede servir de referencia a la conciencia internacional, parece, en cambio, poco operativo para una acción precisa, dado que al ser demasiado general, no tiene en cuenta el nivel de los factores limitantes en los cuales actúan los países en desarrollo... De ahí que surja la pregunta de si este concepto de desarrollo fruto de una convergencia entre una concepción de desarrollo y una concepción de la cultura, puede servir de concepto operativo y como tal ser el fundamento de un planteamiento empírico, ya que al utilizar la idea de la unidad en la diversidad se introduce una paradoja que se manifiesta claramente cuando el razonamiento pasa de lo abstracto a lo concreto (Reiffers 1982 p. 4142). No obstante la UNESCO sigue apoyando este nuevo enfoque del desarrollo a través de numerosas publicaciones³¹ por entender que el desarrollo es un fenómeno de mucha mayor complejidad de la prevista. De ahí surge la necesidad de considerar los fenómenos sociales y el contexto histórico en el estudio del desarrollo (Lewis, 1984).

— Otro nuevo enfoque del Desarrollo surgió en esta década como fruto de la preocupación por la escasez de los recursos naturales. Surgieron dudas sobre la adecuación de los modelos de desarrollo económico, en cuanto a su capacidad para predecir o explicar, a posteriori, las consecuencias de sus propias prescripciones para el crecimiento³². La preocupación por las limitaciones de los recursos naturales fue puesta de manifiesto en el programa de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y en el informe Meadows (1977) sobre “ Los límites del crecimiento” y otros trabajos

³¹ Greffe, X. ed., (1986). *Science Economique et Développement Endogène*, UNESCO. París y Huynh Cao Tri et al. (1986). *Strategies for Endogenous Development*. UNESCO. París.

³² Se puede consultar Bauer 1976 y Nash, ed. 1977.

posteriores sobre el "Crecimiento cero". Como resultado surge un nuevo modelo de desarrollo denominado *Ecodesarrollo*. El Eco-desarrollo ha sido definido como un desarrollo socialmente deseable, económicamente viable y ecológicamente prudente (Sach, I. 1980). Es decir, los programas de desarrollo han de introducir los costes sociales del deterioro de los recursos naturales en el precio de los bienes, sus inversiones han de responder a los criterios de eficacia económica convencional y han de explotar los recursos renovables, o no renovables, de forma óptima. Se trata de un modelo deseable, pero difícil para la adopción de estrategias concretas de desarrollo.

— Una nueva perspectiva, denominada coevolucionista, intenta corregir la falta de integración entre recursos naturales y medio ambiente en el pensamiento del desarrollo económico apoyada en los aportes del modelo de innovación inducida sobre la relación entre escasez de recursos y evolución de la tecnología y de las instituciones, y en el concepto biológico de coevolución (Ehrlich y Raven 1964). El desarrollo agrario coevolucionista puede ser considerado "...como un proceso secuencial en el que el excedente de energía y capital humano, que sobrepasa lo que es necesario para mantener el ecosistema y el sociosistema en su estado actual, es dirigido a establecer una nueva interacción entre los sistemas. Si esta nueva interacción es más favorable al hombre y el excedente se puede dirigir hacia cambios beneficiosos, entonces el desarrollo co-evolutivo está en marcha" (Norgaard 1984, pp.53031).

Estos nuevos enfoques son antecedentes inmediatos del modelo de desarrollo que irá conceptualizándose a lo largo de los años ochenta bajo el nombre de *Desarrollo sostenible*.

4. AÑOS OCHENTA: DE NUEVO EL NEOCLASICISMO

Al final de los setenta y comienzo de los ochenta, comienza un resurgimiento del modelo neoclásico —la llamada **contra-revolución neoclásica**— que cuestionaba las bases teóricas del desarrollo tal como habían sido concebidas desde la 2ª Guerra Mundial. De nuevo el crecimiento pasaría a ocupar un primer plano. Se produce una reacción teórica contra el optimismo de la economía tradicional del desarrollo y contra el catastrofismo de la teoría de la dependencia así como contra la visión del Tercer mundo como una entidad uniforme.

Las razones fueron muy variadas, cabe citar entre otras las siguientes:

— El agotamiento de la fase de los objetivos sociales de la que se dijo había sido más una moda occidental que otra cosa (Arndt, 1987)

— Los líderes del tercer mundo daban más importancia a las diferencias de renta entre países que a las internas de cada país.

— La toma del poder de los partidos conservadores en Gran Bretaña (1979), USA (1980) y Alemania (1981) y los consiguientes cambios en los planteamientos de los organismos internacionales (FMI, BM).

— El éxito de los “pequeños dragones del pacífico” en su modelo de desarrollo.

— Las duras críticas a la estrategia ISI, por sus efectos negativos sobre el empleo, sobre las balanzas de pagos, y el desestímulo a las exportaciones (Little, Scitovsky y Scott, 1970).

Los economistas ortodoxos, sugirieron esencialmente dos tipos de estrategias: a) Un grupo, basándose en los éxitos de los países de nueva industrialización (NIC) mostraban su experiencia como prueba de las ventajas de la *industrialización orientada a la exportación* (IAE) y de basarse en los principios de los mecanismos del mercado³³; b) Otros, en base a la experiencia de la Revolución Verde, formularon *estrategias macroeconómicas* de desarrollo considerando la agricultura y no la industria, como motor de crecimiento en los países en desarrollo³⁴.

a) La *contra-revolución neoclásica* defendida por Myint (1987) y criticada por Toyne (1981) se basa teóricamente en la eficacia del mercado como instrumento para la asignación óptima de los recursos. De ahí que critique la intervención del Estado en la actividad económica, porque distorsiona los mercados, y que haga especial hincapié en las ventajas que conlleva la participación plena en el comercio mundial. En definitiva abogan por una liberalización interna y externa de los mercados.

La defensa de la estrategia de la industrialización volcada hacia las exportaciones (IAE) frente a la de sustitución de Importaciones (ISI), les llevó a interesarse por la cuestión de la capacidad tecnológica propia de cada país al observar las experiencias a este respecto de los llamados países de nueva industrialización (NIC) (Dalhman

³³ Véase Balasa (1982) y Krueger (1980).

³⁴ Mellor (1986); Adelman (1984); Johnston y Clark (1982) argumentan a favor de esta estrategia.

y Westphal 1982) y (S. Lall 1987 y 1990). La conclusión de estos autores era que la constitución de una capacidad tecnológica propia, —que no implica la autosuficiencia—, se ha revelado ser muy importante para la industrialización sostenida en los países en desarrollo. Los defensores de la estrategia IAE le encontraban a ésta múltiples ventajas frente a la estrategia ISI. Entre otras, las siguientes: 1) Generar un mayor crecimiento; 2) Mejorar más la distribución de la renta; 3) Generar más empleo; y 4) Resistir mejor a los choques externos como los del petróleo en 1973-74 y 1979-80 (Balassa, 1982).

El impacto del resurgir neoclásico como estrategia para el desarrollo se vió aumentado en los países en desarrollo por la crisis de crecimiento mundial a partir de los setenta y la crisis de la deuda a partir de 1982. Uno de los efectos de mayor consideración de esta teoría neoliberal sería su influencia en la política crediticia seguida en la década de los ochenta por el Banco Mundial y el FMI, para los Planes de Ajuste Estructural³⁵. Estos programas, en general, comportaban: a) Una política de precios; b) Una desregulación de la economía; c) La privatización de las empresas públicas y d) Evitar la discriminación negativa de las exportaciones.

La experiencia de la implantación de estos planes de ajuste en varios países, así como la eficacia de las políticas de estabilización del FMI han recibido duras críticas por parte incluso de autores ortodoxos³⁶: No resuelven los problemas que dicen querer resolver y provocan otros mayores. Los costes sociales han sido considerables (Fishlow, 1984). En muchos casos las zonas rurales han quedado relegadas y han sufrido graves problemas de abastecimiento alimentario (Mosca y Ceña 1993)

³⁵ El BM tenía como objetivo otorgar préstamos a largo plazo a los países que implantaran un plan de reformas estructurales a condición de que el país obtuviera el acuerdo del PMI para el programa de estabilización y que adoptara las medidas relativas a la oferta que permitieran aumentar las exportaciones. En el caso del FMI la influencia neoclásica todavía ha sido mayor: La concesión de un crédito exigía un ajuste macroeconómico a corto plazo en base a políticas monetarias y presupuestarias para restringir la demanda, lograr un crecimiento estable y equilibrado a largo plazo todo ello llevado a cabo según los mecanismos de los mercados competitivos y los sistemas de precios. Estas condiciones fueron ampliadas al final de la década, al incluir objetivos de políticas de oferta como la eliminación de distorsiones internas que afectan a los precios y a los mercados de capitales, la desregulación de la tasa de cambio y la liberalización de los intercambios (Pollak, 1989).

³⁶ Dornbusch (1982), Killik (1984), Taylor (1981); Patel (ed.) (1992); Jafarey (mod.) (1992); Bourguignon y Morrison (1992).

b) Paralelamente a la estrategia de *industrialización con vistas a las exportaciones* (IAE), un grupo de autores ortodoxos sugerían otro tipo de estrategia ya que se había demostrado, según la experiencia de la Revolución Verde, que era posible introducir el progreso tecnológico en la agricultura y que este progreso había permitido generar un excedente comerciable importante, elevar las rentas agrarias e incrementar la demanda de la población rural debido al incremento del empleo. De ahí que la agricultura pudiera jugar el papel de sector “locomotora”. Proponían para ello que los gobiernos concentren sus esfuerzos en desarrollo en elaborar e implementar una estrategia de crecimiento económico fundado sobre la agricultura y la creación de empleo. La nueva tecnología, basada en variedades resistentes a la sequía y a las enfermedades, puede permitir que el progreso tecnológico llegue hasta la producción de subsistencia y la comerciable y elevar así la producción agraria global.

Algunas experiencias empíricas vinieron a confirmar la validez de estas estrategias. Estas han puesto de manifiesto en América Latina el papel estabilizador de la agricultura durante la crisis de crecimiento de los ochenta. Mientras que antes de la crisis la tasa de crecimiento de la agricultura estaba en retroceso con relación a la de la industria y del PIB, en los años ochenta la situación se ha invertido (de Janvry y Sadoulet, 1989). En concreto en Brasil la agricultura ha jugado un papel moderador de la crisis incrementando el excedente comercial, a pesar de la bajada de los precios de los productos básicos y ejerciendo una presión a la baja sobre los precios alimentarios y la inflación al tiempo que mantenía el empleo y las rentas de las zonas rurales (Goldin y Castro de Rezende 1990)

La estrategia de esta *Nueva Revolución Verde* contempla además un papel más importante para los gobiernos en la financiación y realización de la infraestructura rural, de la investigación agraria y del suministro de los medios de producción y de la educación, en contraposición con la estrategia de la primera Revolución Verde que consideraba al mercado como el único mecanismo para los cambios económicos y sociales. Pero coincide con ella en el empeño en sustituir las reformas institucionales y las medidas directas de mejora de las rentas o de los medios de producción de las zonas rurales, por el progreso tecnológico y la expansión de la agricultura (Griffin 1989).

La importancia que de nuevo se le ha concedido a la agricultura en el proceso de desarrollo de los países en desarrollo se debe no tanto al papel esencial de la revolución tecnológica agraria en el

proceso, sino a la crisis alimentaria del Africa Subsahariana, que obligó a admitir la importancia del fin último del desarrollo rural: nutrir a la población a niveles adecuados. En los ochenta el acceso de los países en desarrollo a la autosuficiencia alimentaria se ha convertido en un objetivo prioritario en sus modelos de desarrollo, apoyado por los organismos internacionales a condición de que los países apliquen las políticas adecuadas. Estas políticas se han de enmarcar, por otra parte, en la concepción mundialmente aceptada de la “sostenibilidad”⁷.

5. AÑOS NOVENTA: HACIA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

Mientras que la idea de las limitaciones al desarrollo humano por parte de los recursos naturales data de la obra de Malthus, el concepto de “sostenibilidad” solo se ha popularizado en los años setenta, como parte del movimiento medio ambiental, y durante los ochenta formando parte de la retórica política. El concepto de “sostenibilidad o sustentabilidad” empezó a ser utilizado en 1980 por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y los Recursos Naturales (UICN) en su “Estrategia Mundial”. Se trata, sin embargo, de un concepto de difícil definición, ya que puede abarcar aspectos que van desde consideraciones éticas a biológicas, pasando por económicas, sociales y antropológicas. De ahí la diversidad de las definiciones y los conflictos entre ellas, lo que puede conducir a que “...sea solo cuestión de tiempo el que la metáfora de la sostenibilidad se use tanto que se vacíe de contenido” (O’Riordan 1988, p. 30).

En el campo del desarrollo sostenible, el concepto es utilizado en sentido amplio ya que “...el objetivo no es mantener un determinado nivel de un stock físico o de la producción física de un ecosistema a lo largo del tiempo, sino sostener un incremento en el nivel de bienestar individual y social” (Dixon y Fallon 1989, p. 76). No obstante, la exigencia de la “sostenibilidad” ha sido interpretada de diversas formas por organismos internacionales y autores. Así por ejemplo, la aprobada por el Consejo de FAO en 1987, dice así: “El desarrollo sostenible es el manejo y conservación de la base de re-

⁷ RIO 92. Textos y Documentos. MOPT. Madrid, 1992.

curso naturales y la orientación del cambio tecnológico e institucional de tal manera que asegure la continua satisfacción de las necesidades humanas para las generaciones presentes y futuras. Este desarrollo sostenible (en los sectores agrícola, forestal y pesquero) conserva la tierra, el agua y los recursos genéticos vegetales y animales, no degrada el medio ambiente y es técnicamente apropiado, económicamente viable y socialmente aceptable” (FAO, 1989)³⁸.

La relación de la sociedad con los recursos naturales ha variado a lo largo del tiempo. Antes de la segunda Guerra Mundial, el interés se centraba en el desarrollo técnicamente eficaz de dichos recursos. En las últimas décadas se ha ido poniendo cada vez más énfasis en otros aspectos tales como el uso para actividades de ocio o estéticas. Así, el concepto de desarrollo “sostenible” sería “...el último paso en una larga evolución del interés público con respecto a los recursos naturales y al medio ambiente” (S. Batie, 1989, p. 1083). Así, “...el análisis del problema de los recursos naturales y de las incitaciones económicas es sostenido por la idea según la cual la utilización socialmente óptima de los recursos es una condición “sine qua non” de la viabilidad del proceso de desarrollo económico” (Pearce, 1989, p. 13). Hoy en día, esa viabilidad está asociada al concepto de “sostenible”. En definitiva, la sostenibilidad obliga a cambiar las interacciones entre los humanos y de éstos con el medio a lo largo del tiempo, (Norgaard, R. 1988), y significa una limitación en el agotamiento y degradación de los recursos naturales.

Este concepto de desarrollo exige determinadas políticas para su consecución. En 1983 la Naciones Unidas dieron el mandato a la Comisión Mundial para el Desarrollo y Medio Ambiente (WCED) de proponer políticas para abordar los crecientes problemas de la pobreza del subdesarrollo y de la degradación del medio ambiente. En 1987, esta Comisión hizo público su Informe, titulado “Nuestro futuro común” en el que hacía hincapié en la necesidad fundamental de un desarrollo agrícola sostenible³⁹. Se trata, según la Comisión, de entrar en una nueva era de crecimiento que ha de ser

³⁸ Otras definiciones pueden encontrarse en J. Pezzey (1989) y en V. Ruttan (1991).

³⁹ La Comisión BRUNTDLAND define el desarrollo sostenible como aquél que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades. Esta definición contiene dos importantes conceptos que se relacionan en cierta medida con la ética, ya que se trata de los valores de equidad (distribución intra e inter generacional) y naturales (obligación de preservar la base ecológica del desarrollo).

forzosamente sostenible tanto desde el punto de vista social como medio ambiental. Para lograrlo propone entre otras estrategias la de "...Conservar y fortalecer la Base de Recursos ..y.. fusionar medio ambiente y economía en la toma de decisiones".

A la vista de los objetivos y estrategias, citados, del desarrollo sostenible cabe preguntarse lo siguiente: ¿Qué implicaciones puede tener la aplicación de los principios y estrategias de un desarrollo sostenible en las relaciones de las generaciones presentes?. Porque si bien existe consenso en cuanto a la necesidad de que el futuro desarrollo sea sostenible, este desaparece cuando se pasa a la "aplicación" de los principios y estrategias del mismo, dando origen a un debate, por ahora, inconcluso. De hecho, "...lo que no está claro en todo este debate, no es el significado de la "sostenibilidad" (capacidad de ser mantenido), sino las "implicaciones" de su aplicación en un contexto particular. Esto es, las consecuencias que pueden resultar de ir hacia una sociedad sostenible, hacia disposiciones económicas sostenibles, o hacia ecosistemas sostenibles; y el cómo llegar a constituirlos, y qué contradicciones pueden aparecer en los contextos concretos cuando la "sostenibilidad" sea considerada como un objetivo a conseguir" (Sherman, 1990, p. 3). Aquí surgen importantes discrepancias, las cuales han dado origen a numerosas definiciones y puntos de vista diversos respecto a la interdependencia entre los sistemas económico, social y medioambiental⁴⁰.

⁴⁰ O'Riordan y Turner (1983) clasificaron estos diversos puntos de vista, dentro de los países desarrollados occidentales, en dos grandes grupos Tecnocentristas y eco-centristas. Según estos autores, dentro del primer grupo existen dos subgrupos: Los "cornucopias" y los "acomodaticios". Mientras los primeros defienden el crecimiento económico medido en términos materiales (PNB) y consideran axiomático que el mecanismo del mercado, junto con la innovación tecnológica, asegurarán las infinitas posibilidades de sustitución para mitigar la escasez de recursos, los segundos mantienen una posición conservacionista que rechaza el axioma de la sustitución infinita, y en su lugar apoyan una política de "crecimiento sostenible" guiada por las reglas de la gestión de los recursos naturales. En el grupo de los ecocentristas, distinguen a su vez dos subgrupos: Los "comunalistas" y los "ecologistas radicales". Los "comunalistas" tienen una posición preservacionista que aboga por priorizar las restricciones medioambientales en el crecimiento económico y están a favor de la descentralización del sistema socioeconómico. A su vez los "ecologistas radicales" también mantienen una posición preservacionista pero extrema, en la que domina la aceptación intuitiva de la noción del valor intrínseco de la naturaleza frente al valor instrumental de la misma, y la defensa de los derechos de las especies no humanas (Turner, 1988).

Pero a pesar de la complejidad de este enfoque del desarrollo, un nuevo “progresismo” medioambiental informado se está construyendo con las bases de las ideologías políticas clásicas del liberalismo, el conservacionismo y el socialismo, y está emergiendo en los noventa como respuesta al neo-conservadurismo (Paehkle, 1989). No obstante todavía hay muchas cuestiones sin respuestas concretas. Por otra parte, los programas de ajuste estructural a que están sometidas las economías de la mayor parte de los países en desarrollo, como consecuencia de su deuda externa, hacen temer que se preste más atención a los problemas inmediatos del pago de la misma, que a los de más largo plazo tales como la ordenación sostenible de los recursos naturales. Es más, estos recursos pueden ser sobre explotados para la obtención de las divisas necesarias para el pago del servicio de dicha deuda.

Para finalizar, como resumen de esta breve revisión de cuatro décadas de teorías y estrategias de Desarrollo, podemos decir que el Desarrollo rural tuvo su origen, como resultado del fracaso de los modelos de desarrollo económico elaborados y aplicados en las décadas de los cincuenta y sesenta para resolver el mayor problema de los países en desarrollo, *la pobreza*. El hecho de que ésta se localizara fundamentalmente en el medio rural, hizo que a partir de los setenta se identificara por parte de los organismos internacionales el Desarrollo rural con el Desarrollo de los países del Tercer Mundo, teniendo como objetivo prioritario precisamente reducir al máximo la pobreza. En los ochenta, las disparidades en el nivel de desarrollo entre las regiones urbanas y las rurales en los países industrializados (UE por ejemplo) han puesto de actualidad el Desarrollo rural en estos países, pero su significado, dimensión y transcendencia para las respectivas sociedades no son, en modo alguno, comparables con las que tuvo y sigue teniendo para los países en desarrollo, como refleja la literatura especializada. Sin embargo ambos, cara al futuro, están obligados a ser “sostenibles” y ambos carecen de una teoría con visión de largo plazo, que sustente las diversas estrategias que en los últimos años se vienen aplicando, y que podría quizás gestarse en la década de los noventa.

BIBLIOGRAFIA

ADELMAN, I. (1975). Growth, Income, Distribution, and Equity-Oriented Development Strategies. *World Development*, Vol. 3, nº 1 y 2.

- (1978). *Redistribution before Growth. A Strategy for Developing Countries*. M. Nijhof. La Haya
- (1984). Beyond export-led growth. *World Development*, Vol. 12, n° 9.
- AMIN, S. (1914). *Accumulation on a World Scale: A Critique of The Theory of Underdevelopment*. Nueva York, Monthly review Press.
- (1976). *Unequal Development: An Essay on the Social Formations of Peripheral Capitalism*. Nueva York, Monthly Review Press.
- ARNDT, H. W. (1987). *Economic Development. The History of an Idea*. The University of Chicago Press. Chicago.
- BALASA, B. et al. (1982). *Development Strategies in Semi-industrial Economies*. Johns Hopkins University Press. Baltimore.
- BANCO MUNDIAL (1988). *Informe sobre el desarrollo mundial*. Washington.
- BARAN, P. (1957). *The Political Economy of Growth*. Monthly Review Press. Nueva York.
- BARRACLOUGH, S. (1973). *Agrarian Structure in Latin America*. Lexington Books. Lexington Mass.
- BATIE, S. (1989). Sustainable Development: Challenges to the Profession of Agricultural Economics. *American Journal of Agricultural Economics*, Dic. pp. 1085-1101.
- BAUER, P. T. (1984). *Reality and Rhetoric Studies in the Economics of Development*. Harvard University Press. Cambridge, Mass.
- BAUER, P. T. y B. YAMEY. (1958). *The Economics of Underdevelopment Countries*. University of Chicago Press. Chicago.
- BERG, A. (1973). *The Nutrition Factor: Its Role in National Development*. Brookings Institution. Washington.
- BERRY, R. A. (1915). 'Special Problems of Policy Making in a Technologically Heterogeneous Agriculture: Colombia', en *Agriculture in Development Theory*. ed. Lloyd G. Reynolds. pp. 253-297. Yale University Press. New Haven.
- BOSERUP, E. (1970). *Women's Role in Economic Development*. St. Martin's Press. Nueva York.
- BOURGUIGNON, F. y Ch. MORRISSON (1992). *Ajustement équité dans les pays en développement. Une approche nouvelle*. OCDE. Paris
- BROMLEY, B. W. (1984). The Role of agrarian reform in Economic development: Comment. En C.K. Eicher y J.M. Staatz eds. *Agricultural Development in the Third World*. The Johns Hopkins University Press. Baltimore.
- CARDOSO, F. H. y E. FALETO, (1969). *Dependencia y Desarrollo en America Latina*. Siglo XXI. México.
- CLARK, C. (1940). *The Conditions of Economic Progress*. MacMillan. Londres.
- CHENERY, H. B. et al. (1974). *Redistribution with Growth*. Oxford University Press. Londres.
- CHUTA, E. y C. LIEDHOLM. (1979). *Rural Non-Farm Employment: A*

- Review of the State of the Art*. Michigan State University Rural Development Paper, n° 4. East Lansing.
- DALHMAN, C. y L. WESTPHAI. (1982). Technological Effort in Industrial Development. En F. Stewart y J. James eds. *The Economics of new Technology in Developing Countries*. Frances Pinter. Londres.
- DEAVERS, K. L. (1988a). Rural Economic Conditions and Rural Development Policy for the 1980s. En, G.F. Summers et al. eds. *Agricultural and Beyond: Rural Economic Development*. University of Wisconsin. Madison.
- (1988b). Choosing a Rural Policy for the 1980's and 1990's . En D. L. Brown et al. eds. *Rural Economic Development in the 1980's: Prospects for the Future*. Rural Development Research report 69. USDA. Washington.
- DE JANVRY, A. (1981). *The Agrarian Question and Reformism in Latin America*. Johns Hopkins University Press. Baltimore.
- DEJANVRY, A. y E. SADOULET. (1989). Les stratégies d'investissement visant à lutter contre la pauvreté rurale: proposition pour l'Amérique Latine. *World Development* Vol. 17, n° 8.
- DIXON, J. A. y L. A. FALLON. (1989). The Concept of Sustainability: Origins, Extensions, and Usefulness for Policy. *Society and Natural Resources*, Vol. 2, pp. 73-84.
- DORNER, P. y D. KANEL(1971). 'The Economic Case for Land Reform: Employment, Income distribution and Productivity' En *Land Reform in Latin America*, ed. P. Dorner, pp. 41-56. Land Economics Monograph, n° 3. University of Wisconsin Land Tenure Center. Madison.
- DOMAR, E. (1946). Capital Expansion and Growth. *Econometrica*. Vol. 14, pp. 137-47.
- DORNBUSCH, R. (1982). Les politiques de stabilisation dans les pays en développement: quels enseignement? *World Development*, Vol. 10, n° 9.
- DOS SANTOS, T. (1969). The crisis of development theory and the problem of dependence in Latin America. En H. Bernstein (1973), *Underdevelopment and Development*. Penguin. Londres.
- EHRlich, P. R. y P. H. RAVEN. (1964). Butterflies and Plants: A Study of Coevolution. *Evolution*, Vol. 18, pp. 586-608.
- EICHER, C. K. y J. M. STAATZ.eds. (1984). *Agricultural Development in the Third World*. The Johns Hopkins University Press. Baltimore.
- EISENGER, P. K. (1988). *The Rise of the Entrepreneurial State: State and Local Economic Development Policy in the U S*. University of Wisconsin. Madison.
- EMMANUEL, A. (1969). *L'Echange Inégal*. Maspéro. Paris.
- FAO (1989). *El estado mundial de la agricultura y la alimentación*. Parte III. Roma.
- FEIS, J. C. y G. RANIS (1964). *Development of the Labour-Supply Economy*. Theory and Policy. Irwin. Homewood, Illinois.

- FEIS, J. C., G. RANIS y S. KUO (1979). *Growth with Equity: The Taiwan Case*. Oxford University Press. Oxford.
- FISHER, A. G. B. (1935). *The Clash of Progress and Security*. MacMillan. Londres.
- FISHLOW, A. (1972). Brazilian Size Distribution of Income. *American Economic Review* Proceedings 62, mayo. pp. 391-402.
- FRANK, A. G. (1966). *Sociología del desarrollo y subdesarrollo de la Sociología. El desarrollo del subdesarrollo*. Cuadernos Anagrama. Barcelona.
- FURTADO, C. (1968). *Economía y Política del Desarrollo Económico*. Siglo XXI. México.
- (1983). *Breve introducción al desarrollo. Un enfoque interdisciplinario*. FCE. Mexico.
- GHAI, D. y S. RADWAN (eds.) (1983). *Agrarian Policies and Rural Poverty in Africa*. OIT. Ginebra.
- GOLDIN, I y G. CASTRÓ DE REZENDE, 1990. *L'agriculture et la crise économique: la leçon tirée du Brésil*. OCDE. Paris.
- GRIFFIN, K. (1989). *Stratégies de développement*. OCDE. Paris.
- GUTELMAN, M. (1971). *Structures et réformes agraires*. Maspéro. Paris.
- HARBERLER, G. (1950). *Some Problems in the Pure Theory of International Trade*. *Economic Journal*. Vol. LX, pp. 223-40.
- HARRIS, J. R. y M. P. TODARO. (1970). Migration, Unemployment and Development: A Two-Sector Analysis. *American Economic Review*, Vol. 60, nº 1, pp. 126-42.
- HARROD, R. F. (1939). An essay in dynamic theory. *Economic Journal*, Vol. 49, pp. 14-33.
- HIRSCHMAN, A. O. (1958). *The Strategy of Economic Development*. Yale University Press. New Haven.
- HORBECKE, E. y E. STOUTJESDIJK. (1971). *Employment and Output-A Methodology Applied to Peru and Guatemala*. Development Center Studies, Employment series, nº 2. OCDE. Paris.
- HUNT, D. (1989). *Economic Theories of Development*. An Analysis of Competing Paradigms. Harvester Wheatsheaf. Nueva York.
- JAFAREY, V. A. (mod.) (1992). *Structural Adjustment and Macroeconomic Policy Issues*. FMI. Whashington.
- JOHNSTON, B. F. y W. C. CLARK (1982). *Redesigning Rural Development: A Strategic Perspective*. Johns Hopkins University Press. Baltimore.
- JOHNSTON, B. F. y J. W. MELLOR. (1961). The Role of Agriculture in Economic Development. *American Economic Review*, Vol. 51, nº 4, pp. 566-93.
- JOHNSTON, B. F. y P. KILBY. (1975). *Agriculture and Structural Transformation: Economics Strategies in Late-Developing Countries*. Oxford University Press. Nueva York.

- KILLICK, T. (ed). (1984). *The Quest for Economic Stabilisation: The IMF and the Third World*. Heinemann. Londres.
- KRISHNA, R. (1967). Agricultural Price Policy and Economic Development. En H.M. Southworth y B .F. Johnson eds. *Agricultural Development and Economic Growth*. Cornell University Press. Ithaca.
- (1973). Unemployment in India. *Indian Journal of Agricultural Economics* Vol. 28, nº 1, pp. 1-23.
- KRUEGER, A. O. (1980). 'Trade Policy as an Input to Development'. *American Economic Review*. Proceedings. Mayo.
- KUZNETS, S. (1955). Economic growth and inequality. *American Economic Review*. Vol. 45. marzo.
- (1965). *Modern Economic Growth: Rate, Structure and Spread*. Yale University Press. New Haven.
- LALL, S. (1987). *Learning to Industrialise*. MacMillan, Londres.
- (1990). *Promouvoir la compétitivité industrielle dans les pays en développement* OCDE. Paris.
- LELE, U. (1975). *The design of Rural Development. Lesson from Africa*. Johns Hopkins University Press para el Banco Mundial. Baltimore.
- LEWIS, W. A. (1954). Economic Development with Unlimited Supplies of Labour. *The Manchester school of Economic and Social Studies*. Vol. XXII. Nº 2. Mayo pp. 139-191.
- (1984). The State of Development Theory. *A. Economic Review*, Vol. 74, nº 1 Marzo, pp. 1-10.
- LITTLE, I. M. D., T. SCITOVSKY y M.F.G. SCOTT (1970). *Industry and Trade in Some Developing Countries*. Oxford University Press. para la OCDE. Londres.
- LITTLE, I. M. D (1982). *Economic Development: Theory, Policy and International Relations*. Basic Books. Nueva York.
- MEADOWS, D. H. et al. (1977). *The Limits to Growth*. Nueva York.
- MELLOR, J. W. (1966). *The Economics of Agricultural Development*. Cornell University Press.
- (1984). Agricultural development and the Intersectorial Transfer of Resources. En C. K. Eicher y J. M. Staatz eds. *Agricultural Development in the Third World*, pp. 136-147. The Johns Hopkins University Press. Baltimore.
- (1986). Agriculture on the Road to Industrialisation. En J.P. Lewis y V. Kallab, eds. *Development Strategies Reconsidered*. Overseas Development Council. Washington.
- MELLOR, J. W. y U. LELE. (1973). Growth Linkages of the New Food-grain Technologies. *Indian Journal of Agricultural Economics*, Vol. 28, nº 1, pp 35-55.
- MYINT, H. (1981). The Neoclassical Resurgence in Development Economics: Its Strength and Limitation. En G.M. Meier ed. *Pioners in Development. Second series*. pp. 107-136. The World Bank. Washington.

- MOSCA, J. y F. CEÑA (1993). Alguns aspectos sobre os efeitos do PRE na Agricultura. *Estudios Moçambicanos*, 13. *Revista Semestral de Ciências Sociais*, Mayo, pp. 53-78.
- NFFZIGERW (1990). *The Economics of Developing Countries*. Prentice-Hall International Editions. Londres.
- NICHOLLS, W. H. (1964). The Place of Agriculture in Economic Development. En *Agriculture in Economic Development*, ed. C.K. Eicher y L. W. Witt, pp. 11-44. McGraw-Hill. Nueva York.
- NORGAARD, Richard B. (1984). Coevolutionary Agricultural Development. *Economic Development and Cultural Change*. Vol. 32 (3) pp. 525-546.
- (1988). Sustainable Development: A co-evolutionary view. *Futures*. Diciembre, pp. 606-20.
- NUGENT, J. B. y P. A. YOTOPOULOS. (1979). What Has Orthodox Development Economics Learned from Recent Experience?. *World development*, n° 7, pp. 541-54.
- OIT (1976a). *Employment, Growth and Basic Needs: A One-World Problem*. Ginebra.
- OMAN, Ch. y WIGNARAJA, G. (1991). *L'Evolution de la poensée économique sur le développement depuis 1945*. OCDE. Paris.
- O'RIORDAN, T. 1988. The Politics of sustainability. En R.K. Turner ed. *Sustainable Environmental Management: Principles and Practice*. Belhaven Press. Londres.
- O'RIORDAN, T. y R. K. TURNER. (1983). *An Annotated Reader in Environmental Planing Management*. Oxford: Pergarmon.
- OWEN, W. F. (1966). The Double Development Squeeze on Agriculture. *American Economic Review*, marzo.
- PAEHKLE, R. C. (1989). *Environmentalism and the Future of Progressive Politics*. New Haven: Yale University Press.
- PALMA, G. (1978). Dependency: A Formal Theory of Underdevelopment or a Methodology for the Analysis of Concrete Situations of Underdevelopment. *World Development*, Vol. 6. n° 7/8, julio/agosto, pp. 881-894.
- PATEL, I. G. (ed.) (1992). *Policies for African Development. From the 1980s to the 1990s*. FMI. Washington.
- PEARCE, D. et al. (1989). *Blueprint for a Green Economy. A text for the Next Election*. Earthscan Publications Ltd. Londres.
- et al. (1990). *Sustainable Development: Economics and Environment in the Third World*. Gower Publishing Company. Brookfield, VT.
- PERKINS, M. y L. WITT. (1961). Capital Formation: Past and Present. *Journal of Farm Economics*. N° 43. mayo. pp. 333-43.
- PEZZEY, J. (1992). *Sustainable Development Concepts. An Economic Analysis*. W B. Environment Paper N° 2. Washington.

- PREBISCH, R. (1959). Commercial Policy in the Underdeveloped Countries. *American Economic Review*, Vol. 64, mayo, pp. 251-73.
- (1963). *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*. CNUCED.
- RANIS, G. y C. H. FEIS. (1964). Development of the Labor Surplus Economy: Theory and Policy. Richard D. Irwin. Homewood, Illinois.
- REIFFERS, J. L. (1982). *Las empresas transnacionales y el desarrollo endógeno*. Tecnos UNESCO.
- REUTLINGER, Sh. y M. SELOWSKY. (1976). *Malnutrition and Poverty: Magnitude and Policy Options*. World Bank occasional Paper. n° 23. Johns Hopkins University Press para el B.M. Baltimore.
- REYNOLDS, LL. G. ed. (1975). *Agriculture in Development Theory*. Yale University Press. New Haven.
- ROSTOW, W. W. (1960). *The Stages of Economic Growth. A Non-Communist Manifesto*. Cambridge University Press. Cambridge.
- RUTTAN, V. W. (1975). Integrated Rural development: A Skeptical Perspective. *International Development Review*, Vol. 17, n°4, pp. 9-16.
- RUTTAN, V. W. y Y. HAYAMI. (1971). *Agricultural Development. An International Perspective*. The Johns Hopkins University Press. Baltimore.
- (1991). Sustainable Growth in agricultural Production: Poetry, Policy and Science." *Staff Paper P91-47*. Dpt. Agricultural and Applied Economics. Universidad de Minnesota.
- SACHS, I. (1980). *Strategies de l'Ecodéveloppement*. Eds. Economie et Humanisme. Paris.
- SCHULTZ, T. W. (1964). *Transforming Traditional Agriculture*. Yale University. New Haven Press.
- SEERS, D. (1970). *The Meaning of Development*. ADC Reprint Agricultural Development Council. Nueva York.
- (1969). *Challenges to Development Theories and Strategies*. Discurso a la Society for International Development World Conference. Nueva Delhi.
- SHAFFER, R. E. (1989). *Community Economics: Economic Structure and Change in Smaller Communities*. Iowa State University Press. Ames.
- SHEARMAN, R. (1990). The Meaning and Ethics of Sustainability. *Environmental Management*. Vol. 14 n° 1, pp. 1-83.
- SINGER, H. W. y R. JOLLY. (1972). *Employment, Incomes and Equality. A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya*. OIT. Ginebra.
- SINGH, A. (1979). The 'Basic Needs' approach to development, vs. the new international economic order: the significance of Third World industrialisation. *World Development*, Vol .7, n° 6, junio.
- STREETEN, P. (1977). The Distintives Features of Basic Needs Approach to Development. *International Development Review*, Vol. 19, n° 3.

- (1979). From Growth to Basic Needs. *Finances and Development*, Vol. 16, Nº 3, septiembre, pp. 28-31.
- et al. (1981). *First Things First: Meeting Basic Human Needs in Developing Countries*. Oxford University Press.
- SUNKEL, O. y P. Paz. (1970). *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. Siglo XXI. México.
- SUNKEL, O. (comp.). (1991). *El desarrollo desde dentro. Un enfoque ne-estructuralista para la América Latina*. El trimestre económico. F.C.E. México.
- SWANSON, L. E. (1990). Dilemmas Confronting Rural Policies in the U.S. En E. Castle and B. Baldwin, eds., *National Rural Studies Committee: A Proceedings*. Western Rural Development Center. Corvallis, Oregon.
- TAYLOR, L. (1981). IS/LM in the Tropics: Diagramatics of the New Structuralist Macro Critique. En W. Cline y S. Weintraub eds., *Economic Stabilisation in Developing Countries*. Brookings Intitution. Washington.
- TODARO, M. (1969). A Model of Labor Migration and Urban Unemployment in Less Developed Countries. *American Economic Review*, Vol. 59, pp. 138-48.
- TOYE, J. (1987). *Dilemmas of Development. Reflections on the Counter Revolution in Development Theory and Practice*. Blackwell, Oxford.
- TOLBA, M. K. (1987). *Sustainable Development-Constraints and Opportunities*. Butterworths. Londres.
- TRI, C. et al. (1986). *Strategies for Endogenous Development*. UNESCO. Nueva Delhi.
- TURNER, R. K. (ed). (1988). *Sustainable Environmental Management: Principles and Practice*. Boulder: Westview Press. Colorado.
- WCED. (1987). *Our Common Future*. Oxford University Press. Informe Brundtland.
- VINER, J. (1953). *International Trade and Economic Development*. Clarendon Press. Oxford.

II. UN NUEVO MARCO DE POLITICA AGRARIA E INTERCAMBIOS

4. LAS ORIENTACIONES RECIENTES DE LA POLITICA AGRARIA EN LA UNION EUROPEA

Nelly JAZRA BANDARRA

*Dirección General de Agricultura.
Comisión de la U.E.*

RESUMEN:

La autora analiza los posibles efectos de la reforma de la PAC sobre la producción agraria y avanza algunas previsiones sobre los siguientes aspectos desde el punto de vista agrario, desde la perspectiva demográfica y en cuanto al desarrollo rural. Entre los diferentes factores de cada uno de estas áreas, la autora afirma ser necesario averiguar cuales pueden propiciar un desarrollo positivo de las zonas rurales teniendo en cuenta dos datos: que la agricultura reducirá su importancia dentro del volumen de empleo y que las rentas de las explotaciones y las posibilidades de empleo en otros sectores son limitadas.

El artículo se refiere en particular a los siguientes aspectos: a la evolución de los precios, a las áreas cultivadas, principalmente por los cultivos herbáceos, la evolución de los sectores productivos de productos lácteos y de carne vacuno, a la organización común de mercados, considerando el caso del vino y de las frutas y hortalizas, a la evolución de las rentas y a las medidas relacionadas con el desarrollo rural.

1. INTRODUCCION

Sólo ha transcurrido un año desde que comenzó la aplicación de la reforma de la PAC, por lo que es demasiado pronto para apreciar sus efectos sobre la evolución de la producción agraria. Por otro la-

do, el comienzo de la reforma coincidió con una situación de crisis y descenso del empleo y de las rentas, cuyas causas son muy diversas.

No resulta fácil determinar las tendencias futuras que afectarán a las zonas rurales, aunque cabe avanzar algunas previsiones:

- desde el punto de vista agrario: disminución de la producción, concentración de las explotaciones, concentración en las producciones más rentables y, normalmente, más intensivas en las zonas agrícolas más ricas...;
- desde la perspectiva demográfica: aumento de la edad de los agricultores y ganaderos, posible desaparición de aproximadamente un tercio de operadores en el próximo decenio...;
- en cuanto al desarrollo rural: nuevas perspectivas para determinadas regiones, sobre todo en relación con el turismo.

Entre estos factores, es preciso averiguar cuáles pueden propiciar un desarrollo positivo de las zonas rurales, teniendo en cuenta dos datos: que la agricultura reducirá su importancia dentro del volumen de empleo y que las rentas de las explotaciones y las posibilidades de empleo en otros sectores son limitadas.

2. APLICACION DE LA PAC Y EVOLUCION DE LOS PRECIOS

Uno de los objetivos de la reforma de la PAC, que era disminuir la producción, reduciendo los precios y retirando un porcentaje de tierras (15% en las explotaciones que produjeran más de 92t) con la contrapartida de las ayudas correspondientes, se ha cumplido, ya que la superficie sembrada en la campaña 1993-94 se redujo en 3,2 millones de ha. Esta cifra es, probablemente, inferior a la prevista, que era de 4,7 millones de ha.

Se trata en especial de tierras cerealistas. Con todo, la producción se redujo en 4 millones de toneladas en 1993, situándose en 165 millones; se aprecia una reducción semejante con respecto a las 181 millones de toneladas de 1991 y a los 168 millones de 1992, producción que se consideraba baja.

De no haberse introducido la reforma, la producción media se cifraría en aproximadamente 180 millones de toneladas.

Como se había previsto, los precios han disminuido (-2,3% en términos nominales, -0,9% en índices deflactados). La reducción

fue más acusada en los cereales¹ y, en consecuencia, en los productos vegetales (-5,6% y -1,8%, respectivamente) que en los productos animales (+2,8% y -0,5%, respectivamente), efecto provocado por la bajada del precio de la carne porcina, debida a una superproducción coyuntural. Excepto en Irlanda y el Reino Unido, todos los países han registrado reducciones en términos reales, particularmente Alemania, Bélgica, Dinamarca y Francia.

Estas reducciones se deben a la aplicación de precios de intervención inferiores a los de años anteriores, de acuerdo con lo decidido al reformar la PAC, y deben permitir un mayor uso de cereales para alimentación del ganado (alrededor de 4 millones de toneladas) y una disminución de las existencias de cereales en manos de los organismos de intervención de 42,3 a 33,3 millones de toneladas, es decir, más de un 20% de la producción anual.

CUADRO 1

Evolución de los precios de los cereales (Ecus/tonelada)

	<i>Precio de intervención</i>	<i>Precio indicativo</i>
1993-94	117	130
1994-95 previsto	108	120
propuesto	106,60	118,45

Por otro lado, la disminución de los costes de almacenamiento debido a la reducción de los precios y de los tipos de interés ha dado lugar a una disminución de los incrementos mensuales de los precios de intervención de 1,42 a 1,20 ecus/tonelada en el precio de intervención y el precio de umbral.

Si bien el suelo dedicado a cereales ha disminuido en superficie, no ha ocurrido lo mismo con la superficie de oleaginosas. Éstas continúan recibiendo una ayuda por hectárea de 359 ecus (campana 1993-94) y alcanzan una producción estimada en 11,2 millones de toneladas (aumento del girasol en España, compensado por una reducción de la colza en los demás países). La ampliación de la superficie está bloqueada merced a un límite máximo

¹ Cifras provisionales. Datos Eurostat, estadísticas rápidas, 1994, n° 9.

con una superficie garantizada hasta 5.128 millones de ha, sobre la que debe aplicarse la tasa de retirada de tierras.

La única posibilidad de aumento en el futuro podrá venir de los productos no alimenticios.

2.1. Retirada de tierras

La obligación de retirada de tierras impuesta a los cultivos herbáceos, que suscitó numerosas protestas entre los agricultores, ha ido dejando paso paulatinamente a una cierta resignación y a la búsqueda de soluciones adaptadas a cada caso. Las pérdidas de ingresos se han compensado con la utilización de los nuevos instrumentos propuestos a los agricultores: pagos compensatorios y primas de diversa índole.

Los primeros producen un efecto de compensación, aunque no parecen cubrir el lucro cesante derivado de la retirada de tierras, al que se suma la reducción de los precios.

En todos los Estados miembros se han puesto en práctica planes de regionalización para calcular las superficies básicas y los rendimientos a fin de determinar las subvenciones. Se admite cierta flexibilidad en la aplicación del Reglamento (CEE) nº 1765/92 relativo a los cultivos herbáceos, con objeto de determinar los rendimientos medios o "históricos", sin que ello ponga en entredicho los objetivos de estas medidas. Cabe establecer distinciones dentro de una misma zona homogénea, teniendo sobre todo en cuenta la calidad del suelo o la irrigación de las parcelas, a condición de que se respeten las superficies básicas y se penalice la superación de los máximos.²

Se han introducido asimismo algunas correcciones en el régimen de retirada de tierras:

- aumento de los pagos por tonelada de cereales de 45 a 57 ecus;
- combinación del barbecho rotatorio y del no rotatorio o fijo, en general durante cinco años. Este último se aplica a un 20% de la superficie, salvo en casos concretos en que el porcentaje se reduce al 18% (zonas sensibles a los nitratos y zonas en las que la superficie retirada supera el 13% de la básica).

² Propuesta de reglamento por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 1765/62, de 30 de junio de 1992. Com (93) 417 final.

Los agricultores se inclinan por el barbecho fijo, porque resulta de más fácil aplicación; sin embargo, este tipo de barbecho no abarcará superficies demasiado extensas.

CUADRO 2
Evolución del Barbecho

Campaña	Superficie
1991/92	800.000 ha, año transitorio
1992/93	3.900.000 ha
1993/94	3.200.000 ha
Años sucesivos:	4.700.000 ha

Las tierras retiradas conforme al nuevo régimen de la PAC abarcan un total del 5% de las superficies (sobre una SAU total de 114,6 millones de ha en 1989/90), con un 1,5% más si se añaden las 1,6 millones de hectáreas de retirada quinquenal. El total ascenderá al 10% de los cultivos herbáceos (63,2 millones de ha).

Francia, con 1.589 miles de hectáreas, seguida de Alemania con 1.063 y España con 909 son los países más afectados (Cuadro 3).

En realidad, las tierras retiradas pueden destinarse a otros usos, que van a ampliarse y diversificarse, puesto que los agricultores quieren evitar que un gran potencial de suelo rústico quede improductivo. Los cultivos destinados a los productos no alimenticios, sobre todo para la producción de "diester" (combustible para motor diesel de origen agrario), son los que van a experimentar un aumento más rápido, sobre todo si se adopta la decisión de suprimir la presión fiscal sobre ellos.

El trigo duro está sujeto a los mismos precios y medidas de compensación por hectárea, salvo en las zonas tradicionales, en las que se paga un suplemento de 297 ecus/ha; se ha previsto para la campaña 1994-95 una ampliación de 30.000 hectáreas de las zonas tradicionales de Italia, España y Portugal.

En el marco de las negociaciones de los precios agrarios para la campaña 1994-95, se concederá a los agricultores cerealistas franceses una ayuda por 50.000 ha de trigo duro en las zonas no tradicionales. Esta ayuda debe servir para mejorar la situación de los agricultores que se encuentren en una situación difícil por mor de las pérdidas de ingresos causadas por la bajada de los precios del trigo.

CUADRO 3

**Superficie afectada por la retirada de tierras, por Estado miembro
(nuevo régimen; previsiones para 1994)**

Estado miembro	Retirada realizada (1.000 has)	Retirada para uso alimentario	
		en 1.000 has	en % del total de retiradas
Bélgica.....	19	3	16
Dinamarca	205	19	9
Alemania	1063	68	6
Grecia	17	—	—
España	909	6	1
Francia.....	1589	73	5
Irlanda.....	24	—	—
Italia.....	207	43	21
Luxemburgo	2	—	—
Holanda	8	1	13
Portugal	78	—	—
Reino Unido	556	51	9
TOTAL	4674	264	6

FUENTE: Estimaciones de la DG.VI.

El sistema actual continúa fomentando la producción de forrajes secos, aunque no durante mucho tiempo, ya que se prevé una disminución progresiva de las ayudas, seguida de su desaparición. La ayuda se cifra en 57 ecus/t en 1995 para los forrajes deshidratados, con el límite de un máximo comunitario garantizado de 4.384 millones de toneladas, repartidas entre los distintos países. En cuanto a los forrajes secos, la ayuda es de 32 ecus/t. La producción de forrajes se ha desarrollado considerablemente a raíz de las ayudas decididas para reducir la dependencia de las oleaginosas importadas, sobre todo la soja.

No se prevé la posibilidad de acumular estas ayudas a los pagos compensatorios.

Cabe suponer que, en el futuro, se confirmará la evolución del uso de la SAU; se aprecia una disminución del número de explotaciones en suelo cultivable de un 22,7% entre 1970/80 y 1989/90, disminución que ha sido más rápida que la de las tierras agrícolas en general (-13,7%). La proporción de superficie cultivable dentro de la SAU disminuyó de un 54,2% a un 52,7%.

Al mismo tiempo, las superficies de prado permanente y pastos han aumentado. Tal vez ello se deba a la inclusión de pastos pobres en Portugal y España, lo que ha ocurrido por primera vez en la en-

cuesta de 1989/90, aunque también puede obedecer al aumento del nivel de utilización de prados para la alimentación de ganado. Este aumento debe fomentarse con la aplicación de medidas complementarias relativas al medio ambiente agrario.

3. EVOLUCION DE LOS SECTORES DE PRODUCCION ANIMAL

Entre los sectores afectados por la reforma de la PAC, deben mencionarse el lechero, el de la carne de vacuno y el ovino.

3.1. Productos lácteos

La reforma de la PAC prevé una ligera disminución de la producción lechera (un 1% de las cuotas lecheras). La mantequilla ha seguido la tendencia a la baja de un 5% prevista inicialmente; en cambio, el precio de la leche ha disminuido (-2,5%), sin que ello estuviera previsto.

La disminución de la producción lechera para la campaña 1994-95 no será automática, como la decidida en 1992 al aprobarse la reforma de la PAC. Tras un análisis de la situación, el Consejo de Agricultura de julio de 1994 decidió prorrogar el nivel actual de las cuotas lecheras.

En 1993-94, cuando se había previsto una disminución del 1%, el ajuste de las cuotas dio lugar a un aumento del 0,6%. Se autorizaron aumentos a Grecia, España e Italia, y nuevamente a este último país, cuya cuota pasó de 9 a 9,9 millones de toneladas.

Los excedentes de leche en polvo y de mantequilla han disminuido sensiblemente, lo que permite aproximarse a los objetivos de la reforma de la PAC.

La difícil situación del sector lechero trajo consigo modificaciones estructurales de las explotaciones y las más pequeñas, que también eran las más frágiles, no consiguieron resistir la competencia. Dichas modificaciones no pueden considerarse vinculadas a la reforma de 1992, pero la política actual corrobora la evolución que se aprecia en el sector.

Así, el número de explotaciones de cría de ganado bovino disminuyó en un 30,3% entre 1979-80 y 1989-90 (-40,5% por lo que respecta a las vacas lecheras), sobre todo las de pequeñas dimensio-

nes. Por el contrario, se aprecia un aumento del número medio de animales por explotación (de 12 a 17 entre 1989-90 y 1989-90).

Aunque el sistema de cuotas permite controlar la cantidad producida, presenta sin embargo sus inconvenientes; puede entrañar una paralización del sector o, al menos, ciertas dificultades en cuanto a la negociación de cuotas.

Las medidas adoptadas en el sector lechero producen efectos importantes en el medio rural; vienen de la mano de procesos de intervención comunitaria en el marco del desarrollo rural o de las numerosas medidas relativas a la diversificación de productos agrarios (queso, productos lácteos) y la mejora de su calidad.

Las nuevas posibilidades corren parejas con la evolución del consumo, que tiende a una disminución del de mantequilla y leche descremada en polvo y, en cambio, hacia un aumento del consumo de queso y de una gama cada vez más diversificada de derivados de productos lácteos. Asimismo, el mercado de los productos regionales y de calidad está aumentando.

3.2. Carne de vacuno

En el sector de la carne de vacuno, se prevé una disminución de los precios de un 5%, como se anunciaba en la reforma de la PAC: reducción del precio de intervención de 325,85 ecus/100 kg de peso en canal en 1993 a 304,71.

En este sector, las primas son también interesantes:

— prima especial por bovinos machos: 75 ecus/UGM (unidad de ganado mayor) en 1994 y 90 en 1995. Para garantizar la desestacionalización de los sacrificios, se prevé una segunda prima si el animal alcanza los 22 meses (sólo para los bueyes);

— prima por vacas lactantes: 95 ecus/UGM en 1994 y 120 en 1995; se autoriza igualmente cierta flexibilidad en la gestión;

— prima por extensificación de 30 ecus por UGM en caso de densidad por hectárea reducida en 3 UGM/ha en 1994 a 2,5 en 1995; se impondrá un tope máximo de 2 UGM en 1996;

Esta medida, vinculada al medio ambiente agrario, es de gran interés si se aplica al conjunto de un territorio y permite una extensificación genuina. En cambio, su interés es casi nulo si se limita a consagrar una situación de hecho;

— prima por transformación de terneros de 100 ecus por ternero joven sacrificado antes de 10 días.

En cuanto a la prima por bovino macho, cada Estado miembro debe determinar el número de animales incluido en la explotación de referencia regional. Ésta se fija sobre la base de las campañas de 1991 y 1992 y no puede superar un total de 10.280.548 cabezas, repartidas entre los distintos países. Para la campaña 1994-95, Francia obtendrá primas sobre un total de 1,9 millones de cabezas, esto es, 350.000 más que lo inicialmente previsto por la Comisión.

La aplicación del régimen de intervención en el mercado de la carne de vacuno está sujeta a un límite de 650.000 toneladas en 1994 y 550.000 en 1995, cantidad limitada a las carnes de buena calidad mediante un límite decreciente, fijado por cada Estado miembro. Ello debe fomentar la evolución hacia una producción de carne de calidad, objetivo, por otra parte, de los programas de desarrollo rural, que incluyen medidas de mejora de la calidad de carne, así como de su acondicionamiento y transformación.

La producción ovina reviste gran importancia en las zonas desfavorecidas y de montaña. Se han fijado primas, hasta 500 cabezas o 1.000 en las zonas desfavorecidas; por encima de estos límites, el ganadero sólo tiene derecho un 50% de las primas. Se constituye una reserva nacional, de un 1% a un 3% del total de los límites individuales, que debe asignarse a nuevos productores.

Estas disposiciones tienen por objeto proteger el potencial existente, limitarlo y aumentar las rentas de los productores, que recibirán asimismo compensaciones en las zonas desfavorecidas y montañosas.

4. ORGANIZACION COMUN DE MERCADOS Y VIAS DE REFORMA

Se ha previsto reformas en dos organizaciones comunes de mercados: la del vino y la de las frutas y hortalizas. En la primera, se han presentado propuestas al Consejo y el debate está en marcha; en la segunda, las propuestas aún se están elaborando.

4.1. Vino

El objeto de las propuestas de la Comisión en el sector vitícola es proponer una cantidad de referencia constante de 154 millones de hectólitros, repartidos entre los Estados miembros, que deberán

reducir su producción en función de la cantidad que sobrepase el límite establecido.

Deben elaborarse programas regionales que permitan controlar la producción, disminuir las variedades de alto rendimiento y las prácticas que fomentan su cultivo. Se regulan asimismo la recogida temprana (antes de la maduración de la uva, con una indemnización del 50%), el mantenimiento de este cultivo en zonas sensibles y las actividades de formación y difusión. Se pagarán primas por cese de producción y arranque de viñas y se han previsto medidas para el saneamiento del mercado (volúmenes para destilación).

Estas propuestas han hallado una fuerte oposición en los Estados miembros afectados por la reducción de cantidades producidas y, además, han suscitado las iras de los agricultores.

En espera de la reforma de este mercado, el nivel actual de precios se mantiene en la campaña 1994-95.

4.2. Frutas y hortalizas

El análisis realizado por la Comisión confirma la gravedad de los problemas existentes en el sector: retiradas abusivas sin búsqueda sistemática de mercados, estructuras de comercialización insatisfactorias, aumento de las producciones que fomentan la cantidad y no la calidad, fraudes de calidad, alzas de precios en moneda nacional en ciertas regiones, disminución de la demanda, etc.

El problema entronca directamente con la reorganización de las estructuras de comercialización del sector, lo que exige una mayor eficacia de las agrupaciones de productores. Éstas se han visto beneficiadas por las medidas estructurales adoptadas a escala comunitaria, en particular las ayudas a las agrupaciones encargadas de la comercialización. Pero la eficacia de estas agrupaciones ha sido puesta en entredicho con frecuencia; las ayudas a la comercialización y la transformación de frutas y hortalizas (Reglamento (CEE) 866/90) son muchas veces insuficientes y meramente coyunturales.

Otro aspecto importante es el establecimiento de normas de calidad y de un sistema de control de las mismas.

En cuanto a los productos transformados, las producciones se mantienen muchas veces en la Comunidad merced a las ayudas a la transformación, lo que lleva a otro tipo de producciones a reclamar

el mismo trato. Con todo, si los costes alcanzaran niveles más elevados en la UE que en otros países, podrían perderse estas producciones en favor de estos últimos.

Por otra parte, los programas agrarios y de desarrollo rural financiados por la Comunidad suelen prever amplias actividades de reconversión, reestructuración y nuevas plantaciones, por ejemplo, en Francia, Grecia, España y Portugal, y muchas veces estos programas no han arrojado resultados satisfactorios, ya que no se han visto acompañados de una reorganización paralela del mercado y de las estructuras de comercialización (en el caso de los melocotones y las nectarinas en Grecia).

Para la campaña 1994-95, el Consejo celebrado en julio de 1994 confirmó el programa de arranque de manzanos y reconoció la necesidad de lanzar un programa semejante que afectaría a los melocotones y a las nectarinas.

En espera de las propuestas de reforma, los precios básicos se mantienen en el nivel actual de compra. Será preciso extraer conclusiones si se superan los umbrales de intervención, una vez conocido el nivel definitivo de retiradas.

4.3. Evolución de las rentas

La evolución del valor añadido neto al coste de los factores o por UTA (unidad de trabajo agrario) prosiguió la tendencia decreciente iniciada en 1989: -4,5% entre 1991 y 1992 y -1,1% de 1992 a 1993

La reducción continuó en 1992-93, más acentuada en Alemania, Países Bajos y Portugal. Estas cifras van de la mano de la disminución de los precios y del volumen de producción final (Cuadros 4, 5 y 6).

Al no haberse aplicado plenamente aún la reforma de la PAC, resulta aventurado afirmar que esta disminución obedezca directamente a las medidas de mercado comunitarias.

Parte de las rentas resultantes de la producción se transformará en subvenciones a las rentas mediante pagos compensatorios y primas, lo que a corto plazo debe ejercer un efecto de incremento de aquéllas.

Este efecto no se aprecia aún netamente en las estadísticas de rentas agrarias de 1993, que continuaron disminuyendo.

La reforma acentúa el peso creciente de las subvenciones en el conjunto de la renta de las explotaciones, que se estima en alrededor de un 50%. En regiones tales como Escocia, dichas subvencio-

nes son un 36% más elevadas que la media comunitaria.

La evolución de las rentas difiere según de qué sector de producción se trate. Como pone de manifiesto un estudio de la Comisión sobre seis regiones del Objetivo 5B (Midi-Pyrénées, Limousin, Auvergne, Aragón, Gales y Escocia), se aprecian diferencias en la situación de los responsables de las explotaciones:

- Los agricultores que trabajan en suelo agrícola sufrieron una disminución de sus ingresos; una de las razones que lo explican estriba en la fijación de rendimientos de referencia más bajos, excepto en Aragón;
- los ganaderos que disponen de ganado bovino u ovino han visto aumentar sus rentas debido, sobre todo, a la magnitud de las primas concedidas, particularmente en las zonas de producción extensiva;
- los que tenían a su cargo explotaciones lecheras han visto descender ligeramente sus rentas en general, aunque no de forma sistemática.

5. MEDIDAS COMPLEMENTARIAS DE LA PAC

No podemos ahora extendernos sobre las medidas complementarias de la PAC, sino tan sólo mencionarlas debido a sus posibles repercusiones en los próximos años. Se trata de actividades financiadas por el FEOGA-Garantía y complementan a otras financiadas en el marco de los fondos estructurales por el FEOGA-Orientación. Están sujetas a la misma tasa de cofinanciación, es decir, un 50%, porcentaje que puede alcanzar el 75% en las regiones del Objetivo 1 (regiones poco desarrolladas). Se ha previsto una cantidad de aproximadamente 3.800 millones de ecus para los próximos cinco años (unos 760 millones anuales), lo que sólo representa un 0,5% del importe asignado al FEOGA para 1994.

Estas medidas, importantes en sí mismas, sobre todo en relación con el medio ambiente agrario, no son de carácter prioritario y tan sólo vienen a complementar las medidas de mercado o incluso otras de índole estructural.

— La primera de ellas, y también la más importante, se refiere al medio ambiente agrario y afecta a la aplicación de *métodos de producción compatibles con la protección del entorno* y la conservación de los espacios naturales (Reglamento (CEE) nº 2078/92). Se trata de proseguir y ampliar el régimen de ayudas a determinadas

zonas sensibles. Han comenzado a aplicarse 187 programas, 12 de ellos nacionales y 165 regionales. El volumen de ayudas previsto (aproximadamente 2.200 millones de ecus en cinco años), la aplicación más generalizada de estas medidas y la diversidad de su contenido repercutirán sin duda sobre las rentas de los agricultores afectados, y surtirán efectos sobre la implantación de sistemas de extensificación y de protección del entorno, así como para sensibilizar a las poblaciones rurales sobre los problemas medioambientales.

— *El régimen de prejubilación* (Reglamento (CEE) n° 2079/92) ofrece a los Estados miembros que lo deseen la posibilidad de conceder la jubilación anticipada a los trabajadores mayores de 55 años con la contrapartida de una prima de cese de actividades y una cantidad anual. Las tierras abandonadas deben servir para ampliar las explotaciones existentes y aumentar su viabilidad económica.

Están ya en marcha nueve programas y se ha asignado una cantidad de 2.000 millones de ecus para cinco años. Los efectos de estos programas son difíciles de prever. No obstante, pueden constituir una oportunidad para relanzar determinadas explotaciones y permitir a otras que se hallan en situación difícil abandonar el mercado.

— *La reforestación de suelo cultivable* (Reglamento (CEE) n° 2080/92) tiene por objeto reducir las superficies dedicadas a la agricultura, aumentar los recursos en el ámbito de la silvicultura y favorecer la conservación del medio ambiente. Las ayudas cubren, a un mismo tiempo, la reforestación, el mantenimiento de las tierras y la compensación de las pérdidas de renta. Si bien las primas favorecen las especies de crecimiento prolongado, también se conceden cuando se trata de especies de crecimiento rápido (por ejemplo, eucaliptos).

Están en marcha 52 programas, diez de ellos aplicados a escala nacional; se han previsto 413 millones de ecus para los cinco próximos años, lo que no permite suponer que estos programas vayan a tener efectos considerables. De momento, constituyen el complemento de otros programas de reforestación de suelo no cultivable que se inscriben en el marco de los fondos estructurales.

Si estas medidas no gozan de prioridad en los Estados miembros, sobre todo la primera, y si no se apoyan con otros regímenes nacionales en el mismo ámbito, existe el riesgo de que sus efectos sean muy limitados. Su concentración en determinadas zonas puede producir efectos notables, pero geográficamente limitados; con to-

do, el éxito de algunos de ellos acaso sirva de ejemplo útil y estimulante para otras regiones.

Las medidas sobre el medio ambiente agrario exigen una nueva mentalidad por parte de los agricultores y una concepción diferente de las prácticas agrarias, cuyas repercusiones futuras se integran en un contexto más amplio que marcará ineludiblemente la evolución del medio agrícola y rural.

6. RELACION CON LAS MEDIDAS DE DESARROLLO RURAL

Circunscribiéndonos a las medidas de desarrollo rural, financiadas por el FEOGA-Orientación, su importancia, particularmente presupuestaria, sigue siendo limitada (8% en relación con el FEOGA-Garantía en 1994 y 4% del presupuesto total - Cuadros 7 y 8) y el FEOGA-Orientación continúa absorbiendo un 50% del presupuesto total en 1994. Si se incluye el conjunto de medidas estructurales que afectan a las actividades regionales, el porcentaje dedicado a los tres fondos estructurales es mucho más importante, pues asciende a una media de aproximadamente 19.000 millones anuales, lo que constituye alrededor de un 31% del presupuesto comunitario de 1994 (a precios de 1992).

Desde que se inició en 1989 la reforma de los fondos estructurales, se han llevado a la práctica numerosos programas de desarrollo agrario y rural:

- unos 100 en las regiones del Objetivo 1, de los que sólo 47 cuentan con financiación exclusiva del FEOGA-Orientación y el resto son programas de financiación múltiple (en común con el Fondo Regional -FEDER- y el Fondo Social -FSE-). La cantidad total utilizada ascendió a 2.600 millones de ecus en 1989-93;
- 73 programas para las zonas rurales (Objetivo 5B), en los que las ayudas comunitarias se elevaron a 2.600 millones de ecus en 1989-93.

En la nueva fase de aplicación de los fondos estructurales, la financiación ha aumentado sensiblemente, sobre todo para las regiones del Objetivo 1, en las que se han centrado los esfuerzos de más envergadura para reducir las desigualdades de desarrollo económico entre las regiones de la UE.

Las medidas comprendidas en los diversos programas agrarios y de desarrollo rural tienden a contrarrestar las tendencias negativas

de las zonas rurales afectadas: pérdida de empleos, declive de la agricultura, reducción de la viabilidad de las pequeñas y medianas explotaciones, emigración de jóvenes y trabajadores cualificados, desaparición de servicios públicos, daños al medio ambiente... La mayor parte de las zonas rurales de que se trata han perdido todo atractivo y se hayan inmersas en un proceso de decadencia que debe tratarse de detener mientras ello sea posible.

A estos programas de desarrollo rural se ha añadido la iniciativa comunitaria llamada LEADER, centrada en actividades prácticas a escala local, sobre todo las de carácter innovador. La actividad debe realizarse en una zona limitada, con intensa participación de la población y bajo la responsabilidad de una entidad local.

Las diversas formas de intervención se centran, de forma prioritaria, en las actividades siguientes:

- diversificación del sector primario, con la introducción de nuevas producciones y la mejora de las existentes, con infraestructuras que permitan una mayor rentabilidad de las explotaciones y condiciones más adaptadas al mercado para la comercialización y transformación de los productos agrarios. Los proyectos concebidos en este terreno deben respetar las decisiones adoptadas en el marco de la PAC para no menoscabar sus objetivos. El sector primario abarca asimismo la reforestación y la conservación de masas arbóreas, así como determinadas actividades vinculadas a la pesca y la piscicultura.
- Desarrollo de otros sectores de actividad, sobre todo las pequeñas y medianas empresas en función de las posibilidades de la región afectada y la introducción de servicios que faciliten su funcionamiento, así como el desarrollo de diversos servicios, sobre todo en las zonas próximas. Ello puede contribuir a la creación o conservación de empleos, sobre todo en las zonas de desempleo elevado.
- Iniciación o ampliación de actividades turísticas, en aquellas zonas que tengan potencial específico para ello, para imprimir dinamismo a una serie de actividades centradas en proyectos integrados.
- Conservación del entorno y el medio rural, dado que la mayoría de estas zonas son de una gran belleza natural; es preciso evitar su deterioro y garantizar que se den las condiciones de un desarrollo sostenible.

- Desarrollo de recursos humanos, sobre todo mediante actividades de formación profesional precisas para la realización de proyectos y que afecten a los diversos ámbitos de actividad profesional.

Se trata, en su mayoría, de programas integrados que comprenden actividades financiadas por los tres fondos estructurales.

La aportación de los programas comunitarios es importante, sobre todo en los países y regiones en los que hasta el momento no existe ningún programa de desarrollo rural. También lo es para las regiones que ya cuentan con programas de este tipo en marcha, ya que aportan nuevos elementos tanto de forma como de fondo³.

El desarrollo rural y las actividades de desarrollo agrario, así como la reglamentación y las ayudas a los mercados agrarios, son elementos complementarios que deben conducir a una mejora de las condiciones de vida y producción de las zonas rurales. En realidad, la aplicación de estas directrices no es siempre fácil y existen excesivas contradicciones, sin mencionar la diversidad de problemas debida a las condiciones económicas y sociales más difíciles de estas zonas.

³ Para una información más detallada, véase nuestro documento "Spécificité du développement rural", Conferencia SFER, París, 2-6-1994.

ANEXO ESTADISTICO

CUADRO 4

Indices de renta neta real de la mano de obra total, por UTA
(1984-1986 = 100)

	Belg.	Dinam.	Alema.*	Grec.	Esp.	Fran.	Iri.	Ital.	Luxem.	Hol.	Port.	R.U.	EUR 12
1973	110.6	87.7	141.9	78.3	82.6	119.5	106.4	103.4	74.3	99.1	—	140.1	—
1974	87.7	81.3	117.1	75.3	68.9	109.0	93.6	95.3	60.6	81.0	—	124.1	—
1975	92.2	59.9	137.4	76.3	77.6	99.8	117.7	97.2	65.8	88.2	—	120.8	—
1976	110.4	59.2	143.2	82.9	82.3	97.8	110.7	89.7	55.6	96.5	—	133.0	—
1977	88.6	69.3	135.5	78.7	94.4	94.8	137.2	94.1	71.0	90.2	—	123.4	—
1978	94.0	71.8	128.2	89.1	96.0	98.2	139.9	94.3	71.1	86.4	—	114.7	—
1979	82.8	43.8	109.5	82.4	85.7	100.4	104.3	99.9	74.4	75.4	—	104.5	—
1980	86.2	38.6	91.9	93.9	92.7	89.1	77.5	113.8	67.7	69.1	107.4	92.7	93.5
1981	95.8	47.2	90.1	100.6	77.9	92.6	78.7	109.1	76.5	87.6	97.4	101.0	94.0
1982	102.0	76.2	116.1	103.5	92.5	112.0	87.0	108.7	110.9	94.1	106.3	110.8	105.3
1983	111.0	56.1	86.2	92.3	91.6	101.3	96.6	114.6	94.2	92.3	95.4	98.6	99.9
1984	105.7	104.3	103.0	99.3	101.5	99.6	112.5	102.0	96.9	101.5	96.5	120.1	103.0
1985	98.4	94.1	89.6	100.7	103.0	100.0	97.4	101.1	100.1	94.7	97.9	86.6	97.7
1986	95.9	101.6	107.5	100.1	95.4	100.5	90.1	96.9	103.0	103.9	105.6	93.3	99.3
1987	89.2	59.4	82.6	99.7	101.9	102.4	115.6	98.7	105.3	81.7	101.7	96.0	96.3
1988	96.2	60.0	110.8	109.7	119.0	99.1	140.1	91.7	107.8	85.9	84.1	84.7	99.0
1989	125.9	88.7	138.8	125.0	110.1	120.4	140.5	98.3	124.1	103.8	101.5	93.0	112.0
1990	111.2	81.1	116.1	106.9	119.1	129.1	140.5	90.3	112.4	96.7	102.5	94.4	108.9
1991	107.9	62.5	104.0	146.1	121.8	119.2	132.2	98.9	93.6	95.0	90.9	92.5	109.7
1992	95.4	40.7	98.0	120.3	103.3	119.1	162.6	91.8	87.2	79.9	74.5	102.9	103.5
1993	91.6	48.6	65.0	120.0	131.7	114.4	172.1	85.8	79.8	68.7	65.5	127.2	102.4
%93/92	-3.9	19.4	-33.7	-0.2	27.5	-4.0	5.8	-6.5	-8.5	-14.0	-12.0	23.6	-1.0

*Alemania en la configuración Territorial previa al 3 octubre 1990

FUENTE: Comisión de la U.E.

CUADRO 5
 Índices de volumen de la producción final agraria
 (1984-86 = 100)

	Bélg.	Dinam.	Alem.*	Grec.	Esp.	Fran.	Irl.	Ital.	Luxem.	Hol.	Port.	R.U.	EUR 12
1973	89.8	72.4	83.9	80.9	79.7	79.3	73.4	82.2	94.6	65.2	—	88.3	—
1974	91.8	79.0	84.2	82.0	76.7	78.7	74.0	83.5	97.6	69.1	—	85.4	—
1975	85.2	72.5	84.4	88.0	77.3	75.6	75.4	86.6	94.7	68.7	—	80.2	—
1976	84.4	73.4	84.8	87.5	80.4	75.9	74.8	84.8	90.6	71.5	—	80.1	—
1977	85.9	79.9	89.0	84.0	80.9	78.4	81.9	86.4	92.6	74.6	—	84.4	—
1978	89.4	82.3	92.2	91.2	84.9	84.0	86.0	89.0	93.2	79.5	—	88.0	—
1979	90.3	84.8	92.5	87.5	85.5	90.9	86.0	94.5	92.3	83.2	—	89.0	—
1980	90.7	85.5	93.6	96.0	93.6	90.3	84.9	98.6	90.3	85.3	97.0	91.2	92.5
1981	91.4	87.7	92.8	96.8	86.5	89.8	84.8	97.5	94.0	89.2	94.2	89.8	91.5
1982	94.3	92.1	101.1	98.1	91.8	98.1	90.2	95.9	103.0	92.7	98.0	95.8	96.3
1983	93.2	90.1	98.3	93.9	94.3	95.9	93.4	102.6	97.7	94.7	94.8	94.7	96.7
1984	97.7	99.1	101.1	97.1	99.9	99.6	101.2	98.7	100.2	97.7	97.3	102.0	99.6
1985	98.5	99.9	96.9	100.6	102.0	99.8	100.0	99.5	98.5	98.7	100.4	98.6	99.4
1986	103.8	101.0	101.9	102.3	98.0	100.6	98.8	101.8	101.3	103.6	102.3	99.4	101.0
1987	102.1	97.9	96.9	98.5	106.0	103.9	100.0	106.0	98.3	101.7	108.6	98.6	102.2
1988	106.2	102.6	99.9	107.1	112.2	103.1	101.8	103.7	98.6	104.2	97.3	98.1	103.4
1989	109.3	105.7	100.0	108.2	105.7	105.7	104.1	104.7	102.1	107.8	110.4	98.9	104.4
1990	107.8	109.4	99.8	95.1	110.0	108.7	111.7	102.6	101.2	112.2	119.5	100.0	105.4
1991	115.4	108.8	100.2	109.5	108.8	106.0	112.6	107.9	96.4	114.8	119.8	100.1	106.7
1992	122.3	104.2	105.7	108.8	108.1	111.2	117.5	108.5	106.6	117.3	112.5	101.8	109.1
1993	126.0	111.7	101.6	108.7	106.8	106.8	114.9	105.3	102.5	118.5	102.8	98.9	106.7
% 93/92	3.0	7.2	-3.9	0.0	-1.2	-4.0	-2.2	-2.9	-3.9	1.0	-8.6	-2.9	-2.2

*Alemania en la configuración territorial previa al 3 octubre 1990

FUENTE: Comisión de la U.E.

CUADRO 6
Indices de precios reales de la agricultura
 (1984-86 = 100)

	Bélg.	Dinam.	Alem.*	Grec.	Esp.	Frnn.	Irt.	Ital.	Luxem.	Hol.	Port.	R.U.	EUR 12
1973	128.4	135.4	135.0	103.3	148.9	142.2	129.2	137.2	125.3	141.7	—	142.3	—
1974	110.9	118.5	123.6	99.0	140.2	136.7	124.9	136.4	104.1	122.7	—	143.8	—
1975	114.4	118.6	127.7	94.3	137.1	129.3	137.3	133.5	114.4	124.0	—	138.3	—
1976	121.4	123.1	136.4	98.7	131.9	130.5	139.3	136.4	110.5	126.8	—	152.1	—
1977	108.4	116.9	129.4	97.2	133.9	126.9	151.3	134.9	111.2	118.2	—	143.3	—
1978	103.0	114.8	120.1	97.2	124.2	121.7	151.3	134.0	106.1	108.6	—	130.8	—
1979	99.6	108.3	118.4	98.6	112.8	115.5	141.6	128.8	104.2	103.8	—	127.4	—
1980	101.6	110.1	113.6	101.7	103.8	111.4	122.0	120.6	99.7	103.5	106.6	112.6	111.6
1981	105.0	112.5	117.1	102.6	105.6	112.1	120.9	116.1	101.2	108.0	108.6	112.7	112.2
1982	106.5	113.6	113.0	100.0	105.5	110.3	113.5	113.6	106.2	104.5	107.9	111.1	110.1
1983	112.2	109.4	108.7	99.2	104.2	109.1	110.8	108.6	104.7	103.6	107.1	109.1	107.7
1984	107.1	107.7	106.0	101.4	102.8	104.3	106.9	104.4	101.0	104.2	106.7	105.9	104.8
1985	100.8	99.3	101.8	102.4	100.0	100.6	99.0	100.8	101.8	101.1	99.2	97.6	100.4
1986	92.5	93.2	92.3	96.3	97.1	95.2	94.0	94.9	97.2	95.0	94.4	96.3	94.9
1987	88.1	84.9	86.5	92.8	89.4	89.8	95.9	88.8	98.1	94.2	90.6	94.4	90.0
1988	86.5	81.5	86.8	90.1	88.1	89.6	100.6	84.4	97.1	93.1	89.9	89.9	88.2
1989	91.9	82.9	90.8	90.3	88.3	92.3	100.5	83.1	98.1	97.4	83.3	90.1	89.7
1990	85.8	76.8	83.1	89.9	82.9	88.5	90.9	80.3	95.3	89.8	73.7	85.9	84.8
1991	82.3	72.8	78.9	91.9	77.3	83.7	87.0	78.3	84.9	87.4	64.8	79.9	80.9
1992	73.8	71.5	68.4	81.7	67.9	75.6	88.3	72.4	79.6	81.6	54.0	77.0	73.7
1993	67.8	63.3	61.8	77.1	67.7	68.7	90.3	69.0	76.5	75.2	49.5	77.1	69.3
% 93/92	-8.3	-11.5	-9.7	-5.6	-0.3	-9.1	2.2	-4.6	-3.9	-7.8	-8.3	0.2	-6.0

*Alemania en la configuración territorial previa al 3 octubre 1990

FUENTE: Comisión de la U.E.

CUADRO 7

Gastos presupuestarios en favor de la política agraria común

Conceptos	Unidad	1990	1991	1992	1993(b)	1994(c)
Presupuesto CE	Mio ECU	44378,9(a)	53823,1(a)	58857,0(a)	65522,6	73303,0
1. FEOGA-Garantía	Mio ECU	26453,5	32385,9	32107,5	35352,0	36465,0
— productos vegetales	Mio ECU	14648,0	18030,5	19043,2	20636,0	23414,0
— productos animales (d)	Mio ECU	9690,4	12194,3	10542,7	12381,0	10945,0
— gastos conexos	Mio ECU	733,2	1286,9	1574,5	1651,0	1505,0
— retirada de tierras y ayuda a las rentas (h)(i)	Mio ECU	21,2(e)	76,9(e)	147,6(e)	502,0	58,0
— medidas de acompañamiento	Mio ECU	—	—	—	182,0	543,0
— reserva monetaria	Mio ECU	(1000)	(1000)	(1000)	(1000)	(1000)
— reservas y provisiones	Mio ECU	—	—	—	—	—
— amortización de stocks y venta de mantequilla	Mio ECU	1360,7	797,3	799,5	—	—
2. FEOGA-Orientación (f)	Mio ECU	1846,5	2127,9	2938,4	2946,0(j)	2864,0(k)
3. Otros gastos agrícolas	Mio ECU	102,1	126,7	139,5	128,1	127,4
4. Total de gastos agrícolas	Mio ECU	28402,1	34640,5	35185,4	38426,1	39456,4
Ingresos al amparo de la Política Agraria Común	Mio ECU	2084,0	2763,0	2209,2	2488,5	2265,6
— «prélèvements»	Mio ECU	1173,4	1621,2	1206,8	1261,0	1023,4
— exacciones variables)	Mio ECU	910,6	1141,8	1002,4	1227,5	1242,2
Coste neto de la PAC	Mio ECU	26318,1	31877,5	32976,2	35937,6	37190,8
— en % del PIB	%	0,67(g)	0,80(g)	0,61(g)	0,66(g)	0,65(g)
— por habitante de la CEE	ECU	76,6	92,4(g)	95,2(g)	103,3(g)	106,5(g)

FUENTE: Situación de la Agricultura en la Comunidad, 1993. Comisión de la CE.

(a) Informes financieros de la Comunidad Europea. (Volumen V de las cuentas de gestión hasta 1991; vol IV en 1992). - (b) Presupuesto 1993 (DOCE-L, 31 del 8.2.1993), modificado por el presupuesto rectificativo y suplementario n° 1/93. - (c) Anteproyecto de presupuesto de 1994. - (d) Incluye la organización común de mercados de los productos pesqueros. - (e) Este importe no incluye la retirada de tierras (parte de la sección orientada) ni las ayudas a las rentas que, en este ejercicio, no corresponden al FEOGA-Garantía. - (f) Incluye la parte correspondiente al FEOGA-Orientación relativa a retirada de tierras (hasta el ejercicio de 1992, inclusive), pero excluidos los pagos efectuados en virtud del Reglamento (CEE) 1852/78 (pesca). - (g) Datos provisionales. - (h) A partir de 1993, la financiación de los gastos derivados de la retirada de tierras (FEOGA-Orientación) corresponde al FEOGA-Garantía. - (i) A partir de 1994, el capítulo de retirada de tierras (B1-40), que pasa a ser el B1-106), forma parte del capítulo B1-10 (cultivos anuales). - (j) Datos provisionales a partir de las previsiones de ejecución al 15 de octubre de 1993. - (k) Proyecto de presupuesto. No se incluyen las cantidades previstas para los PIC.

CUADRO 8

Asignación de los Fondos Estructurales*
(período 1994-1999)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	94-99
TOTAL FONDOS ESTRUCTURALES	20.135	21.480	22.740	24.026	25.690	27.400	141.471
— Objetivo 1	13.220	14.300	15.330	16.396	17.820	19.280	96.346
— Al margen del Obj. 1	6.915	7.180	7.410	7.630	7.870	8.120	45.125
• Objetivo 2	2.281	2.372	2.510	2.610	2.716	2.828	15.317
• Objetivos 3 y 4	2.359	2.452	2.595	2.699	2.810	2.924	15.839
• Objetivo 5b	886	1.065	1.075	1.080	1.090	1.100	6.296
• Obj. 5a ds. 5b	315	329	342	353	366	380	2.085
• Obj. 5a fuera del 1 y 5b	526	574	500	500	500	500	3.200
• Obj. 5a - pesca	143	143	143	143	143	143	858
• Trans/nov.	305	245	245	245	245	245	1.530

FUENTE: CEE

(*) Valores en millones de Ecu a precios de 1992

CUADRO 9

Contribución financiera de los Fondos Estructurales al Desarrollo Rural en las regiones del objetivo 1 (Período 1994-99)*

Estado miembro (Objetivo 1)	Total de la contribución comunitaria	Cantidad asignada al Desarrollo Rural	%	Contribución de los fondos a las acciones de desarrollo rural		
				FEOGA-O	FEDER	FSE
1	2	3	4 = 3/2	5	6	7
Bélgica	730	54	7,34%	47	7	
Alemania	13.640	3.496	25,63%	2.646	645	205
Grecia	13.980	1.817	13,00%	1.800	10	7
España	26.300	3.535	13,44%	3.314	162	59
Francia	2.190	400	18,26%	350	45	5
Irlanda	5.620	1.090	19,40%	1.028		62
Italia	14.860	2.346	15,79%	2.228	60	58
Holanda	150	25	16,33%	22	3	
Portugal	13.980	2.042	14,61%	1.894	67	81
Reino Unido	2.360	258	10,93%	238		20
TOTAL	93.810	15.062	16,06%	13.566	998	497

FUENTE: Comisión de la UE. Datos al 24 Mayo del 94

* Valores en millones de Ecus

BIBLIOGRAFÍA

AGRA EUROPE: Vin: propositions de réforme de la Commission européenne, Spéciale, 13/5/1994.

AGRESTE: PAC et revenus agricoles, marzo, 1994.

APCA: L'adaptation de la PAC: Analyses et marges de manoeuvre, Chambres d'Agriculture, Supplément au n° 796, Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture, enero, 1992.

BALDOCK D.; Beaufoy G. 1992: *An environmental appraisal of the reformed CAP*. Plough. Londres.

BLANCHET, J.; CARLES, R. (Ed.) 1993: *Réforme de la PAC et systèmes de productions*. INRA, Paris.

CAHIERS DE LA PAC (CCE, Direction générale de l'agriculture): La réforme de la politique agricole commune.

1993. Réforme de la PAC et sa mise en oeuvre.

1994/95. Prix agricoles: propositions de la Commission.

1994. Céréales.

1994. Huile et oléagineux.

1994. Lait et produits laitiers.

CARREL, J. 1992: *Agriculture: ruine ou espoir pour l'Europe*. Paris

CCE: *La réforme de la PAC, propositions*, COM (91), 379 final.

- COM (93) 226 final: *Développements possibles dans la politique de gel de terres arables, document de réflexion de la Commission.*
- Propuesta de Reglamento por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 1765/92, de 30 de junio de 1992, por el que se instituye un régimen de ayudas a los productores de determinados cultivos herbáceos.
- COULOMB, P., et autres (Ed.) 1990: *Les agriculteurs et la politique*, Preses de la Fondation nationales des sciences politiques, París.
- EUROSTAT: estadísticas rápidas; estructura de las explotaciones agrarias, encuesta básica, 1989/90.
Evolución de los precios agrarios.
- JAZRA BANDARRA, N.: Aménagement de l'espace rural et environnement, seminario sobre gestión y política medioambiental en las zonas agrarias marginales. Zaragoza, enero de 1994.
- KEYNES, M.: CAP reform. The challenge of change. 1993.
- LEGUEN DE LA CROIX E. 1992: *The new common agricultural policy*, Bruselas.
- OCDE: 1993. *Quel avenir pour nos campagnes? Une politique de développement rural*, París.
Création d'indicateur rurarux; cadre d'analyse, données, résultats, París, 1993.
- ROBINSON G.M. 1990: Conflict and change in the countryside. *Rural society, economy and planning in the developed world*. Belhaven Press, Londres.
- ROGER Cl. 1993: *La PAC et sa réforme: enjeux et débats*, Montpellier.
- VAN DER WEIDJEN W.J. 1992: *EC Agricultural policy and the environment. A survey of oportunities*. Utrecht.
- VAN DE VEER. 1992: *Prices, income, sustainability and land use*, LEI, Amsterdam University.
- VERMEECH, D. BOUSSEMARD J.P. et autres. 1992: *Réforme de la PAC, évolution des rendements céréaliers entre inéfficacité technique et prix-éfficacité*, Rennes, INRA-ESR.

5. IMPLICACIONES DE LA NUEVA POLÍTICA AGRARIA INTERNACIONAL PARA EL SISTEMA AGRARIO ESPAÑOL

Carlos TIO SARALEGUI
*Departamento de Ciencias
Sociales Agrarias.
Universidad Politécnica
de Madrid*

RESUMEN:

El autor hace un análisis del Sistema Agrario Español en el marco de la Nueva Política Agraria Internacional, refiriéndose principalmente al acuerdo de la Ronda de Uruguay del G.A.T.T., así como de la P.A.C. actual. Se considera que el Sistema Agrario Español posee dos grandes condicionantes: (a) La pérdida de autonomía nacional a la hora de configurar la Política Agraria; y, (b) El proceso de liberalización exterior.

Carlos Tió considera que el Sistema Agrario Español ha sido englobado en un sistema más amplio que posee una lógica interna que se desarrolla sin considerar ni exclusiva, ni principalmente, las consecuencias por el Sistema Agrario Español, lo que implica incongruencias y desatinos difíciles de comprender desde la atalaya de la realidad de nuestra agricultura.

Se considera que España necesita definir una estrategia agroalimentaria propia, de largo plazo, considerada intersectorialmente, sin la cual el Sistema Agrario estará bloqueado. Las potencialidades que existen en ciertos sectores productivos de la agricultura española difícilmente podrán ser desarrolladas si no existe una conciencia y sensibilidad clara de las prioridades de la economía nacional, en base a nuestras posibilidades de competir en el futuro en mercados exteriores abiertos, como por ejemplo en los sectores hortofrutícolas, del vino, del aceite de oliva, entre otras producciones en que España tiene una relevancia internacional indiscutible.

1. INTRODUCCION

La nueva Política Agraria Internacional a la que se va a hacer referencia en este texto es consecuencia del acuerdo de la Ronda Uruguay del G.A.T.T., así como de la P.A.C. actual y previsible a corto plazo. Se entiende por Sistema Agrario Español al conjunto del sector agroalimentario.

Las dos grandes novedades que condicionan la dinámica del Sistema Agrario Español son:

a) Por una parte, la pérdida de la autonomía nacional a la hora de configurar la Política Agraria, que pasa a ser decidida en Bruselas, aunque sea con la participación española en el seno de las Instituciones de la Unión Europea.

b) El proceso de liberalización exterior a que está sometida la agricultura y el sector agroalimentario español desde su incorporación a la Unión Europea. Dicho proceso ha tenido varias fases: adhesión, realización del Mercado Unico Europeo y en los próximos años, liberalización frente a terceros países, como consecuencia de la aplicación de los compromisos adquiridos en la Ronda Uruguay.

El Sistema Agrario Español ha sido englobado en un Sistema más amplio, con múltiples compromisos internos, entre los países miembros de la Unión Europea, y externos, en el contexto mundial, adoptados en base a una lógica interna que se desarrolla sin considerar ni exclusiva, ni principalmente, las consecuencias para el Sistema Agrario Español.

Ello implica incongruencias y desatinos difíciles de comprender desde la atalaya de la realidad de nuestra agricultura. También implica una asimetría muy intensa, dentro del propio proceso liberalizador, entre unos sectores y otros.

2. INTERRELACIONES ENTRE EL G.A.T.T. Y LA P.A.C.

En síntesis, los principales efectos del Acuerdo en la Ronda Uruguay del G.A.T.T. sobre la agricultura en general, y la española en particular, afectan a la arancelización de la protección en frontera, así como a la disminución pactada del apoyo global a la agricultura, de los equivalentes arancelarios y del apoyo a la exportación.

Ahora bien, no es posible obtener consecuencias ni previsiones en abstracto sobre los efectos de dicho acuerdo ante el G.A.T.T., sin tener en cuenta los niveles de partida de todas estas magnitudes y, sobre todo, de la diversa Política Agraria Común que es aplicable en cada uno de los sectores productivos de la agricultura en la Unión Europea.

Por utilizar una imagen gráfica, cabría decir que los acuerdos G.A.T.T. no pueden ser analizados ni interpretados, sino es a través del filtro de la P.A.C. En efecto, la P.A.C. y las políticas de apoyo a la agricultura en los principales países de la O.C.D.E. han distorsionado la situación del mercado mundial de productos agrarios. Pero no en igual medida en todos ellos.

Pongamos un primer ejemplo de un producto sobre el que la P.A.C. no ha actuado, hasta muy recientemente: la almendra. Hace solo 20 años, España era el primer productor mundial de almendra (utilizando promedios de 1.971/72/73) y, entre Italia y España disponían del 54% de la producción mundial, frente a un 20% de la producción de Estados Unidos. Como es bien sabido, en la actualidad la situación se ha invertido.

La situación de la almendra es generalizable a otras producciones, como muchas frutas y hortalizas, en que sólo existe un pequeño derecho de aduana en la normativa comunitaria. Algunos de ellos, están hoy día sometidos a la competencia creciente de productos de países terceros que se obtienen a precios muy bajos, o proceden de países donde la moneda pierde valor de modo descontrolado, o bien no es convertible internacionalmente.

En muchos de estos casos, España ocupa un lugar preeminente en el contexto mundial. Es el caso de los ajos (España 4.º productor mundial), judías verdes (4.º productor mundial), fresas (4.º productor mundial), melones (3.º productor mundial), aguacates (8.º productor mundial), espárragos etc...

En los sectores donde la P.A.C. tradicional ha sido más intensa, desde su nacimiento, la situación internacional ha evolucionado de un modo muy distinto. En el cuadro adjunto se recoge el saldo neto del comercio exterior de Francia (en cereales y azúcar) y de Alemania y Holanda (carne de vacuno), en dos períodos de tiempo alejados por 25 años de P.A.C.

CUADRO 1
Saldo neto (Export-Import) en algunos productos y países seleccionados

País/producto	Media 1962/67	Media 1990/92	2/1
	Tm. (1)	Tm. (2)	
Francia: Cereales	4.842.817	29.970.900	6,2
Francia: Trigo+			
Harina trigo	2.782.934	19.285.500	6,9
Francia: Azúcar	292.884	2.417.296	8,2
Alemania: Carne vacuno	-100.004	411.448	—
Holanda: Carne vacuno	32.636	281.273	8,6

Independientemente de que pudieran efectuarse muchas otras consideraciones complementarias, la contundencia de los datos contenidos en el cuadro, permiten obtener una imagen bastante gráfica de los efectos de la P.A.C. sobre el mercado mundial.

Hay que tener en cuenta que la evolución comercial descrita en el cuadro, se ha logrado con precios comunitarios que, habitualmente, se situaban entre el doble y el triple de los precios mundiales. Pues bien, en esas condiciones se ha logrado multiplicar por un valor de entre 6 veces y ocho veces, cuando no volver netamente excedentaria una situación básicamente deficitaria, caso de la carne de vacuno en Alemania.

Otro ejemplo significativo para comprobar la prevalencia de la P.A.C. sobre cualquier acuerdo comercial, lo ofrece el caso de las semillas oleaginosas. La colza, la soja o el girasol eran productos casi inexistentes en la agricultura comunitaria hasta el momento en que, a mediados de la década de los años setenta se decidió impulsar su cultivo mediante las ayudas a la transformación. Desde ese momento, la situación se modificó sustancialmente, como bien se sabe.

En definitiva, dados los grandes desequilibrios y asimetrías de la P.A.C., los efectos del acuerdo G.A.T.T. en cada sector van a depender básicamente del nivel de protección actual o que pueda adquirirse a través de las reformas de la P.A.C. ya realizadas recientemente o pendientes para los próximos meses.

Lo que si se ha logrado con el acuerdo G.A.T.T. y posiblemente con carácter permanente, es el hecho de establecer unas normas muy claras para las relaciones agrarias internacionales. A partir de ahora, cada país sabe que podrá aplicar ayudas desconectadas del nivel de producción y de precios, pero no podrá incrementar ni la protección exterior, ni los apoyos directos a las exportaciones.

El apoyo a la agricultura va a depender por tanto, cada día mas, del apoyo presupuestario directo y no del diferencial de precios con el mercado mundial, difícil de sostener en un horizonte de creciente desprotección en frontera.

En este sentido, a través de los presupuestos del F.E.O.G.A.-Garantía podemos deducir el apoyo diferencial que se está dando a la agricultura española, por sectores.

CUADRO 2
Participación en la Producción Final y en los pagos
del F.E.O.G.A. en España

Subsector	Participación en la P.F.A. (%)		Gastos FEOGA (%) 1993
	Media 1985-86	Media 1990-91	
Cereales	11,7	8,5	14,0
Semillas Oleag.	1,9	2,0	17,36
Proteaginosas	—	—	0,68
Retirada de tierras	—	—	2,8
— Parcial Cultivos			
Arables	13,6	10,5	34,84
Arroz	0,6	0,7	0,13
Forrajes	—	0,1	2,4
Leguminosas	0,8	0,5	0,2
Algodon	—	—	1,8
Patatas	2,9	3,2	0,0
Remolacha	1,8	1,4	2,0
Tabaco	0,4	0,4	2,9
Frutas y hortalizas			
— frescas	24,2	28,6	6,5
— transformadas	—	—	1,3
Vino	3	3,8	10,7
Aceituna mesa	0,5	0,4	0,0
Aceite de Oliva	3,9	4,9	17,6
Flores y Plantas			
ornamentales	1,4	2,5	0,0
Carne de Vacuno	6,1	6,1	4,0
Carne de porcino	10,9	10,4	0,14
Ovino + Caprino	5,2	4,4	10,9
Avicultura			
— Carne + Huevos	8,7	7,3	0,07
Leche y Prod. Láct.	9,1	7,5	2,9

Si la filosofía del actual proceso de liberalización de la agricultura de la Unión Europea consiste en compensar la apertura de mercados y los riesgos que de ello se deriva para los sectores productivos a través de sistemas de ayudas directas, la verdad es que los efectos en España pueden ser nefastos.

Efectivamente, dada la estructura de la agricultura española, los principales sectores generadores de renta real no se ven apenas compensados por el apoyo de la P.A.C. a través de sus diversos sistemas de ayudas e intervenciones. En estas condiciones, una apertura gradual al mercado mundial como la pactada en la Ronda Uruguay del

G.A.T.T., puede tener serias consecuencias de desmantelamiento de importantes sectores productivos de la agricultura española.

Para comprobar lo anterior se ha elaborado el Cuadro nº 3, que recoge una cierta agregación de los datos contenidos en el cuadro anterior. Se han utilizado los porcentajes sobre P.F.A. promedio 1.990-91. La agregación es intencionada y sólo debe utilizarse con cierta prudencia. Efectivamente, las producciones de cereales, de aceite de oliva o de carne de ovino no siempre pueden ser identificadas con modos de producción extensivos, ya que a veces responden a sectores productivos muy competitivos, caso del aceite de oliva, producciones de maíz en regadío etc...

No obstante, es cierto que la mayor parte de la producción de cereales, semillas oleaginosas, aceite de oliva y carne de ovino y caprino, son productos típicos de una agricultura de interior, de secano en gran medida, de gran trascendencia en el equilibrio territorial español, pero poco identificada con los sectores más dinámicos de la agricultura española, si exceptuamos el caso del aceite de oliva. Si a este grupo de productos le añadimos el vino, cabría efectuar las mismas observaciones que en el caso del aceite de oliva.

Por otra parte, se han agregado los productos hortofrutícolas, incluidas las flores, y las producciones ganaderas distintas al ovino. Este grupo de productos se identifica bien con el sector agrario más dinámico e inversor aunque, también es cierto que pueden incluirse en este grupo explotaciones ganaderas de carácter extensivo, las producciones de almendro en secano, etc...

CUADRO 3
Peso de ciertos agregados sectoriales

	% P.F.A.	% Pagos FEOGA
Cultivos arables + Ovino	14,9	45,74
Cultivos arables + Ovino + Aceite Oliva	19,8	63,34
Cult. arabl. + Ovino + Aceit. Oliv. + Vino	23,6	74,04
Hortoflorofruticultura	31,1	7,8
Ganadería, excepto ovino y caprino	31,3	7,1
Hortoflorofruticultura + ganadería excepto ovino	62,4	14,9

No debemos sustraernos al comentario de datos tan concluyentes. Si realmente la P.A.C. es el filtro a través del cual hay que interpretar los acuerdos del G.A.T.T., es evidente que disponemos ya

de un primer indicador sobre los productos y sectores que se verán beneficiados y cuales perjudicados en el futuro.

No obstante sería preciso efectuar algunas consideraciones complementarias muy importantes. En el primer grupo de productos altamente beneficiarios de la actual P.A.C. aplicada a España, cabe distinguir el caso del vino y el aceite de oliva, por tratarse de productos altamente competitivos, no sólo a nivel del mercado europeo, sino en el contexto mundial también.

La carne de ovino puede ser considerado como un producto competitivo a escala comunitaria, con la salvedad del nivel elevado de competitividad de las producciones británicas.

Sin embargo, y más después de la reforma reciente, el sector de cereales y de semillas oleaginosas, verá incrementadas sus dificultades para convertirse en un sector competitivo, ni a escala comunitaria ni mucho menos a escala mundial.

En el segundo grupo de las producciones perjudicadas por la P.A.C., cabe distinguir entre el sector hortoflorofrutícola, altamente competitivo a escala comunitaria, pero con graves riesgos en un proceso de apertura internacional, de lo que es el complejo ganadero (excluido el sector ovino + caprino).

En el caso de los sectores ganaderos la principal competencia viene ya de dentro de la Unión Europea y el acuerdo G.A.T.T. puede complicar las cosas, aún más, al limitar la posibilidad de dar salida a los excedentes comunitarios en el mercado mundial.

En definitiva, uno de los sectores más competitivos de la agricultura española (hortoflorofruticultura) y los sectores de ganadería vacuna, porcina y avícola (carne y puesta), van a enfrentar el proceso de liberalización comercial del G.A.T.T. sin un apoyo que pueda considerarse mínimamente equivalente a su capacidad de generar renta real en los mercados.

Esta es una situación muy preocupante que no se da en igual medida en otros países de la Unión Europea que, o bien se aprovechan en mucha mayor medida que España de los apoyos a los sectores de la ganadería vacuna, o bien disponen de un sector cerealista realmente fuerte y vinculado a una industria agroalimentaria también potente.

Existe el peligro de que la aplicación de la P.A.C. en España derive hacia una política de reequilibrio regional de apoyo al mundo agrario y rural mas desfavorecido, dejando caer una parte importante de la economía agroalimentaria real de este país.

3. CONCLUSIONES

Si la P.A.C. es efectivamente el filtro a través del cual es preciso interpretar el reciente acuerdo del G.A.T.T., también es cierto que con la Ronda Uruguay se ha iniciado un nuevo modo de resolver los contenciosos comerciales internacionales en el marco de la agricultura que, sin duda, lleva a una negociación multilateral de las Políticas Agrarias en el futuro.

Con ello se quiere señalar que el margen de autonomía para la Europea va a quedar limitado, aunque siendo significativa su capacidad de autorregulación que, por otra parte, se ve condicionada por las limitaciones presupuestarias que en cada momento se imponga la propia Unión Europea.

La reforma Mac Sharry de la P.A.C. ha permitido la implantación de un potente sistema de ayudas directas que protegerá a los sectores de cereales, semillas oleaginosas, carnes de ovino y de vacuno, de los efectos que sobre las rentas de los agricultores pudieran provocarse como consecuencia del desmantelamiento parcial del sistema de precios de garantía de la protección exterior.

Otros sectores agrarios, caso del aceite de oliva, del tabaco o del algodón, disponen también de mecanismos de sostenimiento de rentas eficaces, que tranquilizan frente a la apertura exterior.

Todo ello no puede generalizarse a importantes sectores de la agricultura española que pueden verse sometidos al proceso liberalizador en condiciones preocupantes. Nos centraremos en particular en los casos del vino y de las frutas y hortalizas.

Se trata de dos sectores cuyas Organizaciones Comunes de Mercado están siendo reformadas, precisamente en estos momentos, por lo que las consideraciones que van a ser efectuadas deben ser recibidas con la necesaria prudencia.

Parece descartado pensar que dichas reformas puedan incluir nuevos y costosos sistemas de ayudas directas para sostener la renta de los productores. Los países que podrían estar interesados en la implantación de dichos sistemas de ayudas son tan sólo España, Italia y Grecia y no cuentan con mayoría suficiente en las Instituciones comunitarias.

Por otra parte, se trata de sectores en los que España ha mostrado una tradicional y elevada competitividad en el contexto europeo (frutas y hortalizas y vino), e incluso en los mercados mundiales (vino). Por tanto, más que pretender la implantación de absurdos sistemas de ayudas y subvenciones, el objetivo de España debería ser que

la nueva política europea e internacional mantuviera unas condiciones de competencia leal que contemplaran la liberalización del comercio "posible" y no una apertura generalizada que los mercados y obligaría a adoptar nuevas medidas proteccionistas en el futuro.

Con preocupación, hay que advertir que la Unión Europea no ha actuado con la suficiente prudencia en las negociaciones G.A.T.T., en lo que hace referencia a los dos sectores que se están analizando. Ni en el caso del vino, ni de las frutas y hortalizas, han quedado claramente definidos los sistemas de protección en frontera y su adaptación progresiva en seis años.

En el caso del sector vitivinícola la supresión de los precios de referencia y el solo recurso a los derechos de aduana tradicionales, no supone un nivel de protección suficiente ante lo que puede suponer en el futuro la competencia procedente de países terceros emergentes dentro del mercado mundial del vino.

En el caso de las frutas y hortalizas es evidente que los productos cuya protección futura se basará exclusivamente en derechos de aduana quedan "a la intemperie" de lo que pueda ocurrir en los mercados internacionales o de las estrategias que puedan desarrollar en el futuro productores potenciales o empresas multinacionales interesadas en penetrar los mercados de consumo europeos.

Pero los acuerdos G.A.T.T., además, han dejado sin definir exactamente las modalidades de aplicación del sistema de precios mínimos de entrada. Son dichas modalidades las que darán eficacia a la protección exterior y hasta entonces no cabe valorar el nivel de que podrán disfrutarlos contados productos hortofrutícolas para los que se ha previsto tal mecanismo.

La clarificación de estos y otros extremos de las nuevas regulaciones, en estos dos sectores tan estratégicos para la agricultura española (programas de arranque, sistemas de destilaciones, retiradas de productos hortofrutícolas etc...) son básicos para poder abordar una valoración de la nueva situación en que va a desenvolverse el Sistema Agrario Español en el futuro.

De cualquier modo es ya urgente que España empiece a definir una estrategia agroalimentaria propia, de largo plazo, que diferencie claramente:

a) El apoyo y desarrollo en los sectores y empresas que pueden ser competitivas en el contexto de apertura exterior.

b) La adaptación de los sectores que van a sostenerse merced, básicamente, a los sistemas de ayudas y subvenciones de la P.A.C.

c) Una estrategia de Ordenación del Mundo Rural que impida que la crisis de la agricultura que puede derivarse de la apertura exterior pueda llevar a un abandono de territorio aún más intenso del que viene sufriendose en las últimas décadas.

Sin una estrategia de estas características España está bloqueada en otros muchos aspectos de su Política Económica general. Baste mencionar el Plan Hidrológico Nacional, como ejemplo de incoherencia: no puede planificarse a largo plazo el uso del agua en España sin disponer de una estrategia agraria y alimentaria de similares horizontes.

Por otra parte, no está claro que puedan desarrollarse todas las potencialidades que existen en ciertos sectores productivos de la agricultura española, si no existe una conciencia y sensibilidad clara de las prioridades de la economía nacional, en base a nuestras posibilidades de competir en el futuro en mercados exteriores abiertos.

En este sentido, debe destacar la falta de sensibilidad social y política en aspectos de enorme trascendencia económica para la vida de este país. Las negociaciones G.A.T.T. se han cerrado sin que los medios de comunicación y la prensa de mayor proyección nacional haya considerado la situación en que quedaban los sectores hortofrutícolas, del vino, del aceite de oliva... por mencionar, tan sólo, algunas de las producciones en que éste tiene una relevancia internacional indiscutible.

El arranque de viñedo que propone la Comisión Europea ha llegado a nuestro país sin que previamente hayamos efectuado un esfuerzo colectivo por imaginar qué tipo de regulación del sector vitivinícola sería más conveniente para España y, al mismo tiempo, viable en el contexto europeo e internacional.

Los sectores del aceite de oliva, de la aceituna de mesa o del arroz, donde España es primera potencia mundial (olivar) o europea (arroz), no han sido aun objeto de reforma dentro de la P.A.C. pero, sin duda, la tentación puede surgir en el próximo futuro y España debería disponer de una estrategia nacional diseñada.

Por último, sobre el futuro de buena parte de nuestro Mundo Rural, hay que tener en cuenta que el proceso de abandono del territorio que se está viviendo en muchas comarcas españolas forma parte del amplio proceso de destrucción de tejido productivo que convierten a España en uno de los países industrializados con mayor desempleo del mundo.

El abandono de territorio y la desaparición de pueblos lleva implícito, no sólo la pérdida de empleos agrícolas, sino la desaparición de multitud de empleos inducidos. En las comarcas abandonadas existen recursos ociosos que no han sabido emplearse de un modo eficaz y económico. Sin duda existen muchas regiones de países avanzados que han sido abandonadas o jamás fueron colonizadas, en Estados Unidos, Canadá, etc... Pero en esos casos se trata de países en que no se da la alarmante desocupación o sub-empleo de mano de obra que sufre nuestro país.

6. UNA VISION CRITICA DE LAS POLITICAS AGRARIAS ESPAÑOLAS EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL¹

Miren ETXEZARRETA
Economista.
Universidad Autónoma
de Barcelona

RESUMEN:

Con este trabajo no se pretende un tratamiento histórico sino que se refiere al momento actual, por lo que, como todo estudio actual sobre la economía española, el período se inicia con la crisis de los setenta, o en términos más políticos con la transición democrática.

“Las políticas agrarias españolas” se interpretan por la autora como las líneas generales por las que ha transcurrido la política agraria española durante el período delimitado. Bajo el término “en el contexto internacional” considera que no se trata de realizar un estudio comparativo de las políticas en los diversos países, sino de la política agraria española para situarse en un contexto internacional, es decir, para integrarse en la división internacional del trabajo.

Bajo ambas interpretaciones la autora reconstruye el título como “Una visión crítica la política agraria española desde los setenta respecto a la inserción del agro español en el ámbito internacional”.

¹ Esta ponencia está en gran parte basada en el capítulo 2 de la obra “La agricultura familiar ante las nuevas políticas agrarias comunitarias”, elaborada por Etxezarreta, M. Cruz, J. García Morilla, M. y Viladomiu, L. que será editada en fecha próxima por el Ministerio de Agricultura en su colección Estudios.

1. ¿INSERCIÓN EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL O INSERCIÓN EN LA COMUNIDAD EUROPEA?

España ha sido tradicionalmente un país exportador de productos agropecuarios, principalmente a los países europeos. Hasta la guerra civil, nuestro país era conocido como un país exportador de algunas frutas —cítricos, principalmente— y hortalizas a los países más industrializados. Las importaciones de productos agrarios no eran considerables y nuestra agricultura era básicamente “autocentrada” en el sentido de que los inputs necesarios para la actividad agraria se generaban en el país. Nuestra agricultura, si ha de caracterizarse, se podría considerar como una agricultura basada en inputs autóctonos, principalmente productora para el mercado interno, con una parte de las frutas y las hortalizas dedicadas a la exportación.

El paréntesis causado por la guerra civil no alteró sustancialmente este modelo. Por el contrario, si que lo transformó la modernización que se inició en los cincuenta —tras el acuerdo con Estados Unidos de 1953—.

El modelo que, con el apoyo de Estados Unidos se impulsó para la agricultura y, de forma más destacada, para la ganadería española, supuso la aproximación de la agricultura española al modelo de agricultura intensiva y productivista que imperaba en aquel país y en la parte más moderna del continente europeo (lo que a partir de 1957 constituiría la Comunidad Económica Europea). Este modelo supuso la utilización por la agricultura española de inputs importados: tractores, fertilizantes químicos, productos fitosanitarios, y, muy especialmente, la implantación de un modelo ganadero de producción intensiva de carnes baratas —avícola y porcino— basado en razas de animales importadas y piensos compuestos para el ganado. Los sesenta, de industrialización sustitutiva de importaciones, trataron de crear en el país, entre otras, industrias que cubrieran las necesidades de estos inputs. Lo que se logró con mayor éxito en unos que en otros aspectos: la maquinaria, los productos químicos y los piensos (con la excepción de un importante componente de los mismos como la soja y hasta muy recientemente del maíz), se fueron suministrando dentro del país, pero el paquete tecnológico que suponía el modelo ganadero sigue dependiendo todavía hoy del exterior. De todos modos, lo que interesa destacar aquí es que, es a partir de la modernización agraria, que se inicia en los cincuenta y se consolida

en los sesenta, cuando la agricultura española comienza su inserción moderna en los mercados internacionales. En ella las exportaciones se modifican poco respecto a las pautas históricas, pero las importaciones de inputs y el seguimiento de un modelo impulsado desde el exterior se convierten en una variable importante. Es una primera señal de nuestra moderna inserción en la división internacional del trabajo agraria: comenzamos a convertirnos en consumidores significativos de productos agrarios importados, que son factores de producción para nuestra agricultura y, reitero, especialmente para nuestra ganadería.

La política agraria, alimenticia y económica en general impulsó dicho modelo, con la salvedad, ya mencionada, de que como parte del modelo general de industrialización, se intentó generar en el país las industrias que suministrasen algunos de estos inputs. No obstante, bastantes de estas industrias fueron, y son, industrias transnacionales que se establecieron en España y que vinculaban nuestra economía al exterior por otros canales. La modernización agraria supuso, por tanto, una vinculación como consumidores a los mercados internacionales de inputs agrarios y de algunos granos (soja y maíz) principalmente a los mercados de Estados Unidos, y el mantenimiento de las líneas de exportación tradicionales. La situación no cambió mucho hasta los setenta.

Desde que se inició la transición política las autoridades económicas deseaban y esperaban la integración en la entonces Comunidad Económica Europea² (CEE). Aunque la adhesión se formalizó en 1986, desde el principio de la transición democrática la política económica se dirigía a preparar la economía española para la integración. Uno de los ámbitos productivos en los que esta preparación se juzgaba importante era el ámbito agrario. De aquí que la política agraria española, desde mediados de los setenta, tiene como principal objetivo la adaptación del sector para su integración en la Comunidad Europea.

Dicha preparación consistía principalmente en hacer competitiva la agricultura española en la CEE. Parte de ella se consideraba que ya lo era —frutas y hortalizas— y el resto tenía que ponerse a punto aumentando su competitividad a base de aumentar su productividad y su producción por medio de la incorporación de la moder-

² Ignoraremos aquí los repetidos y frustrados intentos del régimen franquista de participar en la misma.

na tecnología. Era una estrategia modernizadora sobre una base expansiva de la producción. Volveremos sobre ello.

Lo que me importa destacar ahora, sin embargo, es que la perspectiva de integración en la ahora Comunidad Europea (CE), o Unión Europea (UE), supuso concentrar toda la política agraria en la consecución de dicho objetivo. Se trataba de insertar a España lo más favorablemente posible en la CE, y en ello se concentró toda la política agraria. Desde el punto de vista del esfuerzo de transformación y mejora productiva de la agricultura española, el contexto internacional quedó conformado y limitado al ámbito comunitario³. De aquí que al referirme al “*contexto internacional*” me veo obligada a concentrarme en el “*contexto europeo*” como ámbito de análisis. Si se juzga por la dirección de la política agraria activa desde los setenta, la inserción de la agricultura española en el ámbito comunitario es el único ámbito de referencia para su análisis a nivel internacional.

No obstante, nótese que he cualificado la política agraria como “*activa*”, en el sentido de referirme a la política agraria que tiene unos objetivos específicos hacia donde quiere conducir el sistema productivo. Porque la propia evolución del modelo anteriormente existente y el nuevo esfuerzo modernizador, sin utilizar una política “*activa*”, suponía también una intensificación y profundización de la inserción de la agricultura española en la división internacional del trabajo agrario siguiendo las mismas pautas que se consolidaron en los sesenta. Es decir, tanto una política activa, dirigida a hacer más competitiva la agricultura española en la esfera comunitaria, como la profundización del modelo modernizador que ello implica —aunque no medie una política activa— conducen a una mayor inserción de la agricultura española en el ámbito comunitario, desde luego, pero a una mayor vinculación con los mercados mundiales de productos agropecuarios y a la internacionalización de los factores de producción.

A ello es necesario añadir la creciente internacionalización y liberalización de los mercados mundiales de productos agrarios que,

³ Una buena ilustración la constituye la política tecnológica de la que se señala: “El Sistema español de Ciencia y Tecnología tiene en su perspectiva la convergencia hacia el nivel y las estructuras del Sistema Comunitario de Ciencia y Tecnología” (CIT-INIA, 1993, p. 3). *RTD + D Overview of Spanish Programmes and priorities in the field of Agriculture, Agroindustry and Fisheries*. Presentado al AD-HOC RECO-AIR meeting de la CE, 8/7/93. Secretaría CIT-INIA. Mimeo.

por muy variadas, han aumentado fuertemente su competencia a nivel internacional y luchan hasta en los ámbitos más recónditos por la demanda efectiva y los mercados. Las duras negociaciones para los Acuerdos del GATT atestiguan de ello. De forma tal que la competencia internacional afecta de forma mucho más intensa a todos los mercados agrarios nacionales que en el pasado.

Tres horizontes de política, por lo tanto, respecto a la inserción en el contexto internacional: competitividad en la CE, intensificación de un modelo productivo internacionalizado, y creciente vinculación a los mercados agrarios mundiales a causa de la creciente internacionalización de éstos y a una acentuada competencia. Sin embargo, *en tanto en cuanto a política agraria "activa" se refiere, creo que el primer elemento a destacar es que sólo existe la política respecto a la integración en la CE, principalmente como oferente de productos agrarios.* Ni se plantea siquiera una actuación de política respecto a la vinculación del modelo productivo al exterior —parece que el modelo actual es el único existente y que no es posible ni siquiera plantearse una modificación del mismo— y, tampoco se percibe que se está aceptando sin cuestionamiento alguno la forma actual de vinculación a los mercados mundiales. Se puede deducir que estas facetas de nuestro sistema productivo se consideran consolidadas, satisfactorias o inmutables por la acción los mercados, y que no le corresponde a la política incidir en los mismos. No estoy muy segura de que esta posición sea consciente, pero me atrevo a decir que es más relevante todavía que ni siquiera se reconozcan como ámbitos de actuación de la acción de la dirección pública de la economía.

2. LA POLITICA AGRARIA ESPAÑOLA RESPECTO A LA CE

2.1. La situación socio-económica en España en los setenta

Antes de iniciar el análisis de la política agraria española es también necesario hacer referencia a una serie de sucesos —unos de carácter más político y otros económicos— que enmarcan el período que estudiamos y tienen un gran impacto en los planteamientos de política económica y política agraria en España. Los acontecimientos básicos que enmarcan la evolución de la agricultura española en este período, son los siguientes:

— *La llegada de la democracia*, la descentralización política y el establecimiento de las Comunidades Autónomas supuso la transferencia a éstas de parte de las competencias de la Administración Central. En el ámbito agrario, el centro se reserva el diseño de la política agraria y las relaciones con la CE cediendo a las regiones la gestión de la política. Los gobiernos regionales pueden desarrollar sus medidas de política agraria propias, que en la mayoría de casos han de ser consideradas como complementarias de las anteriores, pero que en otros casos pueden provocar conflictos con las orientaciones generales de la PAC: la promulgación de la Ley de Reforma Agraria de 1984 del Gobierno andaluz sería un ejemplo de ello. Por otro lado, las nuevas condiciones políticas permitieron la aparición pública y la consolidación de organizaciones sociales como los sindicatos agrarios.

— *La integración de España en la CE*, como uno de los objetivos básicos de la política española desde los primeros gobiernos de la democracia, aspecto al que ya hemos hecho referencia más arriba.

— *La crisis económica*. Como es bien sabido, en la década de los 70 se inició una profunda crisis económica que afectó a todo el mundo industrializado y se manifestó con intensidad especial en España. Durante el período 1974-1985, la crisis y la prioridad dada a la política de moderación salarial y flexibilización del mercado de trabajo supuso un sustancial deterioro de la situación de la población que modificó y afectó significativamente las expectativas de futuro. En el período 1986-1991, la doble influencia de la recuperación internacional y el primer impacto de la adhesión a las Comunidades Europeas permitió una importante recuperación de la situación socio-económica, abriendo nuevas y optimistas expectativas respecto al porvenir, aunque permanecían algunos de los problemas fundamentales de la economía, en particular el paro que no bajó en ningún momento del 15% de la población activa. Desde 1992 la recesión ha vuelto a afectar con renovada intensidad a la economía española y en el verano de 1994 dista mucho de estar clara su superación.

Desde una óptica agraria, uno de los aspectos de la crisis que, probablemente, mas ha afectado a la agricultura española consiste en la transformación experimentada por el mercado laboral durante los 80. Su deterioro durante este período ha supuesto la falta de oportunidades externas de empleo para la población activa agraria que iba siendo expulsada del sector a causa de la propia dinámica de la agricultura. Incluso durante el período de recuperación de

1986 a 1992, la tasa de paro ha sido lo suficientemente elevada como para que esta situación, y las consiguientes expectativas negativas que genera, no hayan cambiado significativamente.

No obstante, ello no ha impedido que la evolución de la propia agricultura haya forzado en los últimos años una disminución acelerada de la población que ocupa. La caída de la población activa agraria no ha cesado, a pesar de las expectativas negativas de los mercados laborales, tanto en el período de crisis como en el de recuperación subsiguiente. La población activa agraria pasó de 2.393.800 personas en 1979, un 18,6% de la población activa total, a 2.072.400, el 15,3%, en 1985. Es decir, que disminuyó alrededor de 56.000 personas al año en el período de crisis, mientras que en el de recuperación, de 1986 a 1992, pasó de 1.894.100 (13,7%) a 1.350.100 (8,9%), más de 90.000 personas al año⁴. Pero la emigración del medio rural se ha ido convirtiendo en una opción cada vez más difícil. La magnitud del paro ha forzado a muchos activos, que de otro modo hubieran abandonado el medio rural, a continuar en el mismo y también ha incitado a las autoridades económicas y sociales a estimularlos para que permanezcan en su área de origen. Las dificultades en la agricultura y la crisis exterior han provocado en las zonas rurales el aumento del trabajo autónomo, del trabajo a tiempo parcial, temporal y ocasional y de todo tipo de dedicación laboral ante la falta de trabajo regular asalariado. En conjunto, el mercado laboral ha cambiado muy significativamente desde mediados de los setenta, dificultando las oportunidades de salida del medio rural y, lo que no es menos importante, ha contribuido a crear unas expectativas muy negativas acerca de las posibilidades de abandonarlo.

Desde una óptica externa al sector, otro aspecto del impacto en el medio rural de la crisis y la precariedad del mercado laboral es el profundo cambio que ha inducido, junto con otros elementos de menor importancia, en la consideración del medio rural. A finales de los 70 se asiste en Europa Occidental, con algún retraso en España, al redescubrimiento del desarrollo rural. Los nuevos enfoques sobre el desarrollo rural que se potencian con la crisis, tendrán un importante papel en los planteamientos que la PAC realizará para la agricultura familiar a partir de 1985.

⁴ Datos de la Encuesta de Población Activa (EPA) del Instituto Nacional de Estadística (INE) y Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA). Varios años.

2.2. La agricultura española en el contexto comunitario

España quizá es el país de la CE que presenta una estructura agraria más compleja. Esto se debe tanto a su gran variedad de productos agrarios como a las diferencias regionales en la configuración de la propiedad territorial.

La agricultura española se caracteriza por producir una gran variedad de productos, tanto continentales como de agricultura mediterránea. Quizá debido a esta variedad, los tres grandes subsectores que gozan de los mayores niveles de protección de la PAC, es decir, leche, carne de bovino y cereales, que suponen alrededor del 42% de la producción final comunitaria, sólo alcanzan el 25% en España.

La estructura territorial de las explotaciones manifiesta una acentuada dualidad, donde las pequeñas o incluso minúsculas explotaciones coexisten con otras de grandes dimensiones. Lo que tampoco dice mucho en una agricultura donde una hectárea de huerta en Levante tiene una dimensión económica superior a 100 ha de secano en la meseta castellana.

La producción se organiza fundamentalmente en explotaciones de tipo familiar que trabajan principalmente tierras en régimen de propiedad. Sin embargo, los grandes latifundios, las explotaciones hortofrutícolas y un número creciente de explotaciones empresariales recurren al trabajo asalariado, lo que explica que la incidencia de éste sea más importante en España que en el conjunto de la Comunidad. El trabajo asalariado supone casi un 20% de los empleos agrarios españoles mientras que la media de la Comunidad se sitúa entorno al 8%.

El peso de la agricultura en la economía española disminuye año tras año. El sector agrario en el momento de la adhesión tenía un peso muy superior, tanto en términos de empleo como de participación en el PIB, al del conjunto de los países comunitarios. Sigue siendo así todavía a pesar de un fuerte descenso en su importancia. La participación del sector agrario en el PIB se situaba en torno al 5% en 1986, porcentaje sólo superado por Grecia e Irlanda en la Europa comunitaria, para descender al 3,7% en la actualidad. Respecto al empleo, la discrepancia en el empleo agrario entre España y la Comunidad de seis miembros era del 100% en el momento de la adhesión, si bien ha descendido al 50% en 1993. No obstante, dados los fuertes desequilibrios territoriales que existen en España y la fuerte concentración de la renta en unos pocos puntos geográficos, la actividad agraria es una fuente de actividad crucial

en una parte muy importante del territorio. Las provincias menos pobladas son las que más dependen de la agricultura y en estas zonas existen muy pocas alternativas laborales.

Es conocido el retraso de la productividad de la agricultura española respecto a la europea, a pesar de haber logrado incrementos de productividad importantes desde la adhesión: en 1987 si se considera 100 la media de VAB por empleado en la agricultura de la Comunidad, el valor correspondiente para España era de 66,1. Las diferencias se acentúan si se consideran los índices de los países productores agrarios más importantes de la CE - Francia 136, Alemania (R.F.) 134, Reino Unido 136, Bélgica 180, Dinamarca 225 y Holanda 257 (CEE, 1990). El desfase era pues considerable. Se hacía necesario no sólo la adaptación de las normas de política agraria a la normativa y directrices comunitarias en términos formales, sino de convertir la agricultura española en competitiva a nivel comunitario.

Aunque muy a menudo España se ha considerado como una posible "*despensa de Europa*", la balanza comercial agroalimentaria presenta desde mediados de los 70 períodos de déficit, seguidos de otros con ligeros superávits. Antes de la adhesión, las exportaciones se dirigían principalmente a los países comunitarios y las importaciones provenían en su mayoría del continente americano. La adhesión a la CE ha tenido un impacto enorme en el comercio agro-alimentario exterior. Durante el período 1986-91, las importaciones agro-alimentarias se incrementaron desde 4.900 millones de dólares hasta 10.200 millones y las exportaciones de 4.200 millones hasta 9.200. El sector ha pasado de tener un pequeño superávit en el primer quinquenio de los 80 a un fuerte déficit a principios de los 90. A finales de 1992, la tasa de cobertura era del 80%. Además, se estima que la cuota de mercado de las importaciones creció desde un 37% en 1986 a un 55% en 1991.

A pesar del desfase en productividad, los estudios previos a la adhesión preveían efectos favorables para el sector agrario español, si bien había algunos matices ante ciertos subsectores, por ejemplo, el sector lácteo. En conjunto, ya se ha señalado que se esperaba que la entrada de España en la CE se traduciría en una mejora de las rentas agrarias y en un aumento de los niveles de precios de los principales productos agrarios. La agricultura española encaró la integración en la CE con la intención de aprovechar precisamente lo que se consideraban las *ventajas comparativas agrarias*, para aumentar su producción y hacer de la agricultura uno de los ámbitos productivos que más podían beneficiarse, y beneficiar al país, de la integración.

2.3. La adaptación a la CE

Para adaptarse a la normativa comunitaria, el Gobierno dictó, a principios de los 80, una serie de medidas y normas hechas a imagen y semejanza de aquella: La Ley de Agricultura de Montaña de 1982 o el Real Decreto de Reestructuración y Reconversión del Viñedo de 1984 son buenos ejemplos de ello. A partir del momento de la integración, en 1986, se procede a un rápido ajuste, de modo que ya a finales del primer año se estaban aplicando bastantes de las Directivas y Reglamentos comunitarios al sector agrario español. Pero la adaptación a la integración en la CE requería, sobre todo, un esfuerzo de fortalecimiento del sector y un aumento de la competitividad de la agricultura española, que no puede ser resuelto sólo a través del Boletín Oficial del Estado, ni sus efectos pueden ser detectados a corto plazo. Por ello se establecieron en los años ochenta, una serie de medidas de Política Agraria dirigidas específicamente a adaptar el sector a la economía y agricultura comunitaria y a convertirla en competitiva con ella.

De esta forma, cuando se produjo el ingreso de España en la CE, el 1 de enero de 1986, el Gobierno se había dotado ya de una estructura normativa de aplicación a las políticas agrarias que le permitirá realizar rápidamente el proceso de adaptación formal de su normativa a la europea. Al terminar 1986, buena parte de la normativa se había adaptado a la comunitaria y cuando la normativa se retrasó —como sucedió con el Real Decreto 808 que es de 1987—, la Administración consiguió que en Bruselas se homologasen provisionalmente medidas en vigor antes de la adhesión.

Los imperativos de la adhesión produjeron un cambio en los objetivos, orientaciones y prioridades de la política agraria española en una doble vertiente. Por una parte, de *acciones estructurales* territoriales de alcance específico (política de zonas regables, concentración parcelaria, comarcas mejorables, zonas de ordenación de las explotaciones, etc), se pasó a acciones de *carácter horizontal* y dirigidas al conjunto de las explotaciones, sin delimitación previa de zonas afectadas o beneficiadas. Por otra parte, frente a acciones que incidían sobre las infraestructuras o los equipamientos directamente, con resultados muy concretos, se ha pasado a actuaciones de tipo indirecto, generalmente sustentadas en incentivos financieros.

No podemos aquí detallar las medidas adoptadas (Etxezarreata et al, en prensa, cap. 2) pero es necesario destacar que toda la transformación deseada del sector agrario español se planteaba en el

marco de un sustancial crecimiento de la producción y a través de una agricultura y ganadería intensivas, profundizando el modelo de agricultura productivista y en expansión que se había tratado de desarrollar desde mediados de los cincuenta.

Y esto sucedía precisamente en un momento en que se gestaba en la CEE un importante cambio en la orientación de su política agraria. Cuando España se incorporó a la Comunidad Europea, en 1986, se encontró con un proceso en marcha, que continúa intensificándose desde entonces, con el objetivo de controlar la producción y por el que se limitaban fuertemente las ventajas anteriores de la intervención. Desde el momento de la integración se produce una fuerte contradicción entre las orientaciones de la política agraria española —estímulo a la competitividad basada en la modernización y expansión productiva— y la comunitaria, de orientación recesiva. En un momento en que en España el proceso de modernización no había dado aún todos sus frutos y ni siquiera muchas de las explotaciones habían amortizado las inversiones realizadas para ello. Es en la situación de incertidumbre y desconcierto que se produce a partir de la reforma de la PAC donde radica la mayor parte de los problemas de su aplicación en España.

Se percibe con claridad que el elemento dominante que cataliza y acelera la reestructuración de la agricultura española durante los ochenta es, sin ninguna duda, la integración en la CE. Es también probable que muchos de los problemas que la agricultura española ya tenía y que, de todos modos, hubiera tenido que enfrentar durante este período, se hayan diluido como tales y parezcan consecuencia de la integración europea, pero no es menos verdad que la pertenencia a la Comunidad determina la forma en que estos problemas se plantean y las vías para su posible resolución. Por ello nos detendremos brevemente en la evolución de la Política Agraria Común a fin de insertar en ella la política agraria española desde los ochenta.

3. LA POLITICA AGRARIA COMUNITARIA

3.1. La necesidad de la reforma de la PAC

En 1957, al firmarse el Tratado de Roma, la población europea aún vivía bajo el síndrome de desabastecimiento de alimentos que había sufrido Europa durante la Segunda Guerra Mundial. Cuando en el período 1957-60 se formuló la política agraria de la recién

constituida Comunidad Europea, dio lugar a una política agraria proteccionista de la actividad interior e incentivadora de la producción y de la mejora de la productividad. El pensamiento dominante era la necesidad de aumentar la producción de alimentos de todas clases, casi sin tener en cuenta el coste. Todo ello en el marco de una agricultura familiar, que se aceptaba abiertamente como forma mayoritaria y objetivo deseado de organización social de la agricultura.

Los objetivos explícitos de esta política consistían en asegurar el abastecimiento de productos alimenticios para la población comunitaria, la mejora de la productividad, bajos precios de los alimentos para los consumidores y equiparar las rentas de los agricultores con los ingresos de las familias urbanas.

Para lograr tales objetivos se estableció, bajo los principios de unidad de mercado, preferencia comunitaria y solidaridad financiera, un sistema de apoyo al sector agrario, creando también, como vehículo de la financiación y administración de la política agraria, el Fondo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA).

Para regular los mercados de los productos más importantes de los países miembros se estableció un sistema de intervención con los precios y los mercados garantizados para la producción interna por medio de stocks reguladores. Su administración se encargó a la Sección Garantía del FEOGA. Se esperaba que este sistema estimularía la producción, garantizaría las rentas a los agricultores y facilitaría el suministro a bajo precio a los consumidores. El principio de solidaridad financiera implicaba que el presupuesto comunitario asumiría el coste que comportara esta intervención. Por otra parte, las importaciones de productos agrarios provenientes de países terceros se controlaban por medio de un arancel móvil o derechos compensatorios, ("*prélèvement*") calculado como la diferencia entre el precio objetivo (el deseable en el interior de la Comunidad) y el precio del mercado mundial. Por su parte, las exportaciones resultaban subvencionadas por el importe de la diferencia entre los precios del mercado mundial y los precios internos que el FEOGA garantizaba —restituciones a la exportación— si los primeros eran más bajos (como sucedía siempre).

En el momento de entrada en funcionamiento de la PAC, los Estados Unidos se manifestaron muy recelosos de un proteccionismo que dañaría la expansión de su agricultura. Para conseguir su beneplácito fue necesario liberalizar totalmente la entrada de oleaginosas (Viladomiu, 1987) como compensación a la fuerte protección que se estableció para los cereales.

Estas intervenciones destinadas a regular los mercados se completaron más tarde con una serie de actuaciones de tipo estructural encaminadas a acelerar la modernización de las explotaciones agrarias de las que se encargó la Sección Orientación del FEOGA. Constituyen lo que vienen denominándose las Políticas Estructurales de la PAC, diferenciadas de las de garantía de precios e intervención en los mercados. Siempre han sido, sin embargo, mucho menos potentes financieramente que los apoyos a los precios y mercados (hasta mediados de los ochenta, los apoyos a los precios absorbían el 95% del gasto de la CE en agricultura).

El incremento de producción y eficiencia de la agricultura europea en las últimas tres décadas ha sido espectacular. La política de apoyo descrita y la aplicación de importantes innovaciones tecnológicas han permitido un rapidísimo crecimiento de la producción y de los rendimientos tanto en superficie como por persona ocupada. El grado de autoabastecimiento de ciertos mercados europeos, que con anterioridad era bajo, fue aumentando hasta sobrepasar el 100%. La agricultura europea se ha convertido en altamente eficiente y produce no sólo para sus propias necesidades, sino que se ha convertido en uno de los principales exportadores en los mercados mundiales. Es la historia de todo un éxito.

Al mismo tiempo comienzan a ponerse de manifiesto las derivaciones de carácter negativo de esta evolución. Hasta el punto que, a lo largo de los últimos diez años, todos los grupos afectados por la PAC han manifestado una postura crítica en cuanto a su funcionamiento y, a menudo, han reconocido la necesidad de una reforma en profundidad.

El eje central de la problemática de la agricultura de la CE gira en torno al tema de los excedentes agrarios. Para reducirlos se ha recurrido, cada vez más a menudo, a realizar ventas en los mercados mundiales. Ventas que resultan estar subvencionadas al pagar el FEOGA a los agricultores la diferencia entre los bajos precios mundiales y los precios internos garantizados más elevados.

Al principio de los ochenta, otros dos elementos adicionales cooperaron para hacer más patente esta problemática e incidieron decisivamente en el inicio de la reforma en 1983. Por una parte, la atonía del consumo mundial y la presión a la baja sobre los precios mundiales⁵ vino a acelerar el crecimiento de los gastos del FEOGA.

⁵ Este exceso de oferta y caída de precios fue debido tanto al impacto general de la crisis sobre los países desarrollados como a la incapacidad de algunos de los países en desarrollo más importantes de hacer frente a sus compromisos financieros externos lo

Por otra, la previsible entrada de nuevos miembros en la CE, con potencial agrario muy significativo, hacía temer que de mantenerse la PAC los aumentos de los excedentes podían dispararse. Había que evitar que se reprodujera la experiencia de Irlanda, quien desde su entrada en la Comunidad en 1973 había triplicado su producción agraria. Grecia, Portugal y España no debían seguir la trayectoria irlandesa. Uno de los motivos de la redefinición de la PAC, con la consiguiente limitación del apoyo a la actividad agraria, fue evitar que los nuevos países miembros desarrollaran rápidamente su potencial agrario comportando un nuevo aumento de los excedentes y, en consecuencia, de los gastos del FEOGA.

El problema de los excedentes, y algunos otros a los que nos referiremos más adelante, fueron forzando la idea de la necesidad de una reforma de la PAC e impulsando a los agentes implicados a plantearla. Desde la Comisión de las Comunidades Europeas y las Administraciones de los países miembros, hasta los consumidores, pasando por los agricultores, se llegó a aceptar, si bien por razones distintas y con expectativas también diferentes, la necesidad de una amplia reforma de la PAC.

A ello hay que añadir las presiones internacionales que tras durísimas negociaciones han conducido a los acuerdos del GATT. Debido principalmente a que los excedentes tienen efectos muy perjudiciales en los países anteriormente exportadores a la CE. Por un lado, su principal cliente no sólo les deja de comprar sino que se convierte en un importante proveedor y competidor en los mercados mundiales. La situación es particularmente tensa con Estados Unidos, que ha visto disminuir su cuota en los mercados mundiales, por lo que denuncia constantemente la ilegalidad de las subvenciones⁶ y ha convertido las amenazas comerciales en el lenguaje corriente de las transacciones internacionales en los últimos años. Por otro, el volumen de producción excedentario de la CE revierte a unos mercados mundiales con presión de la oferta, lo que aumenta los excedentes y deprime los precios, perjudicando a los demás productores, especialmente a los que no disfrutaban de sistemas internos de apoyo, como los países subdesarrollados productores de materias primas. Existen, por tanto, razones para que todos los países

que comportó una caída de la demanda y un aumento de la oferta en los mercados mundiales de productos agrarios.

⁶ Evidentemente, EEUU también subvenciona su agricultura. Según estimaciones de la OCDE, las subvenciones agrarias en 1991 fueron de 84 mil millones de dólares en la CE y de 35 mil millones en los EEUU.

exportadores hayan manifestado repetidamente su repulsa ante las exportaciones subvencionadas que realiza la CE y solicitado una reforma de la PAC.

Las consideraciones acerca del medio ambiente también conducen a propuestas de reforma de la PAC. La agricultura europea actual —al igual que la de los demás países desarrollados— es una agricultura intensiva, dura y se afirma que altamente contaminante. Al aumentar la sensibilidad ecológica de la población europea, se plantea cada vez con mayor fuerza la conveniencia de orientarla hacia una agricultura sostenible.

En resumen, la agricultura de la CE está practicando una agricultura ineficiente en términos de asignación de recursos a actividades no deseadas, costosa en términos presupuestarios, conflictiva en sus relaciones internacionales y perniciosa en términos ambientales. Tampoco está cumpliendo uno de sus objetivos prioritarios como es la equiparación de rentas. En cuanto a la explotación familiar, que constituye su explícita opción social, su número se está reduciendo sustancialmente, diluyéndose entre las grandes explotaciones, aquellas que se mantienen recurriendo a múltiples actividades o las que sobreviven sumidas en la marginación. La explotación familiar agraria a dedicación completa reduce su importancia numérica en la composición social de las unidades de producción agrarias. Por todo ello, con unos elementos incidiendo con más fuerza que otros, no es extraño que se plantee una transformación de la política que la dirige.

No obstante, conviene no perder de vista que la reforma debe mantener los aspectos positivos de la PAC, como marco básico en el que las autoridades comunitarias responsables sitúan la agricultura europea. Se habla tanto de las disfuncionalidades de la PAC y la necesidad de su reforma que se tiende a ignorar que cubre aspectos relevantes en un sistema productivo. La PAC ha facilitado un suministro alimentario amplio, produciendo de forma (microeconómicamente) eficiente unas materias primas para la alimentación interna, sanas y baratas, que permiten una contención del proceso inflacionario y unos salarios más bajos para la población⁷. A pesar de la pérdida relativa de importancia de la agricultura, aún constituye

⁷ Claro que puede argumentarse que ésta podría ser más barata a través del comercio internacional, pero si ya en el Tratado de Roma se consideraba la producción de alimentos como una variable estratégica y que se quería mantener, es importante que cumpla su función de forma eficiente.

una actividad significativa en el aparato productivo de los países y contribuye a mantener un tejido productivo más equilibrado. Su demanda es relevante para la producción industrial y los servicios de la CE, y, aunque con diferencias entre los diversos países, está facilitando la obtención de importantes divisas y absorbe una parte significativa de la población activa en una época de fuerte recesión del empleo. Facilita, además, una distribución más extensiva de la población en el territorio y un mantenimiento más adecuado del espacio. La CE necesita reformar la PAC, pero no va a estar dispuesta a poner en peligro los importantes elementos positivos que le proporciona su agricultura. No se debe tirar al niño con el agua sucia del baño.

3.2. Las reformas de la PAC

La transformación profunda de las bases de la PAC establecidas en los años 60 se inició ya al principio de los 80 y continúa en la actualidad. En ella se pueden distinguir tres etapas:

En la *primera etapa*, que comprende hasta 1985, se pretendió principalmente congelar los gastos que comportaba la PAC o, cuando menos, romper con la tendencia alcista que venían registrando en aquellos años. Para ello, era necesario evitar el crecimiento de la producción. Con este objetivo se redujeron los precios de sostenimiento, se introdujeron las cuotas para la producción de leche y se endurecieron las cuotas que ya se venían aplicando a la producción del azúcar desde el origen de la PAC, y se pusieron en marcha las tasas de corresponsabilidad para los cereales.

Estas medidas se acompañaron de una revisión de la política de estructuras realizada en 1983-84 y con nuevos planteamientos presentados en el Libro Verde sobre la PAC (1985), que introdujeron ciertas modificaciones en la política de estructuras, como la de reemplazar las directivas socioestructurales de 1972 por el conocido Reglamento 797/85 (Etxezarreta, Rossel y Viladomiu, 2989). Se mantuvieron las ayudas para mejorar las condiciones productivas y las destinadas al establecimiento de jóvenes agricultores y se incrementaron de forma significativa las partidas presupuestarias destinadas a los programas de formación. Pero los objetivos prioritarios revisados eran notables por su nuevo énfasis en restaurar los equilibrios del mercado, al mismo tiempo que comenzaban a manifestar interés en aspectos tales como el mantenimiento de comunidades rurales via-

bles y la conservación y protección del medio ambiente. Las novedades se concretaron en las condiciones que se exigían a la hora de conceder ayudas —las mejoras para las cuales se solicitaba la ayuda no debían suponer incrementos en la producción de productos excedentarios— y en la posibilidad de utilizar las inversiones para diversificar las actividades de las explotaciones al margen de la producción agraria. Se establecieron por tanto subvenciones a las inversiones destinadas a potenciar el turismo, la artesanía y la transformación y elaboración de alimentos en las explotaciones agrarias. Por otra parte, se reforzaron las Indemnizaciones Compensatorias, los programas regionales específicos y se agilizó el reglamento 355 sobre Comercialización y Transformación de productos agrarios con el objetivo de acelerar la realización de las producciones.

En la *segunda etapa*, que comprende el período 1985-91, se tomaron una serie de medidas de gran importancia que consolidaban el significativo giro de la PAC. En el ámbito de la política de precios e intervención de mercados se intentaron mejorar las medidas de control de la producción que se manifestaban insuficientes para hacer frente al crecimiento de los gastos (estabilizadores). La incapacidad para controlar los gastos del FEOGA condujo a lo que llamaremos la dimensión “negativa” o restrictiva de la política de estructuras y a la reformulación de dicha política para adaptarla a un contexto estabilizador. A partir de 1987 se adoptan medidas destinadas a facilitar la reducción de la producción, aunque esta nueva orientación no supuso anular las líneas anteriores encaminadas a fomentar la modernización agraria. Se van aprobando nuevas normas que suponen ayudas para fomentar la reconversión y extensificación de la producción, las ayudas destinadas a la retirada de tierras (*set-aside*), al cese anticipado de la actividad agraria (pre-jubilación) y, más tarde, las ayudas destinadas a fomentar las zonas forestales.

Paralelamente, y también en 1988⁸, se realizó una reforma en el funcionamiento de los Fondos Estructurales, es decir, una transformación en el funcionamiento del conjunto de los tres Fondos de la Comunidad con finalidad estructural: Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), Fondo Social Europeo (FSE) y FEOGA-Orientación. Se procedió a una consideración integrada de los recursos estructurales y a una ampliación presupuestaria para que pudiera contemplarse la problemática de los países menos desarrollados de

⁸ Se aprueba en 1987, pero comienza a funcionar en 1988.

Europa. Se pretendía que los Fondos Comunitarios actuaran conjuntamente a la hora de resolver una serie de problemas socio-económicos existentes en los países miembros. La reforma de los fondos estructurales supuso una revisión de sus prioridades, mecanismos y tipos de cofinanciación e instrumentos de política económica de todas las políticas estructurales. De entre estos temas, se eligió el desarrollo rural (al destacar el objetivo 5b). Pero el FEOGA-Orientación no sólo había de cubrir este aspecto sino que intervenía en el desarrollo de las zonas menos desarrolladas (Objetivo 1) y en la aceleración de la adaptación de las estructuras agrarias (Objetivo 5a).

Las medidas correspondientes al Reglamento 797/85 y sus consiguientes modificaciones están ahora consolidadas en la Regulación (CEE) N.º 2328/91 de Julio de 1991, la cual incorpora todas las medidas estructurales del Objetivo 5(a) excepto las que se refieren a la comercialización y manufactura de productos agrarios, los aspectos forestales y de pesca.

Pero los cambios más significativos de esta etapa se sitúan en el nivel del discurso comunitario, que destaca la necesidad de considerar los problemas de la agricultura en un ámbito más amplio, tomando como referencia el mundo rural en lugar de como, hasta entonces, estrictamente los aspectos agrarios. Ya en 1985, con la elaboración del informe sobre "Las perspectivas sobre la Política Agraria Comunitaria", conocido como Libro Verde, la Comisión adopta los nuevos enfoques que se dan a la problemática agraria. El desarrollo agrario va a ser sustituido por el desarrollo rural y la mejora de las rentas agrarias por la potenciación de la pluriactividad-pluringresos. Más tarde, con "*El futuro del mundo rural*", de 1988, se perfila aún con mayor claridad la opción de un desarrollo del mundo rural no basado en la actividad agraria.

La nueva lógica de la PAC, especialmente de la política estructural, ya no se basa en la ampliación de las explotaciones y la intensificación de la producción, sino en la reducción de costes, la extensificación y las mejoras cualitativas en la producción, que van en la misma línea de los esfuerzos de la política de precios y mercados para reducir los excedentes de producción y los niveles de polución generados por la agricultura intensiva. Asimismo, se considera la pluriactividad y los pagos por "mantenimiento del medio ambiente" como solución parcial a los bajos ingresos agrarios y a los límites que imponen a las oportunidades de producción.

Además, y ya al final de esta etapa, arranca con intensidad la consideración de la dimensión medio ambiental de la actividad agraria y su necesaria incorporación a la reforma de la política agraria en curso. En 1988 se publica el Informe de la Comisión sobre "*Agricultura y Medio Ambiente*" (Com(88)final) donde se destaca el problema medioambiental del desarrollo agrario.

Las nuevas preocupaciones sobre el desarrollo rural y el medio ambiente, la respuesta de los agricultores a la reforma de la PAC y en especial a las nuevas líneas de política estructural, así como el aprendizaje de los mecanismos y funcionamiento de la pluriactividad, son los problemas que surgen a lo largo de estos años.

Pero el nuevo enfoque de los problemas rurales y la opción por la utilización de una decidida política de estructuras para facilitar el desarrollo rural no se ha traducido en un cambio importante de las aportaciones presupuestarias. El presupuesto del FEOGA-Orientación es escasamente el 5% del total que mueve el FEOGA y a pesar de su crecimiento en los últimos años, este porcentaje no ha variado. Su incidencia en el comportamiento de los agricultores tiene que ser, por tanto, necesariamente inferior a la que tiene la política de precios.

Además, las actuaciones estructurales se llevan a cabo en países comunitarios con recursos estrictamente nacionales o en régimen de cofinanciación con recursos comunitarios o nacionales. Es decir, a diferencia de lo que ocurre a la hora de dar salida a los excedentes que se financian bajo el principio de solidaridad financiera, en el caso del FEOGA-Orientación cada país debe aportar un porcentaje (para España normalmente entre el 50 y el 75%) de los recursos que quiera destinar a cualquiera de los programas estructurales que se pongan en funcionamiento. Los países miembros tienen la última palabra a la hora de determinar si estas medidas entrarán en vigor y los niveles de compensación que los agricultores obtendrán al acogerse a las diferentes líneas. Las diferencias en la aplicación de las medidas estructurales son muy significativas. A título de ejemplo, señalemos que en 1989 el programa de retirada de tierras no funcionaba ni en Portugal ni en Dinamarca y que los niveles de compensación eran 600 ecus por hectárea retirada de la producción en Holanda, 220 ecus en Luxemburgo, entre 100 y 120 ecus en las zonas desfavorecidas españolas y de 170 a 300 ecus/ha. para superficies en regadío.

Dado que España se adhirió a la Comunidad al iniciarse esta etapa, a los elementos propios a la reforma se añaden los derivados

de la etapa de transición y adaptación consecuencia de los acuerdos del Tratado de Adhesión. En consecuencia, los agricultores españoles han experimentado, y están experimentando, de forma conjunta los efectos de la adhesión, de la entrada en funcionamiento de la PAC y de su reforma.

La reforma de los ochenta manifestó sus límites con relativa rapidez. De hecho, las reformas introducidas parten de una serie de hipótesis que no siempre se han manifestado ciertas. Así, se parte de la idea de que una disminución del nivel de precios garantizados se traducirá en una caída de la oferta. Pero en la práctica, la caída del precio de un producto estimula la búsqueda de una producción alternativa y, si ésta no es fácil de hallar, los agricultores, en muchos casos, responden de forma "perversa", es decir, en vez de abandonar la producción, la aumentan al máximo para mantener sus ingresos que se han visto diezmados por la disminución de los precios y por el encarecimiento relativo de los inputs que utilizan. Otra hipótesis que no se ha manifestado correcta es que la retirada de tierras se traducirá en una disminución significativa de la producción. En la práctica, las hectáreas afectadas por el *set-aside* no han supuesto una disminución sustancial de la producción, debido a que han retirado las superficies menos productivas, algunas de las cuales muy posiblemente casi no se trabajaban.

En conjunto, a lo largo de 10 años de reforma de la PAC, los límites introducidos para unas producciones y la caída de rentabilidad de otras han resultado en un rápido crecimiento de la producción de aquellos productos no sometidos a ningún tipo de restricción o con niveles de rentabilidad superiores.

Los casos más vistosos son los de las oleaginosas y la carne de vacuno. La congelación de los niveles de producción de leche al aplicarse las cuotas, son la base del rapidísimo crecimiento de las producciones de carne. Inicialmente se pensó que este aumento súbito de la producción de carne era coyuntural y se debía a las matanzas de vacas a las que había conducido la aplicación de las cuotas. Sin embargo, en los últimos años se continúa asistiendo a un crecimiento constante de los excedentes cárnicos. Así mismo, la caída de la rentabilidad de la producción de cereales explica el aumento rapidísimo que ha experimentado la producción de oleaginosas. La producción de oleaginosas de la CE no alcanzaba, en 1979, los 3 millones de Tm., superando los 12 millones diez años después.

Esta capacidad de adaptación de la agricultura europea a los nuevos condicionantes de la PAC reformada ha generado nuevas

tensiones internacionales y la necesidad de una redefinición constante de la política agraria como lo han demostrado las largas negociaciones y los Acuerdos de la Ronda Uruguay del GATT. Como hemos indicado antes, la libre entrada de oleaginosas en los mercados europeos fue la contrapartida que la CE debió aceptar para conseguir la aceptación por EEUU de la PAC, pero, con la actual producción de oleaginosas en Europa, esta compensación actualmente vale bien poco. EEUU ha ido perdiendo importancia como proveedor de la CE: en 1980 le vendieron 11,5 millones de Tm. mientras que en 1991 eran sólo 5,1 millones, a pesar de que la CE se había ampliado incorporando a España, uno de los grandes importadores de granos estadounidenses.

Desde el inicio de la Ronda Uruguay del GATT en 1986, las tensiones agrarias entre EEUU y la CE se han ido sucediendo, obligando a la Comisión a estudiar y proponer a los países miembros una serie de medidas que combinasen las necesidades de la Reforma de la PAC con las exigencias de las negociaciones del GATT.

En marzo de 1992 el GATT condenó las prácticas proteccionistas europeas y dio la razón a los EEUU, que habían denunciado la ilegalidad de las subvenciones comunitarias a la exportación. Para forzar a Europa a limitar su producción de oleaginosas a los niveles deseados por EEUU, Washington amenazó con aumentar las tasas de productos que importaba de Europa e iniciar una guerra comercial con el viejo continente.

En este contexto se sitúan las propuestas que se fueron confeccionando desde principios de los 90 bajo la iniciativa del Comisario de Asuntos Agrarios, el irlandés Mac Sharry y que se plasmaron en su versión final en 1992 al ser aprobadas por el Consejo. Constituyen la tercera, y por ahora la última, fase de la reforma.

El espíritu básico de la reforma reside en la voluntad de proceder al gradual desmantelamiento de la política proteccionista construida en torno al sector agrario. Es decir, avanzar hacia un ajuste a las condiciones de los mercados, hacia la disminución del proteccionismo agrario y la liberalización del comercio. El núcleo central de esta reforma consiste en sustituir el sistema de los stocks reguladores, con precios garantizados y compromiso de adquirir la totalidad de la producción, por una ayuda directa a los productores. Los precios en el interior de la CE irán cayendo hasta situarse próximos a los de los mercados mundiales, pero se concederá una compensación o prima a los productores. Esta disminución de precios ha de permitir realizar exportaciones a países terceros sin necesidad de

ayudas directas conocidas como restituciones a las exportaciones. Este sistema inicia su funcionamiento en la campaña 93/94 y se aproxima al sistema clásico de los *deficiency payments* (pagos diferenciales), con la peculiaridad de que las compensaciones se calculan según la producción que se venía realizando en las 3 últimas campañas y no acepta incrementos de producción a indemnizar en el futuro.

En su origen, se señaló la necesidad de avanzar hacia un sistema de ayudas directas a la renta orientadas a apoyar principalmente a los pequeños agricultores (en los borradores de las propuestas de Mac Sharry se proponía el proporcionar ayudas directas a las rentas sólo a los pequeños productores). Se indicaba de forma insistente que el sistema de protección basado en una política de garantía de precios había comportado una gran concentración de las ayudas en los grandes productores. A mayor producción, mayor subvención. Por tanto, la Comisión era especialmente sensible en detectar las respuestas que los agricultores estaban dando a la nueva orientación de la política agraria, en especial las nuevas medidas estructurales, así como a avanzar hacia una definición de una PAC más justa, equitativa y redistributiva.

Sin embargo, el sistema de compensaciones que se ha establecido finalmente no se modula en función del nivel de renta de los agricultores, ni tiene efectos redistributivos, sino que se trata de una ayuda que guarda relación directa con la producción que venía realizándose y se concede a todos los productores⁹. A la hora de introducir las últimas modificaciones de la PAC, la proyección internacional y las presiones de los grandes grupos de productores han prevalecido por encima de la racionalización de un sistema agrario más equilibrado.

Las medidas establecidas no se aplican de igual forma en los diferentes productos. En concreto, suponen una drástica disminución de los precios y cantidades de intervención y la exigencia de dejar sin cultivar un porcentaje determinado de la tierra anteriormente cultivada de cereales, y disposiciones similares para los productos ganaderos, en el marco de una serie de medidas que afectan la regulación de las principales Organizaciones Comunes de Mercado. Además, se han establecido algunas medidas de acompañamiento, políticas estructurales dirigidas a potenciar la

⁹ Solamente se diferencia en que los pequeños productores no están obligados a dejar un cierto porcentaje de la tierra de cultivo en barbecho.

disminución y extensificación de la producción (potenciación de jubilaciones anticipadas, ayudas a la extensificación, congelación de tierras, repoblaciones forestales, utilización de tierras con fines ecológicos o recreativos) y la concesión de ayudas para la protección del medio ambiente, del paisaje y de los recursos naturales.

Estas medidas complementarias operan en régimen de cofinanciación con el Estado miembro que decida adoptarlas (son de carácter voluntario) y se superponen a las medidas estructurales que en los años anteriores habían entrado en funcionamiento, dirigidas ya a los mismos objetivos.

El sistema establecido puede disparar el crecimiento de los gastos presupuestarios comunitarios retornando a los problemas que comportaron las reformas de los 80. A no ser que se opte por rebajar drásticamente el nivel de vida de los agricultores europeos, los gastos que se derivarán de las compensaciones directas no tienen por qué ser menores que los resultantes del sistema de stocks reguladores (Loyat, 1992)¹⁰.

Por otro lado, las medidas de 1992 no parecen haber servido para superar el conflicto con EEUU o para desbloquear las negociaciones en el seno del GATT. Los acontecimientos del mes de noviembre de 1992 supusieron un claro recrudecimiento de las tensiones y la política de Clinton no parece facilitar los acuerdos. A *grosso modo*, sus exigencias se concretaban en que los países de la CE deben limitar las ayudas a las exportaciones y a la producción, congelar imperativamente la producción y aceptar unas importaciones mínimas obligatorias provenientes de los Estados Unidos¹¹. EEUU pretende encorsetar así la agricultura europea evitando su proyección mundial y obligar a los países miembros de la CE a aceptar una cuota de participación obligatoria en la realización de la producción estadounidense.

¹⁰ En base al modelo de simulación ECAM se estima que el mantenimiento de las rentas de los agricultores europeos supondrá un importantísimo crecimiento de los gastos comunitarios, del orden de los ocho mil millones de ECUS anuales (LOYAT, 1992).

¹¹ Así, por ejemplo, el conflicto de las oleaginosas debe solventarse aceptando no superar una superficie máxima de 5.128.000 ha. destinadas a su producción en la campaña 1995-96 y poner en barbecho un porcentaje de las superficies. Además, se establece la obligatoriedad de importar un 3% de productos estadounidenses a partir de 1994 y al cabo de seis años este porcentaje deberá alcanzar el 5%.

Los acontecimientos recientes parecen indicar que la última reforma de la PAC va a requerir nuevos cambios próximamente y que los agricultores deberán mostrar una capacidad creciente de adaptación a un contexto cambiante.

Esta dinámica está también en la base de un profundo cambio en la preocupación por el desarrollo rural y en la concepción del mismo en las condiciones de fin de siglo. Dada la importancia que ello tiene en la actualidad dedicamos a este aspecto el apartado siguiente.

4. NUEVOS ENFOQUES SOBRE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL

Fruto del conjunto de fuerzas internas y externas a las que nos hemos referido, se introduce una amplia y profunda transformación en la consideración y planteamientos sobre el medio rural.

Respecto a las fuerzas internas:

— La concentración de la producción agraria en unidades productivas de dimensión creciente y la nueva tecnología empleada en el sector han ido reduciendo muy sensiblemente la población activa que las actividades agrarias pueden absorber. La situación actual de excedentes y fuerte competencia en los mercados mundiales, en una coyuntura de precios decrecientes, intensifica estos efectos sobre la evolución de la agricultura de los noventa. Va disminuyendo continuamente y en cifras muy significativas la capacidad de absorber población activa de la agricultura, tendencia que va a acentuarse en el futuro.

— Las oportunidades de trabajo fuera del sector que existieron en las épocas de crecimiento y el atractivo del modo de vida urbano, junto con el fracaso en la equiparación de rentas y los graves problemas económicos que las nuevas condiciones están generando en las explotaciones familiares más débiles, han provocado la desaparición de muchas explotaciones. Por lo tanto, el medio rural, que hasta muy poco tenía su base material en la actividad agraria se encuentra ahora con que ésta no absorbe la población suficiente para constituir núcleos rurales sostenibles.

— A nadie se le oculta que las medidas de ajuste al mercado establecidas para la actividad agraria a las que hemos hecho referencia anteriormente, tendrán un efecto negativo para las explotaciones menos competitivas. Ya en 1987, la Comisión admitía que las medidas restrictivas propuestas pueden perjudicar

más a las explotaciones que son económica y estructuralmente más débiles y que es necesario introducir algunas medidas correctoras de carácter diferencial para que los pequeños agricultores tengan un futuro (Com (91)100 Final). La acentuación de las medidas restrictivas a la producción desde entonces y en la reforma de 1992 —con muy débiles medidas correctoras de carácter diferencial— no puede hacer más que aumentar las dificultades de las pequeñas y de muchas medianas explotaciones. La crisis de la agricultura familiar se ha visto fuertemente acelerada.

Esta situación de expulsión de mano de obra no es nueva en la agricultura. Viene produciéndose desde el inicio de la industrialización y se intensifica con la modernización del agro tras la II Guerra Mundial. Durante todo el período de expansión industrial de posguerra, el excedente de mano de obra de la agricultura encontraba empleo fuera del sector. Pero es la situación externa la que ha cambiado radicalmente a partir de la crisis económica de los 70, con altas cifras de paro en la industria y el medio urbano. La población activa ya no es necesaria en la agricultura, pero tampoco tiene a dónde ir. Por lo que hemos de considerar también el impacto de algunos elementos externos al proceso productivo agrario:

Respecto a los elementos externos:

— La falta de empleo, el paro masivo en medios industriales y la percepción de que constituye una situación permanente hace que diversos estamentos sociales y políticos vuelvan la vista al campo —como tantas otras veces— para ver si desde allí puede mejorarse algo la situación. Es a partir del tema del paro que se comienza a considerar con intensidad y entusiasmo el desarrollo rural, del que básicamente se espera que retenga población en el campo: que la población se quede en los pueblos —idealmente que vuelva a ellos— y no aumenten los parados urbanos. Incluso se han hecho intentos, no demasiado exitosos, de incitar a la población parada de las áreas urbanas para que volviera a las áreas rurales. Es aquí donde fundamentalmente hay que buscar el origen de la nueva preocupación, del renovado interés en el ámbito rural. Y este interés sigue creciendo a medida que aumenta la percepción del paro como un fenómeno estructural.

“La degradación de la situación del empleo en las zonas industriales tradicionales y el freno a la concentración urbana en la mayor parte de los países desarrollados, debe conducir hoy a favore-

cer el mantenimiento en el medio rural del mayor número posible de sus habitantes permanentes, incluso a que acojan a nuevos habitantes y tender a un nuevo equilibrio entre las grandes ciudades y las zonas rurales” (Leupolt, 1977).

“Hemos entrado en un período de gran desempleo... que tiene consecuencias graves en varios aspectos... sus consecuencias son diversas para los distintos grupos de población... y pueden ser devastadoras y terribles... En mi visión todas estas personas encuentran trabajo en el campo, en pequeñas explotaciones o en otras ocupaciones rurales...” (Samberg, 1979).

— La cambiante percepción del espacio. Es ya antigua la preocupación de los países industriales por los desequilibrios territoriales, aunque era más teórica que el sujeto de medidas concretas y eficientes de política económica como lo prueba la pobreza de sus resultados. A estas inquietudes, en años recientes, se han añadido otras nuevas con incidencia especial en los planteamientos sobre el medio rural. Por un lado, la creciente importancia que se viene concediendo —también bastantes veces más retórica que real— a los problemas medio ambientales, y su preocupación por el mantenimiento del espacio; por otro, la nueva percepción urbana del espacio como un ámbito de aprovechamiento no directamente productivo sino como proveedor de otros elementos valorados por las sociedades ricas, tales como un cierto equilibrio espacial de la población, el reconocimiento de que la población rural puede desear permanecer en sus lugares de origen o la población urbana trasladarse al medio rural, el aprovisionamiento de espacio para su disfrute en el tiempo libre o por razones paisajísticas. Es decir, que el espacio pasa a ser menos importante por su capacidad productiva y a ser valorado por otros elementos que requieren una consideración muy distinta de la que ha dominado hasta la actualidad.

Se parte ya claramente de que el agricultor desempeña, o al menos podría y debería desempeñar, dos funciones básicas de forma simultánea: una actividad productiva agraria y, a su vez, una actividad de protección del medio ambiente y de desarrollo rural (Com 91(100)Final). Para estimular las actividades no productivas se plantean las medidas estructurales en términos de diversificación de la producción, ayudas a actividades no agrarias, a la repoblación forestal y al medio ambiente, a las que ya se ha hecho referencia.

Estos últimos elementos, con ser relevantes, probablemente no hubieran tenido en sí mismos la fuerza necesaria para inducir una

transformación en la consideración del medio rural con la fuerza con que se plantea desde fines de los setenta. Es la simultaneidad de estos nuevos planteamientos con el grave problema del paro lo que facilita una interpretación positiva del medio rural. Es al generalizarse y hacerse permanente el paro cuando se redescubren los problemas que genera el abandono del sector, el desequilibrio espacial, etc, como apoyo y racionalización del papel que se espera pueda jugar el medio rural para suavizar algunas consecuencias del desempleo. En síntesis: la agricultura moderna no absorbe ya la población suficiente para asegurar la vitalidad de los núcleos rurales, una gran parte de la agricultura familiar no es necesaria desde el punto de vista de la producción pero se desea su mantenimiento en el medio rural, el conjunto de la economía no tiene capacidad para absorber la mano de obra que expulsa el sector agrario, los desequilibrios territoriales se han acentuado y las capas medias de la población requieren el aprovisionamiento del espacio rural para objetivos no productivos. Es necesario remodelar el uso del espacio y, al mismo tiempo, que absorba a parte de la población activa que no podrá encontrar empleo en la industria y el ámbito urbano. La población rural debe mantenerse en el medio rural y, si es posible, absorber nuevos residentes procedentes de las zonas urbanas. Estas son las referencias básicas que delimitan el contexto de la política para el medio rural a final del siglo.

La renovada funcionalidad del medio rural, además, habrá de lograrse dentro de ciertos parámetros socio-económicos entre los que se desenvuelve la economía en la actualidad. Unos debidos a opciones específicas, otros impuestos por la dinámica social.

Entre los primeros se ha de mencionar la opción por el mantenimiento de la explotación familiar agraria como organización social dominante en la agricultura. Desde el Tratado de Roma, los dirigentes de la CEE manifestaron la opción por este sistema de producción frente a otras formas productivas. La vasta transformación realizada en la agricultura desde entonces no ha alterado esta opción de principio, sino que se reafirma explícitamente en múltiples ocasiones (véase, por ejemplo, el documento comunitario "*El Futuro del Mundo Rural*" (op. cit.). Esta opción es relativamente inevitable teniendo en cuenta que en 1990 la CE cuenta aún con más de 8 millones de explotaciones familiares, por lo que su rápida eliminación en las condiciones actuales es impensable. No por ello deja de ser bastante contradictoria con la estructura productiva real: menos del 20% de las explotaciones producen más del 80% del pro-

ducto total, el 6% de las de cereales representan el 50% de la superficie cerealista y el 60% de la producción, un 15% de las explotaciones lecheras produce el 50% de la leche de la CE y el 10% de las ganaderías detenta el 50% de la cabaña bovina. Los ingresos por la producción agraria, por tanto, son extremadamente asimétricos y muchas explotaciones perciben ingresos muy bajos.

Este planteamiento implica la aceptación de una visión dual de la agricultura y el medio rural, donde unas explotaciones grandes y eficientes, muy profesionalizadas y con poca mano de obra, producen mucho —el ámbito de la producción agraria—, y un número mayor de explotaciones sobreviven con agriculturas bastante marginales y una combinación pluriactiva de actividades e ingresos —ámbito del “desarrollo rural”—. Cabe preguntarse si esta dicotomía cada vez más nítida será capaz de cubrir sus dos objetivos.

De los segundos, los parámetros socio-económicos impuestos por la dinámica social, cabe destacar la importancia de las líneas generales de la política económica —los esquemas neoliberales actuales— que implican la reducción de la intervención y el apoyo público directo a la vida económica, la posición central que entre los objetivos de política económica ocupa el control de la inflación y la preocupación por el nivel del gasto público. Estos aspectos suponen que la tendencia a la disminución del apoyo público al sector se reforzará, que se querrá controlar a la baja el precio de los productos agrarios y que se tratará de reducir el gasto público dirigido a la agricultura. Si a ello añadimos las tendencias a la reducción del porcentaje dedicado a la agricultura dentro del presupuesto comunitario, podemos concluir que las posibles soluciones que se hallen para el mantenimiento de la población en el medio rural además tendrían que absorber pocos fondos del erario público.

4.1. Desarrollo rural y pluriactividad

Las estrategias que actualmente se consideran más adecuadas para resolver los problemas que hemos señalado en el párrafo anterior giran en torno a los conceptos de Desarrollo Rural Integrado (Etxezarreta, 1988) y de Pluriactividad. Básicamente se refieren a la conveniencia de lograr el desarrollo rural mediante esquemas de actividad económica de base territorial, por los que se potencie la dinamización de los recursos existentes en la misma, suponiendo no sólo el aprovechamiento de los recursos humanos sino también

la utilización de los recursos fundiarios y financieros disponibles para estimular todas aquellas actividades que puedan tener lugar en el medio rural. Ello permitiría la obtención de ingresos suficientes para un nivel de vida satisfactorio.

Estos esquemas generalmente implican que las familias que vivan, o deseen vivir en el medio rural, obtengan un nivel adecuado de ingresos por medio de la combinación de múltiples actividades, tanto de índole agraria como de cualquier otro tipo, aprovechando las oportunidades que brinde el medio rural o creándolas y autoempleándose. Estas múltiples actividades son realizadas por los diversos miembros de la familia y pueden ser de diversa índole sin que necesariamente hayan de consistir en empleos permanentes o regulares¹². Al contrario, se considera positiva la combinación de diferentes actividades con requerimientos de tiempo parciales que, conjuntamente, proporcionan trabajo e ingresos a la familia. Esta combinación de actividades familiares es lo que ha venido a denominarse PLURIACTIVIDAD —pluriactividad de actividades económicas que implican fuentes de ingreso múltiples—. Ya no se plantea tanto la paridad entre las rentas agrarias y las de los demás sectores, sino el que muchas familias obtengan una renta familiar adecuada por el ejercicio de múltiples actividades.

La pequeña y mediana agricultura familiar constituye una actividad especialmente adecuada para integrarse en este esquema. Siendo con frecuencia insuficiente para proporcionar los ingresos necesarios para la vida de una familia, o para absorber la mano de obra disponible en la misma, puede, sin embargo, constituir la base de un núcleo familiar desde el que se ejerzan diversas actividades combinables con aquella. De hecho, desde tiempos inmemoriales, los agricultores utilizan estas formas de organización económica. Por ella, las familias rurales pueden quedarse en sus lugares de origen, potenciando su desarrollo. En teoría, la misma fórmula podría valer para atraer al campo a la gente en paro de las ciudades e incluso a personas empleadas con gusto por la vida rural.

En la actualidad se considera que la agricultura familiar, combinada con la industrialización difusa y otras actividades, contribuirá

¹² De hecho, éste es el elemento que diferencia lo que se ha venido denominando "Agricultura a Tiempo Parcial", en la que el agricultor combina el trabajo en su explotación con empleos estables y regulares en la industria y los servicios, de las formas actuales, en que el carácter de las actividades no agrarias es mucho menos permanente y estable.

a mantener y consolidar las comunidades rurales, estimulará su actividad y dinamismo y podrá dotarlas de una alta calidad de vida que les permitirá retener, incluso atraer, población. Entre las actividades más adecuadas para esta combinación destacan particularmente el turismo y actividades de ocio, las que permiten el desarrollo de las comunicaciones y la informática, las que pueden dar lugar el mantenimiento y mejora de la infraestructura, la revitalización de la vida local, el aprovisionamiento de los servicios sociales, así como las de formación necesarias para estas nuevas tareas.

Encontrar soluciones siguiendo esta línea tiene un interés no sólo económico, en tanto que supone una mejor utilización de los recursos, sino también político ante la situación difícil del empleo y la intensificación de los problemas en el campo que genera la reforma de la PAC. Si, además, en razón del tipo de modelos que se propugnan, basados principalmente en la iniciativa y el esfuerzo familiar, se logra que se establezcan con bajo recurso al erario público supondría un logro considerable. No es extraño que este tipo de esquemas posean actualmente un gran atractivo para los dirigentes políticos y sociales. Contrastar tan halagüeñas perspectivas con la realidad es una tarea necesaria y pendiente.

5. CAMBIOS EN LA COMPOSICION SOCIAL DEL MEDIO RURAL

La nueva situación de la agricultura significa que sus apoyos tienen que basarse en grupos sociales más amplios que en el pasado. Los agricultores reconocen crecientemente la necesidad de contar con aliados en otros grupos sociales lo que implica que la política agraria tiene que ser adaptada adecuadamente para satisfacer los intereses de estas alianzas. Las demandas de estos otros grupos son diversas y no necesariamente, ni frecuentemente, consistentes entre sí. Incluyen demandas de nuevos empleos no agrarios en las áreas rurales que permitan a la población permanecer en sus lugares de origen, mejores infraestructuras físicas y sociales, protección y mejora del medio ambiente, oportunidades educativas y de tiempo libre, participación en los asuntos sociales... La formación gradual de nuevas alianzas y el desarrollo de nuevos movimientos sociales tiene consecuencias para la organización territorial y funcional del Estado. La práctica de dejar que la política agraria sea definida por los intereses agrarios junto con los Ministerios de Agricultura ha si-

do ya cuestionada, si bien aún no ha sido reemplazada por nada más coherente. Los intereses de los consumidores, los intereses ambientales y los intereses de la mayoría de la población rural —actualmente con muy poca relación con los aspectos agrarios— se están articulando para legitimarse y participar en la política agraria, lo que indica un papel creciente de las organizaciones regionales y locales, frente a una disminución de la importancia de las estructuras “*profesionales*”. De la misma forma, esto requiere considerable flexibilidad en las nuevas medidas estructurales para satisfacer a la variada realidad rural de Europa.

El hecho que se haya situado la diversificación, el medio ambiente y la pluriactividad en la agenda política refleja, sin duda, los cambiantes valores en que se basa la política rural y las fuerzas económicas y sociales que la guían. No obstante, la aparente coincidencia de algunas fuerzas económicas y políticas clave no debe conducir a pensar que han desaparecido importantes áreas de desacuerdo y conflicto que pueden aflorar a medida que las nuevas políticas se consolidan. Entre ellas hay que considerar:

— Los poderosos intereses de la agricultura tradicional, presta a luchar por mantenerse. De hecho, se refuerzan con el argumento de que los efectos de las políticas anteriores ya son conocidos y predecibles, mientras que no se conocen las consecuencias de los nuevos enfoques. En general, las organizaciones que representan a los grandes agricultores defienden los sistemas de apoyo tradicionales basándose en “las empresas familiares”, “el profesionalismo”, “la eficiencia técnica” y “la dedicación exclusiva”.

— Los agricultores con explotaciones más modestas que demandan apoyos específicos para las mismas, con propuestas como la de diferenciar precios para distintos tipos de explotaciones y políticas estructurales específicas. Las diferencias entre ambos grupos se acentúan a medida que la política de precios y mercados se endurece y da lugar a conflictos a medida que los recursos se trasladan de unos tipos de política a otros. De hecho, la propuesta inicial de cambio de la PAC de Mac Sherry en Febrero de 1992, que favorecía más a los pequeños agricultores, fue alterada de manera sustancial antes de la aprobación final para acomodar los intereses de los grandes agricultores que ejercieron fuertes presiones para ello.

— Problemas entre agricultura y consideraciones ambientales. A los agricultores no les convence que les consideren “jardineros de la naturaleza” en vez de “productores de alimentos”. La separación de objetivos “conservacionistas” de los que reflejan

el “desarrollo” no ha sido una división acertada. Algunos agricultores cuestionan la tendencia de designar áreas rurales de atención especial, como los parques nacionales, o las medidas anti polución que se les imponen. También en ámbitos más amplios se cuestiona la designación de áreas específicas para el desarrollo frente a la necesidad de buenas prácticas ambientales y económicas generalizadas. Quizá las ideas de “desarrollo rural sostenible” ofrezcan alguna esperanza de que los aspectos ecológicos y agrarios puedan combinarse adecuadamente, pero, por ahora, los conflictos existen e incluso pueden intensificarse al cambiar la distribución de los recursos.

— El papel de los “locales” y los de “fuera” presenta otra área de conflicto en aquellas comunidades que reciben residentes de otras zonas, especialmente de las urbanas, que pueden pretender incidir en la vida local apareciendo como oponentes a las aspiraciones de mayor control democrático de los naturales del área. En ocasiones, puede percibirse una clara división entre los “*locales de toda la vida*” y los “*intrusos de fuera*” (caso del municipio francés donde los residentes veraniegos denunciaron a la policía a un agricultor por hacer ruido a las diez de la noche con su cosechadora mientras éste trabajaba con urgencia para recolectar antes del inicio de las tormentas). Los dos polos de la sociedad rural tienen distintas percepciones de la vida y el desarrollo rural, están en distintas posiciones para beneficiarse de las nuevas oportunidades o para sufrir nuevas limitaciones respecto a la política de vivienda, transporte, educación y formación. Existe también el peligro de que los nuevos residentes pretendan controlar la política local para potenciar sus intereses.

— Hay que tener en cuenta también que los valores pueden ser distintos en las diversas regiones. Como la mayor parte de las medidas estructurales requieren también de financiación nacional, tales diferencias pueden crear problemas. Por ejemplo, las cuestiones medioambientales se perciben con más intensidad en el Norte que en el Sur de la UE. Por ello, las primeras áreas están mejor situadas para beneficiarse de la financiación de la CE en estos aspectos.

— Las posibilidades de actividades no agrarias en ámbitos rurales puede diferir fuertemente entre distintas áreas. Áreas con buenos sistemas de altos niveles de educación y formación, comunicaciones e infraestructuras estarán mucho mejor situadas para ejercer otras actividades económicas. Las de-

mandas de gastos en tales infraestructuras puede potenciar la rivalidad entre regiones¹³.

Está claro que, por muchas razones, la distribución de los beneficios de la política rural puede no ser equilibrada lo que requiere realizar un importante esfuerzo para canalizar los conflictos que las nuevas políticas puedan producir. Los intereses económicos de los agricultores tienden a perder importancia en la Europa actual y crecen los de otros ámbitos relacionados con el medio rural: empresas agro-alimentarias, consumidores, ambientalistas y contribuyentes. De hecho, se da una creciente coincidencia de objetivos entre ambientalistas, consumidores y contribuyentes, que reflejan predominantemente las opiniones de una clase media articulada y urbana y cuya alianza es actualmente importante y creciente. Pero ignoran con frecuencia las condiciones reales de las áreas rurales y los procesos reales de desarrollo rural, por los que llevan muchos años trabajando los rurales tradicionales. Es un reto aprovechar las oportunidades que ofrecen estas nuevas fuerzas sin, por ello, adentrarse en un esquema que sólo refleje la concepción del medio rural de los urbanos que muy a menudo es egoísta, romántica, y tradicional, en lugar de proyectarla hacia el futuro como comunidades eficientes y dinámicas. Las políticas rurales que reflejan individualismo y una visión muy estrecha de lo empresarial pierden de vista el punto esencial de que son precisamente los valores colectivos y humanos los que han mantenido muchas áreas rurales frente a la adversidad. Las políticas que tratan de establecer una visión estrecha de los valores ambientales o paisajísticos corren también el riesgo de convertir el medio en un museo paralizado, un lugar del pasado en vez del futuro, un lugar para el ocio urbano más que para la sociedad rural. Este desafío es el que las políticas rurales deben tratar de resolver.

¹³ Este último punto no es ni mucho menos una nimiedad, un litigio entre vecinos que pueda resolverse en organismos estatales de arbitrio. Recordemos, por ejemplo, que uno de los principales argumentos del discurso político que ha utilizado la centrífuga y xenófoba Liga Norte en Italia para emprender su fulgurante ascenso electoral ha sido precisamente denunciar el coste para el norte de los eternos planes de actuación especial y las ayudas estatales y comunitarias al Mezzogiorno.

BIBLIOGRAFIA

- CEE (1990): *La situación de la agricultura en la Comunidad*. Informe 1990. CEE.
- ETXEZARRETA, M. (1988): *Desarrollo Rural Integrado*, Serie Estudios, 50, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA), Madrid.
- EXTZEZARRETA M., ROSSEL, J. y VILADOMIU, L. (1989): "El replanteamiento del proteccionismo agrario y la política de estructuras". En *Información Comercial Española*, 666, Febrero, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.
- ETXEZARRETA; miren et al (en prensa): "La agricultura familiar frente a la nueva política comunitaria". MAPA. En prensa, Cap. 2.
- INIA (1993): *RTD + D Overview of Spanish Programmes and priorities in the field of Agriculture, Agroindustry and Fisheries*. Presentado al AD-HOC RECO-AIR meeting de la CE, 8/7/93. Secretaría CIT-INIA. Mimeo.
- LEUPOLT, M. (1977): "Integrated Rural Development". En *Sociología Ruralis*, Vol. XXVII, 1-2, pp. 13.
- LOYAT, J. (1992): "La réforme de la politique agricole communautaire: une évaluation pour le modèle ECAM". En *Economie rurale*, 211, Septiembre-Octubre, París.
- SAMBERGS, A.E. (1979): "Nuevo empleo rural: Una visión y sus posibilidades." En *Agricultura y Sociedad*, 13, Octubre/Diciembre, MAPA, Madrid, p. 181.
- VILADOMIU, L. (1987): *La inserción de España en el complejo soja mundial*. Colección Estudios. MAPA. Madrid.

7. POLITICA AGRARIA EN EL DIA DESPUES¹

Luis Vicente BARCELO, Raúl COMPÉS
y José María GARCIA ALVAREZ-COQUE
Departamento de Economía, Sociología y Política Agraria
Universidad Politécnica de Valencia

RESUMEN:

Este artículo argumenta que el acuerdo del GATT rubricado en Marrakech debería representar un giro radical en la estrategia del Estado con respecto al sector agroalimentario. Los autores afirman que este giro se fue verificando mientras la reunión se desarrollaba. Los autores se centran en plantear cuáles son los nuevos desafíos de la política agraria después de la Ronda Uruguay, sobre todo en lo referente al papel del Estado.

Los autores consideran cuatro las áreas temáticas en las cuales los Estados deberán concentrar sus atenciones, que son las siguientes: (1) La redefinición de las políticas agrarias internas en los países desarrollados; (2) La integración económica internacional y el eventual dilema regionalismo-multilateralismo; (3) Las relaciones entre el mundo desarrollado y el mundo en desarrollo; (4) La todavía posible incidencia (y reincidencia) de fuentes remanentes de distorsión en el comercio internacional. Así pues, más que evaluar los efectos económicos (cuantitativos y cualitativos) de la Ronda Uruguay, la preocupación de los autores se centra en aclarar sus implicaciones para la política agraria.

1. INTRODUCCION

En las últimas décadas, el comercio internacional de los productos agroalimentarios ha estado profundamente distorsionado

¹ Este trabajo ha aparecido con el mismo título en n.º 734 de Información Comercial Española. Su publicación en este volumen se hace con el consentimiento expreso del editor.

por las intervenciones gubernamentales en los mercados de importación, los subsidios a la exportación y las múltiples prácticas comerciales que han provocado el aislamiento de los mercados nacionales.

Sobre la necesidad que había de introducir al sector agroalimentario en las disciplinas del GATT existe poco margen de desacuerdo hoy en día. En el frente interno, las transferencias implicadas en las políticas agrarias de los países de la OCDE alcanzaron los 350 mil millones de dólares en 1992, la mayor parte de los cuales (un sesenta por ciento) procedían de los consumidores al pagar unos precios más elevados que los internacionales (OCDE, 1993a). Estas enormes transferencias han sido de dudosa eficacia para el objetivo que inicialmente persiguen, que es el de defender las rentas de los agricultores, y sólo una proporción de esos recursos, evaluada en un 60 por cien, llega a sus teóricos beneficiarios (Roningen y Dixit, 1989; Blandford, 1990). Los “desperdicios redistributivos” de la política de sostenimiento comprenden a todas las rentas “transferidas” a múltiples agentes como los operadores comerciales que intervienen en la gestión de los mercados, las industrias proveedoras de insumos y también las empresas de distribución que ejercen un control sobre el precio en origen (Blandford et al. 1994). Otro ejemplo de ineficacia en la transferencia de renta al agricultor es la distorsión sobre los precios mundiales de los alimentos que resultan deprimidos por la acción de los subsidios a la exportación. Aunque ello podía resultar positivo para muchos países en desarrollo importadores netos de alimentos, no cabe duda que existen otros métodos, menos aleatorios y más directos, para transferir recursos a los agricultores de los países ricos y a los consumidores de los países pobres.

Pero no hemos escrito este artículo para explicar, por enésima vez, las ventajas de un acuerdo agrícola en el GATT. Muchos estudios ya lo han hecho convincentemente, mediante el uso de modelos de comercio internacional (Hertel, 1990; Goldin y Knudsen, 1990; Anderson y Tyers, 1991; Nguyen et al, 1993, OCDE, 1990, 1993b). En realidad, sería ingenuo a estas alturas defender o atacar un acuerdo ya alcanzado, como el firmado en Marrakesh, en abril de 1994. Tampoco es nuestra intención describir el contenido del Acta en lo concerniente a la agricultura, pues existen buenas síntesis explicativas del mismo (Milán, 1994; Timmermans, 1994). Ni

pretendemos, como en otras ocasiones (García Álvarez-Coque, J.M. 1993, Avellá y García Álvarez-Coque, 1994), entender la racionalidad de las posiciones negociadoras de las principales potencias comerciales. Las negociaciones de la Ronda Uruguay demostraron que las reformas no proceden de la simple identificación y posterior corrección de deficiencias técnicas en el articulado del GATT. Los compromisos no caen del cielo sino que reflejan los intereses de los principales protagonistas de las negociaciones (Tangermann, 1990, Guyomard et al, 1994). Estas fueron desarrolladas durante un prolongado período de siete años, y sólo se alcanzó un acuerdo cuando el descontento de las principales potencias comerciales con respecto de sus propias políticas agrarias era más evidente que los costes políticos de la reforma.

Este artículo intenta, en cambio, mirar hacia el futuro, en el sentido de que el acuerdo alcanzado representa un nuevo punto de partida que requiere un giro radical en la estrategia del Estado con respecto al sector agroalimentario. En realidad, el cambio de actitud de los Gobiernos de los países desarrollados se fue verificando de forma paralela a la culminación de la Ronda Uruguay y en cierto modo contribuyó a su éxito. En las próximas páginas nos preocupamos en plantear cuáles son los nuevos desafíos de la política agraria después de la Ronda Uruguay. Anticipamos que las negociaciones internacionales, lejos de deslegitimar la actuación gubernamental en la agricultura, refuerzan su papel. La Ronda Uruguay estableció un consenso, reflejado en el articulado del GATT, sobre las prácticas permitidas y sus límites en el ámbito del comercio internacional. Pero el margen de maniobra de los Gobiernos para influir en su agricultura, incluso en su competitividad, sigue siendo elevado.

El debate sobre el papel del Estado en la agricultura seguirá discutiéndose en cuatro áreas temáticas que serán objeto de atención en el futuro. La primera abarca la redefinición de las políticas agrarias internas en los países desarrollados. La segunda, la integración económica internacional y el eventual dilema regionalismo-multilateralismo. La tercera, las relaciones entre el mundo desarrollado y el mundo en desarrollo. La cuarta y última, la todavía posible incidencia (y reincidencia) de fuentes remanentes de distorsión en el comercio internacional. Así pues, más que evaluar los efectos económicos (cuantitativos y cualitativos) de la Ronda Uruguay, nuestra preocupación se centrará en aclarar sus implicaciones para la política agraria.

2. LAS VIEJAS Y LAS NUEVAS POLITICAS AGRARIAS

Los Gobiernos de los países desarrollados siempre han querido enfrentar el problema de las rentas agrarias, es decir, su disparidad relativa con respecto a la percibida por los otros sectores económicos, con la máxima autonomía, en cada circunstancia. Ello ha llevado a sus Gobiernos a adoptar aquellas políticas de sostenimiento de las rentas de los agricultores que minimizaran los costes políticos. Pero los economistas, desde hace ya tiempo, habían impugnado el modelo de protección tradicionalmente seguido en la mayoría de los países desarrollados. La evidencia de los hechos, constatada en un reciente informe de la OCDE (1994), indica que las disparidades de renta y riqueza dentro del sector agrario en los países industrializados se han visto agravadas por el impacto de las políticas de sostenimiento. Aunque esta afirmación puede ser matizada según la situación particular de cada país, parece claro que las políticas de apoyo a los precios se han concentrado en productos típicamente producidos por las grandes explotaciones, que disfrutaban de elevadas economías de escala y de unas mayores capacidad de endeudamiento y grado de concentración en la propiedad de la tierra. Al mismo tiempo, las políticas de precios han posibilitado que un número cuantioso de agricultores encuentren atractivo permanecer de alguna forma en el sector, pero más bien dentro del modelo "agricultor marginal/agricultor a tiempo parcial". La política de precios ha avalado ambos modelos de producción, en detrimento de un estrato de medianas explotaciones familiares. Si la protección ha permitido que muchas familias no abandonasen la agricultura definitivamente, sólo unas pocas, las vinculadas a las grandes explotaciones de productos protegidos, han sido capaces de capitalizar empresarialmente los beneficios de la protección.

Pero no sólo los hechos, sino la propia teoría, se ha encargado de desautorizar las prácticas proteccionistas. La existencia de distorsiones domésticas y la presencia de objetivos "no económicos" no supuso en realidad un verdadero desafío teórico a las ventajas de libre comercio. Las teorías de la intervención óptima desarrolladas en los cincuenta y sesenta (Corden, 1957; Johnson, 1965) no subrayaron la necesidad de la protección como medio de corrección de distorsiones en los mercados internos de factores, sino más bien defendían la utilización de políticas internas. El argumento de la "seguridad alimentaria" ya quedó deslegitimado en parte a finales de los setenta en una Comunidad Económica Europea generadora de

excedentes agrícolas. Sólo quedaba el argumento teórico de la presencia de distorsiones externas como justificación para la protección en frontera como política "first-best". Este argumento ha sido la guía de la actuación de los Estados Unidos en el GATT en la Ronda Uruguay y la explicación del énfasis que dicho país ha puesto en la arancelización y en la eliminación de los subsidios a la exportación. A mediados de la década pasada, más de un 40 por ciento del apoyo a los agricultores norteamericanos servía simplemente para "contrarrestar las pérdidas económicas generadas por las prácticas proteccionistas de otros países industrializados" (Roningen y Dixit, 1989). Con el acuerdo agrícola del GATT ya firmado, pierde fuerza el mejor argumento teórico que justificaba la política de precios como instrumento de defensa de las rentas agrarias.

Las negociaciones agrícolas del GATT entre las grandes potencias exportadoras, los EEUU, la UE, el Japón y el Grupo Cairns, desembocaron en un "acuerdo débil" o "light", como lo refleja la reducción arancelaria acordada del 36 por ciento en promedio, muy inferior a los postulados iniciales de los países más librecambistas en los prolegómenos de la Ronda Uruguay. Más que por la magnitud de la reducción del apoyo a la agricultura, el acuerdo agrícola debe ser valorado porque obliga a un replanteamiento de la filosofía de apoyo a la agricultura. Si algo es novedoso en el mundo de las relaciones agrarias internacionales es la codificación de las medidas de política agraria. De entrada, las restricciones cuantitativas al comercio quedan fuera de lo permisible en el código. El resto de instrumentos pueden catalogarse como medidas recogidas en las cajas "ámbar" o "verde" según estén sujetas a o exentas de los compromisos de reducción.

Un criterio clave para catalogar a una política como "ámbar" o "verde" ha sido su grado de influencia en los incentivos a la producción. Si puede demostrarse que una medida no estimula la producción, desincentiva el consumo o restringe el comercio, puede entonces considerarse como "desconectada" de la producción. Si una política se califica de "desconectada", al menos por su incidencia a corto plazo en las decisiones productivas, deja de ser un problema en las negociaciones internacionales. El acuerdo agrícola del GATT, en su anexo 2, especifica los criterios que debe cumplir toda política que pretenda ser excluida de los compromisos de reducción. Dicho anexo y su lista de políticas permitidas se convierte en el índice ideal para un manual de la política agraria del futuro, constituida por medidas como los programas gubernamentales de

servicios, la formación de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria, la ayuda alimentaria interna, la ayuda a los ingresos desconectada, la asistencia para el reajuste estructural (retiro de productores, detracción de recursos, ayudas a la inversión), los programas ambientales y la asistencia regional.

Todas las medidas anteriores han quedado legitimadas en el articulado del GATT y abren un amplísimo campo de opciones para la política agraria, llevándola al terreno de la política interna. El proceso de implantación de estas nuevas opciones es todavía lento, aunque en la Unión Europea están cobrando un creciente protagonismo con los nuevos paquetes estructurales (Sumpsi, 1993). La Ronda Uruguay sólo ha servido para introducir estos nuevos parámetros, que tardarán en consolidarse debido al limitado alcance de los compromisos de reducción arancelaria, apoyo interno y primas de exportación. Pero la progresiva apertura al exterior del sector agroalimentario, en ésta o en próximas Rondas de negociaciones, hará ineficaces a gran parte de los programas de sostenimiento de los precios basados en compras de intervención, ayudas a la transformación de productos agrícolas, cuotas de producción y subvenciones a la exportación. La existencia de barreras exteriores es un requisito para el éxito de dichos programas, a no ser que se acepte incurrir en un gasto presupuestario excesivo. Con apertura exterior, sólo las medidas de "green box" serán sostenibles, independientemente de las condiciones de los mercados internacionales.

Aceptando que sólo las políticas "desconectadas" tienen legitimidad en el GATT, no es menos cierto que el nuevo articulado no resuelve todos los problemas de competencia leal en el comercio internacional. Más adelante nos referiremos a las nuevas "zonas grises", cuya clarificación es una asignatura pendiente de futuras negociaciones. De hecho, el que un tipo de ayuda sea catalogada como "desconectada" depende de que ello convenga a los intereses políticos en escena. Ni siquiera parece evidente que las ayudas directas previstas en la reforma de la PAC debieran haber sido incluidas en la "caja verde" del GATT y si ello ocurrió, debe considerarse un logro político de la Unión Europea. Y es que, al fin y al cabo, no puede considerarse como completamente desconectado de la producción un tipo de ayudas que afecta a la asignación de la superficie entre cultivos (precio de la tierra) y a la misma capacidad de los agricultores de mantenerse en el sector. No hay, pues, una frontera racional entre lo que puede ser clasificado o no como distorsión comercial. Si los EEUU aceptaron que las ayudas directas de

la PAC se incluyeran en la "green box", ello formó parte del intercambio político que permitió un equilibrio de Nash en el juego estratégico entre las potencias comerciales que supuso la Ronda Uruguay.

3. REGIONALISMO Y MULTILATERALISMO

La culminación prácticamente simultánea de las negociaciones de la Ronda Uruguay y del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (NAFTA) vino a demostrar que los acuerdos regionales y multilaterales se complementan como dos elementos esenciales del sistema GATT. De hecho, los dos tipos de procesos de liberalización comercial se apoyan uno al otro. Aceptar que la liberalización comercial intraregional es compatible con el sistema GATT no es difícil, puesto que el propio acuerdo, en su artículo XXIV, avala los procesos de integración regional. No es tampoco difícil de entender que el acuerdo del GATT puede contribuir a acelerar los procesos de integración regional.

Si la agricultura fue hasta la cumbre de Marrakesh exceptuada de las disciplinas del GATT, también ha sido un elemento de discordia y una excepción en muchas negociaciones a nivel regional (Josling, 1993). Incluso en la propia CEE, con toda una Política Agrícola Común en marcha, la política agrimonetaria se ha encargado de "suavizar" la inestabilidad de precios a nivel de cada país que resultaría de una absoluta exposición a la competencia intra-regional. Las diferentes condiciones estructurales de los sectores agrarios de los países miembros de un bloque regional es fuente de resistencias políticas hacia la liberalización comercial por parte de los grupos afectados en aquellos países peor dotados en infraestructuras o cuyas condiciones físicas y naturales no les facultan para competir sin protección (Barceló y García Álvarez-Coque, 1994).

Frente a estas dificultades, los países miembros de un bloque regional podrían optar por excluir del acuerdo comercial a sectores "sensibles" de la agricultura. También podrían intentar construir Políticas Agrarias Comunes, coordinando sus subsidios a los insumos agrícolas y sus sistemas de apoyo a los precios, aunque ésto también se ha revelado difícil, sobre todo en ausencia de una armonización de la protección en frontera. Una tercera alternativa, ensayada por el NAFTA, sería la de liberar las barreras intra-regionales

y permitir políticas nacionales internas de apoyo a la agricultura que no fueran incompatibles con el sistema GATT.

Sea cual sea la opción elegida, el acuerdo agrícola del GATT se ha convertido en la nueva guía directriz de cualquier negociación en un ámbito regional. La arancelización, por ejemplo, supone una buena base de partida para la eliminación de barreras comerciales intrarregionales y la armonización de la protección exterior en las nuevas Uniones Aduaneras. La definición de prácticas permitidas que supone la "green box" simplificará futuras negociaciones, evitando la confusión creada en los procesos históricos de armonización de políticas. Paradójicamente, el acuerdo agrícola del GATT a nivel multilateral estimulará la inclusión de la agricultura en los acuerdos regionales, al dejar de ser este sector un "caso aparte", al menos desde el punto de vista jurídico.

4. EL ACUERDO AGRICOLA Y SU IMPACTO EN LOS PAISES EN DESARROLLO

Como hemos visto, la Ronda Uruguay supone un cambio radical en las reglas del juego que compromete a la utilización de los derechos aduaneros como única medida de protección en frontera. Aunque la negociación "de facto" fue protagonizada por las tres grandes potencias, EEUU, la Unión Europea y el Japón, la idea extendida al inicio de la Ronda era que ésta incluiría una negociación entre los países industrializados y en desarrollo, promovida precisamente por el carácter multisectorial de la Ronda (Bhagwati, 1991). Este esquema de negociación presuponía una cierta flexibilidad para llegar a acuerdos, en la medida en que las concesiones en unos sectores se intercambian con las de otros. Sin embargo, muchos países en desarrollo, presionados por la crisis fiscal y de deuda externa, ya acometieron reformas radicales de su comercio agropecuario durante la década de los ochenta y principios de los noventa, mientras los países industrializados se debatían entre el acuerdo y el no acuerdo. Los procesos de liberalización unilateral han sido defendidos con insistencia por el Banco Mundial (Krueger et al 1990) por la corrección que impone sobre el llamado "sesgo antiagrario" resultante de las viejas estrategias de Industrialización por Sustitución de Importaciones.

El acuerdo agrícola de la Ronda Uruguay impide la posibilidad de una "vuelta atrás" en el proceso de liberalización. El "trato espe-

cial y diferenciado” se plasmó en una cierta flexibilidad en el cumplimiento de los compromisos de reducción (artículo 15 del capítulo agrícola del Acta) pero siempre dentro del principio de la arancelización (conversión de todas las barreras al comercio en aranceles) y del respeto a los techos arancelarios consolidados en las ofertas nacionales.

Otra cuestión bien distinta es la relativa al impacto que los compromisos de reducción arancelaria de los países desarrollados tendrán sobre las exportaciones agrarias de los países en desarrollo. En principio, es comprensible la preocupación de los países exportadores beneficiarios de preferencias comerciales de la Unión Europea, es decir, los cubiertos por el Sistema Generalizado de Preferencias, la Convención de Lomé y los protocolos mediterráneos. Los compromisos de reducción arancelaria afectan a los techos arancelarios consolidados NMF (Nación Más Favorecida) y ello reducirá el margen de preferencia de los países beneficiarios de concesiones con respecto a los países no preferenciales. De ahí la insistencia de algunos países como Marruecos para obtener nuevas preferencias comerciales, en la renegociación de los protocolos comerciales con la Unión Europea. Sin embargo, algunos estudios han demostrado que las preferencias comerciales no han sido determinantes del crecimiento de las exportaciones de los países beneficiarios, las cuales se han visto influidas con mayor intensidad por las políticas cambiaria y macroeconómica domésticas (Yannopoulos, 1986; García Alvarez-Coque y Bautista, 1994). Las preferencias comerciales suelen aplicarse a productos de escaso interés para los países en desarrollo. Y cuando ello no ocurre, son generadoras de cuasi-rentas que se diluyen en las élites agrarias e industriales que detentan el poder económico. Por tanto, ha existido una “mitología” alrededor de las preferencias arancelarias que convendría evitar, puesto que confieren a los países desarrollados una ventaja política en sus relaciones con los países en desarrollo, al tiempo que estos últimos pierden una independencia que debería prevalecer en las relaciones comerciales internacionales.

En realidad, los países desarrollados intentan minimizar el coste político del impacto que una concesión arancelaria puede provocar sobre los productores internos del bien afectado. Sin embargo, la reducción arancelaria multilateral introduce un nuevo factor de presión política sobre la Unión Europea y los EEUU, que pueden verse obligados a conceder nuevas preferencias comerciales a sus áreas de influencia.

Mientras tanto, los productores comunitarios de “commodities”, es decir, de productos no diferenciados que pueden ser cosechados en cualquier parte del planeta, temen la “competencia desleal” de aquellos países en desarrollo cuya legislación laboral mantiene los salarios reales a un bajo nivel. Para un agricultor europeo de avanzada edad, no resulta sencillo admitir el libre comercio como “Pareto-eficiente”, aún si entendiera este concepto. Ni es fácil que se deje convencer por los resultados de modelos de equilibrio general como el WALRAS, desarrollado por el Departamento de Economía de la OCDE, que concluyen que “la magnitud de la reasignación laboral requerida como resultado de la reforma de las políticas agrarias es muy reducida” y que “los salarios reales...en los sectores no agrarios aumentarán en todos los países de la OCDE excepto en Australia y Nueva Zelanda, en línea con la expansión de la industria y los servicios privados” (OCDE, 1990). Pero determinados individuos, explotaciones y áreas geográficas específicas pueden verse y se verán afectados adversamente por la reforma.

El acuerdo agrícola del GATT pudo entrar en la codificación de prácticas meramente comerciales, pero no ha cerrado la eterna discusión sobre la competencia leal de los países en desarrollo y sobre las medidas a adoptar por los Gobiernos de los países industrializados para apoyar a sus agricultores y a las zonas rurales “en riesgo”. Una vez más, la discusión se centra en definir el equilibrio entre medidas externas e internas que debe prevalecer en la política agraria.

5. LAS “ZONAS GRISES” DEL GATT Y EL PAPEL DEL ESTADO EN LA AGRICULTURA

Una vez alcanzado el acuerdo agrícola en el plano comercial, el centro del debate se traslada hacia nuevas “zonas grises”, que habrá que clarificar en el futuro. Al ser el comercio agrícola ahora algo más libre, los productores de la Unión Europea se quejan más que nunca de la “competencia desleal” de los países en desarrollo. Legislación laboral más flexible, normas de calidad y fitosanitarias menos estrictas, reglamentación ambiental más laxa, políticas cambiarias de depreciación persistente, son aspectos de los países en desarrollo que alimentan nuevas demandas de protección o, al menos, de armonización de las políticas internas y de las instituciones nacionales como una condición previa para el libre comercio. No vamos a entrar a criticar la legitimidad de las posturas que reclaman

la igualación de los incentivos públicos a la competitividad, lo que llaman los economistas anglosajones el "level playing field". Sin embargo, la experiencia de los procesos de integración económica ha demostrado la enorme dificultad de los intentos de armonizar la multitud de elementos macroeconómicos y estructurales que condicionan la ventajas competitivas (Barceló y García Alvarez-Coque, 1994). Así, por ejemplo, el Tratado del Libre Comercio de Norteamérica no ha supuesto la construcción de estructuras políticas comunes demasiado rígidas. El Tratado permite las ayudas internas en la medida que no provoquen distorsiones sobre la producción y el comercio y las ayudas internas se someten a los compromisos que asume cada país miembro en el marco del nuevo GATT. Pero de ahí a armonizarlo "todo" existe un trecho. La armonización de normas relacionadas con la salud, la protección del consumidor y el medio ambiente sólo pudo acelerarse en la Comunidad Europea a través de la estrategia del reconocimiento mutuo de las normas nacionales y el establecimiento de "requerimientos esenciales".

La reivindicación más popular hoy en día por los agricultores comunitarios es la de que si los competidores de países terceros tienen una normativa más laxa en materias ambiental y laboral, ello debería conducir a derechos compensatorios contra las importaciones procedentes de dichos países. Una vez más, la demanda de protección en frontera se intenta justificar como medio de contrarrestar hipotéticas distorsiones en el exterior. El problema es que, en primer lugar, como hemos dicho, resulta políticamente difícil la armonización internacional de las instituciones que influyen en las condiciones de competencia. En segundo lugar, todavía más complicado es distinguir las demandas legítimas de armonización de normas institucionales de lo que no son más que nuevos argumentos proteccionistas espúreos, que conforman una verdadera caja de Pandora, como ya indicaba Bhagwati (1991) en el libro citado.

Pero no resulta difícil desenmascarar los nuevos argumentos proteccionistas, como lo hace recientemente Barceló (1994a) y de nuevo Bhagwati (1994). De hecho, como apunta este último autor, "las diferencias en las normas ambientales y laborales en las mismas industrias en distintos países reflejan legítimamente diferentes prioridades nacionales en sus objetivos". Desde esta perspectiva, la diversidad de las políticas domésticas, las instituciones y las normas nacionales es generalmente compatible con el libre comercio. Tampoco es evidente que las importaciones de los países menos desarrollados contribuyan a "proletarizar" a los trabajadores de los

sectores amenazados de los países industrializados, temor que procede de una visión pesimista (fatalista) de los famosos teoremas de Igualación de los Precios de los Factores y de Stolper-Samuelson. En realidad, como demuestran estudios empíricos recientes, revisados por Bhagwati (1994), los salarios de los trabajadores menos cualificados del mundo industrializado se han visto afectados mucho menos por el comercio que por la tecnología y el cambio tecnológico. La tasa de ajuste del sector agrario español, en términos de incremento de la productividad y pérdida de empleo vinculada al progreso tecnológico, ha sido muy rápida en las últimas décadas (García Álvarez-Coque, 1989). Estas tendencias generales hacen que el sector agrario español no sea capaz de retener empleo, haciendo que los problemas de envejecimiento y despoblamiento de las zonas rurales aparezcan como fruto de la dinámica interna del propio sector agrario, teniendo poco que ver con la desprotección de la agricultura.

Estas consideraciones nos llevan a una única respuesta para la política agraria del futuro que es la de volver a las políticas domésticas como instrumento de corrección de las deficiencias estructurales para una mejora de la competitividad. Así pues, el proteccionismo no puede venir justificado por la negligencia de los gobiernos en el manejo de la política macroeconómica o de las políticas estructurales. No puede volverse a incurrir en errores teóricos del pasado, destacados por Barceló (1994b), consistentes en no atacar directamente las distorsiones existentes en los mercados de factores, trabajo, capital y tierra, intentando en cambio atenuar la falta de competitividad mediante la política exterior. Es, pues, necesaria una actitud más activa del Estado en la corrección de las deficiencias estructurales que contribuya a ganar competitividad. Esta actitud es, desde luego, permitida e inducida por el nuevo GATT, al autorizar como válidas las medidas de asistencia al ajuste estructural y la inversión pública en infraestructura física y humana. Es un cambio de actitud que se empieza a notar en los gestores de la política agraria española y comunitaria.

6. LAS POLITICAS PERMITIDAS Y LA AGRICULTURA ESPAÑOLA

Entre las políticas permitidas tras la Ronda Uruguay del GATT se encuentran las estructurales y las que afectan a la organización

de los sectores. Ambas afectan a la competitividad del sector agrario y vienen siendo utilizadas tradicionalmente por los países europeos, incluso antes de la existencia de la PAC. Las primeras reducen los costes y posibilitan la mejora tecnológica, y las segundas hacen posible la consecución de objetivo —calidad, promoción, investigación— que en su ausencia son más difíciles de alcanzar. Vamos a ver como se desarrollan en España.

La adhesión de España a la CE ha puesto de manifiesto las debilidades estructurales y organizativas de nuestra agricultura. El período 1986-1992 se ha caracterizado por una salida masiva de mano de obra del sector agrario y por una pérdida de competitividad de nuestros productos reflejada en un deterioro de la tasa de cobertura de la balanza agroalimentaria (Compés, 1994). A esto han contribuido (negativamente) las trabas impuestas a las exportaciones en el Tratado de Adhesión y la sobrevaluación de la peseta consecuencia de la política monetaria y fiscal seguida durante esa época. Lo que se ha demostrado es que las ventajas comparativas tradicionales (derivadas de la dotación relativa de los factores) no explican adecuadamente los flujos comerciales. En el plano teórico esto ha sido explicado por Porter (1991), quien ha señalado los cuatro factores de la competitividad, entre los que, además de las condiciones de los factores, se encuentran la estrategia y la estructura, la organización, las condiciones de la demanda y los sectores conexos.

Para Porter, uno de los economistas estrella de los 80, el papel del gobierno en la competitividad no es directo, sino que actúa a través de los cuatro factores principales. En realidad, la importancia de ser competitivo no es ninguna novedad, aunque el crecimiento de la competencia en los mercados mundiales durante la década de los 80 haya aupado el discurso sobre la competitividad a lo más alto de las preocupaciones de economistas y políticos. Francia, en 1960, para adaptar su agricultura a la competencia que suponía el desarrollo del mercado común agrícola europeo, estableció las bases de su política estructural. Uno de los resultados de la estrategia francesa de ser muy intervencionista en estructuras —para intentar equiparar sus explotaciones a las de los países del norte de Europa— y en precios y mercados —siendo decisiva su participación en el crecimiento del entramado proteccionista de la PAC— ha sido el de convertir a Francia en la segunda potencia agroalimentaria mundial. Objetivamente, España no valoró adecuadamente el impacto que la competencia intracomunitaria iba a tener sobre el sector agrícola y, evidentemente, los futuros socios comunitarios tuvieron más interés

en magnificar el potencial exportador español derivado de sus bajos salarios y buen clima que en señalar sus carencias. El resultado es que España no se preparó adecuadamente para “jugar el Campeonato”, y además fueron nuestros competidores los encargados de establecer las reglas del juego.

Aunque es obvio que se podían y se pueden mejorar los cuatro vértices de la competitividad señalados por Porter, vamos a centrar nuestra atención en lo que respecta a la estructura. Aunque la aceptación que Porter suele hacer de la modificación de la estructura es la de reducir la concentración, en el caso de un sector tan disperso como la agricultura la actuación sobre la estructura debe tender a poner fin a tal dispersión. No se puede decir que la política agraria española no se haya preocupado por estas cuestiones. Durante el régimen franquista se destinaron ingentes recursos a las grandes obras de la colonización, el regadío y la concentración parcelaria, tal como hemos visto anteriormente. El desarrollo normativo que enmarcó estas actuaciones se fue pareciendo cada vez más al del resto de países europeos, tanto en sus objetivos como en sus instrumentos; aunque no en sus resultados. Ya en el régimen democrático se dió un respaldo formal a la (tan alabada en Europa) explotación familiar agraria y se regularon los arrendamientos rústicos.

Lamentablemente, ya en los 80, y a pesar de las numerosas leyes aprobadas, la agricultura española no había podido situarse al nivel estructural de la de los países europeos occidentales más avanzados. El problema económico de fondo era que la salida de mano de obra del sector agrario (ajuste) no iba acompañada de un incremento proporcional del tamaño de las explotaciones (reestructuración)².

CUADRO 1
Variación de la PAA y del nº de explotaciones

(%)	1962/72	1972/82	1982/89
Variación población activa	-28,9	-38,8	-15
Variación número de explotaciones.....	-10,3	-7,7	-8,3
Variación de su tamaño medio	+14,3	+4,8	+2,4

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de los Censos INE.

Seguía coexistiendo el minifundismo con el latifundismo, y los hijos de algunas de las explotaciones familiares más viables dirigían su carrera hacia la Universidad. Los agricultores encontraban cada

² En Barceló (1991), el lector interesado puede encontrar un análisis de este problema.

vez más difícil incrementar el tamaño de su explotación para contrarrestar la caída de sus márgenes. La compra de tierra se veía obstaculizada por su precio, excesivamente elevado; el arrendamiento, por la tradicional protección al arrendatario; y las fórmulas asociativas de cultivo en común, por la escasez de incentivos y el poco entusiasmo de los agricultores. Mientras, los mecanismos tradicionales de herencia se encargaban de ir minando la ya deficiente estructura, las disposiciones sobre la Unidad Mínima de Cultivo demasiado a menudo no se respetaban y, lo que es más grave por el coste previo y lo que implica de retroceso histórico, en algunas zonas de concentración parcelaria se comenzaba a pensar en la necesidad de iniciar trabajos de (re)concentración. Al hacer este balance, no deja de ser admirable, por un lado, la enérgica voluntad política y profesional de los franceses por modificar sus estructuras y, por otro lado, la capacidad de los alemanes de mantener mediante sus costumbres la dimensión empresarial de sus explotaciones a la vez que conservan su carácter familiar. Desgraciadamente, en España nos ha faltado tanto la capacidad política francesa (teóricamente imitable) como los usos y costumbres de los países del norte de Europa (difícilmente imitables).

El latifundio ha sido una cuestión específica de España difícilmente homologable a los problemas planteados por la gran explotación en otros países: la particularidad española ha radicado en el comportamiento de sus titulares. Uno de los numerosos (y malvados) chistes ingleses sobre los irlandeses dice, refiriéndose a las hambrunas del siglo XIX, que si en vez de irlandeses Irlanda hubiese estado poblada por holandeses, hubieran sido capaces de alimentar a Europa. Para los que han hablado de la aversión al riesgo de los grandes propietarios andaluces, extremeños o castellano-manchegos, ¿qué no se hubiese podido producir en sus explotaciones!. El problema del latifundio ha estado históricamente en la raíz de algunos de los enfrentamientos entre españoles y, tras el fallido intento de Reforma Agraria en la II República, fue abordado de forma menos radicalizada, pero no más exitosa, en el marco de la España de las Autonomías³.

³ La experiencia andaluza ha sido descrita y analizada por Sumpsi (uno de sus principales protagonistas) et al. en la comunicación presentada al I Congreso Nacional de Economía y Sociología Agraria celebrado en septiembre de 1992 en Zaragoza con el título "Evaluación del proyecto de Reforma Agraria de Andalucía".

Desaprovechada la “primera” oportunidad de preparar nuestra agricultura para el ingreso en la CE, España tuvo una segunda oportunidad durante el período transitorio desde 1986 hasta 1992. Lamentablemente, tampoco supo aprovecharla como hubiera sido deseable. Durante este tiempo, los responsables de la política agraria española se convirtieron en gestores de la PAC y en lo normativo se concentraron en desarrollar la política socioestructural comunitaria, básicamente con el objetivo de aprovechar la financiación procedente de Bruselas. Esta estrategia hubiera sido muy loable si la normativa comunitaria hubiese sido capaz de resolver todos nuestros problemas. Desgraciadamente, esto no ha sido así. La política de estructuras de la CE se diseñó pensando en los problemas específicos de los primeros países comunitarios. Posteriormente se ha ido modificando a medida que el número de socios ha ido aumentando y la propia integración comunitaria ha ido creando nuevos problemas. Pero si incluso países como Francia o Alemania mantenían su propia política y gastaban abundantes recursos propios, cuánto más España debía haber impulsado con fuerza la suya propia. La política más emblemática de este período fue el famoso Real Decreto (RD) 808/87 y su sucesor el RD 1887/91 que desarrollaban en España los Reglamentos (CEE) 797/85 y 2328/91 respectivamente. Por desgracia, ni siquiera esta apuesta española por la normativa comunitaria fue completamente exitosa, debido a la insuficiencia de recursos para atender las peticiones, lo que ha puesto en aprietos a algunos de los agricultores más dinámicos.

Con la llegada de Pedro Solbes al Ministerio de Agricultura se inició una nueva época cargada de planes de modernización que ha culminado con la elaboración de dos Proyectos de Ley que todavía no han sido aprobados por el Parlamento: el de Modernización de las Explotaciones y el de Organizaciones Interprofesionales.

6.1. El proyecto de ley de modernización de las explotaciones

El Proyecto de Ley de Modernización de Explotaciones Agrarias modifica normas importantes que afectan a la agricultura española: la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario (unidades mínimas de cultivo), la ley de Arrendamientos Rusticos (duración de los arrendamientos y creación de Juntas Arbitrales), el Estatuto de la Explotación Familiar Agraria y de los Agricultores Jóvenes (beneficios fiscales concedidos a agricultores jóvenes), e incluso, el Có-

digo civil (en retracto de colindantes). Veamos algunas de las cuestiones más polémicas que el proyecto suscita.

El Proyecto de Ley de Modernización de las Explotaciones tiene el mérito de intentar definir un modelo de explotación que los poderes públicos se comprometen a incentivar de forma prioritaria, pero corre el riesgo de convertirse en una “versión” de los Reales Decretos 808 y 1887 si los responsables de su aplicación ponen el énfasis en el apartado de ayudas, dejando en segundo plano su potencial reestructurador. La gestación y elaboración de esta norma está siendo controvertida; lo que por otra parte no es extraño, ya que la política socioestructural suele ser económicamente cara y política y socialmente conflictiva. Y esta última característica se acentúa en un país como España donde el sector agrario es muy heterogéneo, resaltando las diferencias territoriales y las que existen entre pequeñas y grandes explotaciones y entre agricultores principales y agricultores a tiempo parcial. El resultado ha sido una pugna política y entre organizaciones profesionales por definir el perfil de la “explotación prioritaria”.

6.2. ¿Qué explotaciones tiene que apoyar el Estado?

En el texto legal se considera que para que una explotación individual tenga la consideración de “explotación agraria prioritaria”, tendrá que posibilitar la ocupación, al menos, de una unidad de trabajo y la renta unitaria de trabajo que se obtenga de ella no podrá ser inferior al 40% de la renta de referencia ni superior a ésta. El titular de la explotación deberá ser agricultor profesional, poseer un nivel de capacitación agraria suficiente, tener entre 18 y 60 años, estar dado de alta en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social o en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos y residir en la comarca donde esté ubicada la explotación o en comarcas limítrofes.

Los dos elementos más interesantes de la discusión acerca de quiénes deberían ser los “elegidos” según la nueva ley giran en torno a los atributos (interrelacionados) de “familiar” y “profesional”. Para los partidarios de la explotación familiar —definida ésta en los términos convencionales de mano de obra empleada mayoritariamente familiar— el Proyecto de Ley no defiende este modelo al excluir de su articulado esta denominación, con lo que el grueso de las ayudas públicas se diluye en un colectivo en el que existen tam-

bién explotaciones donde predomina la mano de obra asalariada; en cualquier caso, lo que sí parece probable es que casi todas las explotaciones familiares van a ser prioritarias, pero no todas las prioritarias van a ser familiares.

La exigencia de que el titular de la explotación tenga que ser agricultor “profesional” tiene una gran trascendencia. Que las ayudas a la agricultura (entendidas de forma genérica) deban ir dirigidas a los titulares de explotación que se dedican de forma preferente a la actividad agraria es un punto de vista ampliamente extendido. Esta idea se ha plasmado en la jerga económico-legal en el concepto de “agricultor a título principal”, que es aquél “*cuya renta procedente de la explotación agraria es igual o superior al 50% de su renta total y que dedica a la misma más de un 50% de su tiempo de trabajo*”, tal y como lo establecía el RD 808/1987. Sin embargo, el Proyecto de Ley de Modernización no exige al titular de la explotación que sea “principal” sino “profesional”. Llegados a este punto hay que ser cuidadosos con el lenguaje para no dejarnos confundir por sus sutilezas y posibles malas interpretaciones.

Al agricultor profesional se le piden condiciones menos estrictas que al agricultor principal. En especial se relajan las condiciones de renta procedente de su explotación que deberá superar sólo el 25% de su renta total⁴. Detrás de esta modificación subyace el deseo político de ampliar el colectivo de titulares beneficiarios de las ayudas públicas “por debajo” (y “por la izquierda”), de forma que se puedan beneficiar también aquellos pequeños y medianos agricultores cuya explotación no les permite alcanzar los requisitos exigidos por la condición de “a título principal”, pero evitando que puedan colarse agricultores a tiempo parcial que no ejercen su actividad principal en el sector agrario. De forma aproximada, el colec-

⁴ Existe un antecedente de esta extensión en la propia normativa estructural comunitaria. En concreto, el Reglamento (CEE) 2328/1991 ya hace extensibles las ayudas a la inversión contempladas en su Título IV a “los titulares de explotaciones agrarias que, sin ser agricultores como actividad principal, obtengan al menos un 50% de su renta global a partir de las actividades agrícolas, forestales, turísticas, artesanales o de actividades relacionadas con la conservación del espacio natural realizadas en su explotación ... siempre y cuando la parte de renta procedente directamente de la actividad agrícola ejercida en la explotación no sea inferior al 25% de la renta global ... y el tiempo de trabajo dedicado a actividades ejercidas fuera de la explotación no sea superior a la mitad del tiempo de trabajo total del titular de la explotación”.

tivo de agricultores profesionales estaría formado por agricultores principales y por asalariados agrícolas con pequeñas explotaciones⁵.

La figura de la explotación asociativa prioritaria no ha despertado la polémica de su homónima individual pero contiene elementos que merecen una reflexión. En su deseo de favorecer el incremento de la dimensión física y económica de las explotaciones, la ley flexibiliza las condiciones para que una explotación asociativa pueda ser prioritaria. De esta forma tendrán la consideración de prioritarias aquellas explotaciones en las que la mayoría de los socios, o dos tercios de los que sean responsables de la gestión y administración, cumplan los requisitos enumerados, aunque cuando se trate de zonas con insuficiencias estructurales agrarias bastará con que un socio cumpla las condiciones enumeradas. Algunos ven en la posibilidad de que agricultores no profesionales puedan integrarse en explotaciones asociativas prioritarias un hueco por el que algunos propietarios de tierras, que a título individual no iban a merecer el calificativo de prioritarios, puedan acceder a los beneficios contemplados en la ley.

En el fondo de toda esta polémica acerca de quiénes deberían ser los beneficiarios de la política socioestructural subyace una “contradicción” auspiciada por la propia PAC. Mientras que no existen criterios selectivos de ningún tipo para recibir las “ayudas a la renta” contempladas en la reforma de la PAC —como ha señalado repetidas veces Carlos Tió, la Reina de Inglaterra es una de las principales receptoras de la prima al ovino—, se establecen numerosos requisitos para la concesión de ayudas públicas para la constitución de explotaciones agrarias viables. Del mismo modo, la creciente utilización de instrumentos e incentivos presupuestariamente costosos (ayudas a la inversión, beneficios fiscales, etc.) para conseguir los fines de la política estructural, contribuye aún más a alimentar la controversia acerca de sus beneficiarios, al hacer que sea valorada por los agentes económicos como si se tratara de una política de tipo social.

En el futuro, y a medida que la agricultura vaya perdiendo las especificidades que la han mantenido al margen de lo acordado pa-

⁵ Un examen detenido de la legislación socioestructural comunitaria, estatal y de las Comunidades Autónomas nos induce a pensar que se está banalizando el concepto de agricultor a título principal, al adaptarlo de forma arbitraria a la realidad política, sectorial o territorial en cada caso.

ra otros sectores en instituciones como el GATT, se irá poniendo de relieve la necesidad de ser más selectivo a la hora de conceder las ayudas a la renta y de elegir a los beneficiarios de las ayudas estructurales menos por su dedicación y más por la viabilidad futura de las explotaciones constituidas.

La heterogeneidad de la agricultura española hace que la discusión no se agote en el carácter familiar o profesional de la explotación a apoyar de forma preferente, sino que alcance el ámbito territorial. El proyecto de ley excluye de la condición de prioritarias a las explotaciones cuyos titulares no alcancen el 40% de la renta de referencia, así como a las que superen este umbral. Para algunas organizaciones profesionales, el límite inferior debería ser modificado a la baja y para otras, este límite inferior debería suprimirse, aunque parece lógico excluir a aquellas explotaciones pequeñas con escaso o nulo margen de viabilidad, siempre y cuando no puedan alcanzarlo con un plan de mejora. Pero la fijación del límite inferior no sólo plantea un problema social sino también un problema territorial. Dado que las productividades de la tierra y el trabajo difieren significativamente entre regiones y orientaciones estructurales, el establecimiento de un límite de renta inferior —del 40% u otro valor— para todo el Estado, a partir de una renta de referencia común, hace que el impacto autonómico sea muy desigual. En aquellas Comunidades con elevadas productividades del trabajo —como es el caso del Valle del Ebro o el litoral mediterráneo— son porcentualmente muchas las explotaciones que sobrepasan el listón inferior, mientras que en las Comunidades donde la productividad y la renta son menores —las islas y la cornisa cantábrica—, la mayor parte de las explotaciones quedarían por debajo, desvirtuando así la misma esencia de la ley⁶. Para evitar o reducir este efecto se contempla que, con carácter transitorio hasta 1998, las Comunidades Autónomas puedan ajustar el límite inferior a sus necesidades hasta el 30%. En el fondo del problema está la conveniencia de utilizar como parámetro la renta de referencia y no otro criterio de dimensión económica y física.

Entre los puntos acertados del Proyecto de Ley figuran la potenciación de ayudas a la instalación de jóvenes a título principal para contrarrestar la tendencia (casi imparable) al envejecimiento

⁶ Hay que tener en cuenta que, en 1989, la productividad del trabajo, medida según el Margen Bruto por Unidad de Trabajo Anual, en la Comunidad Autónoma donde era más elevada —Navarra— era más de 5 veces superior a la de la Comunidad donde era más baja —Galicia—.

del sector agrario español, con las nefastas consecuencias que para su competitividad y supervivencia supone si no se potencia la reestructuración. En este punto destacan por su novedad los beneficios fiscales que llegan a la reducción del 25% del rendimiento neto agrario en el IRPF durante los cinco años siguientes a la primera instalación. De las situaciones de preferencia para las explotaciones prioritarias destaca la asignación de cuotas u otros derechos de producción contemplados en las organizaciones comunes de mercado.

6.3. ¿Hay que flexibilizar los arrendamientos?

Como hemos señalado, el problema estructural de fondo de la agricultura española es la insuficiente reestructuración. Esta situación puede remediarse favoreciendo la compra de tierra, su arrendamiento o la creación de explotaciones asociativas.

Cuando el precio de la tierra es superior al que corresponde a su productividad, el arrendamiento es uno de los instrumentos más eficaces para lograr el aumento de dimensión de las explotaciones, ya que el canon de arrendamiento se aproxima bastante más a la productividad de la tierra. Desgraciadamente, durante los últimos años ha coexistido un crecimiento del precio de la tierra con una reducción de la superficie arrendada. Se trata de dos problemas que se pueden abordar de forma independiente pero que están interrelacionados. En el centro del debate está el efecto de la normativa que regula los arrendamientos rústicos, tal como antes se señaló.

La legislación española ha sido tradicionalmente muy proteccionista con el arrendatario por razones de índole económica y social. La Ley vigente desde 1981 estaba impregnada de ese espíritu proteccionista y el resultado ha sido una continuación de la regresión de los arrendamientos.

CUADRO 2
Evolución de los regímenes de tenencia

(%)	1982		1989	
	Sup. T.	SAU	Sup. T.	SAU
Propiedad	74,22	71,12	75,64	72,48
Arrendamiento	13,21	20,39	12,98	19,81
Aparcería.....	3,35	5,43	2,97	4,75
Otros	9,22	3,06	8,41	2,97
Total	100	100	100	100

FUENTE: Datos de los Censos Agrarios 1982 y 1989 (INE)

Al permitir que con la prórroga forzosa se llegase hasta los 21 años, muchos potenciales arrendadores han preferido dejar su tierra sin arrendar, reduciendo así la oferta de tierra en arrendamiento e incrementando su precio, o bien se han realizado arrendamientos “informales” (de campaña) no registrados. Como efecto indirecto, una parte de los demandantes de tierra en alquiler han optado por entrar en el mercado de la compra de tierra coadyuvando al incremento de su precio. El impacto negativo de la ley ha sido proporcional a la larga duración de la prórroga forzosa.

En la actualidad, con la salida importante de mano de obra agrícola que se ha producido en España durante el período 1986-1992, escasean los potenciales arrendatarios y abundan las tierras para arrendar. Ya no se puede mantener la tesis de que hay que proteger al arrendatario, porque de lo contrario, al expirar el contrato de arrendamiento se va a encontrar con problemas de tierra para arrendar. Sólo falta adecuar la normativa a las actuales circunstancias, venciendo los temores del arrendador a dar su tierra en arrendamiento y garantizando al arrendatario unos plazos compatibles con la recuperación de sus inversiones.

El Proyecto de Ley de Modernización de Explotaciones Agrarias introduce novedades respecto a la duración del contrato y las prórrogas legales. En este sentido, los contratos de arrendamientos rústicos a los que se refiere la Ley 83/1980, de 31 de diciembre, que se celebren a partir de la entrada en vigor de la Ley de Modernización de Explotaciones, tendrán una duración mínima de cinco años, aunque inicialmente se habían previsto tres. En la intención del legislador ha pesado la insuficiencia del período previsto para amortizar las mejoras en algunos cultivos. El arrendador podrá recuperar la finca al término del plazo contractual, sin sujeción a ningún requisito o compromiso, salvo el de notificarlo fehacientemente al arrendatario, al menos, con un año de antelación. En el caso de que el arrendador no haya recobrado la finca, se entenderá el contrato tácitamente prorrogado por tres años y así sucesivamente, pudiendo ejercitar al término de cada prórroga el derecho de recuperación, previa la notificación establecida. Por su parte, el arrendatario podrá dar por extinguido el contrato al término de cada año agrícola, notificándosele al arrendador con un año de antelación.

El planteamiento —económicamente ortodoxo— que subyace en la reforma introducida por el Proyecto de Ley de Modernización de Explotaciones, ha sido objeto de críticas por parte de algunas organizaciones profesionales agrarias partidarias de proteger aún más

al arrendatario. Sin embargo, si se quiere potenciar esta figura de ajuste estructural, la solución no pasa por desarrollar políticas que restrinjan la oferta de tierras en arrendamiento sino todo lo contrario y esto es tanto más importante en cuanto que las ayudas directas contempladas en la reforma de la PAC incentivan a los propietarios a "llevar directamente" sus fincas.

La mejor solución consiste en fijar una duración mínima de los contratos que permita realizar y amortizar las mejoras, dejando libertad a las partes para fijar una prórroga. Una duración mínima de cinco años parece satisfacer esos requisitos, aunque podría establecerse incluso un período mínimo según cultivos. Incentivar los arrendamientos que se hagan a un plazo mayor o igual de ocho años puede ser conveniente y además satisface a los más sensibilizados por la estabilidad del arrendatario.

Ahora bien, el impacto de la normativa sobre la dimensión de las explotaciones, que es, no lo olvidemos, el problema principal, sería mayor si fuese acompañado de medidas más enérgicas que facilitasen el abaratamiento del precio de la tierra, neutralizando algunas de las causas que hacen crecer de forma innecesaria la demanda y que congelan la oferta. Aunque algunas de ellas escapan incluso de las competencias del Ministerio de Agricultura, no hay que olvidar que en numerosas zonas de la España litoral o periurbana, allí donde crece la población y existen usos no agrícolas del suelo, los principales factores de bloqueo estructural son la escasa protección del suelo agrícola y la insuficiente disciplina urbanística.

Por otro lado, por su potencial efecto reestructurador, son positivos los beneficios fiscales que se contemplan para completar bajo una sola linde la superficie suficiente para constituir una explotación prioritaria y aquéllos tendentes a fomentar las permutas de fincas rústicas que tengan unas finalidades específicas. También es positiva la nueva regulación del derecho de retracto aplicable a los propietarios de fincas colindantes que sean titulares de explotaciones prioritarias.

6.4. ¿Asociacionismo versus agricultura familiar?

El fomento del asociacionismo agrario es uno de los objetivos clásicos de la política de estructuras. De esta forma se favorece el crecimiento económico de las explotaciones y la reducción de sus costes de producción. Explotaciones más grandes pueden ser ges-

tionadas de forma más eficiente; si realizan actividades comerciales de manera conjunta tienen mayor poder de negociación y están en mejores condiciones de integrarse en la cadena agroalimentaria. Recuérdense, no obstante, las críticas de Tamames (1965) a las que antes aludimos.

La legislación sobre mejora de explotaciones agrarias emanada de los reglamentos comunitarios contempla un paquete de ayudas e incentivos para favorecer el desarrollo de estas asociaciones. En la última reforma del RD 1887/91 se aumentan las ayudas dirigidas a las agrupaciones de servicios de ayuda mutua y de sustitución entre agricultores, a las agrupaciones de gestión de explotaciones, a las inversiones realizadas en común por los agricultores y a otro tipo de asociaciones profesionales agrarias.

Por su parte, el Proyecto de Ley de Modernización de las Explotaciones Agrarias contiene un paquete de ayudas al asociacionismo; a este efecto contempla la concesión de ayudas para financiar las inversiones en maquinaria y equipos agrarios realizadas por asociaciones de agricultores para su utilización en común. El fin de estas ayudas es el de posibilitar el uso más eficaz y racional de los medios de producción, así como la innovación tecnológica en las explotaciones agrarias. El ámbito de actuación de estas acciones se limitará a aquellas zonas en las que se consideren necesarias para la viabilidad económica y modernización tecnológica de las explotaciones agrarias. Por otro lado, en los territorios que se determinen en razón de la especial incidencia de las insuficiencias estructurales agrarias, se concederán primas específicas para incentivar la constitución de explotaciones asociativas prioritarias, sin embargo, no se concederán estas primas a las explotaciones asociativas que se constituyan por reagrupación de otra anterior fragmentada en un período inferior a cinco años.

En general, las medidas tendentes a incrementar el tamaño de las explotaciones por la vía del asociacionismo tienen una valoración positiva. Aunque en la agricultura no son tan frecuentes como en otros sectores de la economía los análisis coste-beneficio de estas políticas, su fomento parece no ser seriamente criticado por nadie, aunque se debería potenciar la evaluación del impacto de las ayudas y el análisis de los cambios económicos y sociales que implica su desarrollo.

Son conocidos los obstáculos que tradicionalmente han frenado el desarrollo de la explotación en común de la tierra. Al secular "individualismo" del agricultor español se une el cambio de relación

del agricultor con su tierra: la toma de decisiones y la gestión pasan a depender de otro. El agricultor se convierte “de hecho” en asalariado e incluso puede perder —de forma total o parcial— su puesto de trabajo. En la actualidad estos obstáculos son cada vez menores, puesto que son cada vez más numerosos los agricultores a tiempo parcial y éstos suelen estar más dispuestos a poner la gestión de su explotación en manos de terceros.

La última reflexión que nos suscita esta cuestión es el cambio (no sólo económico) que supondría un hipotético éxito de esta medida entre las explotaciones familiares. Al fundirse las explotaciones individuales en explotaciones asociativas crecería la agricultura (cuasi) capitalista en detrimento de la familiar. El sector agrario podría ser más competitivo, pero esto contradice el discurso teórico de apoyo prioritario a la explotación familiar. Unas explotaciones más grandes, cada vez más parecidas en la forma y en la gestión a sociedades anónimas, irían perdiendo la legitimidad que tienen las explotaciones familiares para reclamar el apoyo continuado de los gobiernos a las rentas de los agricultores y a sus inversiones y costes de funcionamiento.

6.5. Conservar la integridad física de las explotaciones o no desandar lo andado

Todo lo que se haga por incrementar el tamaño de las explotaciones servirá de poco si los mecanismos de transmisión siguen fragmentando su base territorial. Todos los que han analizado esta cuestión se han encontrado con que la raíz del problema está en la dinámica del “reparto de la herencia” y en la división, a menudo incontrolada, de las explotaciones. España ha dejado de ser un país agrícola hace poco tiempo y el apego a la tierra —desde Galicia a Valencia— dificulta, no sólo la reestructuración, sino también la conservación íntegra de la explotación.

Nuestras costumbres y el “napoleónico” Código Civil han dificultado cualquier intento global de atajar con efectividad el problema. La extendida costumbre germánica de transmitir toda la finca a uno solo de los herederos tiene un pálido reflejo en el *hereu* y otras figuras similares en el norte de España, que además se usan cada vez menos. Los intentos por preservar la obra de colonización —constitución de patrimonios familiares— y concentración, han tenido un efecto reducido. No han corrido mucha mejor suerte el con-

junto de mecanismos —regulación del pacto sucesorio, de la sucesión testada, de la sucesión intestada, etcétera— que el Estatuto de la explotación familiar agraria de 1981 contemplaba para proteger la integridad de la explotación.

El Proyecto de Ley de Modernización de las Explotaciones agrarias incide de nuevo en este problema y para ello contiene un importante paquete de medidas, tanto coercitivas como incentivadoras, que intentan preservar la integridad física de las explotaciones. En primer lugar, dispone que la división o segregación de una finca rústica sólo será válida, salvo excepciones, cuando no dé lugar a parcelas de extensión inferior a la Unidad Mínima de Cultivo, que será fijada por las Comunidades Autónomas. Este criterio también se aplica en el caso de partición de herencia, aun en contra de lo dispuesto por el testador. Este loable régimen no es nuevo en la normativa agraria española y, desgraciadamente, su eficacia ha sido reducida; sólo nos cabe esperar que esta vez se va a hacer cumplir la ley con mayor escrupulosidad.

La Ley de Modernización de Explotaciones modifica algunos artículos de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario. La nueva Ley dispone que las transmisiones *mortis causa* de las tierras, viviendas y demás elementos de la explotación se ajustarán a lo dispuesto en el Código Civil o en las disposiciones de Derecho especial o foral, con algunas excepciones reflejadas en dicha Ley.

En segundo lugar, el Proyecto de Ley incentiva fiscalmente la transmisión íntegra de las explotaciones: si la transmisión se realiza en favor de una explotación prioritaria, se contempla una reducción del 75 por 100 de la base imponible del impuesto correspondiente y si además se trata de un agricultor joven para su primera instalación, la exención del impuesto es total.

En tercer lugar, y al ser derogado el Estatuto de la explotación familiar agraria y de los agricultores jóvenes, la Ley de Modernización establece los mecanismos de transmisión *mortis causa* de las tierras, viviendas y demás elementos de las explotaciones constituidas por el IRYDA, que se ajustarán a lo dispuesto en el Código Civil con las excepciones de las reglas siguientes. Básicamente, se establece que la explotación se atribuirá a uno solo de los herederos. Si existe testamento, será el heredero elegido por el testador y si no existe, se elegirá al heredero legítimo más próximo. Si existen varios, al que elijan entre ellos; y en caso de falta de acuerdo, al que más tiempo hubiese cooperado en las labores de cultivo.

Se trata pues de un conjunto de medidas que de aplicarse con rigor al menos evitarán un retroceso en la estructura de las explotaciones.

6.6. Cooperación versus confrontación en la cadena agroalimentaria: El proyecto de Ley de Organizaciones Interprofesionales

Por interprofesionales se entienden las relaciones regladas entre diversas categorías profesionales interesadas en la producción, comercialización y transformación de un producto agrario cualquiera. A diferencia de lo ocurrido en la mayor parte de los países occidentales, España ha carecido de una normativa específica que regulase la constitución y el funcionamiento de organizaciones interprofesionales⁷. La Ley de Contratos Agrarios de 1982 contemplaba la creación de acuerdos interprofesionales, aunque en la práctica sólo se ha desarrollado en lo referente a los contratos, con la excepción de actuaciones escasas y poco relevantes y sobre porcentajes de producción pequeños. Las Comisiones de Seguimiento de los contratos agrarios homologados de algunos productos —tomate, algodón etc.— podían haber sido el germen de una interprofesional, pero se ha comprobado que la citada Ley no es el marco adecuado para articular las complejas relaciones entre los agentes de la cadena agroalimentaria.

En principio, existen dos grandes concepciones de lo que puede ser una interprofesional: una, reivindicativa, social y “dura”; la otra, consensuada, profesional y “blanda”. Las organizaciones profesionales agrarias, principalmente las que representan a los agricultores pequeños y medianos, apuestan por la primera; las que representan a los productores más grandes, y sobre todo la industria agroalimentaria, han conseguido que el Gobierno se incline por la segunda, aunque en realidad los márgenes de libertad actuales no son los que existían en el pasado.

Las primeras interprofesionales se concibieron como instrumentos de defensa de los intereses de los agricultores que podían contrarrestar así el poder de negociación de la industria (countervailing power). Las negociaciones entre agricultores e industriales se podrían asimilar a las mantenidas entre sindicatos de la industria y empresarios: estas últimas para fijar, entre otras cosas, el

⁷ Para profundizar en el estudio de las organizaciones interprofesionales en otros países puede consultarse Langreo y García Azcárate (1993).

salario; y aquéllas, el precio de los productos agrarios. En la actualidad, el poder en la cadena que va del productor al consumidor lo detenta la gran distribución, y en menor medida la agroindustria. El Tratado de Maastricht limita las prácticas de regulación de los mercados —precios y cantidades—; y aunque la Comunidad no ha elaborado una normativa específica, existe el antecedente de la regulación de las organizaciones y acuerdos interprofesionales en el sector del tabaco (Reglamento (CEE) N° 2077/92 del Consejo de 30 de junio de 1992)⁸. Si tenemos en cuenta todos estos factores, no es extraño que se haya establecido como objetivo básico de la interprofesional el de mejorar la competitividad del conjunto del sector, y que las funciones que se le han encomendado excluyan cualquier atisbo de confrontación de intereses, poniendo énfasis en los elementos de calidad, investigación y adecuación de la oferta a la demanda, que requieren la colaboración y no la división.

CUADRO 3

Funciones de la interprofesional

1. Llevar a cabo actuaciones que permitan un mejor conocimiento y una mayor transparencia de los mercados.
 2. Mejorar la calidad de los productos, así como de los procesos de acondicionamiento, transformación y envasado.
 3. Promover programas de investigación y desarrollo que impulsen los procesos de innovación de los diferentes sectores.
 4. Promocionar y difundir el conocimiento de las producciones agroalimentarias.
 5. Promover actuaciones que faciliten una información adecuada a los intereses de los consumidores.
 6. Realizar actuaciones que tengan por objeto una mejor defensa del medio ambiente.
 7. Desarrollar acciones que posibiliten una mejor orientación y adaptación de los productos agroalimentarios a la demanda del mercado.
-

Elegido el modelo de interprofesional, las cuestiones más polémicas al determinar su constitución y funcionamiento —por que

⁸ Existen además algunas referencias a acuerdos interprofesionales en los sectores de la remolacha, el lino y el cáñamo, debido a que estos sectores contaban con acuerdos anteriores a la creación de sus O.C.M. correspondientes. La Comisión elevó el 26 de octubre de 1990 una comunicación al Consejo “sobre organizaciones y acuerdos interprofesionales en el sector agrario” en el que se definían su constitución, objetivos y funcionamiento.

suponen el establecimiento de umbrales cuantitativos— son los requisitos para su creación, los agentes que pueden formar parte de ella, la extensión de normas, su financiación y los mecanismos de control. Vamos a analizar a continuación los puntos más controvertidos.

Para evitar duplicidades y para ordenar el mercado agroalimentario, la Ley considera que sólo debe haber una Interprofesional para cada producto y en todo el Estado, aunque admite la excepción de poder reconocer más de una Organización Interprofesional por producto cuando su destino final o la diferenciación por calidad den lugar a un mercado específico. Las estrategias de abastecimiento de la industria y la coordinación de organizaciones, que a menudo tienen un ámbito de actuación territorial limitado, van a dificultar la constitución de interprofesionales. Pensemos en sectores dispersos y heterogéneos como por ejemplo el lácteo.

En la Interprofesional están representados todos los eslabones de la cadena agroalimentaria —producción, transformación, distribución—, pero no están todos y cada uno de los componentes de cada eslabón, ya que el modelo elegido es *no obligatorio*⁹. El Ministerio sólo reconocerá a una interprofesional cuando esté constituida por al menos el 60% de la capacidad de oferta de cada uno de los eslabones, porcentaje superior al exigido por la normativa comunitaria en el sector del tabaco, lo que incrementará su representatividad.

Los partidarios de una Interprofesional “dura” consideran que deberían estar presentes todas las organizaciones profesionales agrarias independientemente de su representatividad en el sector. Desgraciadamente, no se conoce con fiabilidad la representatividad de estas organizaciones por no haberse celebrado elecciones agrarias y, lo que es más importante, porque el criterio elegido para determinar el peso de cada organización es el de “kilos” producidos, transformados o comercializados que representan, y no el número de afiliados ni el de votantes, sin prefijar la fórmula con la que se asocian los productores. Esto da entrada a las organizaciones de carácter sectorial y pone a las cooperativas, que reclamaban un estatus propio, en el lado de la mesa que les corresponda en función de su actividad: producción, transformación o comercialización.

⁹ En países como Alemania, Holanda y Estados Unidos el modelo es obligatorio.

El Gobierno, a nuestro modo de ver con buen tino, y en contra de algunas posiciones, ha decidido admitir en la Interprofesional a todas las organizaciones que representen al menos el 5% de la oferta. De esta forma, y dada la atomización del sector agroalimentario, no se quedan fuera las pequeñas organizaciones, aunque en un principio un mayor número de participantes puedan dificultar la toma de decisiones.

Para reforzar el impacto de algunos de los acuerdos adoptados por la Interprofesional es conveniente que todos los agentes se vean obligados a cumplirlos, independientemente de su afiliación. De lo contrario, medidas que podrían tener un efecto positivo para todo el colectivo serían ineficaces. Es, por ejemplo, el caso del cumplimiento de las normas de calidad. El problema estriba en establecer el grado de apoyo con el que debe contar un acuerdo para que tenga la legitimidad suficiente que permita imponerlo a los demás. Si es elevado, la legitimidad para imponer una decisión aumenta, pero es más difícil llegar a acuerdos. El Gobierno ha apostado por la legitimidad y ha considerado que la extensión de una norma será posible siempre que cuente con el respaldo del 75% de los miembros de la Interprofesional.

Además de esto, y dado que algunas de las actividades de la Interprofesional pueden ser de interés para el conjunto del sector y aprovechar tanto a sus afiliados como a los que no lo son, se considera deseable que también los no afiliados abonen las cuotas correspondientes a esas actividades, lo que exige mecanismos de control y criterios claros del régimen de aportaciones económicas.

Una vez más el legislador va por detrás de la realidad, y ya existen algunas Interprofesionales que no es seguro que sean reconocidas tal y como vienen funcionando actualmente tras la previsible promulgación de la Ley. El caso más conocido es el de Intercitrus, a la que no le faltan fuerzas centrífugas dispuestas a separar algo que tanto ha costado crear. En general, los productos idóneos para la constitución de una interprofesional son todos los industrializados y exportados. Por ello existen interprofesionales o gérmenes de ellas en el sector lácteo, el vacuno y el hortofrutícola.

7. CONCLUSIONES

Aunque los resultados finales de la Ronda Uruguay no han satisfecho plenamente a los partidarios de una liberalización profunda

de los intercambios internacionales de productos agrarios, uno de sus logros más importantes ha sido el de establecer un criterio para determinar cuáles son las políticas agrarias que las Partes Contratantes pueden implementar para proteger su agricultura. La Ronda Uruguay no ha eliminado la protección de la agricultura, pero sí ha deslegitimado algunos de sus instrumentos, principalmente aquellos que, como los precios garantizados y los aranceles variables, influyen más sobre la oferta y distorsionan el comercio internacional.

Los acuerdos de la Ronda Uruguay van a influir en la agricultura española principalmente a través de la Política Agrícola Común (PAC), que ha sido una de las políticas más alejadas formalmente del espíritu del GATT. Aunque la PAC ha tenido su propia dinámica interna que por la vía de la crisis presupuestaria la hubiera conducido inevitablemente hacia una reforma profunda, la primera víctima de la Ronda Uruguay, incluso antes de haberse concluido, ha sido la PAC. Aunque no se ha admitido explícitamente una relación causa y efecto entre la Ronda Uruguay y la Reforma de la PAC, es indudable que la Reforma de mayo de 1992 se puede enmarcar en un intento de la Comunidad por acomodar su política agraria a las directrices emergentes —caja roja, caja ámbar y caja verde— que ya entonces eran indiscutibles tras el intento fallido en 1990 de concluir la Ronda en el plazo previsto. Es más, el antecedente más próximo de la reforma era el nuevo régimen de oleaginosas aprobado en noviembre de 1991, que modificaba el tradicional sistema de protección de pagos compensatorios a instancias de Estados Unidos y el GATT.

Aunque formalmente puede ser discutible la inclusión de los pagos directos por hectárea en la “caja verde”, el futuro de la PAC apunta en la dirección “ortodoxa” de sustituir los tradicionales mecanismos de protección por aranceles y/o ayudas directas según sectores. Esta tendencia, sin embargo, no elimina sino que acentúa la dinámica irrefrenable de la PAC hacia la confrontación entre los países miembros. La persistencia y extensión del sistema de cuotas de productos y factores con derecho a percibir ayudas y la inclusión de medidas de reducción de la capacidad productiva en la reforma de algunos sectores —véase el caso del vino— son un paso más en una tendencia hacia la renacionalización que aviva conflictos territoriales. La lectura realista de esta tendencia es que la primera función de los responsables de la política agraria es defender los intereses de los agricultores nacionales. Los economistas pueden

permitirse el lujo de convertirse en “dictadores benevolentes” y señalar las ventajas que para el conjunto de la sociedad tendría la adopción de algunas reformas, pero para los políticos, la propia dinámica institucional les conduce inexorablemente a buscar entre las soluciones que benefician a “sus agricultores”, aquélla más acorde con la lógica económica, y ello en el mejor de los casos. En el caso de España esta tendencia debe ser ahora más acusada por una triple razón.

En primer lugar, tras ocho años de “estar en Europa”, y por diversas causas, ha calado entre la opinión pública la idea de que nuestra agricultura no fue bien defendida en las negociaciones de adhesión; en segundo lugar, nuestra posición negociadora es ahora más sólida, aunque en el futuro próximo las ampliaciones de la Unión Europea y la consiguiente reforma institucional —mecanismos de toma de decisiones— pueden diluir esta recién ganada posición; y en tercer lugar, y como hemos visto, durante este período el Gobierno central ha adolecido de una política agraria propia, lo que ha reducido nuestra competitividad frente a nuestros socios europeos. Es de esperar que tanto la promulgación de la Ley de Modernización de las Explotaciones, como la de Organizaciones Interprofesionales sean eficaces para aprovechar la tercera, y quizás última oportunidad.

BIBLIOGRAFIA:

- ANDERSON, K. y TYERS, K. (1991): *Global Effects of Liberalizing Trade in Farm Products*. Thames Essay No. 55. Trade Policy Research Centre. London.
- AVELLÁ L. y GARCÍA ALVAREZ-COQUE, J.M (1994): “El comercio agrícola en las negociaciones internacionales. Un punto de vista mediterráneo”. *Información Comercial Española*, 725, Enero.
- BHAGWATI, J.(1991): *The World Trading System at Risk*. Princeton University Press. Princeton.
- BHAGWATI, J. (1994): “Free Trade: Old and New Challenges” *The Economic Journal* 104, March.
- BARCELÓ, L.V. (1994a): “Estrategias de la agricultura española a consecuencia de la Ronda Uruguay” *Papeles de Economía Española*. No. 60/61.
- BARCELÓ, L.V. (1994b): “Cambio en las estructuras agrarias y la parábola del arquero” *Economistas*. Diciembre.
- BARCELÓ, L.V. y GARCÍA ALVAREZ-COQUE (1994): *Apoyo a la*

Agricultura en el Grupo Andino. 1986-1992. Junta del Acuerdo de Cartagena. Lima.

- BLANDFORD, D. (1990): "The Cost of Agricultural Protection and the Difference Free Trade Would Make", en Sanderson, F.H. (ed.): *Agricultural Protectionism in the Industrialized World*. Resources for the Future. Washington, D.C.
- BLANDFORD, D. et al.(1994): "L'efficacite de transfert des mesures de politique agricole" *Economie Rurale* No. 220-221, mars-juin.
- COMPÉS, R. (1994): "Política de subvenciones comunitarias y sus resultados en el agro español", Boletín Económico ICE, nº 2404.
- CORDEN, W.M. (1957): "Tariffs, subsidies and the terms of trade" *Economica*, vol 24.
- GARCÍA ALVAREZ-COQUE, J.M. (1989): "La desprotección agraria y la productividad de la agricultura española en el marco de la Comunidad Europea" *Información Comercial Española*, No. 666.
- GARCÍA ALVAREZ-COQUE, J.M. (1993): "Un año más de negociaciones en la Ronda Uruguay. ¿La última oportunidad de reforma?" *Economistas* 55 Extra. España 1992. Un balance.
- GARCÍA ALVAREZ-COQUE, J.M: y Bautista, R.(1994): "Sources of EC horticultural import growth from developing countries". *Agricultural Economics*, 10.
- GOLDIN, I. y KNUDSEN, O. (eds.) (1990): *Agricultural trade liberalization: Implications for developing countries*. OECD. Paris.
- GUYOMARD, H. et al.(1994): "L'agriculture au GATT et la reforme de la PAC:l'eclairage de l'economie politique et de l'economie publique". *Economie Rurale* No. 220-221, mars-juin.
- HERTEL, T.W.(1990): "The Impact of Trade Liberalization on Low-Income Food-Deficit Countries", en Islam, N. y Valdés, A.: *GATT Agriculture and Developing Countries*. International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.
- JOHNSON, H.G. (1965): "Optimal trade intervention in the presence of doemstic distortions" en Caves, R.E. et al. (eds.): *Trade Growth and the Balance of Payments*. North Holland. Amsterdam.
- JOSLING, T.E.(1993): "Agriculture in a world of trading blocs", *Australian Journal of Agricultural Economics*, Vol. 37, No. 3 (December).
- KRUEGER, A.P., SCHIFF, M. y VALDES, A. (eds.) (1990): *Economía política de las intervenciones de precios en América Latina*. Banco Mundial. Centro Internacional para el Desarrollo Económico. San Francisco, California.
- MILÁN, R. (1994): "El Acuerdo final sobre Agricultura en la Ronda Uruguay". *El Boletín* No. 12. MAPA.
- NGUYEN, T. et al.(1993): "An evaluation of the Draft Final Act of the Uruguay Round". *The Economic Journal*, 103.
- OCDE (1990): "Modelling the effects of agricultural policies" *OECD Economic Studies*, No. 13, Paris.

- OCDE (1993a): *Agricultural policies, Markets and Trade. Monitoring and Outlook*. Paris.
- OCDE (1993b): *Evaluer les effets du cycle d'Uruguay*. Paris.
- OCDE (1994): *Farm Employment and Economic Adjustment in OECD Countries*. Paris.
- PORTER, M. (1991): *La ventaja competitiva de las naciones*. Plaza&Janes.
- RONINGEN, V. y DIXIT, P. (1989): *Economic Implications of Agricultural Policy Reforms in Industrial Market Economies*. USDA Staff Report No. AGES 89-363, Washington, D.C.
- SUMPSI, J.M.(1993): "La autonomía de la política agraria y el marco institucional" *Información Comercial Española*, 720-721.
- TANGERMANN, S. (1991): "Agricultural in international trade negotiations", en Burger, K. et al.: *Agricultural Economics and policy: International Challenges for the Nineties*. Developments in Agricultural Economics 7. Elsevier. Amsterdam.
- TIMERMANS, C. (1994): "El Acuerdo sobre la agricultura en la Ronda Uruguay del GATT" *Boletín Económico de Información Comercial Española*. Número extraordinario sobre "La Ronda Uruguay del GATT".
- YANNOPOULOS, G.N. (1986): "Patterns of response to EC tariff preferences: An empirical investigation of selected non-ACP Associates". *Journal of Common Market Studies*, 2.

8. EL DESARROLLO RURAL EN EL CONTEXTO DE LA UNION EUROPEA

Laureano LÁZARO ARAUJO

RESUMEN

El autor empieza el trabajo con una contribución sobre el concepto de desarrollo rural y analiza los logros y las dificultades de la evolución del sector agro-alimentario y del mundo rural europeos. Laureano Lázaro, sin olvidar los elementos de la crisis del mundo rural, considera que el sector agrario ha mejorado notablemente y que tanto la agricultura como el medio rural han adquirido una carácter multifuncional, demandándosele en muchas ocasiones funciones no sometidas al sistema de precios, por lo cual debe recibir alguna compensación.

La segunda parte del trabajo se refiere a los factores estratégicos en el desarrollo, llama la atención sobre la importancia de considerar la heterogeneidad del mundo rural europeo y propone un conjunto de medidas necesarias para el desarrollo rural, que, en su mayoría, giran alrededor del concepto de desarrollo endógeno. El autor encuadra la solución a los problemas en el contexto de la cohesión económica y social, reclamando a la política agraria común a la sección Garantía del FEOGA mayor atención al reforzamiento de la cohesión. Finalmente, considera que el desarrollo rural depende cada vez menos de la agricultura y que la gestión del espacio rural debe entenderse más como un asunto territorial que como una cuestión agraria.

1. EL DESARROLLO RURAL Y LA AGRICULTURA

He buceado durante algún tiempo en los textos a mi alcance en busca de una definición de desarrollo rural. Confieso que mi resis-

tencia como nadador es débil. Pero tengo fundadas razones para pensar que la mayoría de los especialistas que se dedican a esta temática la abordan sin plantearse la conveniencia y utilidad de clarificar el concepto. La cuestión en este caso no gira en torno al sustantivo (desarrollo), sino alrededor del adjetivo (rural). Probablemente, siempre dentro de la escasez, se puedan encontrar más aportaciones desde perspectivas sociológicas, geográficas y, si se me apura, interdisciplinarias, que desde ópticas económicas (García Bartolomé, 1991).

Para muchos, rural es simplemente lo contrario de urbano, con tendencia a identificar ruralidad con producción agraria. Sin ir más lejos, el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española (RAE) entiende por rural lo “pertenciente o relativo al campo y a las labores de él”. Para la RAE, el campo no es sino “terreno extenso fuera de poblado” o “tierra laborable”. Fiel a su lema, la Academia pretende fijar un concepto un tanto periclitado, en lugar de dar acogida en sus definiciones a nuevas ideas, más acordes con la realidad actual.

En efecto, la identificación entre medio rural y producción agraria pertenece al pasado. Rural y agrario son dos adjetivos con significado diferente, aunque guarden relación y concomitancias entre sí. Dependiendo del país de que se trate, la población del medio rural que trabaja en la agricultura en el ámbito de los Estados de la OCDE oscila entre el 5% y el 30%. En todos los países, tanto en los que ocupan en actividades agrarias al 5% o menos de su población ocupada como en los que emplean en el sector primario al 30% o más de sus activos, se habla y escribe sobre lo rural, aunque sólo sea por hacer teoría, retórica o política. La problemática del espacio rural está presente tanto en los Estados en que la agricultura tiene poca importancia relativa como en aquéllos en que tiene mucha. Alguna diferencia, por tanto, debe haber entre lo agrario y lo rural. De ahí que no me duelan prendas al decir que desarrollo rural no es lo mismo que desarrollo de la agricultura. Es cierto que durante décadas y siglos las actividades agrícolas, ganaderas y forestales han sido la base económica del espacio rural y continúan siendo en muchos casos las producciones que marcan y condicionan el modo de vida de determinadas zonas rurales. Pero no puede sostenerse, salvo que se añadan muchos matices, que el desarrollo rural español pasa todavía por el desarrollo de la agricultura.

Frente a la identificación, conservadora en exceso, de lo rural con lo agrario, llama la atención la postura de una organización tan

cauta y comedida como la OCDE, que llega a señalar el predominio tradicional de ciertos sectores y, en particular, de los intereses agrícolas, en la formulación de las políticas de desarrollo rural, como uno de los problemas que lo dificultan (OCDE, 1988). Sólo en función de inercias procedentes del pasado y como posición residual puede defenderse que la mayor parte de la población rural española permanente continúa siendo agraria y que el desarrollo rural español pasa todavía por el desarrollo agrario (Molinero y Alario, 1994). Puede admitirse que sin agricultura no hay mundo rural, si se añade que el mundo rural es o debería aspirar a ser también el escenario de nuevas actividades generadoras de renta y empleo (Cals, 1995).

Cosa diferente es reconocer el hecho de que en la mayoría de las regiones desfavorecidas la agricultura constituye todavía el eje vertebrador del equilibrio territorial. Ahora bien, añadir a reglón seguido, como hacen algunos autores (Castillo y Pardo, 1994), generalizando lo anterior a todo tipo de zonas, desarrolladas o no, que la agricultura es el esqueleto que sostiene el mundo rural europeo y que el fomento de la terciarización en el mundo rural sólo puede ser complementario de la agricultura, pero difícilmente sustitutivo, con ser esencialmente cierto, puede dar lugar a malentendidos perjudiciales para ese ámbito territorial que se quiere promocionar, si supone enrocarse en la defensa exclusiva de lo agrario, dejando a un lado las posibilidades que ofrecen actividades alternativas, tanto en la transformación y comercialización de las materias primas producidas en el medio rural como en su utilización como espacio de ocio y como soporte de otras actividades secundarias y terciarias.

Dicho lo anterior, cabe reiterar que es difícil encontrar una definición del medio rural. Un documento tan elaborado, citado, copiado y consultado como *El futuro del mundo rural* (Comisión de las Comunidades Europeas, 1988) elude la cuestión con un circunloquio: "Las nociones de espacio o mundo rural se refieren no sólo a una delimitación geográfica, sino a todo un tejido socioeconómico que abarca un conjunto de actividades muy diversas. Además de marco de vida y de actividad económica, el espacio rural cumple una serie de funciones vitales para el conjunto de la sociedad". Quizás la perífrasis se deba, más que a otra cosa, al tradicional pragmatismo de las instituciones comunitarias, poco dadas a veleidades teóricas.

El término rural es controvertido y ha llegado a ser calificado de concepto caótico por algún especialista, aunque sería más correcto limitarse a reconocer que sobre su definición no hay acuerdo entre los

que se dedican a su estudio, lo cual no tiene nada de particular entre intelectuales y científicos sociales. A pesar de todo, como señala Ceña, una de las pocas personas que se han asomado a un ensayo de definición, las diferencias entre los tratadistas no son tan grandes, si bien se pueden distinguir tres enfoques relacionados entre sí: socio-cultural o antropológico, ocupacional y ecológico (Ceña, 1992).

Hoy el espacio rural podría definirse como el territorio en que predominantemente se ofrecen materias primas y recursos naturales, desarrollándose en él una amplia gama de actividades económicas, entre las cuales la agricultura tiene una importancia relativa decreciente, y cuya población, que se distribuye en asentamientos de pequeño tamaño con carencias de determinados servicios y dotaciones, penurias que son más acusadas que en las ciudades, obedece a unas pautas de comportamiento cultural diferenciado del urbano, al que, sin embargo, trata de aproximarse e imitar.

Con este enfoque, lo rural no sólo trasciende de lo agrario, sino que presenta importantes aspectos que tienen que ver tanto con su propia crisis como con su futuro papel en la sociedad, sin dejar de reconocer las interrelaciones entre ambos. (Ramos y Romero, 1993).

2. TRANSFORMACIONES Y CAMBIOS ESTRUCTURALES

¿Qué ha sucedido para que pueda llegar a disociarse tan drásticamente el desarrollo del medio rural de la evolución del sector agrario? La respuesta está en el cúmulo de cambios estructurales que se han producido en la agricultura, simultáneos a la transformación en profundidad que ha tenido lugar en la economía de las zonas rurales. El período de lentos pero inexorables cambios puede identificarse con relativa facilidad, tanto a nivel comunitario como español. Se desenvuelve durante el tercer cuarto de este siglo, es decir, desde el final de la segunda guerra mundial hasta la crisis económica desencadenada por el encarecimiento de las materias primas.

Hay tres indicadores que vienen a resumir en buena medida el alcance de las transformaciones que han tenido lugar en el sector agrario.

El primero de ellos es el descenso de la población ocupada en la agricultura. Hace treinta años daba empleo a más de la quinta parte de los trabajadores en el conjunto de la Unión Europea. El último informe disponible sobre la situación de la agricultura en la Unión (Comisión de las Comunidades Europeas, 1994a) indica que en 1992 el

empleo en el sector agrícola representaba el 5,8% de la población civil ocupada. Hasta 1973, la salida de la población ocupada en este sector alcanzó un ritmo calificable de vertiginoso (Comisión de las Comunidades Europeas, 1989). El masivo éxodo sectorial-territorial coincidió con la fuerte expansión de la industria y los servicios, que ofrecían abundantes puestos de trabajo alternativos. La crisis cortó el flujo, reanudado después con más suavidad en la nueva fase expansiva, confirmando el papel de la agricultura como reserva y refugio de mano de obra, según cuál sea el momento del ciclo económico.

No olvidemos, por otra parte, que las ampliaciones de la Unión hacia el sur han aportado numerosos efectivos de población ocupada en la agricultura, incrementados notablemente tras la unificación de Alemania. Grecia, España y Portugal representan la tercera parte de todos los empleados comunitarios en el sector primario.

Ahora bien, si el aspecto cuantitativo puede inducir a primera vista a una valoración pesimista, no se debe olvidar que la modernización de la agricultura pasa en buena medida por el trance de la disminución de sus ocupados como una condición necesaria, aunque no suficiente. Volviendo a los indicadores económicos, el fuerte aumento de la productividad sectorial se debe a la pérdida de población ocupada en mayor medida que a otros factores.

Otro indicador significativo de los cambios es la evolución del peso relativo de la agricultura en el PIB. En 1973, con el desencadenamiento de la crisis económica mundial, que afectó sobre todo a la industria, alguien pudo pensar ingenuamente en un reverdecimiento agrícola, pero no fue así. En ese año el sector primario representaba el 4,8% del PIB de la Unión Europea. Aunque a ritmo más atemperado que en la etapa anterior, el porcentaje siguió cayendo, al 3,5% en 1986 y al 2,4% en la actualidad. (Comisión de las Comunidades Europeas, 1993). Por supuesto, la producción final agraria ha seguido creciendo en términos absolutos.

El aumento de la producción, combinado con la disminución de población ocupada, ha mejorado las condiciones de vida de las personas que viven de la agricultura. Pero es opinión comúnmente aceptada y comprobable que, a pesar de todo, el sector no garantiza suficiente renta a toda la población ocupada en la agricultura y menos aún a toda la que vive en el espacio rural. De ahí la necesidad de diversificar las fuentes de ingresos, estrategia emprendida con cierto éxito.

Me referiré finalmente a la disminución de la superficie agraria utilizada en la Unión, que ha perdido en los últimos quince años 1,5

millones de hectáreas, aunque la unificación de Alemania ha aportado un importante contingente de tierras agrícolas. Sin embargo, el 80% de la superficie de la Unión Europea es espacio rural. Y en él viven 52 millones de habitantes (15% del total), si utilizamos conceptos de ruralidad estrictos, que se elevarían a cerca de 175 millones (50%), si se incluyen los habitantes de las ciudades comprendidas en las zonas rurales.

3. MUCHAS AGRICULTURAS, DIVERSAS OCM Y UNA SOLA PAC

Los tres factores que he tomado como representativos de la transformación de la agricultura comunitaria (disminución de la población ocupada, del peso relativo en el PIB y de la superficie agraria utilizada) se han manifestado con mayor o menor intensidad, según los casos, en todos y cada uno de los países de la Unión.

Ahora bien, de estas y similares consideraciones que pudieran hacerse no cabe deducir que los problemas existentes sean los mismos en todas partes. A título de ejemplo, se indican a continuación algunos de los rasgos diferenciales más evidentes.

a) Los porcentajes de población ocupada en la agricultura sobre el total de la población civil ocupada varían notablemente entre el norte y el sur, sobre todo si estos términos se entienden como categorías económicas más que geográficas. Países como Bélgica, Alemania, Francia, Dinamarca, Luxemburgo, Países Bajos y Reino Unido tienen en la agricultura menos del 5% de su población empleada. En cambio, Portugal e Irlanda superan el 10%, siendo Grecia el caso extremo, con el 20%. España e Italia se quedan entre el 5% y el 10%.

b) El peso relativo de la agricultura en el PIB también varía, desde menos del 2% en Bélgica, Alemania, Luxemburgo y Reino Unido hasta el 15% en Grecia.

c) El tamaño medio de las explotaciones agrícolas alcanza su nivel más alto en el Reino Unido, con cerca de 70 Has., seguido a mucha distancia por Dinamarca, con 35 Has. En el tramo inferior se colocan Grecia, Italia y Portugal, con valores que giran alrededor de 5 Has. por explotación. España se sitúa un poco por encima de la media, con 15 Has. por explotación.

d) La intensidad agrícola o valor de la producción final por hectárea varía en una escala que va desde 1 hasta 8. Los menores

rendimientos corresponden a Irlanda, Portugal, España y Reino Unido. Los más altos se dan en Países Bajos.

e) En vísperas de la reforma de la PAC, más del 80% de las ayudas del FEOGA se concentraban en el 20% de las explotaciones. Nada induce a pensar que las pautas de distribución se hayan visto alteradas después de la reforma. En contra de lo que era la propuesta inicial de la reforma, que pretendía modular las ayudas de manera redistributiva, en función del nivel de renta de los agricultores, el mecanismo aprobado tiende a consolidar la concentración de las subvenciones en un número relativamente reducido de explotaciones, pues las nuevas ayudas se calculan teniendo en cuenta la producción y rendimientos anteriores al nuevo sistema. (Viladomiu, 1994). Antes y ahora, los agricultores comunitarios más beneficiados son generalmente los más grandes y eficientes. Las pequeñas explotaciones familiares reciben mucha menos ayuda de la PAC y no tienen la posibilidad de beneficiarse en la misma medida que las grandes de las nuevas tecnologías y los métodos de producción más intensivos (Comisión de las Comunidades Europeas, 1993).

A la vista de tan patentes diferencias, ¿es correcto hablar de la agricultura comunitaria como si fuera una, en el sentido de uniforme y homogénea? Parece que no, aun haciendo un elevado grado de abstracción. La diversidad es un hecho y, además, debe considerarse como dato positivo, pues la variedad y la complementariedad, junto con el intercambio, ayudan a mejorar las condiciones de vida y al enriquecimiento, no sólo económico, sino también cultural.

Si las problemáticas son distintas, las repuestas también deben asumir elementos diferenciales. He dicho antes, y lo mantengo, que desarrollo rural no es lo mismo que desarrollo de la agricultura. Pero es indudable que la política agraria comunitaria (PAC) condiciona en gran medida lo que sucede en el medio rural. Por eso cabe propugnar que la PAC ponga más empeño en dar adecuada solución, en la mayor medida posible, a la variedad y particularidades de las agriculturas de los países que configuran la Unión Europea.

4. CARA Y CRUZ

Queda dicho que la agricultura ha atravesado una intensa crisis que todavía no ha llegado al final, sobre todo en algunas regiones y

Estados menos desarrollados de la Unión Europea. De manera inevitable, ha afectado, y sigue haciéndolo, al medio rural.

La palabra crisis arrastra consigo en la mayoría de las ocasiones connotaciones negativas no siempre justificadas. En el caso que nos ocupa, tiende a identificarse con declive, decadencia, incluso ruina del sector. Contribuye a alimentar esa interpretación el simple recordatorio de datos estadísticos incuestionables, como la pérdida de peso relativo de la agricultura en la población ocupada y en el PIB, hechos a que antes me he referido. El sentimiento de ser las víctimas sociales de la evolución económica está profundamente extendido y arraigado entre los agricultores y los que habitan en el medio rural. También muchos analistas dejan entrever o reflejan directa o indirectamente en sus estudios la misma sensación. No es ajeno a este posicionamiento el conocido y ya citado informe titulado *El futuro del mundo rural* (Comisión de las Comunidades Europeas, 1988). Cuando el informe señala los problemas característicos del objeto de su análisis, selecciona la decadencia del mundo rural como uno de los tres más importantes, que afecta especialmente a la periferia mediterránea de la Unión.

Sería osadía por mi parte contradecir opiniones tan doctas y negar validez a sentimientos seculares. Pero me atrevo a llamar la atención sobre el verdadero significado de la palabra crisis, que no es otro que el de mutación, situación cambiante, que puede ser para bien o para mal, según la evolución de los acontecimientos y la incidencia que se trate de tener en ellos. En este sentido, prefiero decir que la crisis de la agricultura no conlleva necesariamente, salvo dejadez en esa dirección, el declive del sector y del mundo rural, sino que es la mejor ocasión y la gran oportunidad para llevar a cabo cambios y para replantear la situación. A título de ejemplo, me limitaré a indicar algunas de las transformaciones positivas y avances operados, que guardan relación con la crisis.

a) Se han producido aumentos muy notables de la productividad agraria, que no se deben sólo a la disminución de la población ocupada. Es más, a pesar de la caída del empleo en el sector y paralelamente a ella, también la producción total ha crecido de manera muy significativa, tanto en volumen físico como en valor económico. En España, por ejemplo, la renta agraria por unidad de trabajo año (UTA) se ha duplicado entre 1976 y 1994.

b) La reducción de la superficie agraria utilizada y del número de explotaciones agrarias ha ido acompañada de un aumento del ta-

maño medio de las mismas, para acercarlas a lo que debería ser una dimensión viable desde el punto de vista económico.

c) La actividad agraria, sin dejar de cumplir la función básica de producir alimentos para satisfacer la necesidad más elemental de la humanidad, ha pasado a desempeñar un importante papel en los mercados, tanto internacionales como nacionales. Se ha integrado en los circuitos mundiales de producción y comercialización, como lo prueba la importancia que el sector ha tenido en la Ronda Uruguay del GATT.

d) La inserción de la agricultura y del mundo rural en los mercados ha tenido lugar no sólo desde el lado de la oferta de alimentos, sino también desde el de la demanda, como factor de absorción de mercancías industriales y de bienes de consumo procedentes de otras ramas de la actividad económica.

e) La capitalización y tecnificación de la agricultura (mecanización, uso de fertilizantes, semillas selectas, pesticidas, herbicidas, etc.), al mismo tiempo que ha permitido dar saltos en los niveles de producción y productividad, ha posibilitado la aproximación cualitativa y cuantitativa del nivel de vida de los habitantes del medio rural al de los del medio urbano.

f) El medio rural está siendo testigo y soporte de una importante diversificación de las actividades económicas que en él se desarrollan, ocupando el hueco que deja la disminución del peso relativo de la agricultura. En algunas zonas del territorio alcanza tal amplitud que lo que antes era zona rural parece transformada en área urbana.

g) Se ha revalorizado el espacio rural como factor de ordenación del territorio y a la agricultura se le está reconociendo y pidiendo que juegue un papel destacado en la conservación y mantenimiento de los recursos naturales y del medio ambiente.

Es cierto que todavía la productividad por persona ocupada en la agricultura es la mitad de la media del sistema; que hay desajustes económicos y territoriales inaceptables entre producción y alimentación, con excedentes en algunas áreas y hambrunas en otras partes del planeta; que la tecnificación del sector ha degenerado a veces en situaciones de degradación del medio ambiente.

Pero, contrapesando los aspectos negativos y la sensación de abandono del sector, sobresalen otros positivos, que pueden resumirse en la integración del sistema alimentario mundial y de éste en el conjunto global del sistema económico, la modernización de un sector tradicionalmente atrasado, la demostración de una gran flexi-

bilidad y capacidad de adaptación a nuevas e imprevistas situaciones y la mejora del nivel de vida en el medio rural.

Sería una ingenuidad hacer tabla rasa de las dificultades a que debe enfrentarse el mundo rural para procurar su desarrollo. Cerrar los ojos ante los problemas garantiza su agravamiento, en lugar de contribuir a resolverlos. No faltan documentos oficiales que resumen acertadamente las principales carencias del medio rural (Comisión de las Comunidades Europeas, 1992). Por mi parte señalaré los estrangulamientos estructurales más importantes:

a) Debilidad demográfica, que se manifiesta fundamentalmente a través de la baja densidad de población y del envejecimiento. Cabe decir, no obstante, una vez más, que la tendencia al despoblamiento se ha visto frenada, sobre todo en algunas áreas.

b) Situación periférica en relación con los principales ejes de actividad económica europea. Esta circunstancia sigue siendo un elemento limitativo, a pesar de que al centro clásico y tradicional (Londres- Amsterdam-París) se está uniendo otro emergente, que afecta al Mediterráneo (sur de Alemania, norte de Italia, sur de Francia, eje mediterráneo español).

c) Accesibilidad difícil y limitada, debido a la escasa dotación de infraestructuras de transporte, telecomunicación, energía, etc. En este caso, la tendencia a que las inversiones en dichos sectores se localicen donde se demandan, que, por otra parte, supone atenerse a la lógica económica en sentido estricto, hace pensar en un círculo vicioso.

d) Déficit comparativo de equipamiento, sobre todo en materia de sanidad, educación, vivienda y otros servicios públicos. Como he señalado en el párrafo anterior, nos encontramos ante otro círculo vicioso, cuya solución implica costes económicos relativamente más elevados, debido al menor número de usuarios, la lejanía, las características geográficas y otras causas.

e) Escasa formación y cualificación de la mano de obra, cuando hoy es algo generalmente admitido que el capital humano juega un papel clave en todos los procesos desarrollo.

f) Pérdida de peso relativo de la actividad agraria en el conjunto del sistema productivo, que previsiblemente continuará. Al mismo tiempo, la especialización productiva se acentuará en el sur de Europa. En efecto, de acuerdo con las tendencias actuales, se calcula que para el año 2000 el 75% de la población agraria comunitaria se localizará en las regiones mediterráneas. No olvidemos que se

trata de una extrapolación de las tendencias actuales, pero tampoco que el año 2000 está a la vuelta de la esquina.

g) Reducción de la superficie agraria utilizada. Se estima que a fin de siglo los actuales 127 millones de hectáreas de tierras agrarias se habrán reducido en aproximadamente un 10%. Este proceso no está mal visto por las autoridades comunitarias, sobre todo por la Comisión, dado que así se frena la generación de excedentes agrarios. No deja de ser llamativo, en este sentido, como en tantas otras cuestiones, que cada país piensa que son los demás los que debe disminuir la superficie de tierras productivas.

A modo de resumen de este apartado, puede decirse que la situación en el sector agrario ha mejorado notablemente, si bien las oportunidades en el medio rural todavía son sensiblemente inferiores a la media, por estar afectado dicho espacio por estrangulamientos nada desdeñables. Superar y romper tales estrangulamientos es una condición *sine qua non* para el desarrollo rural.

Por otro lado, la agricultura y el medio rural han adquirido un carácter multifuncional, con finalidades que a veces están sometidas al juego mercantil de la oferta y la demanda, pero que en ocasiones se escapan al mecanismo del mercado. Junto a la clásica y tradicional función de producción de alimentos, se espera cada vez más que la agricultura contribuya a la ocupación y ordenación del territorio, que el medio rural sea un factor de diversidad cultural, que sirva de espacio de ocio para los habitantes de las ciudades, que compense el deterioro medioambiental de las áreas urbanoindustriales, que conserve la riqueza y el patrimonio natural, etc. Estas misiones no reciben una valoración en términos de precio, pero, si se consideran socialmente necesarias, deben tener algún tipo de retribución.

5. FACTORES ESTRATEGICOS EN EL DESARROLLO RURAL

En el horizonte temporal comunitario del medio plazo se perfilan varios factores estratégicos que influyen, unos para bien y otros en sentido contrario, en el desarrollo rural. La mayor parte de ellos son exógenos al medio en que van a incidir. Citaré a continuación los que considero más relevantes.

a) Reforma de la política agraria comunitaria, tendente a reducir los excedentes de producción, provocados en buena medida por

la política seguida hasta finales de los años 80, basada en garantizar determinados precios a los productos protegidos, independientemente de la demanda que de ellos hubiera.

b) Aplicación de los acuerdos de la Ronda Uruguay del GATT, que, en pro de la liberalización del comercio internacional, obliga a reducir las subvenciones a la producción y a los precios, si bien permite su sustitución por ayudas directas en función de la superficie cultivada y de las cabezas de ganado.

c) Formación del mercado interior y tendencia a la unión económica y monetaria en la UE, que juega a favor de una mayor concentración de las actividades económicas en los polos más desarrollados, en detrimento de las áreas periféricas del Mediterráneo.

d) Tendencias demográficas recientes, que, después de una etapa de intensos movimientos migratorios internacionales e interregionales, han dado paso a un reforzamiento de las ciudades pequeñas y medias, que pueden jugar el papel de impulsoras del desarrollo del entorno rural que las rodea, contribuyendo al mantenimiento de la población rural.

e) Mítica atracción del sur geográfico (clima, medio ambiente, etc.)

f) Constitución autonómica del Estado español, que permite que las autoridades y los responsables políticos de la solución de los problemas tengan más directo conocimiento de ellos, por la mayor proximidad a los mismos.

Los tres primeros acontecimientos señalados tienden a frenar el desarrollo de las zonas más débiles y, en particular, de las áreas rurales. Por eso la Unión Europea decidió en su momento adoptar medidas compensatorias, la más transcendente de las cuales a largo plazo fue la reforma de los fondos estructurales, como instrumentos financieros para aplicar la política de cohesión económica y social. Los otros tres factores, en principio, deberán favorecer y potenciar el desarrollo rural.

Llamo la atención sobre la circunstancia de que respecto a los cuatro primeros puntos señalados nuestra capacidad de control, como Estado integrado en la Unión Europea, es muy limitada. El quinto lo compartimos con los demás países mediterráneos. Sólo el último factor es netamente español.

Conviene recordar una vez más que el espacio comunitario es muy variado, incluso dentro de un mismo país, por lo que no vale dar recetas con pretensión de validez general. Algún documento de la Comisión establece una tipología de zonas rurales en cinco categorías (Comisión de las Comunidades Europeas, 1994 b).

Se distinguen, en primer lugar, los espacios rurales situados en la proximidad de zonas fuertemente urbanizadas, en la periferia de grandes aglomeraciones. Son territorios dependientes de la gran urbe, de cuya escasez de suelo se benefician, con importante crecimiento demográfico. Ante la posibilidad de usos alternativos del suelo (industria, residencia, ocio), los terrenos agrícolas suelen destinarse a producciones intensivas.

Hay también espacios rurales de intenso uso turístico, sobre todo en las zonas costeras, aunque también en algunas áreas de montaña. Suelen estar bien equipadas de infraestructura, pero con la contrapartida del riesgo de deterioro del paisaje tradicional y del medio ambiente.

Siguen en la tipología las áreas rurales diversificadas, en las cuales la agricultura todavía es importante, pero con una economía progresivamente diversificada, mediante la proliferación de actividades industriales, artesanales y terciarias.

También se puede hablar, naturalmente, de áreas rurales con predominio de la agricultura y escasa diversificación. Aun dentro de este tipo de regiones, hay zonas con una agricultura altamente productiva, mientras que otras continúan con pautas de comportamiento más tradicionales.

Finalmente, se señalan los espacios rurales de difícil acceso, por tratarse de áreas de montaña mal comunicadas o de islas. Suelen verse afectadas por procesos de despoblamiento y desvitalización.

A medida que se ha ido avanzando en la descripción tipológica, nos hemos ido alejando de los niveles medios de desarrollo y encontrando mayores dificultades para promover el desarrollo rural. Por lo demás, esta tipología es válida para España a grandes rasgos.

6. LA PAC Y LA COHESION ECONOMICA Y SOCIAL

La UE es consciente de la importancia que tiene el desarrollo rural, por razones económicas, políticas, sociales, culturales, territoriales y medioambientales. Sus documentos prestan atención creciente a este tipo de problemas, tendiendo a superar las primeras concepciones de la PAC, esencialmente productivistas y preocupadas por garantizar el autoabastecimiento alimentario.

No obstante, es recomendable una mayor profundización en los aspectos territoriales de la PAC y dedicar más atención a la cohesión económica y social, apoyando con el FEOGA-Garantía el desarrollo

rural, hoy dejado casi totalmente al FEDER y al FEOGA-Orientación. Dada la abultada diferencia de recursos de que disponen una y otra sección del FEOGA, deberían reconsiderarse algunos aspectos de la PAC, de modo que el FEOGA-Garantía, que absorbe la mayor parte del presupuesto comunitario, no neutralice parcialmente, como ha venido sucediendo, los efectos cohesivos perseguidos por los fondos estructurales (LAZARO y CORDERO, 1995). Uno de los países menos desarrollados y más periféricos de la Unión Europea, como es España, no debería olvidar ni dejar de recordar que, según el artículo 130 A del Tratado de la Unión Europea, la Comunidad desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica y social, proponiéndose, en particular, reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas, *incluidas las zonas rurales*. Y el artículo 130 B establece que al formular y desarrollar las políticas y acciones comunes de la Comunidad (por tanto, también la PAC) y al desarrollar el mercado interior se tendrán en cuenta los objetivos enunciados en el artículo 130 A.

En cierto modo, la reforma de la PAC de 1992 apunta en esa dirección. La sustitución del apoyo a los precios de los productos agrarios por la ayuda en función de las hectáreas cultivadas o de las cabezas de ganado puede contribuir a reforzar la cohesión, en tanto en cuanto no prima abiertamente las tierras y explotaciones más productivas, que son las que arrojan mayores rendimientos y volúmenes de producción. Pero, como antes se ha indicado, existen dudas razonables sobre la eficacia redistributiva de la reforma.

El carácter cohesivo del FEOGA-Garantía quedaría reforzado consolidando techos de superficie subvencionable en cada explotación o modulando la subvención en función del tamaño de la misma.

También la financiación de la reforestación con el FEOGA-Garantía introduce en este poderoso instrumento financiero comunitario elementos en la dirección apuntada, pues suelen reforestarse las tierras marginales con frecuencia localizadas en las áreas rurales poco desarrolladas. De este modo, el cambio de uso del suelo no lleva aparejado un descenso sensible del nivel de ingresos.

La reforma de la PAC, por otro lado, ha supuesto un mayor apoyo a las rentas agrarias, como puede verse en el cuadro 1. En conjunto, las subvenciones de explotación han pasado de representar el 8,9% en 1985 al 25,4% en 1993. Ahora bien, el hipotético incremento de las rentas agrarias derivado del aumento relativo de las subvenciones no impide

CUADRO 1

Participación de las subvenciones de explotación en la renta agraria (%)

(A precios y tipos de cambio corrientes)

	Año 1985	AÑO 1993 (1)
Bélgica	7,8	12,2
Dinamarca	4,4	45,2
Alemania	24,4	45,2
Grecia	6,6	20,8
España	2,0	23,4
Francia	5,5	27,0
Irlanda	13,6	20,7
Italia	10,9	20,9
Luxemburgo	11,5	25,8
Holanda	2,0	4,3
Portugal	6,3	21,9
Reino Unido	13,2	32,0
EUR-12	8,9	25,4

(1) Con Alemania en la situación territorial después del 3/10/90

FUENTE: Elaborado con datos de "Cuentas Económicas de la agricultura y la Selvicultura" EUROSTAT

que Alemania, Reino Unido y Francia sean los países en que las subvenciones representan mayor parte de la renta agraria. En este cuadro, España ocupa el quinto lugar, en un pelotón del que también forman parte Dinamarca, Grecia, Irlanda, Italia y Portugal, con un porcentaje de subvenciones sobre la renta agraria comprendido entre el 20% y el 25%

7. POSIBILIDADES DEL MEDIO RURAL

Para promover el desarrollo rural es necesario echar mano de las ventajas de que dispone, que giran en su mayoría alrededor del concepto de desarrollo endógeno.

Dentro del sector agrario, ha de incentivarse la creación de explotaciones de dimensiones y rentabilidad tales que permitan vivir de la agricultura. Este objetivo pasa por la remodelación del tamaño y la formación del capital humano, para mejorar la capacidad gerencial. Será más fácil de alcanzar este objetivo si se asocia a la incorporación de jóvenes agricultores.

Es muy importante mejorar la comercialización de los productos agrarios, para lo cual pueden y deben utilizarse dos vías com-

plementarias. Una es el cuidado de la calidad de los productos, incluso creando denominaciones geográficas que ayuden a la promoción. Otra es la integración de la producción, la transformación y la comercialización en una cadena interprofesional que beneficie a todos, desde el productor al consumidor.

Pero no podemos hacer oídos sordos a la previsión de que la mitad de la población ocupada en la agricultura, tanto en la Unión Europea como en España, tendrá o estará buscando un segundo empleo fuera de la agricultura. Si la consolidación del agricultor a título principal es un objetivo deseable, la agricultura a tiempo parcial es una realidad incuestionable. De ahí la conveniencia de fomentar la diversificación de actividades económicas en el medio rural, desde el turismo a la artesanía local, contando con el importante papel que pueden jugar las pequeñas y medianas empresas.

El campo es fuente de múltiples materias primas que pueden transformarse *in situ*, apoyando la diversificación con la transformación industrial de productos agrarios. Téngase en cuenta que, si se quiere mantener a la población en el medio rural, no hay que olvidar que la agricultura, aun con subvenciones, no será capaz de generar ingresos y dar empleo a la población que vive en él. Por tanto, es ineludible la diversificación sectorial, para mantener vivo el medio y para contribuir a la mejor gestión del territorio (Cuadrado y Tió, 1992).

La industrialización del campo, posible hoy por las tendencias descentralizadoras de la producción y la difusión de actividades, se presenta como promesa de una cohesión social mejor y de una utilización más racional del espacio nacional. Ahora bien, algún autor ha señalado que la fábrica moderna localizada en el medio rural recurre cada vez menos al obrero-campesino, pues prefiere al antiguo campesino transformado en obrero industrial y advierte que cuanto más débil es el medio rural, más posibilidades tiene la industria de provocar un demoramiento de la economía tradicional sin suplirla (Labasse, 1971).

El turismo rural debe plantearse como un recurso complementario de la actividad agraria, integrado en el ciclo de renovación y modernización de la agricultura. Si no se inserta en la vida del campo, será otra cosa diferente al turismo rural (Bote, VV. AA., 1992 y Cals, 1995).

La Unión Europea dispone de una batería de posibilidades para apoyar el desarrollo rural. No se pueden olvidar las medidas de acompañamiento de la reforma de la PAC. Pero, en nuestro contexto, adquiere particular relevancia la política de cohesión económica y social. Me importa destacar, sobre cualquier otra, el conjunto de

acciones estructurales, entre las que ocupa un lugar importante, aunque no exclusivo ni excluyente, el desarrollo rural.

No están demasiado lejanos los tiempos en que la PAC absorbía el 75% del presupuesto comunitario, dejando apenas hueco para otras políticas. Dentro de cinco años, la PAC representará menos del 50% del presupuesto de la UE y las acciones estructurales se nutrirán de la tercera parte del mismo. No obstante, no debe extrañar que se diga que el FEOGA-Garantía y los fondos estructurales deben contribuir conjuntamente a reforzar la cohesión económica y social.

La PAC debe contribuir a reforzar la cohesión económica y social en el medio rural de la UE. De no ser así, cabe preguntarse si no corre el riesgo de perder justificación histórica y de ceder terreno presupuestario y peso real frente a los fondos estructurales, riesgo aún mayor en la perspectiva de la ampliación de la Unión hacia el este, compromiso político difícil de eludir, aunque antes deba consolidarse internamente.

Quiero destacar, a este respecto, algunas cuestiones:

- a) España tiene la mayor parte de su población (60%) y territorio (77%) en el objetivo nº 1, dedicado a apoyar a las regiones menos desarrolladas de la UE.
- b) El objetivo nº 5 tiene una nueva definición para la etapa 1994-1999, que mejora notablemente la anterior. En efecto, si antes se pretendía “en la perspectiva de la reforma de la PAC, a) acelerar la adaptación de las estructuras agrarias y b) fomentar el desarrollo de las zonas rurales”, ahora se busca “fomentar el desarrollo rural, a) acelerando la adaptación de las estructuras agrarias en el marco de la reforma de la PAC y b) facilitando el desarrollo y el ajuste estructural de las zonas rurales”.
- c) Además, hay que contar con las iniciativas comunitarias, algunas de las cuales guardan relación directa o próxima con el desarrollo rural, como son LEADER e INTERREG.
- d) Por otro lado, la disponibilidad de recursos comunitarios no es despreciable, pues entre lo dedicado a las regiones menos desarrolladas del objetivo nº 1 (4.208.000 millones de pesetas), otras zonas rurales atrasadas del objetivo nº 5b (106.240 millones de pesetas) e iniciativas comunitarias (389.120 millones de pesetas), España espera recibir en el período 1994-1999 alrededor de 4.703.360 millones de pesetas de los fondos estructurales.

8. CONCLUSIONES

El futuro del espacio rural depende cada vez menos de la agricultura. Este dato no debe considerarse negativo, sino que es el punto de partida para el posible desarrollo de estos territorios. La gestión del medio rural debe entenderse como un asunto territorial, no como una cuestión de política agraria.

La diversificación de actividades en el ámbito rural no es un mal, sino una necesidad y una manifestación de la capacidad de adaptación e integración de las zonas rurales en el sistema de producción del que han estado históricamente marginadas.

Es difícil, por no decir imposible, mantener el interés por el medio rural sin ayudas y subvenciones a la agricultura, aun en los países industrializados. El incremento de los costes de producción y la presión de los consumidores y los empresarios del resto del sistema productivo por mantener el precio de los alimentos a niveles aceptables empuja a los agentes responsables de la toma de decisiones a apoyar esta actividad. Ahora bien, un nivel alto de subvenciones puede anestesiar y adormecer al sector, privándole de capacidad de reacción frente a los estímulos del mercado.

La incorporación de España a la UE ha sido muy positiva, tanto globalmente, como para la agricultura y para las zonas rurales. Aparte de que no había alternativa a la integración.

A pesar de los pesares, el espacio rural ha ido a mejor. Nada me hace pensar que vaya a cambiar de dirección. Se inserta en la tendencia histórica de la humanidad.

BIBLIOGRAFIA

- BOTE, V. (1992), *Turismo en espacio rural*, Editorial Popular, Madrid, pp. 134.
- CALS, J. Dir., 1995, *El turismo en el desarrollo rural de España*, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (próxima publicación), Madrid, pp. 200.
- CASTILLO, J. S. y PARDO, F. (1994), "La reforma de la PAC desde una perspectiva regional", *Información Comercial Española*, nº 727.
- CEÑA, F. (1992), "Transformaciones del mundo rural y políticas agrarias", *Revista de Estudios Agro Sociales*, nº 162.
- COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS 1988), *El futuro del mundo rural*, COM (88) 501 final.
- COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1989), *Una políti-*

- ca agrícola común para los años noventa*, Luxemburgo, pp. 96.
- COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1992), *Europa 2000. Perspectivas de desarrollo del territorio de la Comunidad*, Bruselas - Luxemburgo, pp. 208.
- COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1993), *Nuestro futuro agrario*, Luxemburgo, pp. 40.
- COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1994 a), *La situación de la agricultura en la Comunidad. Informe 1993*. Bruselas-Luxemburgo, pp. 143 + 308.
- COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1994 b), *Europa 2000 +. Cooperación para la ordenación del territorio europeo*, Bruselas-Luxemburgo, pp. 208 + 40.
- CUADRADO, J.R., TIO, C. y OTROS (1992), *El desarrollo del mundo rural en España. Informe preliminar*, IRYDA, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, pp. 256.
- GARCIA BARTOLOME, J.M. (1991), "Sobre el concepto de ruralidad: crisis y renacimiento rural", *Política y sociedad*, nº 8, 1991, pp. 87-94.
- LABASSE, J. (1971), *La organización del espacio*, I.E.A.L, Madrid, 1973, pp. 752.
- LAZARO, L. y CORDERO, G. (1995), "La política de cohesión económica y social de la UE: Evaluación desde la perspectiva española", *Papeles de Economía Española*, nº 63/1995.
- MOLINERO, F. y ALARIO, M.(1994), "La dimensión geográfica del desarrollo rural: una perspectiva histórica", *Revista de Estudios Agro Sociales*, nº 169.
- O.C.D.E. (1988), *Formulation de la politique rurale. Nouvelles tendances*, OCDE, París, pp. 177.
- RAMOS, E. y ROMERO, J.J. (1993), "La crisis del modelo de crecimiento y las nuevas funciones del mundo rural", en RAMOS, E. y CALDENTEY, P. (1993), *El desarrollo rural andaluz a las puertas del siglo XXI*, Consejería de Agricultura y Pesca, Junta de Andalucía, Sevilla.
- VV. AA. (1992), *El turismo rural en el desarrollo local*, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, pp. 150.
- VILADOMIU, L. (1994), "Diez años de reforma de la política agraria comunitaria", *Agricultura y Sociedad*, nº 70.

III. LOS GRANDES SUBSISTEMAS RURALES

9. BASES ECOLOGICAS DE LOS ESTILOS DE AGRICULTURA Y DEL USO MULTIPLE

Juan GASTO , José E. GUERRERO, Francisca VICENTE
*Escuela Técnica Superior de Ingenieros
Agrónomos y de Montes.
Universidad de Córdoba*

RESUMEN:

La agricultura ha evolucionado desde una situación original de actividades múltiples, característica de las antiguas fincas, hasta alcanzar una era de alta especialización e intensidad de insumos, tal como ha ocurrido durante la mayor parte del presente siglo. Sin embargo, el nacimiento de la agricultura moderna ha involucrado simultáneamente la generación de subproductos y de estilos complementarios, tales como: tierras abandonadas, agricultura orgánica y áreas naturales protegidas.

El desarrollo agrícola ocurre en un contexto global de cambio, donde existen ambientes heterogéneos y donde se conocen las potencialidades y limitaciones de cada clase de ámbito. Se conoce también la diversidad de necesidades y deseos de la población. Existe, además una amplia gama de ofertas tecnológicas que permiten satisfacer las necesidades de la agricultura y de la población. Todo esto da origen al principio de uso múltiple del territorio. Las necesidades múltiples de la población, conjuntamente con la multiplicidad de ámbitos en un contexto de amplia variedad tecnológica, es la base del desarrollo del estilo de uso múltiple del territorio. De acuerdo con el propósito del uso en el contexto del principio de uso múltiple, la clase de tecnología debe adaptarse al ámbito, tal como: producción, protección o recreación.

Se analizan los diversos estilos de agricultura, las bases que les caracterizan y diferencian y su aplicabilidad a ambientes y racionalidades. Se plantea el uso múltiple del territorio como una opción de adaptación de estilos de agricultura a circunstancias diversas de ámbitos y de necesidades de la población. La combinación de usos y estilos constituyen la base del desarrollo rural.

1. INTRODUCCION

Hasta mediados del presente siglo, la agricultura de bajo insumo fue el estilo predominante de la mayoría de las regiones y países. En ese entonces diversas circunstancias desencadenaron una tendencia generalizada hacia la agricultura de altos insumos. Entre ellos se tiene el desarrollo de las ciencias agrícolas y de la tecnología, simultáneamente con la industria, que produce una amplia gama de herramientas, maquinarias, implementos, productos químicos y variedades de plantas y animales. La amplia oferta tecnológica, conjuntamente con la demanda de productos agrícolas, la existencia de vastas áreas de ecosistemas de alto potencial, la situación favorable de precios de los productos agrícolas y de los insumos y conjuntamente con el desarrollo de una sociedad de opulencia en el primer mundo y de pobreza en el tercero, son algunas de las causas que han conducido a la situación presente.

Actualmente, las necesidades y las posibilidades de la agricultura deben plantearse en un contexto diferente del que ha existido hasta ahora, ya que la oferta tecnológica supera los requerimientos y las posibilidades de uso. Existe una necesidad política, económica, social, geográfica, y ecológica de desarrollar una nueva agricultura en la Unión Europea así como en las demás regiones del mundo. La agricultura de bajo insumo, las áreas naturales protegidas, el abandono de tierras y la ocupación de nuevas tierras, puede justificarse parcialmente desde un punto de vista ecológico y del cambio global.

El presente trabajo se ha dividido en cuatro partes. En la primera se presenta un panorama general de la agricultura moderna indicándose las bases teóricas, su nacimiento y el espacio de solución. En la segunda parte se analizan los estilos de agricultura en relación a la receptividad tecnológica de la tierra y a sus bases teóricas, además de la necesidad de complementar los estilos en un contexto global del desarrollo agrícola. La tercera parte de el trabajo se refiere a la finca y al uso de la tierra desde una perspectiva de la diversidad ecológica, del uso múltiple y de la integración de fincas en la comarca. En la cuarta y última parte se analiza la sociedad-naturaleza desde una perspectiva de monismo y de la ocupación integrada del espacio rural-urbano.

2. AGRICULTURA MODERNA

2.1. Bases

Desde una perspectiva ecológica y del desarrollo de la civilización, el medio ambiente representa al conjunto de situaciones en las cuales tiene que vivir una criatura (Childe, 1954). No significa solamente el hábitat: viento, frío, calor, humedad, fisiografía montañosa, lagos, ríos, o pantanos, sino también factores del nicho, tales como: la provisión de alimentos y los enemigos naturales. En el caso de los seres humanos, incluye además la posición económica, las creencias religiosas, las tradiciones, costumbres y tecnología, así como a los demás seres humanos.

El mismo autor sugiere que la prehistoria es una continuación de la historia natural y que existe una analogía entre evolución orgánica y progreso cultural.

La naturaleza es el ámbito natural donde la especie evolucionó, donde se satisfacen algunos de los condicionantes ambientales necesarios para su éxito. De tal manera, en su evolución histórica y cultural, ha sido necesario desarrollar la tecnología que permite transformar a la naturaleza ajustándola a las necesidades humanas. Operacionalmente, la agricultura puede ser definida como la artificialización del ecosistema (Lawes, 1847) que significa la transformación la naturaleza (Gastó, 1980).

El espacio físico donde se resuelven los problemas agrícolas es la finca, que genera diferentes restricciones al ser considerada en un contexto sistémico y por lo tanto, es de naturaleza específica, lo cual implica que el uso de la tierra es diferente que si el problema se considera en otro contexto, tal como el del medio rural en general o el de la comarca. La finca es el espacio donde se hace agricultura. Los diferentes espacios interiores de la finca difieren en sus propiedades y en las conexiones que existen entre sí y con el exterior, todo lo cual está controlado en última instancia por el hombre.

La finca se define como un espacio de recursos naturales renovables conectados interiormente y limitados exteriormente, cuyo propósito es hacer agricultura (Gastó, Armijo y Nava, 1984). La finca es, también, una unidad organizada de toma de decisiones donde se realizan actividades de producción agrícola con el propósito de satisfacer las metas del productor (Ruthenberg, 1980). Agricultura es el proceso de artificialización del ecosistema. El grado de artificialización es la diferencia entre el estado original del eco-

sistema-finca y su estado transformado. La palabra agricultura en este trabajo se emplea *sensu lato*, y se refiere a cualquier recurso natural incluyendo sistemas forestales, agua fresca, cultivos, pastizales, huertos, hortalizas, fauna silvestre, cinegética, recreación o cualquier otro. Agricultura es todo, por lo cual, en este trabajo, no es sinónimo de cultivos.

El ecosistema es un conjunto de componentes bióticos y abióticos conectados de tal manera que constituyen una unidad o todo. Existe un problema cuando el ecosistema-finca no corresponde al del estado considerado como ideal, de acuerdo a algún criterio antrópico. Las restricciones que emergen en los niveles jerárquicos superiores, tanto físicas como ecológicas, no permiten alcanzar el estado final ideal. Debido a ello, es necesario identificar las características de algunos estados próximos al estado ideal que satisfagan las restricciones de los niveles superiores de control tal como aquellos del municipio, región o país. El estilo de la artificialización del ecosistema debe comenzar a partir de las bases que permitan la toma de decisiones y las acciones requeridas para resolver el problema.

El nivel y tipo de input son algunos de los elementos que caracterizan a los estilos de agricultura. Bajo, según el diccionario Webster y en relación a la agricultura de bajo input, puede tener diversos significados. En general, bajo se define como algo que ocurre no alejado de la base, del piso o de la superficie. También puede definirse en relación al nivel promedio general, lo cual significa que es menor que lo normal. Se requiere, por lo tanto, conocer el significado de normal. Lo que se extrae del ecosistema es el output. El nivel de output debe considerarse conjuntamente con el de input dado que las leyes de conservación de la materia y de la energía se aplican al funcionamiento del ecosistema.

El ámbito donde ocurre la agricultura es la naturaleza, representado por los diferentes ecosistemas que se encuentran en cada lugar. El clima, geofoma, suelo, cubierta animal y vegetal son las variables que describen los niveles de referencia del sistema con el fin de determinar eventualmente lo que es normal. El ámbito, representado por el ecosistema donde se desarrolla la agricultura, tiene que ser valorado de acuerdo a su potencial, en categorías tales como ecosistemas de alto o de bajo potencial. En este contexto, bajo toma un significado diferente, que indica algo inferior o bajo un estándar aceptable, de acuerdo a la potencialidad y limitantes del sistema específico. (Cuadro 1). Input significa insertar o proporcio-

nar energía, masa, o información en el ecosistema con el fin de obtener un cierto output o simplemente de mantenerle en un estado dado. Output significa lo opuesto. En este trabajo, bajo o alto tiene el significado, respectivamente, de una cantidad absoluta baja o alta de un input dado.

Tradicionalmente, la agricultura de bajo input ha estado relacionada con ecosistemas de bajo potencial, donde los inputs han sido bajos debido a que la receptividad tecnología no es tan grande como la de los ecosistemas de alto potencial. Esto también se denomina agricultura extensiva, y ocurre en circunstancias tales como tierra de secano, sierras, áreas montañosas o ciénagas. En un contexto

CUADRO 1

Nivel de input, output y potencial del ecosistema,
en los distintos sistemas de agricultura.

Nivel de input	Potencial del Ecosistema	Nivel de output	Tipo de Agricultura
Bajo	Bajo	Bajo	Agricultura sostenible de bajo input ej. buen manejo de pastos, buen manejo de especies silvestres, Dehesa
Bajo	Bajo	Alto	Agricultura extensiva. No sostenible. ej. explotación intensiva en la selva del Amazonas.
Alto	Bajo	Bajo	Agricultura intensiva en ecosistemas de bajo potencial. ej. Cultivo de cereales en áreas marginales de secano.
Alto	Bajo	Alto	Agricultura intensiva en ecosistemas de bajo potencial con alto output. ej. Cultivos bajo plástico en el desierto.
Bajo	Alto	Bajo	Agricultura extensiva en ecosistemas de alto potencial. Ecosistemas infrautilizados.
Bajo	Alto	Alto	Agricultura extensiva. No sostenible.
Alto	Alto	Bajo	Agricultura intensiva de bajo output.
Alto	Alto	Alto	Agricultura intensiva en ecosistemas de alto potencial. Es lo normal cuando la situación social lo permite. ej. Revolución verde.

relativo, esto puede ser considerado como agricultura de alto input, ya que el input es tan alto como la receptividad potencial del ecosistema, o aún mayor. La agricultura comúnmente llamada moderna es sólo una de las modalidades actuales asociada a ecosistemas de alto potencial que reciben a la vez altos inputs.

Actualmente, dentro del contexto de la PAC, la agricultura de bajo input tiene varios significados diferentes pero se relaciona especialmente con ecosistemas de alto potencial que reciben un suministro adicional relativamente pequeño de energía, masa o información y por lo tanto, presentan un output inferior a su potencial.

2.2. Nacimiento de la agricultura moderna

En la mayor parte del mundo templado, la agricultura moderna, en ecosistemas de alto potencial, es intensiva en capital y altamente tecnificada. Se caracteriza por un alto nivel de mecanización, grandes inputs de energía en las modalidades más variadas, tales como mecanización del trabajo, fertilizantes, pesticidas y por una fuerza laboral relativamente pequeña y en declinación. El output, expresado en rendimiento por unidad de área o en eficiencia de trabajo sobrepasa ampliamente los logros alcanzados a través de la historia (Briggs y Courtney, 1991). El desarrollo de la agricultura continuará con tecnologías mejor adaptadas al ambiente, al contexto político y a la institucionalidad (Osten, 1993).

El nacimiento de los sistemas modernos de agricultura puede fácilmente ser trazado a partir del siglo dieciséis pero sus raíces se originan con anterioridad, a través de un proceso evolutivo continuado. Cuando se caracteriza la agricultura moderna debe considerarse los elementos que a continuación se indican.

a) **Desarrollo tecnológico.** Desde mediados del presente siglo el desarrollo agrícola se revitalizó, especialmente con la aplicación generalizada de la revolución verde, de la tecnología disponible y del estado de paz que siguió a la Segunda Guerra Mundial (Winkelmann, 1993). Las tecnologías desarrolladas, de acuerdo a sus efectos, pueden ser agrupadas en dos categorías: aquellas orientadas a la intensificación de los rendimientos agrícolas a través del control de los factores de producción y aquellas que permiten el incremento de la eficiencia del trabajo (Ortiz-Cañavate, 1993), que son las siguientes:

Mecanización. Lo más sobresaliente es el tractor diesel. el efecto directo del tractor fue la reducción del tiempo empleado y del trabajo requerido en agricultura. También permitió agrandar las áreas cultivadas y cultivar tierras que hasta entonces eran marginales. Los tractores permitieron liberar las tierras originalmente requeridas para la alimentación de los animales de traba. La profundidad de las labores, los cambios de la estructura del suelo, la erosión y la distribución de la materia orgánica también son importantes. Los equipos para la cosecha de cereales existían desde antes de 1930, pero durante la década de 1950, las cosechadoras automotrices se desarrollaron, al igual que las cosechadoras de forrajes, hortalizas y de frutas (Hawkings, 1980). La mecanización también se ha expandido al secado de granos y al ordeño, los cuales se han automatizado (Briggs y Countney, 1989).

Mejoramiento animal y vegetal. El período de post-guerra se ha caracterizado por los avances en el fitomejoramiento para elevar los rendimientos, características del grano, ajuste al clima y suelo y adecuación a las necesidades de procesamiento y requerimientos del consumidor (Borlaugh, 1987). Estas variedades resisten a las enfermedades, ataque de pestes y tendidura. El aumento de los rendimientos se ha estimado en cifras variables, tal como 0,39% por año a 0,84% por año. En el mejoramiento animal también ha sido exitoso en relación al aumento de la producción del ganado lechero y de carne como asimismo en relación a la calidad del producto demandado por el consumidor. La inseminación artificial y la salud animal también han sido importantes.

Fertilizantes. La cantidad de fertilizantes aplicados en los países europeos a partir de la Segunda Guerra Mundial ha aumentado en varias veces (Cuadro 2). En el Reino Unido, entre 1939 y 1975 se aumentó en siete veces. En algunos países o regiones, tal como en Holanda, la cantidad de fertilizantes alcanzó el peak a comienzos de la década de 1980, pero luego declinó. Las prácticas de fertilización también han cambiado, especialmente en lo relativo a la aplicación de los fertilizantes compuestos, especialmente NPK, y a la reducción del uso de estiércol de corral. El incremento del nitrógeno ha sido lo más sobresaliente, siendo responsable de un 30% del aumento de las cosechas o aún más (Austin, 1978).

Pesticidas. El desarrollo de los pesticidas se inició durante la década de los cuarenta con la introducción del DDT y MCPA, que fueron seguidos por el CMPP, dicamba y dchloroprop y los insecticidas aldrín, dieldrín y heptachloro. Esto produce efectos positivos in-

crementando los rendimientos. En lo negativo hay efectos dañinos de los residuos persistentes. En la década de los sesenta, se desarrollaron los pesticidas organofosfatos. El área de aplicación se incrementó en aproximadamente 5% al año (Briggs y Countney, 1991).

CUADRO 2

Evolución de la utilización de fertilizantes nitrogenados en EEUU, desde 1970 hasta 1988 (EUROSTAT, 1992) N ton Km²

País	Año		
	1970	1980	1988
Bélgica.....	19.3	22.3	24.5
Dinamarca	10.8	14.1	14.7
Alemania	14.9	20.7	20.6
Grecia	5.1	8.5	10.6
España	2.7	4.4	5.5
Francia.....	7.9	11.4	13.3
Italia.....	4.9	8.3	7.6
Holanda	46.1	56.2	46.7
Portugal	2.0	3.8	4.4
Reino Unido	12.4	17.7	20.9

Prácticas agrícolas. Como consecuencia de la mejora tecnológica, los rendimientos han aumentado abruptamente. Entre 1952 y 1975 la producción agrícola en el Reino Unido se incrementó en un 60% (Hawkins, 1980), en tanto que el área de cultivos se redujo en un 6% debido al desarrollo urbano, minero y a la aforestación (Best, 1981). El incremento de la producción se ha debido completamente a la mejora de los rendimientos (Briggs y Courtney, 1991). Al mismo tiempo ha declinado el número de trabajadores empleados en agricultura (Cuadro 3).

Estructuras de la finca. Ha habido una tendencia a racionalizar la forma de las fincas y a consolidar las pequeñas fincas, dando como resultado un aumento en el tamaño. Esto también se relaciona con la conversión desde la tracción animal a los tractores, de manera de incrementar el tamaño de las parcelas. Los setos se han eliminado en el Reino Unido en tasas de 8.000 km al año con el fin de incrementar la eficiencia de la mano de obra y de la maquinaria. Los edificios de la finca también han cambiado en tamaño, estructura y ubicación.

CUADRO 3

Evolución de la producción de algunos cultivos y productos animales (CEE, 1993).

	Alemania		Francia		Italia		Holanda		Bélgica	
	1970	1990	1970	1990	1970	1990	1970	1990	1970	1990
Cereales (100 kg/ha) .	33.4	57.9	33.8	60.7	26.9	38.4	37.6	69.3	33.6	59.7
Azúcar (100 kg/ha) ...	60.2	69.3	67.4	95.1	38.0	55.7	63.2	98.6	61.2	91.2
Colza (100 kg/ha).....	21.8	30.2	17.5	27.8	18.3	24.3	29.1	30.0	24.8	30.0
Leche (kg/vaca).....	3779	4803	3116	4559	2659	3557	4170	5784	3641	4168
Patatas ^(*) (t/ha).....	22	29	14	29	9	17	26	37	22	34

(*) Años 1960 y 1985 respectivamente

CUADRO 4

Cultivo del olivo en España: sitios, productividad, inputs y coste de cosecha (Estimaciones y consultas personales a diferentes fuentes)

Sitio y tipo de suelo	Productividad Kg (ha-año)	Tipo de tecnología y cantidad de inputs	Proporción de área cultivada	% de olivos abandonados de cada tipo	Coste de cosechas (ptas./kg)
Sierra, suelos delgados, pendientes muy pronunciadas	400	Cosecha laboreo mínimo y poda	Alta	Muy alta	40
Sierra, suelos de profundidad media y fuertes pendientes	1000	Cosecha laboreo mínimo y poda	Muy alta	Alta	30
Sierra, suelos de profundidad media y pendientes suaves	1500	Cosecha laboreo mínimo y poda	Alta	insignificante	30
Campaña, suelos profundos, pendientes suaves, secano.	4000	Poda, fertilizantes control de malas hierbas, laboreo	Media	nula	15
Campaña, suelos profundos, pendientes suaves, regadío.	7000	Poda, fertilizantes control de malas hierbas, laboreo, riego	Pequeña	nula	15
Valle, suelos profundos y llanos, buen drenaje, textura media, riego.	20000	Poda, fertilizantes cosecha mecanizada, pesticidas, laboreo, riego automático	Muy pequeña	nula	3

b) *Influencias ambientales.* Los sistemas agrícolas en el mundo templado, referidos a la clase de cultivo, actividad e intensidad de las labores, se basan en los mismos principios agrícolas, utilizan métodos similares y están limitados por los mismos factores. Los rendimientos ya no están severamente limitados por el ambiente: principalmente suelo y clima. Estas limitaciones se han visto reducidas por el uso de fertilizantes, laboreo, riego, drenaje, herbicidas e insecticidas. Los factores ambientales influyen en los limitantes y potencialidades que controlan el rendimiento. Estas prácticas si se aplican en forma continuada, en el largo plazo pueden llegar a ser responsables de efectos ambientales negativos.

Durante las décadas recientes el aumento de productividad ha tenido su origen en el aumento de los rendimientos, debido a la intensificación de la agricultura y no en el incremento del área cultivada (Gráfico 1). A partir de 1970 ha existido una tendencia que demuestra que el incremento de las tasas anuales de intensificación muestra una reducción consistente. Los rendimientos agrícolas de algunas actividades y regiones muestran una tendencia a alcanzar una asíntota.

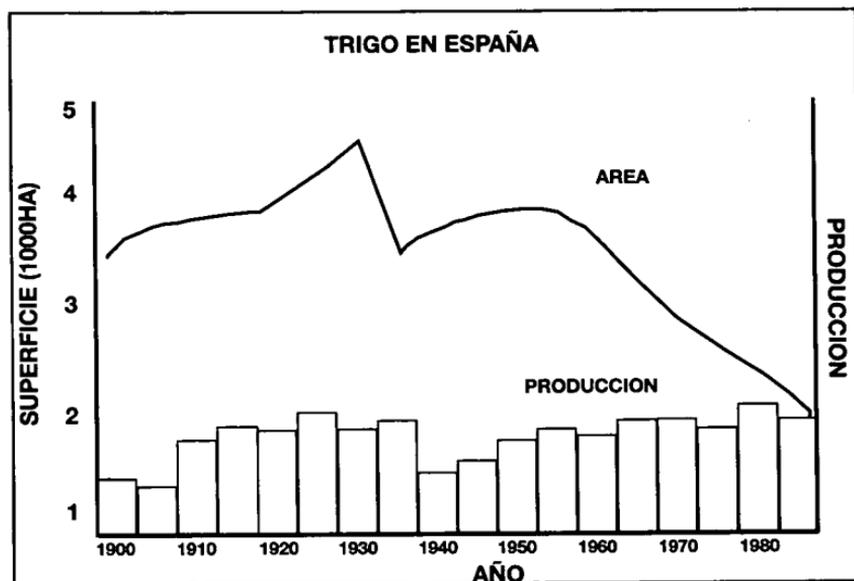
c) *Efectos de la agricultura en el ambiente.* A largo plazo, aparentemente la agricultura de alto input, daña al medio ambiente y reduce su productividad potencial. Se ha demostrado en numerosos casos que daña al suelo reduciendo la estabilidad de los agregados, aumentando el riesgo de erosión y deteriorando el drenaje interno (MAFF, 1970). En algunos casos la agricultura de alto input aumenta la salinidad, reduce la fertilidad, hace difícil el manejo de suelo e inhibe los rendimientos y flexibilidad de las labores.

La tecnología agrícola afecta al ecosistema y al medio ambiente en grados diferentes (Vets, 1977); existen algunos métodos agrícolas que son menos dañinos y además reciben menores inputs; sin embargo, a menudo no son de menor productividad. Es posible por tanto reducir los efectos ambientales adversos sin socavar sus bases económicas. Los precios de los productos están siendo reducidos y también existen incentivos para retirar tierras de la producción y como consecuencia, existe una reducción de los inputs y extensificación de la agricultura. Un ejemplo de esto es la conversión que está ocurriendo en la España mediterránea en algunos cultivos de secano de alto input y su transformación en fincas cinegéticas. Otro ejemplo es el abandono de viejos huertos de olivos marginales en la Sierra y su transformación en praderas naturales. En otros casos en ecosistemas de alto potencial, los inputs se han incrementado trans-

formándose en sistemas de alto input (Briggs y Countney, 1991) tal como en los valles regados.

GRAFICO 1

Evolución de la producción y de la superficie ocupada por el trigo en España. (Aguilar, 1993).



d) *Abandono de tierras.* En áreas de baja receptividad tecnológica donde los ecosistemas son frágiles y la relación output-input desfavorable, amplias áreas de tierra están siendo abandonadas. En el contexto de la Política Agraria Común, esas áreas no son adecuadas para la agricultura. Extensas áreas de huertos de olivos de bajo potencial y bajo input están siendo abandonadas como así mismo el cultivo de cereales en condiciones de secano y el abandono de dehesas.

e) *Áreas naturales protegidas.* A partir de la creación del Parque Nacional de Yellowstone en 1872 hasta la primera mitad del presente siglo, especialmente hasta la década de 1970, grandes áreas de tierra han sido dejadas de lado para la producción animal y de cultivos, así como para otros usos productivos, y han sido destinadas a la recreación y a la protección ambiental. La protección ambiental a través de las diversas categorías tales como parques nacio-

nales, reservas de la biosfera, monumentos naturales, refugios de fauna silvestre, áreas naturales, parques naturales o cualquier otra es un estilo de uso, complementario a otros usos agrícolas (Simon, 1989). La protección puede ocurrir, no sólo en grandes áreas públicas de tierra, sino también en pequeñas áreas de tierra privada, tal como pequeños bosques, vegas húmedas, setos o en general, en cualquier parte de una finca (Miller, 1980).

f) *Estilos de agricultura*. El concepto de estilo de agricultura, de acuerdo del significado dado en Holanda por Ploeg (1992), tiene como premisa básica que cualquiera que sea su ubicación en el tiempo o en el espacio, la agricultura siempre incluye la movilización de recursos, con el fin de convertirlos en valores específicos. El estilo se refiere a la forma en la cual un productor y su familia estructura en su finca la organización del espacio y la agricultura, simultáneamente con el establecimiento de relaciones con los mercados, tecnología y recursos naturales. El estilo de agricultura está relacionado, además del ámbito que le caracteriza, con mercados y tecnologías específicas. Existen numerosos estilos en el contexto de la agricultura moderna, adaptados a situaciones diferentes y a las preferencias personales: revolución verde, dehesas, ranchos, agricultura orgánica, invernaderos y muchos otros. Cada uno presenta atributos y necesidades de inputs diferentes, así como producen cantidades variables de outputs y de impacto ambiental (Altieri, 1987, Sevilla, 1993, Rockefeller Foundation, 1966, Winkelmann, 1993, Hecht, c. 1985).

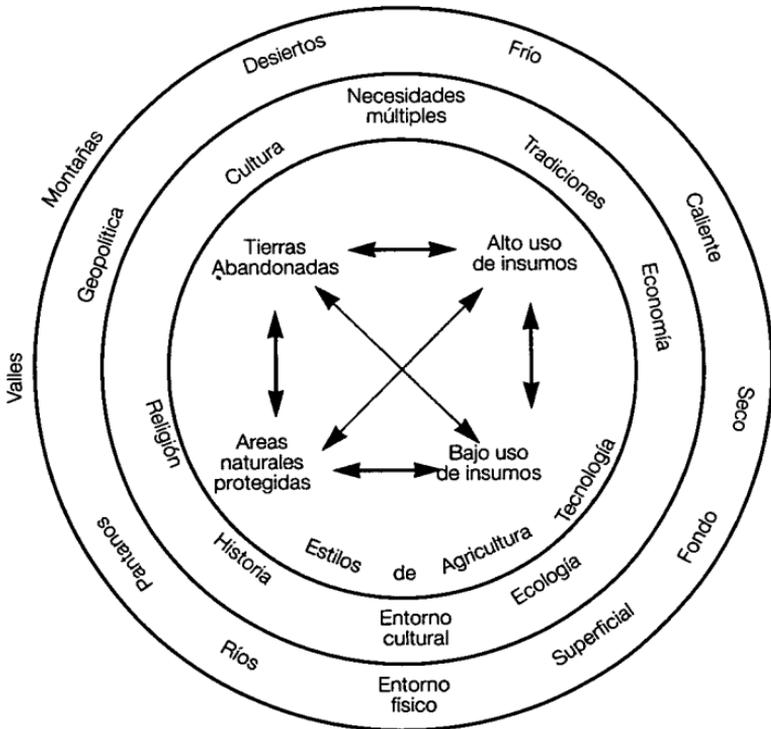
g) *Uso múltiple*. El concepto de uso múltiple fue formalmente establecido en 1960 como resultante de numerosas influencias, tradiciones y conceptos relacionados con filosofía, religión, economía, equidad, matemáticas, ciencias ambientales, sociología y cultura. La resultante fue la Ley de Uso Múltiple Sostenido promulgada en Junio de 1960 por el Congreso de los Estados Unidos. Esto significa que el uso y la gestión de todos los recursos renovables superficiales debe realizarse en la combinación que mejor se ajuste a la necesidades de la gente sin dañar la productividad de la tierra (Lynch, 1992).

h) *Principios ecológicos*. La ecología es una ciencia de desarrollo reciente, a pesar de que el concepto fue desarrollado durante la segunda mitad del siglo pasado. El mayor desarrollo se logró con posterioridad a la formulación de los conceptos de ecosistema y de la teoría general de sistemas, durante los años treinta y las décadas siguientes, especialmente después de la Segunda Guerra Mundial.

Durante los años sesenta, los conceptos ecológicos se introdujeron en la agricultura moderna y durante los setenta, se desarrollaron los conceptos medio ambientales. La agricultura moderna tiene una fuerte base ecológica.

Si la agricultura se define en la forma tradicional mas amplia, la agricultura moderna no es solamente aquella representada por los cultivos intensivos, sino también las áreas abandonadas, las áreas naturales protegidas, los cultivos intensivos, los cultivos extensivos, el uso múltiple y la diversidad de estilos. En este contexto, la agricultura de alto input, no es la agricultura moderna, ya que no puede existir sin el resto (Gráfico 2).

GRAFICO 2
Estilos de agricultura moderna, sus raíces y ámbitos donde tiene lugar.



Como un ejemplo de lo anterior se tienen los bosques de España. Ellos cubren un área de 15.562.000 ha, principalmente en ecosistemas de bajo potencial y de bajo input (Anuario de Estadísticas

Agrarias, 1982). Serrada (1994) ha calculado que con un área adicional de sólo 500.000 ha de ecosistemas de alto potencial y alto insumo, que rinden $20 \text{ m}^3 \cdot \text{ha}^{-1}$ ó más es suficiente para satisfacer las necesidades del país. Esto sería el ideal para proteger el remanente de los bosques de bajo input-bajo output, desarrollados en ecosistemas de bajo potencial.

2.3. Espacio de solución

Para evaluar un determinado proceso o actividad, tal como los estilos de agricultura, es previamente necesario establecer las diferencias que existen entre un modelo construido de objetivos y la situación real que se pretende resolver. Esto significa que primeramente es necesario describir el patrón de referencia o escenario deseado con el fin de establecer las diferencias con el escenario probable esperado que ocurriría con un determinado estilo de agricultura.

El marco teórico o modelo incluye tres objetivos principales, que según Nijkamp (1990), permiten un desarrollo completo: crecimiento económico, equidad social y sustentabilidad ambiental. Estos objetivos son complementarios y mutuamente excluyentes. El ámbito donde ocurren las acciones son los recursos naturales o el ambiente agrícola en general, que difiere de un lugar a otro, y por lo tanto modifica el espacio de solución creado por estas tres variables. El cambio global dado por la integración de los productores y mercados en un contexto Europeo o del mundo, también afecta cada situación y solución en particular (Gráfico 3).

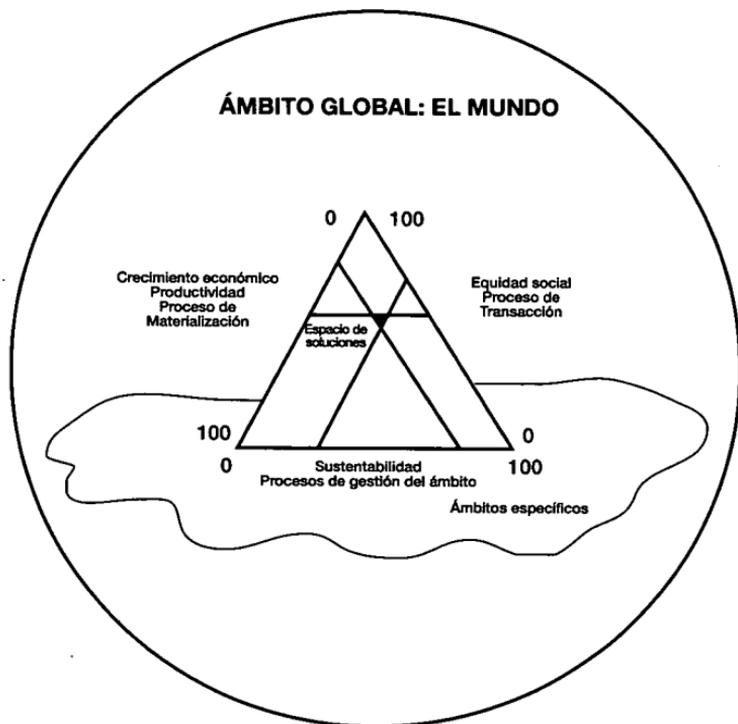
El modelo sin embargo se enfrenta a tres clases de obstáculos de naturaleza conceptual, teórica y práctica (Dourojeanni, 1991). Entre las restricciones conceptuales se tiene las diversas interpretaciones del significado del desarrollo, equidad y sustentabilidad. Este último tiene el significado de la renovación en el tiempo y de la capacidad de las futuras generaciones de reutilizar los recursos; pero es ambiguo ya que asocia situaciones de satisfacción simultánea de las generaciones presentes y futuras.

En relación a las restricciones teóricas, se tiene la falta de indicadores adecuados que permitan medir la sustentabilidad del sistema. Además es difícil encontrar parámetros de compatibilidad que relacionen los objetivos económicos, ambientales y sociales. Pero no es posible articular los objetivos en una sola dimensión, y los in-

tercambios existen no se dan sólo en un ámbito sino entre ámbitos, tal como continentes, países o regiones dentro de un país. Esto nos lleva a la imposibilidad de medir los elementos sociales, ambientales y económicos dentro de un sistema de valores intercambio; los valores difieren de acuerdo a los múltiples actores involucrados.

GRAFICO 3

Conflicto de intereses objetivos complementarios entre crecimiento económico, equidad (transacciones) y sustentabilidad, de la agricultura, en función del ámbito específico y global.



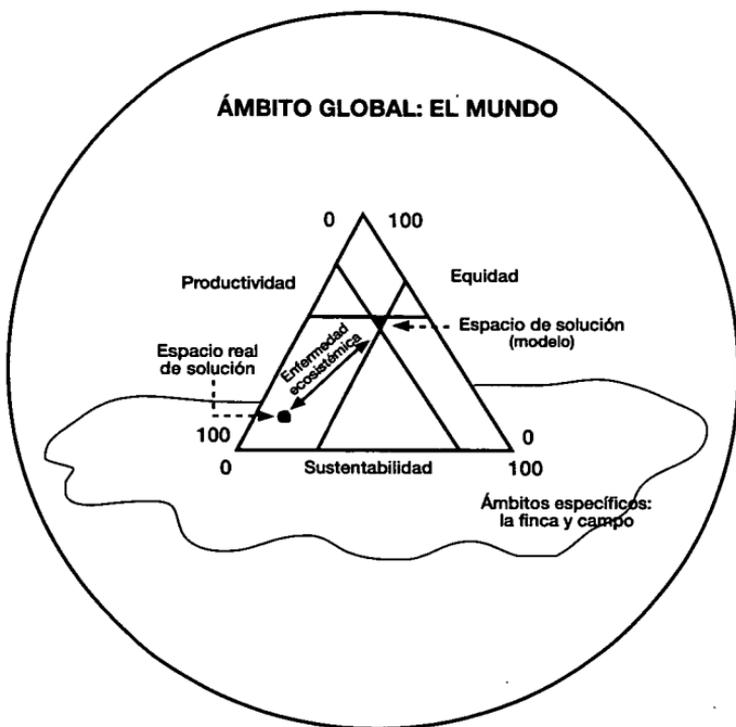
Finalmente, entre las restricciones prácticas relativas al desarrollo de un modelo de referencia para evaluar los diversos estilos de agricultura en Europa, se tiene el hecho de que además de satisfacer los tres objetivos a través de la transformación productiva, generación de servicios sociales y conservación de recursos naturales se debe sobreponer el conflicto de intereses, como asimismo los

cambios mutuos que ocurren especialmente en el corto plazo. Esto significa que el óptimo global considera el sacrificio del óptimo parcial de cada uno. El espacio de solución ocurre por lo tanto como una función de acuerdo a las transacciones entre las diferentes actividades, y este acuerdo cambia constantemente en relación a la oferta tecnológica, a la oferta ambiental y a las necesidades y aspiraciones de los diferentes actores.

El triángulo de Nijkamp señala los principales conflictos que deben resolverse para establecer un marco de referencia para el desarrollo de modelos de estilos de agricultura, representados en condiciones abstractas.

GRAFICO 4

Concepto de enfermedades ecosistémicas en agricultura, dado por la distancia entre el espacio de solución de la actividad agrícola, en un ámbito específico y global dado.



El espacio de solución permite armonizar productividad con equidad y sustentabilidad en un ámbito dado, tanto en forma específica como global. En la práctica agrícola no siempre es posible hacer coincidir la solución teórica con la práctica la diferencia entre ellas son las enfermedades ecosistémicas (Gráfico 4). La variación en el tipo e intensidad del input traslada la solución a una posición diferente, y de esta forma se puede generar una nueva enfermedad ecosistémica.

2.4. Sustentabilidad

La artificialización del ecosistema en estado original, donde se hace agricultura, debe ser analizada en el contexto de su degradación real o potencial. Esta degradación afecta a la cosecha sostenida del ecosistema, conduciéndola a estados diferentes al óptimo, en un contexto de tendencia destructiva, conocido como enfermedad ecosistémica.

La sustentabilidad ambiental se refiere a la mantención del balance positivo de flujo como así mismo a la capacidad de generar rangos medios o grandes de ingresos basados en la reproducción, evaluación y conservación del capital ecosistémico (Gastó y González, 1992). En el caso de sistemas artificializados se introduce como input masa, energía e información en tanto que los parámetros de volumen (buenaza), tasa de crecimiento y tasa de circulación deben ser mantenidos en estado de equilibrio. La estabilidad económica deben poder mantener los atributos de armonía y periodicidad de acuerdo al estilo de transformación. La sustentabilidad tiene un costo adicional en relación a la productividad que requiere ser agregado a los costos de productividad (Gráficos 3, 4 y 5).

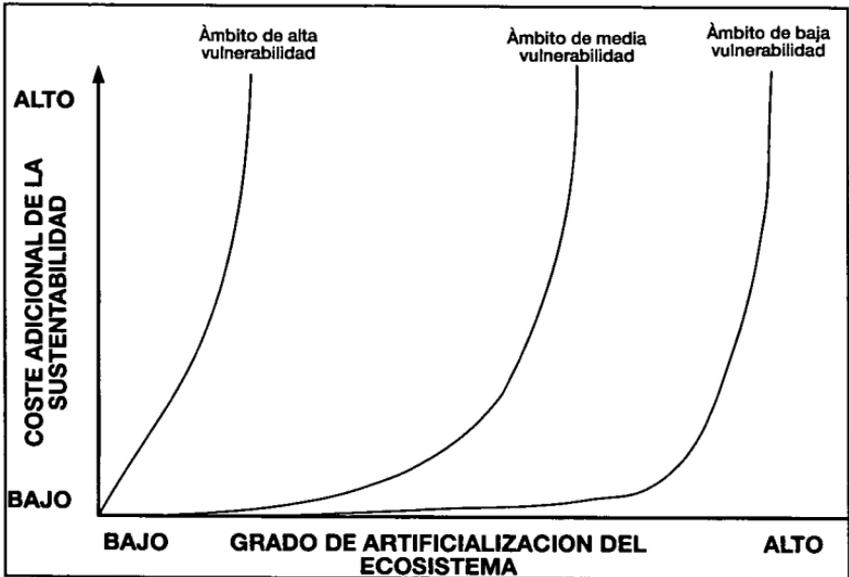
Para determinar el grado de sustentabilidad para el desarrollo, se deben considerar cinco factores (Gligo, 1987; Mansvelt y Mulder, 1993):

- coherencia ecológica
- estabilidad socioestructural
- complejidad infraestructural
- estabilidad económico-financiera
- riesgo e incertidumbre

La coherencia ecológica se relaciona con el uso de los recursos naturales según su aptitud.

GRAFICO 5

Coste adicional de producción, según el grado de artificialización de diferentes ámbitos ecosistémicos en relación con su vulnerabilidad.
(Gastó y González, 1992).



Desde un punto de vista ecológico existe una acción socioestructural sobre la biogeoestructura, tecnoestructura, entorno, y sistemas externos incidentes. Tal acción puede generar ecosistemas estabilizados bajo condiciones de alto input, output y cosecha, aun cuando el grado de artificialización sea mayor que el óptimo. El input desde el exterior, de grandes cantidades de masa, energía o información (tecnología) produce rendimientos elevados, pero puede conducir a una degradación de la arquitectura, no permitiendo una cosecha sostenida (Nava, Armijo y Gastó, 1979).

Las políticas económicas y ambientales requieren ser articuladas con el fin de establecer un uso racional de los recursos. Las causas de mayor incidencia en la sustentabilidad ambiental son el deterioro del precio de los productos y el incremento del precio de los insumos. Cualquier transformación que se haga involucra un riesgo. Estos riesgos están más relacionados con la complejidad de las grandes tecnoestructuras que con la fragilidad ambiental del escenario donde se desarrolla la agricultura.

Los principales objetivos de la sustentabilidad se resumen en (Mansveldt y Mulder, 1993):

1. Motivación humana. Valores e intereses básicos de la sustentabilidad.
2. Supervivencia. Seguridad alimentaria.
3. Supervivencia social. Empleo y generación de ingresos en las áreas rurales.
4. Supervivencia terráquea. Conservación de los recursos naturales y protección ambiental.
5. Supervivencia ética.

A continuación se resumen las características básicas que orientan a la agricultura de bajo input a la sustentabilidad de la manera siguiente:

1. La mayor atención se da a las áreas llamadas marginales y a las clases sociales rurales.
2. Se considera un proceso de aprendizaje; se logra en etapas sucesivas que tratan de adaptar el curso del proyecto al las necesidades dinámicas del caso estudiado.
3. Se centra en la heterogeneidad y en la diversidad de los productores en lugar de su representatividad.
4. Por lo anterior, el trabajo es más cualitativo que cuantitativo.
5. Se intenta construir sobre ecosistemas locales y el conocimiento agrícola ya existente.
6. Se intenta construir sobre fincas locales y organizaciones locales ya existentes.
7. Se inicia a partir de la definición del problema en un contexto rural y se trata de evitar un bias agrícola.

3. ESTILOS DE AGRICULTURA

3.1. Bases y receptividad

Con el fin de comparar las actividades agrícolas, los estilos y las actividades en diferentes lugares y circunstancias tanto dentro de la Unión Europea como en el resto del mundo, es necesario desarrollar una unidad de medición del uso de la tierra. En Holanda, por ejemplo,

GRAFICO 7

Modelo homomórfico de un ecosistema

$$\rho = \phi (\epsilon, \beta)$$

donde: ρ = output del ecosistema

ϵ = input

β = comportamiento del ecosistema, que a su vez es función de la arquitectura.

En este contexto los sistemas de producción intensiva son sólo uno de los cuatro casos de alto input (Cuadro 1), y se representan por el modelo de alto input-alto potencial-alto output. Por lo tanto, se debe establecer una diferencia con la intensidad ecológica que incluya, además del alto input, la artificialización de la arquitectura del sistema con el fin de aumentar su receptividad tecnológica. Por otro lado, la escala de trabajo es el complemento que representa a una clase de Business Unit (BU). Puede ser definida como la proporción entre el número de operaciones y el número de trabajadores. La escala puede expresarse, por ejemplo, cuando se refiere a tierras de labor, en hectáreas por unidad media de trabajo (ha/AWU), o cuando se refiere al ganado en unidades de ganado por trabajador (LU/AWU) (Meeus, Ploeg y Wijerman, 1988).

La escala de trabajo es fundamentalmente una función de la actividad agrícola, de las características del ecosistema y de la clase de tecnología empleada para acometer el trabajo:

$$s = f (A, E, T)$$

donde:

s = escala de trabajo

A = actividad agrícola

E = características del ecosistema

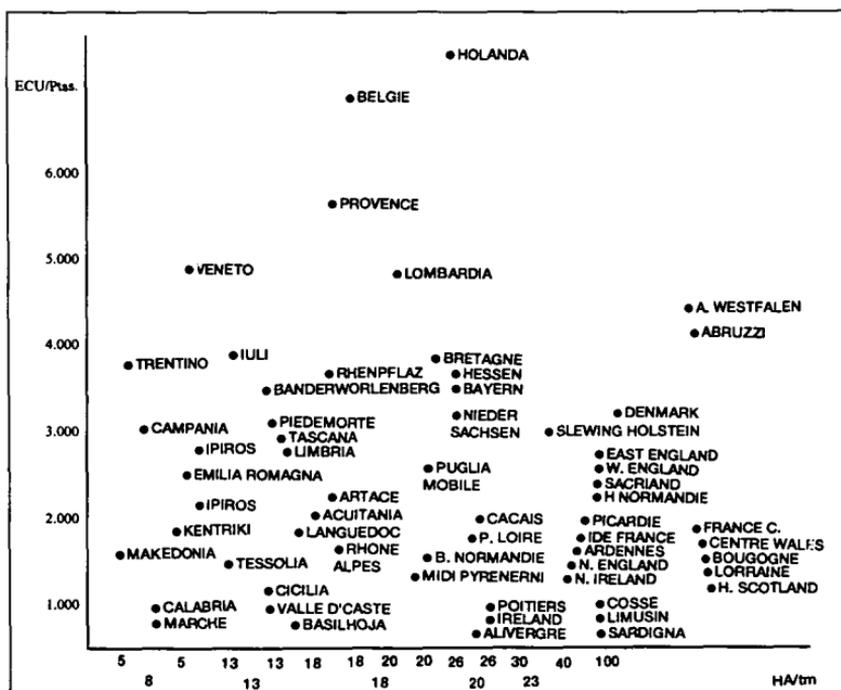
T = tecnología utilizada

Business Unit Efficiency (BUE) puede ser representado por un sistema de coordenadas descrito por dos variables: intensidad y

escala. Meeus, Ploeg y Wijerman (1988) presentan un gráfico en el cual representa ambas variables en cada una de las regiones agrícolas de Europa. Algunas áreas, tal como Liguria y Provenza representan áreas de alta intensidad y pequeña escala. En cambio Gales, Lorena, Escocia y Borgoña representan áreas de baja intensidad y gran escala (Gráfico 8).

GRAFICO 8

Relación entre intensidad y escala en cada región agrícola de la Unión Europea. (Meeus, Ploeg y Wijerman, 1988).



En esta figura está claro que algunas áreas representan agricultura de alta intensidad y pequeña escala, en tanto que al descender la intensidad, la escala tiende a aumentar. Los ecosistemas de baja intensidad requieren relacionarse con operaciones de gran escala con el fin de compensar los costos del trabajo en relación al valor de la producción bruta, por lo cual la finca debe ser de gran superficie (Gráfico 9).

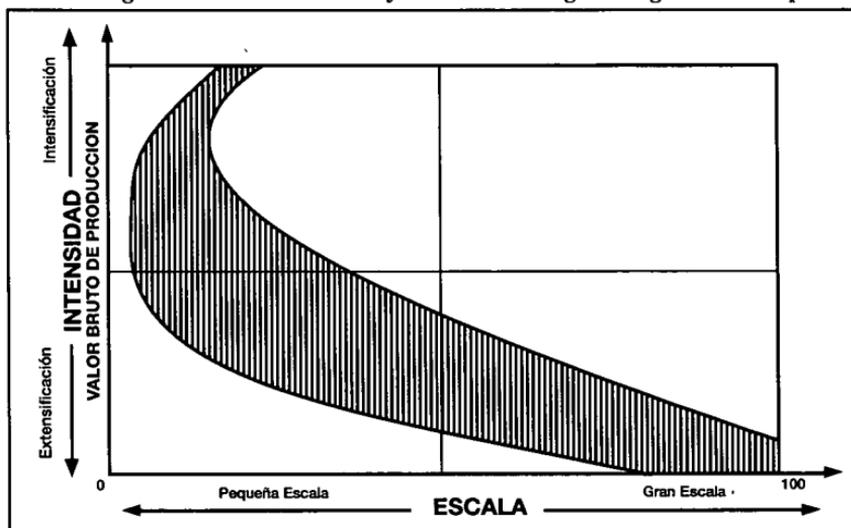
El valor de la producción bruta o intensidad puede ser interpretado únicamente como una consecuencia de la intensidad de aplicación

de tecnología por parte de los agricultores con el fin de producir mas por unidad de área. Sin embargo es preferible relacionarlo con la capacidad del ecosistema del recibir tecnología o receptividad ecosistémica (Gráfico 10). Esto puede ser definido como la cantidad de tecnología que puede aplicarse a un ecosistema en términos de inputs (E) y estructuras de artificialización para producir un efecto en el output (R) sin deteriorar la sustentabilidad del sistema (S). De manera:

$$\frac{E}{R} < 1.0 \quad \text{and} \quad S = 1$$

GRAFICO 9

Relación general entre intensidad y escala en las regiones agrícolas europeas

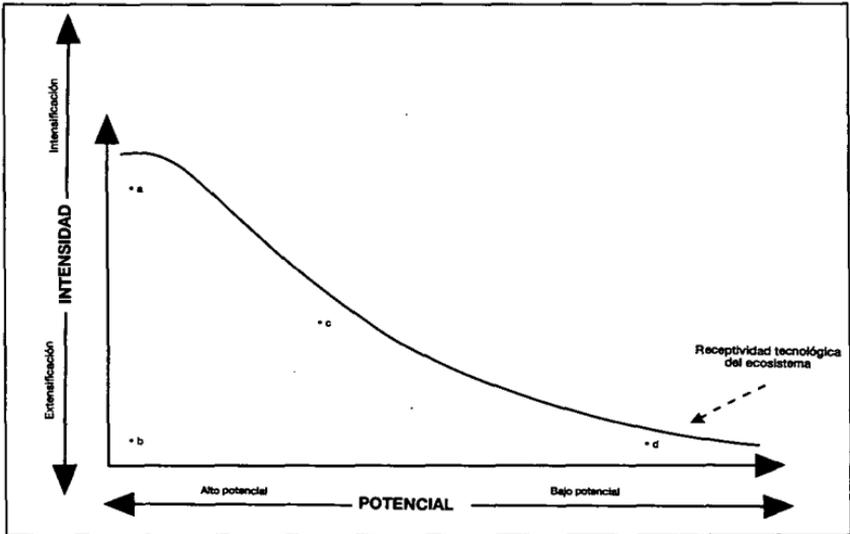


según la información de Meuus, Ploeg y Wijerman, 1988, modificada, presentada en la Figura 8.

Algunos ecosistemas presentan alta receptividad tecnológica y otros baja (Gráfico 8). Un buen ejemplo son los olivos en España los cuales en condiciones de sierra su receptividad es muy baja. En el pie de monte es baja; en los llanos alta y en los valles regados es muy alta. En la alta sierra el potencial erosivo es muy alto, los suelos son delgados y la respuesta a la fertilización, control de malezas e insecticidas es insignificante. Esta es la razón por la cual estos ecosistemas se están transformando en áreas marginales. Las tierras de campiña responden favorablemente al riego y por ello la tecnología del riego es ampliamente usada. Los valles regados son de al-

ta receptividad y por lo tanto los rendimientos pueden ser muy altos al igual que la sustentabilidad cuando se aplica la tecnología actualmente disponible. El costo de cosecha de los olivos es elevado en la alta sierra y pequeño en el valle.

GRAFICO 10
Receptividad tecnológica del ecosistema



en función del potencial ecosistémico, expresado en Intensidad de output: a: alta intensidad-bajo potencial; b: baja intensidad-alto potencial; c: intensidad media-potencial medio; d: baja intensidad-potencial bajo.

Otro ejemplo de la receptividad tecnológica es el de las praderas en varios lugares del mediterráneo español. La adición de fertilizantes permite que el sistema exprese su capacidad de producir materia seca en un contexto dado de condiciones climáticas y cobertura vegetal. En ocasiones la capacidad productiva está limitada por la composición botánica de la pradera y en este caso es necesario sembrar (Gráfico 11). Si ambos factores limitantes se eliminan, entonces las características del sitio y del clima pueden llegar a ser el factor limitante. En suelos profundos bajo condiciones de riego, la productividad puede ser más elevada, pero este no es el caso en las condiciones de las mejores dehesas (Cuadro 5).

3.2. Sitio

El espacio donde se desarrolla la agricultura se caracteriza fundamentalmente por su heterogeneidad dada por el clima, geomorfolo-

gía, sitio y cobertura vegetal y animal. Este espacio heterogéneo genera potencialidades diferentes de receptividad tecnológica. Los estilos de agricultura tienden a adaptarse al ámbito donde se desarrolla (Gráfico 12).

El sistema de clasificación de ecorregiones tiene nueve categorías o niveles, que agrupados de mayor a menor son (Gastó, Cosío y Panario, 1993):

1. Reino
2. Dominio
3. Provincia
4. Distrito
5. Sitio
6. Uso
7. Estilo
8. Condición
9. Tendencia

CUADRO 5

Receptividad de la pradera en diferentes sitios de regiones mediterráneas de España

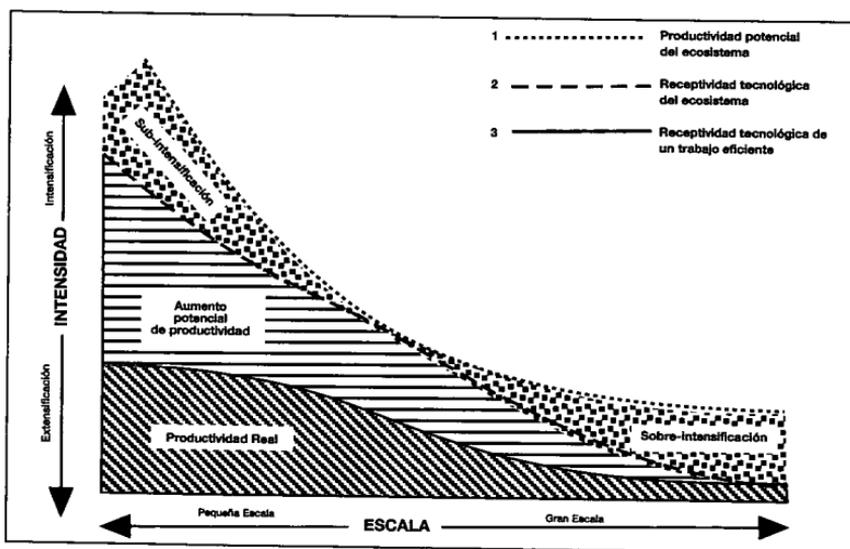
Input tecnológico	Localización	Lugar y Ambiente					
		Sierra de San Pedro (Cáceres)	Badajoz (Centro provincia)	S.O. Badajoz - Sierra Norte Norte de Sevilla	La Serena (Badajoz)	Valle de Los Pedroches (Córdoba)	Vega(*)
	Sitio	Profundidad media, pizarras silúricas	Profundidad media a superficial pizarras cámbricas	Suelos medios a profundos pizarras cámbricas	Suelos esqueléticos, pizarras cámbricas	Suelos superficiales, origen granítico	Suelos profundos, textura moderada drenaje moderado
	Precipitación (mm/año)	524	559	720	521		500
Sólo manejo de pastos		1850	1887	2150	1200	1171	—
Fertilización y manejo de pastos		2585	2275	2985	1220	2411	—
Introducción de especies, fertilización y manejo de pastos		3455	2700	3900	1260	2380	—
Riego, Introducción de especies, fertilización y manejo de pastos		—	—	—	—	—	24000

(*) Según Muslera y Ratera, 1991. El resto de la información procede de Olea y Paredes, 1980.

Cada categoría, además de las variables que la definen, se caracteriza por el resto de las propiedades ecosistémicas correspondientes a su nivel jerárquico. El Reino es la categoría superior y se clasifica de acuerdo a las zonas fundamentales de Köppen (1923, 1928). Los Reinos del mundo son: tropical, seco, templado, boreal y nival. Los Dominios corresponden a los tipos fundamentales de clima y son una subdivisión de la categoría anterior. Representan las relaciones entre precipitación y temperatura y las variaciones estacionales.

GRAFICO 11

Receptividad tecnológica y productividad potencial del ecosistema, según la escala y la intensificación del mismo.



La Provincia es la tercera jerarquía del sistema y corresponde a las variedades climáticas, combinación de jerarquías y de alternativas y a las variedades propias de cada tipo regional de clima. El número de provincias representadas en cada Dominio es variable, como así mismo sus características.

El Distrito es la cuarta categoría jerárquica del sistema y esta determinado por las características geomorfológicas del sistema (Murphy, 1967), tal como aquellas de la cuenca hidrográfica. Se lo

caliza en la Provincia correspondiente y se representa en escalas regionales de trabajo. Las clases de Distritos son cinco: depresional, plano, ondulado, cerrano y montano.

El Sitio es el quinto nivel jerárquico del sistema. Es una unidad descriptiva de manejo y utilización. La base de datos de información geográfica esta referida al Sitio. El Sitio es una clase de terreno que difiere de otras en su capacidad potencial de producir una cierta cantidad y calidad de vegetación (Dyksterhuis, 1949, Soil Conservation Service, 1962). El Sitio es un área de terreno con cierta combinación de factores edáficos, climáticos y topográficos, significativamente diferentes de otras áreas (Society for Range Management, 1974). La descripción ecológica de la finca, municipio o ámbito en general se hace a nivel de Sitio.

Bajo condiciones climáticas ideales, el Sitio puede ser caracterizado por la cubierta vegetal natural. Lo más frecuente, sin embargo, es la falta de vegetación o su modificación debido a actividades humanas o catástrofes naturales. Debido a esto, el Sitio debe ser definido no sólo por las características más sobresalientes sino también por las más permanentes. Además de las categorías superiores de Reino, Dominio, Provincia relativas al clima y del Distrito relativa a la geoforma, los principales atributos del Sitio son:

- textura-profundidad
- hidromorfismo

Estas dos variables son de la mayor persistencia y jerarquía en relación a la clasificación del Sitio, por lo cual siempre deben ser consideradas. Además de estas dos, también deben considerarse otras variables que se comporten como factores limitantes o que afecten al potencial productivo. Son (Gastó, Cosio y Panario, 1993).

Desde un punto de vista productivo, los Sitios pueden ser agrupados en dos categorías: alto potencial y bajo potencial. El efecto de la agricultura de bajo o de alto input es diferente en ambas clases de Sitios.

La sustentabilidad también se afecta por los atributos del Sitio, tal como aquellos relacionados con el potencial erosivo dado por la pendiente, estructura del suelo, textura, cubierta vegetal, así como las variables climáticas y el uso de la tierra. Las pestes y enfermedades, los contaminantes y la persistencia de la cubierta vegetal también afectan a la sustentabilidad. El grado inherente de sustentabilidad difiere a un Sitio a otro.

El estilo de agricultura debe ser evaluado en relación al potencial del Sitio, como una medida de su receptividad tecnológica. Este es uno de las principales causas, además del tamaño de la región, que genera marginalización, intensificación, extensificación o industrialización, en otras palabras, regionalización. El estilo de agricultura desde una perspectiva del potencial de Sitio no es sólo la causa de la regionalización si no que también el efecto.

3.3. Tendencias globales

La tendencia global de cambio de intensidad y escala en la Unión Europea se presenta en la (Gráfico 13). Existen dos situaciones extremas, una representada por el cambio de intensidad permaneciendo constante la escala. Lo opuesto es el cambio desde pequeña escala a gran escala permaneciendo constante la intensidad.

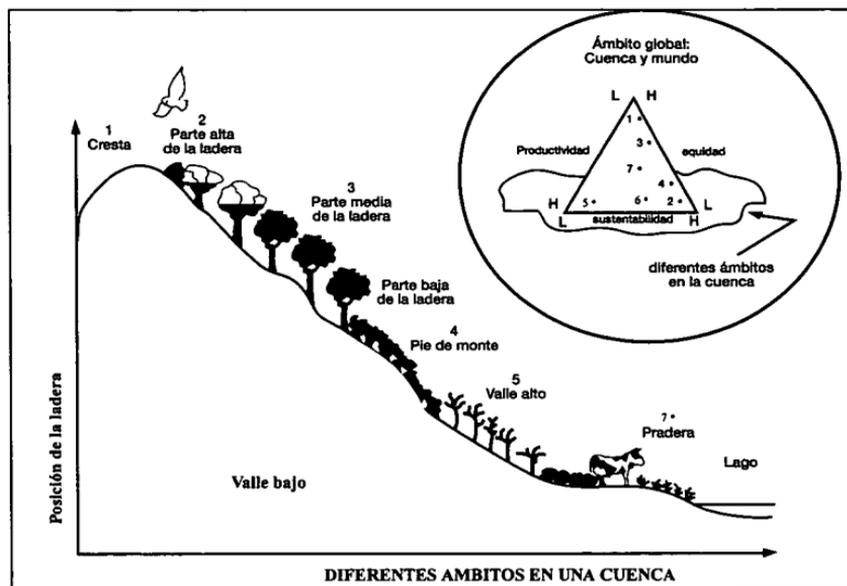
Escala e intensidad se relacionan a través de la generación de los ingresos, a través del incremento de la producción por área o a través del incremento de la eficiencia laboral expresado en área por trabajador. La combinación de ambos representa el ingreso por trabajador. De esta forma se pueden generar cuatro situaciones diferentes de cambio (Gráfico 14). Cuando el incremento de la escala de trabajo conjuntamente con la intensificación no satisfacen el ingreso del productor de una cierta región, entonces se tiene marginalización. Esto significa que el estilo de agricultura se localiza fuera del espacio de solución. Existen dos situaciones donde se produce marginalización: una de ellas ocurren cuando los inputs aplicados al sistema no satisfacen los costos y la otra se produce cuando la tecnología no es suficiente para incrementar la escala de trabajo.

En ecosistemas de montaña, la receptividad tecnológica es relativamente baja, puesto que la relación input-output se aproxima a uno cuando los valores del input son bajos, y se alcanza valores menores que uno cuando los inputs se incrementan. Debido a la pendiente del terreno los sistemas se erosionan y degradan fácilmente, por lo cual a bajos niveles de input tecnológico los ecosistemas son normalmente no sustentables. Esto significa marginalidad. Esta es una situación frecuente en las sierras de España, en áreas normalmente cultivadas con olivos, almendros y cereales, donde la receptividad tecnológica es baja, al igual que la sustentabilidad, y donde el tamaño de la propiedad es pequeño y el precio de la tierra elevado, ámpliamente superior a las posibilidades de incrementar el

tamaño de la finca (escala) lo que ayudaría a satisfacer los requerimientos de ingreso de la mano de obra.

GRAFICO 12

Descripción general idealizada de una cuenca hidrográfica, en relación a la localización del espacio de soluciones en el modelo planteado.



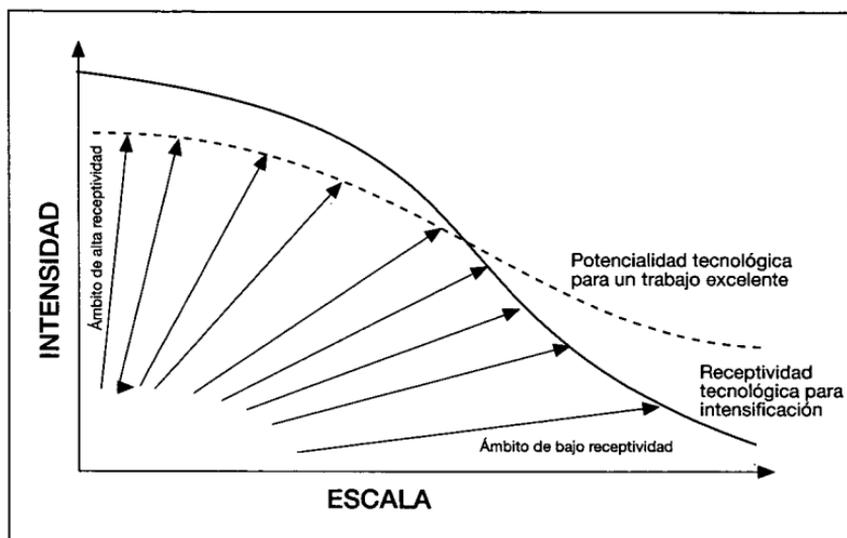
A cada ámbito y estilo de agricultura le corresponde un espacio de soluciones diferente. La localización de soluciones que se muestra en la figura es sólo a modo de ejemplo, no significa la solución ideal.

Una situación común es la intensificación de la agricultura de pequeña escala en áreas de alta receptividad tecnológica. Esto ocurre en los mejores climas y suelos de Europa tal como en los valles y en los suelos planos y profundos, donde se combinan las condiciones para alcanzar altos rendimientos de productos agrícolas valiosos.

En aquellos ámbitos donde la receptividad tecnológica es baja pero el precio de la tierra es también bajo, y las propiedades son suficientemente grandes, o puede ser posible agrandarlas, se presenta el proceso de extensificación. La agricultura extensiva ocurre donde las condiciones de clima, geoforma y sitio son el factor limitante para la intensificación tal como en áreas montañosas de grandes latitudes, donde no existen posibilidades de cultivos y la producción extensiva de ganado es una de las mejores opciones (Gráfico 15).

GRAFICO 15

Representación esquemática de las tendencias generales y las posibilidades de cambio de escala e intensificación.



4. AGRICULTURA Y FINCA

4.1. Diversidad e información

La información ha sido definida en ecología como el cociente de las probabilidades. El método de información se aplica para evaluar la organización o el desorden del sistema, compuesto de elementos discontinuos en el espacio y en el tiempo. Desde un punto de vista práctico la información y la diversidad de la biocenosis deben ser consideradas como iguales (Margalef, 1958). La información, según Brillouin (1956) es el producto de una constante K multiplicada por el logaritmo del número posible de casos que pueden ser seleccionados:

$$I = K * \log N$$

La noción de diversidad en ecología tiene su raíces en el número de especies y variedades presentes en la biocenosis, y depende de su capacidad de discriminar entre individuos, especies, genotipos, clases de DNA, etc (Margalef, 1969). La diversidad de la comunidad es proporcional a la biomasa dividido por la productividad

(Watt, 1973). Según este autor la eficiencia de un sistema aumenta en la medida que la complejidad organizada también aumenta. A nivel ecosistémico la diversidad se refiere no sólo a la biocenosis sino a todos los elementos del ecosistema, incluyendo a los del suelo y a los tecnológicos.

Existen tres clases diferentes de diversidad (Whittaker, 1960 y McIntosh, 1967). La diversidad α es la que existe dentro un stand definido de la comunidad. La diversidad β es la que existe en diferentes stands dentro de un área en un cierto ámbito. La diversidad γ es la que ocurre en un rango ambiental tal como una cuenca hidrográfica. El nacimiento de la agricultura moderna ha ocurrido bajo diferentes condiciones climáticas, geomorfológicas, y culturales. El resultado es una combinación de numerosos estilos de agricultura adaptados a condiciones específicas. Este conjunto de estilos es la agricultura moderna. No es realista considerar solo uno de ellos tal como la revolución verde de alto input-alto output, puesto que para sobrevivir se requieren además, otros estilos de agricultura. El desarrollo de la agricultura de bajo input como un tipo único no es realista, puesto que requiere complementarse con estilos agrícolas de alto input-alto output con el fin de satisfacer la necesidades de alimentos para la población. Además de esto, se requiere contar con áreas naturales protegidas para la recreación y para generar mecanismos de estabilidad, así como reservas forestales y praderas con el fin de obtener cosechas de agua para regar y refugio para la fauna silvestre. También es necesario desarrollar áreas y lugares de protección para eliminar desperdicios y reciclar el agua. En este contexto, la agricultura moderna es una mezcla de estilos y usos de alta diversidad y organización, que se produce en diferentes ámbitos, lo cual genera una alta diversidad β y γ .

Los diversos estilos de agricultura presentan elementos que pueden ser conflictivos entre sí y otros que son complementarios. Los valles se integran con las montañas en términos tales como cosecha de agua-consumo de agua como así mismo en términos de las diferentes clases de uso, productividad, estacionalidad y mano de obra.

4.2. Uso múltiple

El principio de uso múltiple se basa en dos postulados básicos:

a. Existen numerosas clases de ámbitos y ecosistemas agrícolas, cada uno de los cuales difiere en sus limitantes, restricciones y potencialidades.

b. Existen múltiples necesidades de la población que pueden ser satisfechas a través del uso y productividad de la tierra.

El principio del uso múltiple significa la gestión de todos los recursos renovables superficiales de manera que puedan ser utilizados en la combinación que mejor se ajuste a las necesidades de la gente; haciendo el uso mas razonable de la tierra para todos sus recursos o servicios relacionados en áreas suficientemente grande que permitan ajustes periódicos en el uso y que satisfagan las necesidades y condiciones cambiantes; de manera que algunas tierras se utilicen para menos que todos los recursos; y la gestión de los varios recursos entre sí sea armónica y coordinada sin dañar la productividad de la tierra y considerando el valor de los recursos, y no necesariamente la combinación de usos que proporcione el mayor retorno monetario con el mayor output unitario (Multiple-Use Sustained Yield Act, 1960).

La agricultura de bajo input se requiere para el desarrollo del uso múltiple de la tierra. No existe de manera independiente. Algunas clases de tierra se adaptan mejor a la agricultura de bajo input y otras de alto input, y al mismo tiempo algunas se adaptan mejor a la protección y otras a la producción. Para incrementar la extensión de áreas destinadas a la agricultura de bajo input, se requiere a la vez elevar los inputs de las áreas de alto potencial, con el fin de compensar las necesidades de la población.

Bajo input no sólo significa la reducción de los inputs, sino que también el cambio de uso y de la tipología de inputs. Un sistema de alto potencial en las condiciones agrícolas actuales no funciona bien si solamente se reduce la intensidad bajando el nivel de inputs. Se requiere también el cambio de uso; por ejemplo, si está produciendo cereales con alto input, se puede cambiar a bosques cultivados.

El principio de uso múltiple tiene sus raíces en la visión bíblica del mundo donde se integran Dios, la naturaleza y el hombre, identificando a la humanidad como un gestor y protector de la naturaleza. La visión de los filósofos es la resultante de su pensamiento emocional y racional. La visión filosófica es el origen de la conservación a partir de 1900 y puede ser resumida en la siguiente forma:

1. La visión bíblica con las necesidades de reconciliación del hombre con su creador y con la creación.

2. La visión de La Ilustración, que sostiene que se pueden racionalizar los dilemas social y ambiental solamente a través del método científico.

3. La visión romántica que sostiene que nuestras relaciones con la naturaleza deben hacerse más naturales.

4. La visión humanística, en la que uno mismo es lo más importante.

Actualmente, otras ideas han complementado estas visiones: la teoría de la evolución, misticismo oriental, humanismo secular y materialismo (Lynch, 1992, Shaeffer, 1976).

Durante las últimas décadas se han desarrollado y aplicado numerosas técnicas y métodos científicos para resolver estos problemas:

— Económicos. La principal preocupación de la economía es la satisfacción de los deseos ilimitados del hombre de recursos existentes en cantidades finitas lo cual incluye tanto eficiencia como equidad.

— Análisis de sistemas. Es un intento de integración de numerosos sistemas en un nuevo tipo de pensamiento que da como resultado el desarrollo de herramientas matemáticas y tecnológicas que permiten resolver problemas, tal como la programación múltiple criterio.

— Medio ambiente. La dimensión medio ambiental del uso múltiple es el tema central del esfuerzo de planificación. Incluye: sistemas ecológicos y conceptos ecológicos.

— Social. Los planes de uso múltiple son para la gente. Es la gente la que planifica la acción y la gente la que lleva a cabo las acciones. La planificación debe incluir la comprensión básica de las necesidades esenciales y su preocupación en temas tales como: democracia social y participación pública.

— Cultural. Una sociedad se enfrenta a sus necesidades y problemas en la manera que se ajusten a sus antecedentes culturales (Lynch, 1992).

Con el fin de aplicar íntegramente el concepto de uso múltiple ha sido necesario desarrollar y aplicar otros conceptos y leyes que lo complementan tales como:

Ley de la Naturaleza (Wilderness Act, 1964)

Ley de Política Ambiental (Environmental Policy Act, 1969)

Ley de Planificación de Recursos Renovables de Bosques y Praderas (Forest and Rangelands Renewable Resource Planning Act, 1974).

Ley de Gestión y Política de Tierras (Land Policy and Management Act, 1976).

La planificación del uso múltiple según Lynch (1992) ha evolucionado durante las últimas cuatro décadas en la forma siguiente:

1. Totalmente orientada al uso, 1960
2. Orientada al uso, 1970
3. Orientada al output, 1980
4. Orientada a la ecología, 1990

5. SOCIEDAD-NATURALEZA

5.1. Monismo

El teorema de la indecibilidad de Gödel afirma que cualquier modelo se explica dentro de otro más amplio y general. En una versión adecuada a los problemas medioambientales se puede afirmar que es imposible presentar una descripción completa del ecosistema teniendo como referencia solamente al propio ecosistema (Margalef, 1974). En esta forma se establece una relación entre los problemas del hombre relativos a su calidad de vida y al medioambiente antrópico, lo cual es el metaproblema. El medioambiente afecta a la calidad de vida y al mismo tiempo es afectado como un subproducto de las actividades antrópicas.

El paisaje rural constituye una herramienta para resolver el metaproblema, en la búsqueda de soluciones a los problemas humanos en relación a su medioambiente natural, artificial y antrópico y en la relación urbano-rural y rural-rural. No es solamente una relación con el paisaje estético o productivista; es una relación humanizada de la sociedad con la naturaleza en el sentido amplio de desarrollo, que pretende que a través del paisajismo se desoculte tanto la naturaleza como el hombre en lugar a agredirlos, como normalmente ocurre (Heidegger, 1984).

La producción del paisaje rural debe resolverse en un modelo n-dimensional que incluya la relación sociedad-naturaleza, la defi-

nición del espacio de solución, la escala de trabajo, el uso múltiple de la tierra, el medioambiente y la calidad de vida. Por ello se requiere plantear el problema en la escala humana, que corresponde a la finca y al municipio, y desarrollar principios de diseño desde una perspectiva tanto ecológica como estética y productivista.

Históricamente es posible distinguir tres clases de relaciones sociedad-naturaleza. La primera caracteriza la repuesta operacional de la sociedad al enfrentarse a la naturaleza. La segunda centra su actividad en la producción y alcanza su pleno desarrollo a partir de la revolución industrial, reflejando su capacidad de subordinar los procesos naturales al desarrollo de la sociedad. Finalmente, en la actualidad, la sociedad percibe que las transformaciones medioambientales no son independientes del sistema social, lo cual se expresa en el desbalance producción-naturaleza (Novik, 1982).

Estos tipos de relaciones son la consecuencia de la posición adoptada por los humanos como seres natural-supranatural, que permite distinguir entre lo humano y lo natural y entre lo artificial y lo natural. Esta posición dualística acepta la idea que la sociedad-naturaleza opera desde un punto de vista mecanicista-materialista así como del idealismo general. El resultado de esta posición se expresa en el divorcio de objetivos y resultados en relación a la naturaleza, el proteccionismo o conservacionismo de los recursos sin la presencia del hombre, la inestabilidad de la naturaleza desprotegida y sus creencias e interpretación del medioambiente como una cubierta externa de las operaciones sociales (Lavanderos, 1993).

El diálogo público acerca del medioambiente, se basa en la dicotomía del hombre contra la naturaleza. Algunas personas han tratado de resolver esta discusión dejando de lado tierras vírgenes para ser preservadas en estado de inocencia o limitando la forma en que el hombre puede domesticar la naturaleza (Facetas, 1991). En ecología esta visión dualística se expresa por la falta de capacidad para incorporar las relaciones de intercambio de la sociedad en una forma particular dentro de lo cual se define la organización del ecosistema. Esto se contradice con lo que identifica a la ecología, que no son los organismos en sí ni el medioambiente, sino las mutuas relaciones entre ellos. El centro de la ecología no son los objetos implicados sino las implicaciones que emergen a partir de sus interrelaciones (Mires, 1990). En la medida que este relación se hace mas compleja, se ve claro que el rechazo a reconocer el carácter biológico de las relaciones de intercambio es sólo una consecuencia de las actividades sociales.

La opción alternativa al dualismo es considerar la sociedad-naturaleza como una sola unidad indivisible que se integra como un todo, lo cual es la base del punto de vista monístico del sistema. El monismo se base en los intereses de la sociedad, su desarrollo y mejoramiento de una naturaleza en proceso de transformación, juntando los dos en el proceso objetivo, que son la naturaleza y la actividad humana orientadas hacia una sola meta (Novik, 1982).

Los dos componentes de esta unidad, la sociedad y la naturaleza, se conectan a través de una mutua causalidad. Como consecuencia de lo anterior el estado global del sistema puede ser evaluado en relación a la invariabilidad organizacional de los seres humanos. Esto se conoce como el “homofundamentalismo” o “antropocentrismo racional”. Cualquier cambio o transformación en el sistema sociedad-naturaleza debe conservar la organización del sistema en condiciones constantes de la estructura corporal y física del ser humano, y en el infinito aumento del contenido de información como así mismo en las relaciones de intercambio que determinan este cambio conservativo (Novik, 1982).

5.2. Calidad de vida

El concepto de calidad de vida integra el bienestar físico, social y mental de una persona y su grupo (Zumerlinder, 1979), y lo relaciona con su medio ambiente. Los problemas ambientales de una sociedad deben ser analizados en relación al sistema del referencia, que se centra en torno a la sociedad y se enmarca en un contexto mas amplio de problemas y metaproblemas de acuerdo al teorema de Gödel.

La calidad de vida puede ser definida como el grado en que los miembros de una sociedad humana satisfacen sus necesidades y desarrollan plenamente su potencial (CONICYT, 1988). El medioambiente es un condicionante básico para la calidad de vida. Se requiere por lo tanto darle una estructura sistemática y formalizar el concepto de calidad de vida así como el de calidad ambiental de manera que se establece una relación objetiva de variables que indiquen la calidad del intercambio sociedad-ambiente. De esta forma conceptos tales como impacto y organización medioambiental son indicadores de la estabilidad del sistema sociedad-naturaleza, de acuerdo a su resiliencia y no en un ámbito sin actores donde se toman las decisiones económicas.

El programa de los Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP) ha elaborado un índice para el desarrollo de las condiciones de vida humana (IDHC). Este índice combina tres variables: poder de compra, esperanza de vida y alfabetismo.

El poder de compra se relaciona con la productividad de los recursos naturales, que puede ser sustentable cuando se aplican las prácticas adecuadas de gestión. Así el deterioro de los recursos naturales reduce la calidad de vida. La salud afecta a la esperanza de vida y a las condiciones de vida. El medio ambiental vital se relaciona con la calidad del aire y del agua y con la cantidad y calidad de alimentos. En esta forma medioambiente y calidad de vida son las dos caras de un mismo problema.

La capacidad de leer desde una perspectiva ambiental se relaciona con la percepción. Cada población humana tiene una cierta capacidad de evaluar e interpretar los signos de la calidad medioambiental, distorsionando algunos e ignorando otros. Se requiere dividir la realidad en dos clases de sufrimientos: los de la naturaleza y los del hombre; en resumen es sólo uno, el sufrimiento del hombre.

La búsqueda de la armonía entre la sociedad y la naturaleza no es sólo un deseo sino un mecanismo de retroalimentación, necesario para compensar el daño en las relaciones de organización del sistema sociedad-naturaleza (Reganold, Papendick y Parr, 1990). El punto de vista monístico del desarrollo de la sociedad humana y de la fuerza de transformación permite restablecer la reconstrucción ecológica y de las bases tecnológicas de la sociedad así como de lo relativo con la civilización (Novik, 1982).

El desarrollo agrícola en la actualidad debe ser concebido considerando tres características principales: organización conservacionista del sistema sociedad-naturaleza, reducción de la entropía y sustentabilidad, todos los cuales están estrechamente relacionados y generan el espacio de solución (Nijkamp, 1990). La metas de crecimiento no son necesariamente alcanzar el máximo, de acuerdo a la potencialidad del ecosistema, sino el óptimo, de acuerdo a la sociedad, energía, disponibilidades de agua, economía y condiciones medioambientales. Productividades muy elevadas pueden afectar negativamente al sistema hasta el punto de perder su organización. El crecimiento excesivo de la producción daña al recurso natural y genera problemas económicos, y debido a esto, debe reducirse y ajustarse a las necesidades (Constanza, 1991, EEC, 1991).

El uso múltiple de la tierra es una visión moderna de la relación sociedad-naturaleza. Fue planteado formalmente hace más de treinta años pero ha sido usualmente ignorado en materias relativas al diseño de fincas y al paisajismo. La producción de paisaje rural es un caso particular de la planificación del uso múltiple de la tierra a escala de finca y municipio. La tierra debe ser utilizada en la mejor combinación de usos y ajustada a las necesidades de la sociedad. Incluye entre otros, recreación al aire libre, praderas, producción de madera, protección de la fauna silvestre, naturalismo, cosecha de agua, paisajismo (Lynch, 1992, Green, 1992).

6. REFLEXIONES FINALES

En la actualidad la combinación de los diversos estilos de agricultura y del uso múltiple del territorio representan una solución a los problemas agrícolas actuales donde la producción total sobrepasa la demanda global. Hasta hace unas décadas, la agricultura de bajo input, las áreas naturales y las tierras abandonadas existían debido a la incapacidad de desarrollar modelos y tecnologías de uso más intensivos, los cuales existen en la actualidad.

La agricultura ha evolucionado desde la situación original de actividades múltiples, características de las antiguas fincas, a una era de especialización y de estilos intensivos de agricultura, tal como ha ocurrido durante la segunda mitad del presente siglo. El nacimiento de la agricultura moderna, sin embargo, ha involucrado simultáneamente numerosos subproductos y estilos complementarios, necesarios para desarrollar los estilos preponderantes de agricultura de alto input, tales como tierras abandonadas, agricultura orgánica y áreas protegidas.

La situación actual es diferente. El desarrollo agrícola ocurre donde se conoce la heterogeneidad y las limitaciones y potencialidades de cada clase de tierra. También se conoce la diversidad de demandas de la población. La oferta tecnológica para satisfacer las necesidades de la agricultura y de la población es amplia. Todo esto da origen al principio de uso múltiple. Las múltiples necesidades, conjuntamente con la multiplicidad de ámbitos, en un contexto de amplia variedad tecnológica, es la base del desarrollo de los estilos de agricultura y del uso múltiple.

Existen diversos estilos de agricultura que pueden agruparse en dos categorías: de acuerdo al ámbito y de acuerdo a las necesidades

y propósitos, que puede ser: de producción, de protección o de recreación. La crisis actual de la agricultura debe conducir a su reconversión, especialmente en lo relativo a la ocupación del espacio y a la búsqueda de la armonía entre el ámbito y los estilos de agricultura, en el contexto del cambio global.

BIBLIOGRAFIA

- AGUILAR, (1993). *Gran Atlas de España*. Aguilar S.A. Madrid.
- ALTIERI M.A., (1987). *Agroecology: the scientific basis of alternative agriculture*. Westview Press, IT Publications. Boulder. pag. 227.
- Anuario de Estadísticas Agrarias. 1982. Madrid.
- AUSTIN, R.B. (1978). Actual and potential yields of wheat and barley in the United Kingdom. *ADAS Quarterly Review* 29: 76-87.
- BEST, R.H. (1981). *Land use and living space*. Methuen. London.
- BORLAUGH, N.E. (1987). Accomplishment in maize and wheat productivity. En: *The future development of maize and wheat in the Third World*. CIMMYT. México. D.F.
- BRIGGS, D. and F. Courtney. (1991). *Agriculture and environment*. Longman Scientific and Technical, Essex, England.
- CEE. (1991). *Evolución y Futuro de la PAC*. Documento de reflexión de la Comisión. COM (91) 100. Bruselas, Febrero.
- CEE. (1992). *Nuestro futuro agrario*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. CC-73-92-958-ES-e. L-2985. Luxembourg.
- CONSTANZA, (1991). *Ecological economics: the sciences and management of sustainability*. Columbia University Press. N.Y.
- CHILDE, U.G: (1954). *Los orígenes de la civilización*. Breviarios. Fondo de Cultura Económica. México. D.F.
- DE MARTONE E. (1925). *Traité de géographie*. Tome 1. Chapter VI. Types de climats. pag 220-231.
- DOUROJEANNI, A. (1991). *Procedimientos de gestión para el desarrollo sustentable*. ILPES. Documento 89/05 Rev 1. 452 p. Santiago, Chile.
- DYKSTERHUIS, E.J. (1949). *Condition and management of rangeland upon quantitative ecology*. Journal of Range Management. 2: 104-115.
- EMBERGER L. (1942). *Un project d'une classification du climats du point de vue phytogéographique*. Soc. Hist. Nat. Toulouse. Bull 77: 97-124.
- ENVIRONMENTAL POLICY ACT. (1970). National environmental policy act of 1969. 42. U.S.C. 4321 (note). Washington, D.C.
- EUROSTAT. (1992). *Europa en cifras*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Bruselas.

- FACETAS. (1991). *Hombre y Naturaleza*. Washington, D.C. pag 42-48.
- GASTÓ J., (1980). Bases ecológicas de la modernización de la agricultura. En: Sunkel y N. Gligo. *Estilos de desarrollo y medioambiente en América Latina*. Fondo de Cultura Económica, México.
- GASTÓ J., Cosío F., Panario D. (1993). *Clasificación de Ecorregiones y determinación de Sitio y Condición*. Manual de aplicación a municipios y predios rurales. Red de Pastizales Andinos. Quito, Ecuador.
- GASTÓ J., Armijo R., Nava R. (1984). *Bases heurísticas del diseño predial*. Sistemas en Agricultura 8407. Universidad Católica de Chile. Santiago, Chile.
- GASTÓ, J. and C. González. (1992). *Interpretación ambiental de la expansión de la agricultura intensiva en Chile: el caso de frutícola*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID) e Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). Seminario. Septiembre, 1992. Washington, D.C.
- GLIGO, N. (1984). *Los factores críticos en la sustentabilidad ambiental del desarrollo agrícola*. Revista Comercio Exterior 40: 1135-1142. México.
- GREEN B. (1992). *Countryside conservation*. E & FN SPON. London.
- HAWKINS, J.C. (1980). Agricultural engineering. En: *Perspectives in world agriculture*. Slough; Commonwealth Agricultural Bureau. : 345-366.
- HECHT, S. B.c.(1985). *La evolución del pensamiento agroecológico*. Mimeo. Santiago, Chile.
- KÖPPEN W. (1948). *Climatología*. Fondo de Cultura Económica. México. D.F.
- LAND POLICY ACT. (1976). *Federal land policy and management act of 1976*. 43 U.S.C. 1701 (note). Washington, D.C.
- LAWES, J.B. (1847). *On agricultural chemistry*. J. Roy Agric. Soc. England. 8: 226-260.
- LYNCH D. (1992). Readings in multiple-use. En: *Uso múltiple del territorio, sistemas agrosilvopastorales*. ETSIAM-Junta de Andalucía. Córdoba.
- MAFF. (1970). *Modern farming and the soil*. HM50. Agricultural advisory counsel. London.
- MANSVELT, J. D. van and Mulder, J. A. (1993). European features for sustainable development. Conference on "New strategies for sustainable rural development". Gödöllő University of Agricultural Sciences. Gödöllő. March 1993.
- MARGALEF, R. (1958). *Information theory in ecology*. Gen. systems. 3: 36-71.
- MARGALEF, R. (1974). *Ecología*. Omega. Barcelona.
- MCINTOSH, R.P. (1967). An index of diversity and the relation of certain concepts to diversity. *Ecology* 48: 392-404.

- MEEUS, J., J.D. van der Ploeg and M. Wijerman. (1988). *Changing agricultural landscape in Europe*. IFLA Conference. Rotterdam.
- MILLER, K. (1980). *Planificación de parques nacionales para el ecodesarrollo en Latinoamérica*. Fundación para la Ecología y el Medioambiente (FEPMA), Madrid.
- MULTIPLE-USE. (1960). *Multiple-use sustained-yield act of 1960*. 16 U.S.C. 528 (note). Washington, D.C.
- MUSLERA, E. Y C. RATERA. (1991). *Praderas y forrajes*. Mundi-Prensa. Madrid.
- MURPHY, R. (1967). *A spatial classification of land forms based on both genetic and empirical factors: a revision*. Ann. Asoc. Am. Geogr. 57: 185-186.
- NAVA, R., R. ARMIJO Y J. GASTÓ. (1979). *Ecosistema: la unidad de la naturaleza y el hombre*. Universidad A.A.A. Narro. Saltillo, México.
- NIJKAMP P. (1990). *Regional sustainable development and natural resource use*. World Bank Annual Conference and Development Economics. Washington, D.C.
- NOVICK, I. (1982). *Sociedad y Naturaleza*. Progreso. Moscú.
- OLEA, L. AND J. PAREDES. (1980). Mejora de pastos de secano. *Agricultura*. 573: 106-109.
- ORTIZ-CAÑAVATE, J. (1993). Las técnicas agrícolas del futuro: maquinaria, labores y riego. En: Cubero, J.I. and M.T. Moreno. *La agricultura del siglo XXI*: 213-221. Mundi-Prensa. Madrid.
- OSTEN, A. von der. (1993). El CGIAR: Retos actuales y futuros. En: Cubero, J.I. and M.T. Moreno. Eds. *La agricultura del siglo XXI* : 225-242. Mundi-Prensa. Madrid.
- PLOEG, J.D. van der. (1992). Styles of farming: an introductory note on concepts and methodology. En: Haan. H. de, and J.D. van der Ploeg (eds), "Endogenous regional development in Europe: theory, method and practice." Proceedings of the I CERES/CAMAR seminar, Universidade de Tras-os-Montes, Vila Real, Portugal. November 4-5, 1991. pag. 1-27.
- REGANOLD, J.P., R.I. Papendick and J.F. Parr. (1990). Sustainable agriculture. *Scientific American*. pag 112-120.
- ROCKEFELLER FOUNDATION. (1966). *Program in the agricultural sciences*. Annual Report 1965-1966. Rockefeller Foundation. New York.
- RUTHENBERG, H. (1980). *Farming systems in the tropics*. Clarendon Press. Oxford.
- SHAEFFER, F.A. (1976). *How should then we live*. F.H. Revell Company.
- SIMON, G. (1989). La relation entre espaces naturels, espaces proteges et a proteger: les termes d'un polemique. In: *Supervivencia de los espacios naturales*. Casa de Velázquez. Secretaría Técnica, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid.
- SOCIETY FOR RANGE MANAGEMENT, (1974). *Glossary of range management terms*. Denver, Colorado.

- SOIL CONSERVATION SERVICE, (1962). *Technicians guide to range site, condition, class and recommended stocking rates and soil conservation districts*. U.S. Dept. Agric. Soil Conservation Service. Lincoln, Nebraska.
- SOIL CONSERVATION SERVICE. (1962). *Definitions and observations for soil descriptions*. U.S. Dept. Agr. Form of 123. Berkeley, California.
- THORNWAITE, C.W. (1948). *An approach toward a rational classification of climates*. Geogr. Rev. 38: 55-94.
- VIETS, F.G. (1977). *A perspective on two centuries of progress in soil fertility and plant nutrition*. Soil Science Society of America Journal 41: 242-249.
- WATT, K.F. (1973). *Principles of environmental science*. McGraw-Hill. New York.
- WHITTAKER, R.H. (1960). *Vegetation of the Siskiyou Mountains, Oregon and California*. Ecol. Monographs 30: 279-338.
- WILDERNESS ACT. (1964). *Wilderness Act of 1964*. 16 U.S.C. 1121 (note). Washington, D.C.
- WINKELMANN, D.L. (1993). *La revolución verde: sus orígenes, repercusiones, críticas y evolución*. En: Cubero, J.I. and M.T. Moreno. Eds. *La agricultura del siglo XXI*. : 35-45. Mundi-Prensa. Madrid.

10. ACTIVIDAD AGRARIA Y SUSTENTABILIDAD EN EL DESARROLLO RURAL: EL PAPEL DE LA INVESTIGACION/EXTENSION CON ENFOQUE SISTEMICO

Javier CALATRAVA REQUENA

*Departamento de Economía y Sociología Agrarias.
C.I.D.A. GRANADA*

RESUMEN:

Tras recordar el papel clave que la agricultura jugó en los procesos dualistas de desarrollo industrial y hacer unas breves consideraciones conceptuales sobre desarrollo local, sustentabilidad y desarrollo sostenible, se plantea el papel que la agricultura ha de tener en el nuevo contexto de desarrollo rural sostenible, defendiendo la hipótesis de la necesidad de un enfoque agroecológico en los procesos de desarrollo local en áreas rurales, de forma que la agricultura, en cierta medida, se reconvierta y sustituya a sí misma en dichos espacios, en base a transformarse, adaptándose a sus nuevos objetivos y a las nuevas características de los mercados; se describen, finalmente, las características básicas de la Investigación/Extensión con enfoque sistémico y participativo que se propone como instrumento necesario para abordar, en la práctica, el problema de la definición y planificación de actividades agrarias en las zonas rurales, en general, y específicamente en las áreas más desfavorecidas.

1. INTRODUCCION

A pesar de la lógica y necesaria disminución de su papel relativo, y de algunas opiniones al uso, con frecuencia interesadas, que disminuyen excesivamente dicho papel, la agricultura, en su acepción más genérica, se perfila como una actividad clave en procesos

de desarrollo integral en zonas rurales, de manera que, salvo en casos excepcionales de áreas rurales con potenciales de oferta muy específicos, puede decirse que es difícil concebir un proceso de desarrollo integral endógeno y sostenible en una zona rural sin el concurso de actividades agrarias, si no se quiere poner en riesgo la sustentabilidad de dicho proceso.

Es evidente que, medido en términos cuantitativos de población ocupada y de proporción del producto interior bruto, el papel de la agricultura se ha venido reduciendo de forma drástica en los países más industrializados, no ya solamente en el conjunto del sistema económico de dichos países, sino también considerando separadamente sus zonas rurales: ETXEZARRETA (1989) ofrece, entre otras, dos informaciones referidas a USA que dan una idea de hasta que extremo ha llegado la tendencia de disminución de la importancia cuantitativa de la actividad agraria en las zonas rurales de los países más desarrollados: En Estados Unidos, solamente 1 de cada 10 trabajadores en las áreas rurales realiza actividades agrarias, y las familias con explotaciones agrarias de pequeña dimensión, que en 1960 recibían de la agricultura el 75% de sus ingresos, hoy apenas reciben de ella el 1%.

Sin embargo, el juzgar hoy la importancia e interés de la agricultura solamente por la aportación, en términos de rentas y empleos, de su función productiva primaria, sin tener en cuenta otras funciones, de las que aquí vamos a tratar, básicamente conectadas con usos secundarios y terciarios y, sobre todo, relacionadas con el mantenimiento del espacio y el paisaje, es una opción social que, en mi opinión, respondería a una óptica excesivamente productivista y miope, en unos momentos en los que conceptos como valor de existencia, de uso, de disfrute, de opción, etc. compiten en el paradigma del desarrollo con los valores directamente derivados de la producción y el consumo de bienes materiales, y en el que la solidaridad intergeneracional se comienza, si bien aún muy ligeramente, a plantear como un criterio a tener en cuenta en la organización del sistema productivo mundial.

Entendemos que, a pesar de su pérdida de importancia relativa en términos cuantitativos, el valor cualitativo de la actividad agraria en los espacios rurales ha de ser tenido en cuenta, y la consideración, al menos potencial, de actividades agrarias en la definición de elementos componentes de los procesos de desarrollo rural viene obligada, incluso en las zonas más desfavorecidas y con sistemas

agrarios tradicionales, que llevan varias décadas en permanente crisis, en apariencia irreversible.

Pero la consideración de actividades agrarias en un proceso de desarrollo local no es fácil, pues, como se ha mencionado, en muchas ocasiones se parte de sistemas agrarios que conservan sus rasgos de agricultura tradicional, degradados y alterados además, con frecuencia, por una situación de crisis permanente motivada por la profunda pérdida de población activa agraria consecuencia del continuo éxodo rural. Incluso si los sistemas agrarios de una zona pudieran considerarse “modernos”, en el sentido de ser sistemas mecanizados e industrializados, su situación actual suele ser crítica, tanto por problemas relacionados con el mercado y la competitividad internacional, como por aspectos relativos a su propia sustentabilidad medioambiental y económica. Esta situación de crisis agraria actual generalizada hace que la mayor parte de las actuaciones políticas de desarrollo, particularmente aquellas vinculadas a programas a corto plazo (LEADER, por ejemplo), tiendan, en general, a eludir actuaciones relativas a los sistemas agrarios y centren su actividad en sectores que permitan la pronta ejecución de los presupuestos asignados mediante inversiones “rápidas” en infraestructura y apoyo, caso del turismo rural por ejemplo. Por otra parte, la posición de la administración pública, tampoco se manifiesta tendente, habitualmente, a contrarrestar, o mejor complementar, las actuaciones anteriores, intentando corregir los posibles desequilibrios que de ellas se deriven, pues la evidencia de que los sistemas I+D convencionales son inoperantes, o al menos no los más adecuados, para abordar con eficiencia la altamente específica problemática de la reconversión y readaptación agraria local, hace que el sector público, si bien puede, y suele, manifestarse claramente a favor de un desarrollo rural con una componente agraria importante, no aborde la raíz del problema, tratando de asegurar la permanencia, en condiciones de rentabilidad social, de una actividad agraria en las zonas rurales mediante medidas políticas adecuadas, entre las que las de investigación/extensión deben adquirir un papel especialmente relevante.

Tras recordar el papel clave que la agricultura jugó en los procesos dualistas de desarrollo industrial y hacer unas breves consideraciones conceptuales sobre desarrollo local, sustentabilidad y desarrollo sostenible, se plantea el papel que la agricultura ha de tener en el nuevo contexto de desarrollo rural sostenible, defendiendo la hipótesis de la necesidad de un enfoque agroecológico en los proce-

sos de desarrollo local en áreas rurales, de forma que la agricultura, en cierta medida, se reconvierta y sustituya a sí misma en dichos espacios, en base a transformarse, adaptándose a sus nuevos objetivos y a las nuevas características de los mercados; se describen, finalmente, las características básicas de la Investigación/Extensión con enfoque sistémico y participativo que se propone como instrumento necesario para abordar, en la práctica, el problema de la definición y planificación de actividades agrarias en las zonas rurales, en general, y específicamente en las áreas más desfavorecidas.

2. EVOLUCION DEL CONCEPTO Y LA ESTRATEGIA DEL DESARROLLO: DEL DESARROLLO INDUSTRIAL AL DESARROLLO SOSTENIBLE

Entre las definiciones, de distinta índole, que el diccionario de la Lengua Española ofrece para la palabra desarrollar, la que se refiere a las comunidades humanas dice que dicho verbo significa “Progresar, crecer económica, social, cultural o políticamente” y a continuación define el desarrollo como “la acción o el efecto de desarrollar o desarrollarse”.

Diversas características del concepto de desarrollo se desprenden de esta definición. CALATRAVA (1994) considera como más relevantes las tres siguientes: *Versatilidad conceptual*, *dinamicidad* y *relatividad*, y comenta detalladamente cada una de estas características, enumerando, además, otras que, si bien no se desprenden directamente de la propia definición están ligadas al fenómeno del desarrollo y a la evolución de su significado a través del tiempo: tales son la *complejidad*, *originalidad* y *especificidad* y *dificultad de caracterización y medición*.

La complejidad conceptual del desarrollo tiene su base no solamente en su complejidad real en un momento determinado, sino también en el hecho de su permanente evolución. Numerosas teorías y paradigmas, tanto desde enfoques políticos como desde las teorías económica y sociológica, han intentado explicar y caracterizar el fenómeno del desarrollo a lo largo del tiempo. La revisión, ni siquiera la simple enumeración, de dichas teorías y paradigmas se sale completamente fuera del contexto de este trabajo, en el que vamos a limitarnos a comentar, por una parte, el papel que la agricultura ha jugado en el desarrollo y, por otra, la evolución del concepto de desarrollo desde el crecimiento económico provocado

por la revolución industrial hasta los enfoques actuales. Por otra parte, la literatura sobre dichas teorías y paradigmas es abundantísima y sobradamente conocida.

Prácticamente desde los albores de la economía como disciplina científica, con Adam Smith, en la segunda mitad del siglo XVIII, los economistas han pretendido explicar el fenómeno que estaba teniendo lugar desde el inicio de la revolución industrial: por primera vez en la historia de la Humanidad la producción de algunos países comenzó a crecer con rapidez y persistencia, avances que antiguamente habían necesitado siglos para realizarse se estaban operando en unas pocas décadas, y, lo que es aún más importante, los beneficios de estos avances no se destinaban solo a emperadores, nobles y aristócratas, sino, en mayor o menor grado, a amplios sectores sociales. A este fenómeno le llamaron “crecimiento económico”, y, mucho más tarde, en las primeras décadas del siglo XX, algún autor comenzó a hablar de “*desarrollo económico*” (Shumpeter, 1911), aunque el término desarrollo referido al fenómeno del crecimiento económico continuado no se acuñaría, de forma genérica, hasta después de la 2ª guerra mundial. Entre los múltiples enfoques y modelos que intentan explicar el fenómeno del desarrollo merecen, desde el punto de vista de los estudios agrarios, especial atención los llamados modelos dualistas, que se conciben en el contexto del denominado paradigma de “expansión capitalista nuclear”. Los modelos dualistas conciben el sistema económico como formado por dos sectores (de ahí la denominación de modelos dualistas) uno “moderno” o capitalista y el otro “tradicional”, constituido básicamente por la agricultura y también por las formas tradicionales preindustriales de artesanía, pesca y pequeño comercio. El mecanismo de explicación del desarrollo, muy simplificado, se iniciaría con la paulatina transformación del sector tradicional en moderno. El sector moderno comienza a crecer a partir de excedentes de capital acumulados en el sector tradicional y comienza a demandar de éste mano de obra ofreciéndole inputs industriales para que se “modernice”. Va así disminuyendo el sector tradicional y creciendo el moderno, tanto por la generación de unidades productivas modernas como por la conversión en modernas de unidades tradicionales. Esta simplificada visión del esquema dualista del desarrollo económico, del que existen distintas variantes, cristalizadas en otros tantos modelos, básicamente en los años sesenta, resalta el interés de este enfoque al poner de manifiesto el papel transcendental de la agricultura en el proceso de desarrollo económico:

proporcionando excedentes de capital, mano de obra y productos para consumir directamente y/o transformar, y además adquiriendo productos industriales y tecnologías. La agricultura permite la iniciación del proceso y se autotransforma y moderniza a lo largo del mismo.

Hasta llegar al enfoque actual del desarrollo, y a partir del desarrollo como crecimiento económico global basado en la concentración urbana de actividad industrial y de servicios, ha existido una evolución que se ha manifestado, entre otras y sobretudo, en dos dimensiones, a saber:

- (a) El ámbito espacial del desarrollo
- (b) Los objetivos perseguidos con el desarrollo

En cuanto al *ámbito espacial*, la aplicación de modelos globales de desarrollo de naturaleza centralizada y de concentración industrial urbana, propiciaron diferencias interterritoriales, ya que el desarrollo industrial estaba añadiendo a las desigualdades socioeconómicas clásicas (de clase) desigualdades territoriales inter e intra países. Estas desigualdades produjeron, conforme el proceso iba avanzando, en los países más desarrollados, una preocupación por los espacios que iban quedando más atrasados, dando lugar a los conceptos de desarrollo regional primero, y de desarrollo local posteriormente. Esta preocupación irá en aumento favorecida por una serie de causas que apuntan hacia la necesidad de estrategias de desarrollo local, entre ellas las más importantes son:

— La crisis económica de 1973. A partir de ella las recetas para el funcionamiento del sistema económico usadas hasta entonces ya no sirven. Las políticas económicas tipo “stop and go” empiezan a ser históricas, y el sistema económico habrá de comenzar a asumir su desequilibrio como algo estructural. El sector “moderno” de los modelos dualistas ha perdido esa capacidad de ocupar mano de obra que parecía inagotable en los años precedentes. El empleo empieza a encontrarse cada vez más dificultosamente por los medios tradicionales.

— La preocupación por el problema ambiental, que se incrementa sobre todo a partir de la Conferencia Internacional de Estocolmo de 1972. Es a nivel local como la importancia de considerar objetivos de naturaleza ambiental se pone claramente de relieve.

— Relacionado con lo anterior existe una valoración creciente de los espacios rurales por parte de las sociedades urbanas, que se preocupan así por el despoblamiento de los espacios rurales y la situación de las comunidades locales ubicadas en ellos. Esta revaloración

zación surge tanto de la concienciación ambiental anterior como del nacimiento de una demanda urbana de actividades recreativas en el medio rural.

Los paradigmas desarrollistas más recientes, generados después de la segunda mitad de la década de los setenta, ya llevan implícita, en su filosofía, la dimensión local del desarrollo: tal es el caso, por ejemplo, del paradigma ecodesarrollista.

Por lo que se refiere a los *objetivos del desarrollo*, se ha evolucionado desde la consideración del mero *crecimiento económico* como objetivo primordial del desarrollo, a exigir además niveles de *distribución del producto* y de *equidad económica* entre los distintos grupos sociales, a considerar después objetivos relacionados con el *bienestar social*, *servicios sociales*, etc, y posteriormente objetivos relacionados con *mayor ocio*, *tiempo libre*, *calidad de vida*, etc, para finalmente plantear objetivos de *calidad ambiental*.

El desarrollo aparece así, en el modelo teórico, como un proceso que trata de maximizar el *bienestar social*, concepto complejo que es función de distintos objetivos de naturaleza económica, social y ambiental. Los aspectos ambientales aparecen ya claramente considerados por algunos teóricos del desarrollo como componentes del bienestar social a comienzos de los años setenta (SAINT MARC, 1971).

A los objetivos anteriores se añade, a partir de la segunda mitad de la pasada década, la exigencia u objetivo de *equidad intergeneracional*, por la que el desarrollo, además de sus objetivos, de distinta naturaleza, mencionados, ha de no menoscabar el bienestar de las generaciones futuras, es decir ha de *sostener* el *bienestar* de las generaciones futuras.

Pero dado que el concepto de bienestar es un concepto dinámico y que puede variar bastante de una generación a otra. ¿Cuál sería el bienestar que debemos *sostener* para las generaciones futuras? Ante la imposibilidad de responder a esta pregunta parece que lo más lógico es *sostener el nivel de recursos naturales* para que las generaciones futuras tengan al menos las mismas posibilidades que nosotros hemos tenido para utilizar dichos recursos en la consecución de su bienestar, sea cual sea. Así se llega al *concepto de sustentabilidad en término de recursos naturales*: en este contexto, la sustentabilidad puede concebirse en sentido estricto o “fuerte” (strong sustainability) o en sentido “debil” (weak sustainability): en el primer caso, la consecución de la sustentabilidad exige el que, como mínimo, se mantenga el stock de capital natural, mientras que

en el segundo basta con el mantenimiento del stock de capital global. Esta diferenciación conceptual no es, en la práctica, baladí, pues afecta de hecho a temas tan trascendentes como la internalización de externalidades ambientales, los derechos de propiedad ambiental, la política de ecotasas, etc. Cualquier enfoque mínimamente ecológico del desarrollo exigiría un objetivo de sustentabilidad en sentido estricto. Sobre la problemática conceptual planteada alrededor del término sustentabilidad y desarrollo sostenible, existen abundantes trabajos: FAO (1989) analiza distintos conceptos de desarrollo sostenible, en general. Con implicaciones agrarias resultan muy interesantes las revisiones de GRAHAM-TOMASI (1991) y diversos trabajos en el texto de FRANCIS et al (1991) particularmente el de W. LOCKERETZ.

Vemos pues, que el desarrollo tiende por una parte a *concretarse en un ámbito espacial local*, y, por otra, tiende a *llevar sus objetivos más allá del puro crecimiento económico*, llegando, recientemente, a la exigencia de un nivel de equidad intergeneracional mediante el *objetivo de sustentabilidad*.

Volviendo al tema del desarrollo local, al planteamiento de su necesidad se llegó por dos vías distintas, y en gran medida contrapuestas, que pueden corresponderse, en cierta forma, con las ideas de “equilibrio” y “conflicto” que se desprenden de las teorías sociológicas del desarrollo:

(a) La propia evolución del sistema capitalista, precisamente en los países más industrializados, planteó la necesidad de diversificación espacial de la actividad económica, de difusión industrial; el desarrollo local respondería así a *la lógica de la reestructuración del sistema capitalista*, que tiende a hacer más disperso y más flexible tanto el Estado como el sistema económico con respuesta del sistema a las crisis económica y ambiental.

(b) Por otra parte, en las zonas (países) más pobres y particularmente en las áreas rurales, se ha visto en el desarrollo local la posibilidad de “salir adelante”, oponiéndose así a la situación de marginalidad y crisis en que el proceso de crecimiento económico global ha sumido a muchas áreas (países) rurales.

El desarrollo local se plantea así como una necesidad desde la “riqueza” y también desde la “pobreza”, aunque evidentemente con objetivos y planteamientos distintos.

Hay que decir que en los países de desarrollo industrial intermedio, en los que la crisis económica de los setenta llegó cuando su proceso dualista no estaba aún culminado, incluso aunque estuviese

en una fase bastante avanzada como es el caso de España, la especialización productiva flexible, que supone la filosofía del desarrollo local, aparece como un modelo de acumulación de capital, en principio, deseable para enfrentarse a la situación de crisis económica y ambiental.

El planteamiento del desarrollo local no nace específicamente para zonas rurales pero es en ellas donde adquiere mayor especificidad y vigencia.

El desarrollo local en su primera forma, el denominado “*desarrollo de comunidades*”, no es una idea moderna, aunque en su más reciente acepción, el concepto de *desarrollo integral endógeno*, apenas tiene dos décadas de existencia. El *desarrollo de comunidades* que se inició recién terminada la guerra mundial en los Estados Unidos, no suponía tanto un esquema de desarrollo integral como la realización por la propia población local de determinados proyectos específicos en beneficio de su comunidad. El *desarrollo de comunidades, embrión del moderno desarrollo local*, es desarrollado teóricamente por Odgen (1947) en USA, si bien existen algunos documentos en plena guerra mundial (1942) que hablan de “desarrollo de la comunidad” en Inglaterra. En la India, después de su independencia, se puso en marcha el llamado Programa de Desarrollo de la Comunidades locales, siendo el primer país no occidental que implantó programas de desarrollo a nivel local, eso sí, de clara inspiración británica.

En España en pleno auge de los Planes de Desarrollo Industriales de enfoque global, el Plan CCB de Cáritas (1965) pone ya de manifiesto las diferencias que los modelos de desarrollo imperantes estaban induciendo entre las zonas urbanas y rurales de la España de los sesenta. El excelente documento de Cáritas supone un trabajo pionero en España en cuanto al planteamiento implícito de la necesidad de inducir procesos de desarrollo local en las zonas rurales más desfavorecidas. También en los años sesenta y posteriores tienen lugar por parte del Servicio de Extensión Agraria, e inspiradas sin duda en las actividades que realizaba entonces su homónimo norteamericano, numerosas actuaciones en desarrollo de comunidades, básicamente por lo que a proyectos de infraestructuras y equipamiento se refiere.

La idea del desarrollo local integral y endógeno de las zonas rurales surge en algunas regiones españolas hace algo más de una década, coincidiendo con la posibilidad de realizar su propia política de desarrollo en el contexto del Estado de la Autonomías: tal es el

caso de Cataluña. En otras regiones más atrasadas, como Andalucía por ejemplo, ha de ser la nueva orientación de la PAC comunitaria, favoreciendo el desarrollo local en las áreas rurales, la que induzca en la práctica la preocupación oficial por el desarrollo rural.

3. EL MODELO DE DESARROLLO RURAL, INTEGRAL, ENDOGENO Y SOSTENIBLE

Antes de comentar las características que, en mi opinión, debe tener un proceso de desarrollo rural, me parece interesante puntualizar dos hechos que creo relevantes:

— La PAC está reformada en un contexto de preocupación por el gran desarrollo agrario de la U.E. y su enorme costo para el FE-OGA (excedentes, etc.), y tiende lógicamente en sus actuaciones a minusvalorar el papel de la agricultura en el desarrollo local de zonas rurales. Los países mediterráneos, con gran peso aún de sus sistemas agrarios en el conjunto de la economía, deben aplicar esta política no sin cierta cautela.

— Cuanto mayor es el nivel de bienestar económico y de desarrollo social y cultural de una región (país), más fácil resulta el resurgimiento de impulsos de desarrollo local en sus zonas rurales más desfavorecidas, que se ven así arropadas por un contexto institucional y cultural más favorable. El desarrollo local de las comunidades del Pirineo Catalán, por ejemplo, cuenta evidentemente con mayores posibilidades de éxito que el de ciertas áreas de Andalucía Oriental. Ello lógicamente en un contexto de modernización de las zonas rurales dentro del paradigma de reestructuración del sistema capitalista.

Hay que precisar que respecto al tema de la necesidad del desarrollo rural, como la única estrategia para abordar la crisis económica y ambiental, hay muchas opiniones: desde las que plantean que el *desarrollo rural es una opción social entre otras posibles*, hasta las que consideran al desarrollo rural como la *panacea para afrontar las crisis actuales del sistema*. La controversia al respecto es de gran interés, y creo que tanto los decisores sociales como los investigadores tienen la obligación de no hurtarse a ella y de profundizar en la problemática que plantea.

En cualquier caso, vamos a asumir aquí, por hipótesis, en lo que sigue, la necesidad del desarrollo rural.

La “modernización” a ultranza de las zonas rurales, supone una apertura de dichas zonas a las demandas del exterior, que con frecuencia son las que acaban dirigiendo y controlando el proceso; esto lleva a que normalmente el sistema económico de estas zonas se oriente hacia nuevas tecnologías y, sobre todo, hacia el turismo. Tanto las tecnologías nuevas como el turismo, no debidamente planificados, pueden generar interferencias externas que alteren de manera notable la economía local y las estructuras socioculturales existentes. Un proceso de desarrollo rural fuertemente axiado en dichas actividades “modernas” puede además tener graves efectos en el sistema ecológico y ambiental y poner en peligro su propia sustentabilidad económica. (CALATRAVA Y GONZALEZ 1993).

El problema es que para una Agencia, Asociación, Sociedad, etc. de desarrollo local resulta mucho más fácil gestionar fondos para subvencionar infraestructuras turísticas que van a responder a una demanda existente y a tener efectos económicos evidentes a corto plazo, que plantearse, por ejemplo, el análisis de las posibilidades de reestructuración, con un enfoque agroecológico, de los sistemas agrarios y agroindustriales tradicionales, o temas relacionados con la sustentabilidad a medio/largo plazo.

Es preocupante que el desarrollo integral de nuestras zonas rurales pueda depender exclusivamente de estas demandas exteriores de productos, con frecuencia recreativos, de actividades “modernas”.

En mi opinión, un plan de desarrollo en una zona rural debe tener las siguientes características, interdependientes entre sí:

a) *Ser integral y endógeno*: en el sentido de que se integren en él todas las potencialidades de aprovechamiento de los distintos recursos existentes en la zona. Respecto al término endógeno existe bastante controversia. Para mí un proceso de desarrollo endógeno sería un proceso tendente a incrementar el bienestar de la comunidad rural, mediante el establecimiento de actividades económicas y socioculturales, utilizando, básicamente, sus propios recursos humanos y materiales.

b) *Ser natural, armónico y equilibrado*: el proceso de desarrollo debe permitir la existencia de una armonía entre crecimiento económico y mantenimiento de la calidad del medio ambiente; debe existir siempre un equilibrio entre los sistemas económico y ecológico. En el caso de actividades agrarias, es fundamental el mantenimiento de un equilibrio agrosilvopecuario, cuyos parámetros deben ser cuidadosamente determinados en cada caso.

c) *Ser autónomo en su gestión y control*, en el sentido de que el proceso de desarrollo se gesté y se gestione por los propios habitantes de la zona, con ciertas limitaciones en cuanto a la existencia, en mayor o menor grado, de intervención pública en el proceso.

El tema de la autonomía, estrechamente ligado al problema de intervención pública en los procesos de desarrollo rural, es un tema muy delicado y polémico, y sobre el que es difícil dar soluciones genéricas, pues la necesidad de intervención pública (entiéndase no local) es función de las características de la zona, del grado de desarrollo general del país, del contexto institucional genérico que afecte a la(s) comunidad(es) rural(es) en cuestión, del grado de autonomía y de desarrollo de la administración local, entre otros factores. Los autores que trataban del desarrollo rural en los años sesenta y setenta mantenían a ultranza la independencia y libertad de la comunidad local frente a la actuación pública exterior, pero el incremento del peso dado a la protección ambiental, junto a la necesidad del papel equilibrador del territorio y las distintas potencialidades humanas y materiales de las comunidades locales, han determinado que cada vez haya más partidarios de un cierto grado de intervención pública.

La intervención pública puede actuar: *planificando, controlando y ayudando*, y cada una de estas funciones con distinto nivel o intensidad. A su vez, la ayuda pública puede ser de *Inversión, Subvención, Información, Animación y Asistencia*.

En mi opinión, CALATRAVA 1993-b, el sector público debe de intervenir en las fases de planificación y control, como mínimo, para asegurar el buen uso del dinero público empleado en apoyo y ayuda, y en cualquier momento para *asegurar la sustentabilidad del proceso*: o sea asegurar la equidad intergeneracional.

d) Debe *minimizar las externalidades negativas* de las actividades productivas. En caso de internalizarse dichas externalidades, esta internalización ha de llevarse a cabo dentro de los límites de la sustentabilidad.

e) Junto a la atención a responder a ciertos mercados exteriores, deben *mantenerse y potenciarse*, en la medida de lo posible, los *mercados locales, comarcales, regionales, etc.*, que, con frecuencia, tienen gran interés para los productores y permiten minimizar la dependencia del exterior.

f) *Tener una base agroecológica*. En las zonas de agricultura más marginalizada, debe potenciarse, a partir de los sistemas tradicionales y del conocimiento local, un tipo de agricultura integrada

en el sistema ecológico si se quiere que la agricultura contribuya a la sustentabilidad del proceso y pueda llevar a cabo un papel multifuncional en el mismo. En el caso que se trate de una zona de agricultura industrial, incluso muy intensiva, debe de analizarse detenidamente su nivel de sustentabilidad, e intentar reconducir el sistema en ese sentido. Esto no implica necesariamente la implantación de agricultura ecológica en sentido estricto, sino la reconducción gradual de los sistemas agrarios hacia situaciones ecológicamente más deseables.

g) Estar basado en la *pluriactividad* y en la *complementariedad de rentas*.

h) Ser *selectivo*. Por su carácter integral, el proceso de desarrollo ha de ser fuertemente selectivo, en el sentido de tener que seleccionar cuidadosamente en cada zona aquellas actividades productivas que han de constituir la base de la generación complementada de rentas. La selección de dichas actividades es la faceta más complicada de la elaboración de un plan de desarrollo.

i) Ser *específico*. Un alto grado de especificidad será condición obligada en la elaboración de planes de desarrollo, siendo difícil establecer actividades económicas que puedan ser consideradas con carácter genérico. La especificidad de las actividades económicas y de los mecanismos de puesta a punto de la estrategia de desarrollo que las potencien, es comprensible si se tiene en cuenta, por una parte, la naturaleza de los mercados hacia los que se dirigen los bienes y servicios resultantes (lo que determina con frecuencia una exigencia de oferta limitada y selecta), y por otra, la gran variedad de ecosistemas, situaciones socioeconómicas y de potencialidades productivas existentes en las distintas zonas.

j) Ser *sostenible* y, en la medida de lo posible, ser sostenible en sentido estricto (strong sustainability), o sea, sin disminución del stock de capital natural.

Solamente con un modelo de estas características básicas se podría asegurar la viabilidad y la sustentabilidad del proceso a medio-largo plazo, y se lograría incrementar los niveles de renta y bienestar en las poblaciones rurales sin poner en peligro su acervo ecológico. En cuanto al acervo cultural los teóricos iniciales del desarrollo rural planteaban, como objetivo indiscutible, la necesidad del mantenimiento del sistema cultural rural tradicional, hoy día la evidencia de la desaparición de la cultura rural, empujada, entre otras cosas, por los propios medios de comunicación social, hace difícil condicionar un proceso de desarrollo al

mantenimiento a ultranza del acervo cultural, aunque es deseable, incluso desde el punto de vista económico, el mantenimiento de ciertas prácticas culturales. Ello no quiere decir que, a largo plazo, la cultura rural esté definitiva, e inevitablemente, en vías de extinción total y tampoco que no pueda plantearse, en el futuro, la necesidad de retomar ciertas prácticas de la cultura rural hoy casi abandonadas.

4. LA AGRICULTURA EN EL DESARROLLO RURAL

En el modelo de desarrollo que se ha definido es evidente que interesa un uso y una ocupación diversificada del espacio rural, y que los sistemas agrarios han de jugar un papel importante en dicha consecución.

Los múltiples tipos de sistemas agrarios existentes en España pueden, en cualquier caso, agruparse en dos grandes grupos: (i) Sistemas agrarios “modernos” o industriales: resultantes del proceso dualista de desarrollo que tuvo lugar a partir de finales de los años cincuenta. (ii) Sistemas tradicionales más o menos modificados y adaptados a la realidad resultante del éxodo rural, que no pudieron entonces integrarse del todo en el sector moderno del sistema económico. La mayoría de ellos han sufrido, como ya se ha comentado, un proceso de transformación y adaptación a las nuevas circunstancias sociodemográficas motivadas por el éxodo rural y el despoblamiento de las comunidades rurales.

Aunque los primeros son más abundantes, los segundos tienen gran importancia en España y suelen ocupar las zonas más desfavorecidas en las que, en el momento del desarrollo industrial del país, no pudieron mecanizarse ni modernizarse totalmente, normalmente a causa de handicaps físicos (pendientes, aridez, erosión, etc).

Los sistemas agrarios modernos actualmente se encuentran en crisis debido a causas múltiples (cambios en la PAC, falta de competitividad en los mercados internacionales, problemas de falta de racionalidad y equilibrio ecológico, etc). Para formar parte de procesos de desarrollo sostenibles deben de reconvertirse hacia una mayor sustentabilidad manteniendo un nivel de eficiencia productiva y competitividad en mercados, cada vez más amplios, abiertos y especializados. Más adelante se comentará que la investigación agraria con enfoque sistémico puede ser útil para abordar la proble-

mática actual de dichos sistemas cuando su objetivo sea el incremento de su nivel de sustentabilidad.

Nos ocuparemos aquí básicamente de los sistemas que se sitúan en las zonas más desfavorecidas, y son lo que suelen presentar una mayor problemática de reconversión a la hora de ser integrados en un proceso de desarrollo rural.

En estas zonas más desfavorecidas los sistemas agrarios, como se ha visto, se han marginalizado por su falta de capacidad para “modernizarse” en su momento, sumándose así al sector moderno del sistema económico. ¿En estas condiciones como pueden participar las actividades agrarias en el proceso de desarrollo rural?

Para intentar aportar algo a esta cuestión hay que recordar tres hechos fundamentales que han tenido lugar desde el momento en que se inicia la marginalización de estos sistemas agrarios, a saber: (i) La actuación de la investigación agraria convencional. (ii) La evolución del paradigma en el que se enmarca la producción agraria. (iii) Las nuevas funciones socioeconómicas, no necesariamente productivas, de la agricultura.

La *investigación agraria* convencional se ha venido ocupando en las últimas décadas exclusivamente de los sistemas “modernos” o industriales de agricultura, en base a actividades científicas de tipo genérico, no ocupándose, en absoluto, ni la investigación pública ni la privada, de la reconversión y readaptación de los sistemas tradicionales, de los que realmente se sabe muy poco.

Lo anterior ocurría porque el *paradigma productivista dominaba absolutamente en la agricultura*. La reciente consideración de otros objetivos distintos a la productividad está alterando todos los aspectos de la producción agraria. CALATRAVA (1992) describe las siguientes características, interdependientes entre sí, de los sistemas agrarios, que deben ser valoradas en su análisis: Productividad; Rentabilidad; Estabilidad productiva; Sustentabilidad; Valor Económico Total; Eficiencia Técnico-Económica; Recuperabilidad; Adaptabilidad; Equilibrio; Diversidad; Receptividad Tecnológica; Intensidad; Dependencia; Capacidad; Equidad; Nivel de interacción ambiental; Nivel de interacción sociocultural.

Realmente, características como la productividad y la rentabilidad financiera han predominado como objetivos en la agricultura moderna o industrial. A partir de ahora características como la sustentabilidad, equilibrio, eficiencia, equidad, valor económico total, etc. habrán, básicamente, de tenerse en cuenta.

Lo anterior ha de ser así porque la agricultura deja de tener un carácter exclusivo de producción de bienes primarios, para adquirir un carácter de *actividad multifuncional*, que se ha visto favorecido por la necesidad del desarrollo sostenible de una parte y por el surgimiento de nuevas demandas por otra (productos naturales, de calidad, actividades recreativas ligadas a la actividad agraria, paisajes, etc).

Estos hechos, y siempre pensando en el modelo de desarrollo rural endógeno, integral y sostenible, llevan a la consideración de que en, cada caso específico, hay al menos que intentar que se incorporen al desarrollo actividades agrarias en base a estudiar, en sus sistemas agrarios actuales, o en otros susceptibles de introducirse en la zona, los aspectos y potencialidades siguientes:

— Su *propio potencial económico* en cuanto a producción primaria (tanto en productos convencionales como en productos de alta calidad, con denominación de calidad, de origen, ecológicos, etc).

— El *conocimiento local preexistente* sobre sus tecnologías y su imbricación en el sistema sociocultural local.

— Su *potencial de contribución al equilibrio del proceso de desarrollo* y a la diversificación de uso y disfrute del medio natural.

— Su *capacidad para ofertar inputs* a actividades secundarias (industria agroalimentaria artesanal, etc).

— Su *repercusión en la calidad y peculiaridad de la oferta derivada de actividades terciarias* (como las recreativas, agroturismo, por ejemplo).

— Sus *posibilidades de complementariedad* en un esquema pluriactivo de uso de la fuerza de trabajo local.

— Su *capacidad de mantener o mejorar en su caso mercados locales* o regionales tradicionales. Ello lógicamente sin rechazar el hecho de que se dirijan ofertas a mercados nacionales e internacionales.

— Su *capacidad para crear paisaje*, entendido como “la distribución espacial característica de unidades de terreno combinadas con determinados ecosistemas en un territorio dado”. Los Agroecosistemas forman parte de lo que se denominan “atributos objetivos del paisaje”. BENOIT (1994) y VOS y FRESCO (1994). El como se combinen las tierras arables con los pastos y los montes constituye en las áreas rurales una de las características definitorias de la “calidad” de los paisajes.

El “valor” de los sistemas agrarios como componentes de los paisajes es un objeto, enormemente actual, de polémicas y de investigaciones.

Para abordar un estudio de las potencialidades de los agroecosistemas que trate los aspectos aquí considerados es obvio que se precisan instrumentos de análisis y enfoques científicos muy específicos: uno de dichos instrumentos es la investigación/extensión agraria sistémica, cuyas características básicas se comentan brevemente a continuación.

5. INVESTIGACION/EXTENSION AGRARIA CON ENFOQUE SISTEMICO

Los distintos objetivos que ha de plantearse la agricultura como componente de un futuro espacio rural en equilibrio, y el cambio de paradigma que está teniendo lugar en su función productiva primaria, va a suponer, sin duda está suponiendo ya, la generación de una fuerte demanda de innovaciones tecnológicas e institucionales de diversa índole, que lógicamente debe de afectar a la estructura del Sistema I+D Agrario.

La investigación agraria convencional, de tipo genérico, que produce innovaciones tecnológicas e institucionales que se consideran extrapolables a diferentes situaciones y sistemas agrarios, viene mostrando últimamente importantes carencias para atender la demanda anteriormente mencionada, y es por ello que en último cuarto de siglo se vienen buscando alternativas, o quizás complementariedades, de funcionamiento al sistema I+D agrario. La mayoría de los autores ponen de manifiesto que ciertos efectos negativos de la transferencia de paquetes tecnológicos durante la Revolución Verde marcan el inicio de las críticas a la I+D convencional y el nacimiento de formas de investigación más específicas, participativas y adaptadas a cada sistema, que entran dentro de un marco general que se conoce como investigación agraria de tipo sistémico o, mejor, con enfoque sistémico (IES)

La IES sostiene la necesidad de llevar a cabo las actividades de investigación (y la extensión subsiguiente) de forma específica para cada sistema, y se mantiene, en principio, en contra del traslado e implantación de tecnologías a distancia.

Sin pretender hacer aquí una exposición pormenorizada de lo que significa la investigación con enfoque sistémico en sus distin-

tos tipos y formas (para lo que pueden consultarse, entre otros muchos, los trabajos de SIMMONDS 1984, MERRIL-SANDS 1986, DAVIDSON 1987, SUKMANA et al 1989, IDS 1989, GIBBON 1992, que se incluyen en la bibliografía), trataremos de dar una rápida visión de las características generales de la investigación agraria con enfoque sistémico, las variantes y tipos que existen.

La Investigación con enfoque sistémico (IES) es realmente un concepto ambiguo con diversos orígenes y distintos enfoques. CALATRAVA (1993-a) trata de sintetizar una serie de características que son comunes a todos ellos; a saber:

- La unidad básica para la IES es el sistema agrario.
- El objetivo general de la IES es la mejora del sistema.
- Dicha mejora del sistema debe enmarcarse en un contexto de sustentabilidad (ecológica y económica) a medio-largo plazo.
- Para diseñar e implementar un programa de IES se precisa un profundo conocimiento del sistema agrario en cuestión, por lo que el análisis de los sistemas agrarios juega un papel fundamental.
- Dicho análisis no puede basarse en las técnicas convencionales, demasiado “exógenas” al sistema, sino que debe de tratar de comprender el sistema aprendiendo de él.

Para que la IES pueda llevarse a cabo con las características indicadas, es preciso el cumplimiento de una serie de condiciones en las que el grado de coincidencia es grande en los distintos autores. (Ver GIBBONS 1992 y CALATRAVA 1993-b, al respecto). Dichas condiciones son:

- La IES debe estar enfocada a resolver problemas.
- Debe enfocar la resolución de los problemas con una perspectiva holística del sistema y su funcionamiento.
- La IES debe, por tanto, tener un enfoque multidisciplinar.
- En dicho enfoque las ciencias sociales deben jugar un papel mayor que en el enfoque de los sistemas I+D convencionales.
- La IES debe ser altamente específica, en el sentido de que debe estar orientada básicamente hacia el cliente/ protagonista.
- Un programa de IES debe tener un alto grado de flexibilidad en términos dinámicos, y ser así adaptable a los cambios y a la evolución del sistema.
- La IES debe implementarse de forma coparticipativa entre agricultores, investigadores y extensionistas.
- Los ensayos y experiencias deben realizarse en la propia zona.

— El papel del conocimiento agrario local ha de ser, necesariamente, en la IES mucho más relevante que en la investigación agraria convencional.

Los niveles o grados de cumplimiento de estas condiciones, o la exigencia de cumplimiento de unas y no, necesariamente, de otras, determinan, en mi opinión, toda la casuística conceptual y terminológica que existe en la literatura sobre el tema, y dan lugar a los distintos tipos y enfoques de la IES.

Entre las condiciones anteriores las que suelen dar lugar a mayor diversidad en enfoques y a mayor controversia, son: el grado de *participación de los agricultores* en el proceso investigador, el grado de *importancia del conocimiento local* en el diseño de la IES, y *el sitio y la forma de ejecución de los ensayos y experiencias*.

Respecto al grado de participación de los agricultores, las posturas son diversas, desde los que piensan que la IES debe generar un mecanismo que sirva de apoyo al agricultor en “sus” propias investigaciones, hasta los que piensan que los agricultores deben intervenir solo en algunas facetas del proceso. En medio están todos los esquemas, tipos y metodologías de participación cuyo cuerpo teórico surge en los países subdesarrollados como crítica a la filosofía científica surgida en las universidades y los grandes centros de investigación de los países desarrollados, y constituye lo que se denomina “Desarrollo tecnológico participativo” (PTD: Participatory Technology Development). El agricultor puede así ser el “cliente” de la IES, un “participante” en el proceso, o el “ejecutor” principal.

En cuanto a la importancia del conocimiento local está, lógicamente, íntimamente ligada al grado de participación de los agricultores. Si los agricultores participan activamente en todo el proceso van a hacer intervenir sus propios conocimientos, ideas y experiencias, y van a introducir en el diseño de la investigación los aspectos más positivos de sus “estilos” de hacer agricultura (PLOEG 1992 y REMMERS y HARR 1994), lo que probablemente enriquezca el enfoque y el diseño de la investigación, no solamente por el aporte de racionalidad ecológica que siempre contiene el conocimiento agrario local (TOLEDO 1989) sino por otros aspectos no estrictamente tecnológicos que caracterizan los estilos locales de agricultura y que pueden orientar el enfoque de la IES: iniciativas experimentales previas, expectativas, relaciones sociales y comerciales, etc.

Respecto al sitio y la forma como se lleven a cabo los ensayos experimentales, también existen diversas posturas que van desde la experimentación en las propias explotaciones, controladas por los propios agricultores y apoyadas y asesoradas por investigadores y extensionistas, hasta la existencia de unidades de investigación (parcelas, estaciones, etc) independientes de las explotaciones de la zona, controladas por investigadores y extensionistas y con un cierto grado de participación de los agricultores. En el primer caso estamos en lo que se denomina “investigación en la explotación” (“On-farm research”) en su sentido más estricto, y en el segundo caso estaríamos, realmente, en una investigación de tipo convencional realizada “in situ”, particularmente si el nivel de participación de los agricultores es pequeño.

La investigación sistémica normalmente implica necesariamente extensión sistémica y se habla por ello de investigación/extensión con enfoque sistémico.

Aunque normalmente se relaciona la eficiencia de la IES con los sistemas agrarios con bajo nivel de inputs externos, y con las zonas más desfavorecidas, esto no responde a la realidad. CALATRAVA (1993-a) ha mostrado como también en el caso de sistemas con alto nivel de inputs externos puede ser necesaria la aplicación de IES, particularmente cuando el objetivo principal sea reconducir el sistema hacia una mayor sustentabilidad. El mencionado trabajo analiza los factores que determinan el interés de aplicar IES a un sistema con alto nivel de inputs externos: el grado de artificialidad del sistema, el nivel de conexión del mismo con el sistema socio-cultural de la comunidad local, el tipo de explotaciones agrarias, las formas de uso de la mano de obra, etc, están entre estos factores.

En mi opinión, el tipo de IES más adecuado puede variar con cada agroecosistema, pero, en general, debe tenderse a la investigación en la explotación (“on farm”), a la mayor implicación (protagonismo) posible del agricultor y a el mejor aprovechamiento de las enseñanzas derivadas del conocimiento local. De no ser así, incluso con enfoque agroecológico, la IES resultante sería de hecho una forma distinta de investigación agraria convencional (OASA 1985)

6. CONSIDERACIONES FINALES

El Desarrollo Rural es hoy tema prioritario dentro de la Política Comunitaria, y, en su contexto, de la española. El gobierno español

y prácticamente todos sus gobiernos regionales favorecen, apoyados por programas específicos de la EU, políticas de desarrollo rural. Sin embargo, la intervención del sector público en España apoyando procesos de desarrollo local en zonas rurales, y, lo que es más importante, asegurando su sustentabilidad, tiene a mi entender fuertes limitaciones.

Efectivamente, algunos handicaps pueden, en mi opinión, limitar la adecuada intervención de las Administraciones públicas en los procesos de desarrollo rural en España: estos handicaps actúan con mayor intensidad en las regiones españolas menos desarrolladas, y algunos de ellos son incluso específicos de algunas regiones españolas. Entre los principales están, a mi entender, los siguientes:

— La Administración en España no está generalmente suficientemente articulada en el espacio.

— Existe además un importante nivel de burocratización y inoperancia en la gestión pública, que va contra la calidad en la gestión y la eficiencia que se precisan en las actuaciones en el desarrollo local que, con frecuencia, son, necesariamente, muy específicas.

— En muchas comunidades locales españolas, particularmente en las zonas más desfavorecidas, el nivel de crisis al que han llegado los sistemas económico y sociocultural es tan fuerte, y la sangría del éxodo rural fue tan grande, que difícilmente pueden surgir iniciativas locales importantes incluso a base de fuertes programas de animación sociocultural. Se necesitan actuaciones a muy largo plazo que difícilmente son asumidas y emprendidas por las administraciones públicas, que prefieren realizar otros tipos de actuaciones en las que la rentabilidad política, e incluso, a veces, la propia rentabilidad social, sea más evidente e inmediata.

— Hay una tradicional descoordinación entre Administraciones públicas y también entre Organismos dentro de una misma Administración. Esta tradicional descoordinación se ha incrementado (enormemente en algunos casos) en lugar de reducirse, con el proceso de descentralización autonómica.

— El proceso de desarrollo industrial de concentración urbana está en algunas regiones en fases todavía muy intermedias, incluso iniciales, por lo que el apoyo al desarrollo rural se plantearía como una opción social alternativa que habría, en su caso, que tomar.

— La regionalización del poder político, aunque presenta algunos aspectos positivos respecto al tema, puede afectar la necesaria armonización y homogeneización de políticas de desarrollo rural, diferentes posibilidades de aprovechamiento de los programas na-

cionales o de la UE, descoordinación administrativa, ya comentada, incremento burocrático en la gestión y tramitación de fondos, etc.

— El papel de las instituciones locales, aunque ha aumentado en importancia en los últimos años, es todavía muy reducido en España. En Alemania, por ejemplo, el 80% del total del gasto público lo constituyen los presupuestos locales.

— Existen en algunas regiones (Extremadura y Andalucía) factores de bloqueo institucionales al desarrollo local, generados por una política social basada en subsidios sin contraprestación laboral equivalente, que aunque, en principio, es justa, pues asegura unas rentas mínimas y una paz social en las zonas rurales donde se aplica, tiene efectos perversos que limitan fuertemente el desarrollo de determinadas actividades económicas, particularmente aquellas que generen rentas fácilmente controlables en cuanto a la fiscalidad.

— Si se asume el papel que, como aquí se ha expuesto, la agricultura debe seguir teniendo, aunque sea como actividad económica complementaria, en las zonas rurales, el *desarrollo local demandaría inmediatamente un incremento de la investigación agraria con enfoque sistémico* y, por lo tanto, se produciría, se está produciendo de hecho ya, una demanda de fuerte cambio institucional de los organismos públicos de I+D en España, demanda a la que difícilmente se podría atender a corto plazo a partir de las organizaciones y corporaciones del sistema I+D convencional, de fuerte inercia conservadora, que hoy dominan la escena científica española. Hoy podemos ya valorar en que medida, la fragmentación, en 1984, del mayor organismo estatal de investigación agraria aplicada, el INIA, supuso, sorprendentemente, un gran paso atrás en la posibilidad de adecuación de las actividades de I+D agrarias a las necesidades del desarrollo rural, particularmente en las regiones más subdesarrolladas. El mismo razonamiento podría hacerse para la extensión agraria, actualmente además demasiado fragmentada y burocratizada.

Hay que añadir a lo anterior una falta de reflexión generalizada y de conocimiento sobre el tema, tanto a nivel local (donde se actúa con un alto grado de “espontaneidad”), como en la clase política estatal o regional, y en los altos cargos de las administraciones públicas. En el tema del desarrollo rural en general, y específicamente en su componente agraria, corremos el riesgo de que la precipitación y la improvisación, y no la investigación ni el análisis, se generalicen, una vez más, como los instrumentos más habituales.

BIBLIOGRAFIA

- ALTIERI, M.A. (1987): *"The scientific basic of agroecology"* Boulder. Westview Press. IT Publications.
- ANDREWS R.W., S.E. PETERS y R. JANKE (1991): "Converting to sustainable farming systems" en Ch. A. FRANCIS et alt: *"Sustainable Agriculture in temperate zones"*. John Wiley & Sons.
- BAWDEN, R.J. et al. (1985): "A research paradigm for systems agriculture. En: *Agricultural Systems for Developing Countries* (Hawkesbury).
- BENOIT, M. (1994): "Landscape: Farmers production" en *"The landscape and nature production capacity of organic/sustainable types of agriculture"* DEA. Univ. of Wageningen: Sept, (3ª Ed.) pp 67-77.
- CALATRAVA, J. (1993-a): *"Role of Farming System Research and Extension in guiding high input systems towards sustainability"*. Comunicación presentada a la I Convención Europea de Farming Systems Research/Extension. C.A.B. (en prensa).
- CALATRAVA, J. (1993-b): *"L'intervention de l'etat dans les processus de developement rural"*. Rencontre International sur le "Development Rural en zones defavoriseés". Fez-Sefru (Marruecos). (En prensa).
- CALATRAVA, J., M.C. GONZALEZ (1993): "From the crisis of the agricultural systems to unbalanced local development: the case of the western Alpujarras" en *"The Impact of Endogenous Development"*. Univ. of Wageningen (en prensa).
- CARTER, H. (1988): "The Agricultural Sustainability Issue: an Overview and Research Assessment" en E. Javier and V. Reuborg: *"The Changing Dynamics of Global Agriculture"* ISNAR. The Hague.
- CASTLE, E.N. (1988): "Policy options for rural development in a Restructured Rural Economy" en T. Wash (edit) *"Agriculture and beyond"* Universidad de Wisconsin. Madison
- CHAMBERS, R., A. PACEY y L. A. THRUPP (1989): *"Farmers First: farmer innovation and agricultural research"*. Intermediate Technology Publications". Londres.
- CULLETON, N. (1994): "Sustainable agriculture and landscape development in Ireland" en *"The landscape and nature production capacity of organic/sustainable types of agriculture"* DEA. Univ. of Wageningen: Sept, (3ª Ed.) pp 23-34.
- DAVIDSON, A.P. (1987): "Does farming Systems Research have a future?" *Agricultural Administration and Extension* (24), pp. 69-77.
- EDENS, T.C., C. FRIDGEN y S.L. BATTENFIELD (1984): *"Sustainable Agriculture and Integrated Farming Systems"*. Conference Proc. Michigan State Univ.
- EHRENFELD, D. (1987): "Sustainable agriculture and the challenge of place". *Am. Journal Altern. Agric.* 2(4). 184-187.

- ÉTXEZARRETA, M. (1989): "El desarrollo rural: una aproximación a planteamientos actuales". Corintios XIII nº 52 Oct.-Dic. pp 79-109.
- F.A.O. (1989): "Desarrollo sostenible y ordenación de los recursos naturales". 3ª parte del Informe sobre la Agricultura y la Alimentación Mundial.
- GIBBON, D. (1992): "Farming systems research for sustainable agriculture" En *Endogenous regional development in Europe: theory, method and practice* EEC DGVI pp 29-45.
- GRAHAM-TOMASI Th. (1991); "Sustainability: Concepts and Implications for Agricultural Research Policy". En: Ph. G. Pardey, J. Roseboom and J.R. Anderson: "Agricultural Research Policy: International Quantitative Perspectives" ISNAR Cambridge University Press.
- KROLL, J.C. (1985): "Contribution méthodologique à l'étude du développement agricole en sciences sociales". INRA ENSA Dijon. Serie "Synthèses notes et débats" n. 2.
- LOCKERETZ, W. (1991): "Major issues confronting sustainable agriculture" en FRANCIS et alt.: "Sustainable agriculture in temperate zones". John Willey & Sons.
- MacRAE R.J., S. B. HILL, G.R. MEHUIS y J. HENNING (1990): "Farm-scale agronomic and economic conversion from conventional to sustainable agriculture". *Adv. Agron.* 43.
- MAXWELL, S. (1986): "The social scientist in Farming Systems Research". *Journal of Agricultural Economics* 37(1).
- MERRILL-SANDS, D. (1986): "Farming System Research: clarification of terms and concepts". En *Expl. Agric.* 22 pp. 87-104.
- OASA, E.K. (1985); "Farming Systems Research; a change in form but not in content" *Human Organization* 44, pp. 219-277.
- PLOEG, J.D. van der (1992): "Styles of farming: an introductory note on concepts and methodology". En "Endogenous regional development in Europe: theory, method and practice". I CERES/CAMAR Seminar. Universidade de Tras os Montes, Vila Real, Portugal. Noviembre 1991. pp 1-27.
- REMMERS, G. y G. Van de HARR: (1994): "Traditional Agriculture Rural policies and styles of farming in the Contraviesia, Spain". En "The impact of endogenous develop" III CERES/CAMAR Seminar. Assisi (Italia). Univ. Wageningen (en prensa).
- SAINT MARC Ph (1971): "Socialisation de la Nature". Ed. Stodk. Paris.
- SIMMONDS, N.W. (1984): "The State of the Art of Farming Systems Research (Washington: World Bank).
- SUKMANA, S., P. AMIR y D.M. MULYADI (ed) (1989): "Development in procedures for Farming Systems Research: Proceeding of an international workshop". Puncak, Bogor. Indonesia. Agency for Agricultural Research and Development.

- VOS, W. y L. O. FRESCO (1994): "Can Agricultural practices contribute to multifunctional landscapes in Europe?" En *"The landscape and nature production capacity of organic/sustainable types of agriculture"* DEA. Univ. of Wageningen: Sept, (3ª Ed.) pp 67-77. pp. 4-12.
- WHYTE, W.F. (1981): *"Participatory approaches to agricultural research and development: A State-of-the Art Paper"* Rural Development Committee, Center for International Studies.

11. LA MODERNIZACION AGRARIA ANTE EL RETO DE LA COMPETITIVIDAD

Cristóbal LOVERA PRIETO

Dr. Ingeniero Agrónomo.

Presidente de la Comunidad de Regantes "GENIL-CABRA"

RESUMEN:

Este artículo hace un estudio sobre la competitividad en el marco del mercado crecientemente liberalizado y analiza las consecuencias previstas en diversos estudios de simulación, que son los siguientes: (1) Reducción de la SAU en la CEE; (2) Reducción de los tiempos dedicados al trabajo de la tierra; (3) Reducción de la carga global de pesticidas.

En el futuro quedará lo sostenible y lo bien razonado económicamente, tanto en situaciones extensivas como intensivas, que sean capaces de explotar acertadamente sus ventajas comparativas. Adelanta el autor, que no puede ignorarse que algunas de estas ventajas comparativas están ligadas a decisiones de tipo político.

El autor relaciona la competitividad con los costes fijos, con los costes variables y con la modernización haciendo algunas referencias a la agricultura española.

1. EL ESCENARIO FUTURO

La reciente Reforma de la P.A.C. y el final de la Ronda Uruguay del G.A.T.T van a suponer, sobre todo a partir de 1.995, un profundísimo cambio en el comercio mundial de productos agrarios. El paso del tiempo se encargará de intensificar ese cambio y de que los ajustes por él inducidos, vayan profundizándose en un proceso más o menos controlado, cuyos efectos nadie parece tener medidos con una cierta precisión.

En esa “caída libre” hacia un nuevo equilibrio de los espacios productivos, nadie puede estar tranquilo y todas las ventajas comparativas deben ser cuestionadas y revisadas a la luz de un mercado más global y de una “preferencia comunitaria” permanentemente bajo sospecha.

En Octubre de 1.991 y en el seno de un Consejo informal de Ministros de Agricultura de la C.E.E se presentó un informe, por parte del profesor R. Rabbinge del Consejo Científico Holandés, que bajo el nombre “*Perspectivas de las áreas rurales en la C.E.E*”, pretendía de forma prospectiva, dibujar los cambios futuros en el uso de la tierra dentro de la C.E.E., enmarcando dichos cambios en un contexto definido básicamente por el incremento continuado de la productividad, el estancamiento de la demanda, los problemas presupuestarios y los problemas medio-ambientales generados por determinadas agriculturas. De los resultados a los que llega el modelo, que incorpora tanto datos técnicos como alternativas políticas, retenemos los siguientes:

— Reducción de la SAU en la CEE - 12 de 130 a 40/50 millones de Has.

— Reducción de los tiempos dedicados al trabajo de la tierra en porcentajes que, según escenarios, van del 50 al 80%.

— Reducción de la carga global de pesticidas, en porcentajes que oscilan del 80 al 90%.

Otros escenarios, como el de North (1986)² citado por H. Lowe o el propio de la FAO para la CEE³, apuntan en el mismo sentido. Sea uno u otro el futuro de la agricultura comunitaria, de lo que no cabe duda es de que los efectos del progreso técnico/biotécnico y de globalización de la economía, unidos al estancamiento demográfico y de demanda del Viejo Continente y a los problemas medio-ambientales, van a producir (de hecho están produciendo ya) un importante efecto de redimensionamiento y redefinición de las superficies agrícolas, con fenómenos de deslocalización ya insinuados, que los próximos años no harán mas que profundizar.

² NORTH, J.J. (1986) Use and Management of the Land :current and future trends. British Crop Protection Conference - Pests and Diseases.Referencia tomada de Philip Lowe et al. *Cambio tecnológico y medio ambiente*. MAPA serie Estudios nº 76.

³ FAO. (1993))3. Agricultura: hacia el año 2010. 27º periodo de sesiones. Roma.

La agricultura española encara esta mutación —sería un eufemismo hablar simplemente de cambio— con algunas ventajas y no pocos inconvenientes. Su falta de especialización en muchos casos y la localización inadecuada de algunas de sus producciones, que responden a planteamientos y lógicas del pasado más que del presente, constituyen dos de sus principales problemas. Pero tales problemas, con ser importantes, no llegan a alcanzar la magnitud de los déficits estructurales que la aquejan, inmersos por otro lado en los últimos años, en un contexto de cambio de muy limitado impulso y escasa velocidad.

En el futuro quedará lo sostenible y lo bien razonado económicamente, tanto en situaciones extensivas como intensivas, que sean capaces de explotar acertadamente sus ventajas comparativas. No puede ignorarse que algunas de estas ventajas comparativas están ligadas a decisiones de tipo político. El mismo informe Rabbinge, arriba citado, reconoce que aunque a la esfera política le queda un escaso margen de actuación en las decisiones que afectan a la dimensión del *“futuro escenario agrícola”*, *“sí retiene un mayor margen de maniobra en lo concerniente a las decisiones que pueden afectar a la localización de los espacios productivos entre los estados miembros”*, afirmación que es, con mucho, la más sugestiva e interesante del informe.

En el horizonte fuertemente contractivo que se dibuja en la agricultura comunitaria, el factor competitividad va a ser clave en la “retención” de la capacidad para producir y a ello orientan sus esfuerzos y estrategias “lobbies” y grupos políticos, que saben que los “espacios productivos” serán en el futuro, mucho más que lo son en el presente, un importante activo, entre otras e importantes razones, por su fuerte “poder estructurante del espacio rural”. Lo que les dota de un indudable valor estratégico, que traspasa con mucho su dimensión puramente económica.

2. EN TORNO A LA COMPETITIVIDAD

En Junio de 1993 se celebró en Kolding (Dinamarca) una reunión informal de los Ministros de Agricultura de la CEE y en ella la Presidencia danesa presentó un documento⁴ de trabajo sobre los

⁴ BARREIRO J. (1993) “La reforma de la PAC y los factores externos que la condicionan. *“El Boletín”* n° 7. MAPA.

elementos que deberían de ser incorporados a la PAC con objeto de hacer mas eficiente la agricultura comunitaria. En el citado informe, redactado en estrictos términos de productividad y competitividad, se recojen entre otras ideas las de que: “*las actuales ayudas directas son un sostén artificial que permite la supervivencia de explotaciones ineficaces o en número superior al óptimo deseable*” o la de que “*las cuotas u otras medidas de regulación de la ofertaobstaculizan el desarrollo de las estructuras y falsean la localización de los recursos.*”

El documento, apoyado por Dinamarca, Gran Bretaña y Holanda, marca la dirección (evidentemente en el medio/largo plazo) de por donde pueden ir las orientaciones de la futura PAC. Porque es seguro que llegará la Reforma de la Reforma y que esta deberá de hacerse en un contexto de fortísima competitividad. Hoy, sin ir más lejos, hay ya voces en la CEE-12 que reclaman una disminución progresiva de las ayudas con el ánimo de “*reforzar la presión concurrencial en los mercados*”, única vía para que las agriculturas más eficientes “*puedan expresar su potencial de competitividad*”.

La competitividad, entendida como la capacidad de conservar o aumentar la cuota de mercado, puede ser medida de muy diversas maneras. Bajo un enfoque “agregado” puede hacerse a través de la propia balanza de pagos o de la medición de la productividad media de un sector o rama de actividad. Sin embargo, aunque el concepto de productividad es próximo al de competitividad, y está fuertemente ligado a él, ambos términos no constituyen categorías exactamente coincidentes.

Aproximaciones de este tipo pueden verse en Tió⁵, a través del análisis de la tasa de cobertura del comercio exterior agrario o en García Alvarez⁶ a través de la medición de la productividad media global, de la mano de obra y de la superficie agrícola. Estas aproximaciones aun siendo útiles, que lo son y mucho, no permiten sacar en muchos casos conclusiones a nivel microeconómico ni profundizar en la diagnosis, de las causas que determinan el mayor o menor grado de competitividad a nivel de empresa.

⁵ TIO C. (1994) .“Las interprofesiones agroalimentarias y la competitividad futura de la agricultura española”. *El Boletín* nº 14. MAPA.

⁶ GARCIA ALVAREZ J.M. (1989). “La desprotección agraria y la productividad de la agricultura española en el marco de la Comunidad Europea”. *Información Comercial Española* nº 666.

Por el contrario, el análisis de la competitividad a través de los costos de producción por unidad de producto, permite bajo ciertas condiciones una fértil aproximación al análisis de la competitividad, a pesar de las limitaciones que, como consecuencia de la dificultad de repartir los costos fijos, se le imponen al concepto "costes unitarios de producción", desde la teoría de la Economía de la Empresa.

A pesar de estas limitaciones y a pesar de no ser una buena herramienta de gestión, al estar desligados del concepto de margen, los costes de producción han sido retenidos habitualmente en política agraria, no solo como unos buenos estimadores de la sensibilidad de las agriculturas a los cambios de políticas, sobre todo de precios, sino también de la competitividad. Permitiendo su cálculo, una buena aproximación a la localización de las áreas que producen en condiciones más favorables y a la explicación, en una cierta medida, de los flujos de intercambio.

El concepto de costos de producción mantiene, por todo ello, un indudable valor a la hora de realizar análisis comparativos sobre el distinto grado de eficiencia de unas economías respecto de otras. ¿Cómo negarlo cuando dentro de la CEE-12 se encuentran relaciones de costos de producción, para trigo blando y patata por poner sólo dos ejemplos, de 1 a 2,5 y de 1 a 3,5 respectivamente?⁷

Con todas las limitaciones que se quiera, relaciones de ese tipo están poniendo de manifiesto la existencia de realidades muy diversas, algunas de cuyas causas, pueden ser rastreadas a través del análisis de costos de producción.

3. COSTOS FIJOS Y COMPETITIVIDAD

Los costos fijos, también llamados de estructura tienen, dentro del conjunto de los costos de producción, unas especiales características que los dotan de singularidad. Su *fijeza* (se originan tanto si se produce como si no) y su *rigidez* (no pueden ser cambiados, al

⁷ A este tipo de conclusiones llegan diferentes trabajos como los realizados conjuntamente por el INRA / INSEE para la DG IV de la Comisión de las Comunidades. Puede consultarse el trabajo siguiente: INRA. (1991). *Couts de production et competitivite des Agricultures europeenes*. Col. Actes y Communications nº 5.

menos teóricamente, dentro de un ejercicio) los hacen acreedores a un comentario que situe su problemática dentro del debate costes de producción/competitividad.

El equilibrio a nivel de empresa entre el *equipo permanente de producción* y su nivel de actividad, es un elemento clave dentro del binomio costes de producción/competitividad, porque cualquier problema de subempleo del citado equipo, o de parte de él, lleva a la penalización de las especulaciones productivas fuertemente utilizadores del factor subempleado, con la lógica repercusión en los costos.

Es muy difícil hacer un juicio global sobre el grado de ajuste a la producción, del equipo capital de la agricultura española, entre otras e importantes razones por que están por hacer las cuentas de capital. Sin embargo, no creemos que resulte arriesgado ni muy separado de la realidad afirmar que, globalmente y salvando determinadas situaciones bien conocidas y heredadas del pasado, la agricultura española no presenta graves desajustes por subempleo, de lo que podemos llamar "*equipo permanente de producción*". Lo que por otro lado resulta coherente con la evolución de ciertos indicadores que, como el de adquisición de maquinaria, presentan desde hace años una clara tendencia regresiva.

No puede decirse lo mismo de otras agriculturas europeas que, instaladas desde hace años en un proceso de intensificación de producciones, han sobrecargado su equipo de capital, encontrándose después de la reforma de la PAC con problemas, en algunos casos muy graves, de sobredimensionamiento del "*equipo permanente de producción*".

Lo dicho hasta ahora no puede ignorar la existencia en nuestro país de situaciones puntuales con desajustes muy fuertes, fruto en unos casos de la caída de actividad, derivada de la nueva PAC (barbechos obligatorios, limitación de actividad por cuota, existencia de mecanismos desinsensitadores de la producción, etc..) y en otros de la existencia de inversiones recientes, de difícil o imposible justificación. El resultado final siempre es el mismo, capitales no justificados, que "*comen pero que no rinden*", con su lógica consecuencia en los costos de producción y por ello en la competitividad.

Según de qué tipo de gastos de estructura se trate pueden buscarse soluciones en el corto plazo, que lleven al deseado equilibrio entre cargas y actividad. Para la maquinaria o el capital vivo la desinversión puede ser una salida, mucho mas fácil, cuando de capi-

tal mobiliario vivo se trata que cuando es capital mecánico. Por la simple razón de que no existe para la maquinaria, al igual que para el ganado, un mercado secundario, amplio, consolidado y transparente, que permita casar eficientemente posiciones de compra/venta.

En otros casos, la aportación de los equipos mecánicos en exceso a agrupaciones de utilización en común de maquinaria, puede contribuir a dar solución a situaciones en las que existen excedentes de equipo mecánico. En el caso de la mano de obra fija, el recurso a la jubilación anticipada o a la baja incentivada puede ser, al igual que en otros sectores, un mal menor.

En situaciones especiales, la ampliación por incremento de la base territorial, o la diversificación de producciones puede ser también una solución al ajuste equipo de capital/nivel de actividad. En este sentido sería interesante analizar el ejemplo de una parte de las campiñas andaluzas, principalmente de Sevilla y Córdoba, donde el recurso a la introducción de superficies de olivar en el interior de explotaciones de tierra calma, ha contribuido desde siempre a racionalizar el uso de los equipos permanentes de producción. Hoy, algunas explotaciones, donde las restricciones impuestas por el suelo y el clima lo permiten, vuelven a utilizar esta solución con un enfoque mucho más amplio, ligado no sólo a la optimización del equipo permanente de capital sino también a la regulación del flujo de ingresos y a la diversificación del riesgo.

Siendo siempre muy importante para las empresas el buen ajuste de sus equipos permanentes de producción al nivel de actividad, hoy lo es mucho más como consecuencia de encontrarnos en una situación contractiva y de obligado ajuste. En el futuro razonar bien el equipo permanente de capital será un factor clave, sobre todo teniendo en cuenta que la incorporación de nuevos capitales o la renovación de los ya existentes deberá de hacerse en contextos muy inciertos.

Un último apunte sobre los costos fijos y su repercusión en la competitividad, esta referido a la componente "*tasas e impuestos no adscritos a una actividad concreta*" (canon de aguas, jornadas teóricas, impuesto de bienes inmuebles, etc.). El apunte se refiere al riesgo de que el diverso tratamiento que pueda tener esta partida, no sólo entre países sino también entre CC.AA., genere peligrosas asimetrías que dificulten aun más los problemas de competitividad.

4. COSTOS VARIABLES Y COMPETITIVIDAD

En una agricultura como la española donde las funciones de producción están poco ajustadas todavía y donde en infinitud de casos todo lo que hay es un *"saber local"*, todo lo sabio que se quiera pero fruto la mayor parte de las veces de un primitivo mecanismo de prueba y error, no es arriesgado afirmar que aún queda un cierto margen de maniobra para optimizar la entrada de inputs en las funciones de producción, tanto de nuestros secanos como de nuestros regadíos.

Esta situación puede hacer posible en muchas ocasiones y para ciertos inputs que, bajando su nivel de entrada, fraccionándolo y/o desplazándolo o simplemente suprimiéndolo, como puede ser el caso de algunas aplicaciones de fertilizantes y/o pesticidas y determinadas intervenciones mecánicas, puedan lograrse menores costos variables sin repercusión apreciable en el output obtenido.

De esta manera se estaría en una situación equivalente a la representada en el Gráfico 1 según la cual, para un determinado factor, el punto de partida sería el *"a"* situado sobre la función de producción inicial f_1 y el punto final, después del ajuste, sería el *"b"*, situado sobre una nueva función de producción f_2 , generada por un mayor nivel de conocimiento. Todo ello con la lógica repercusión en la mejora de la productividad física del factor *"X"* y en la competitividad del producto de referencia.

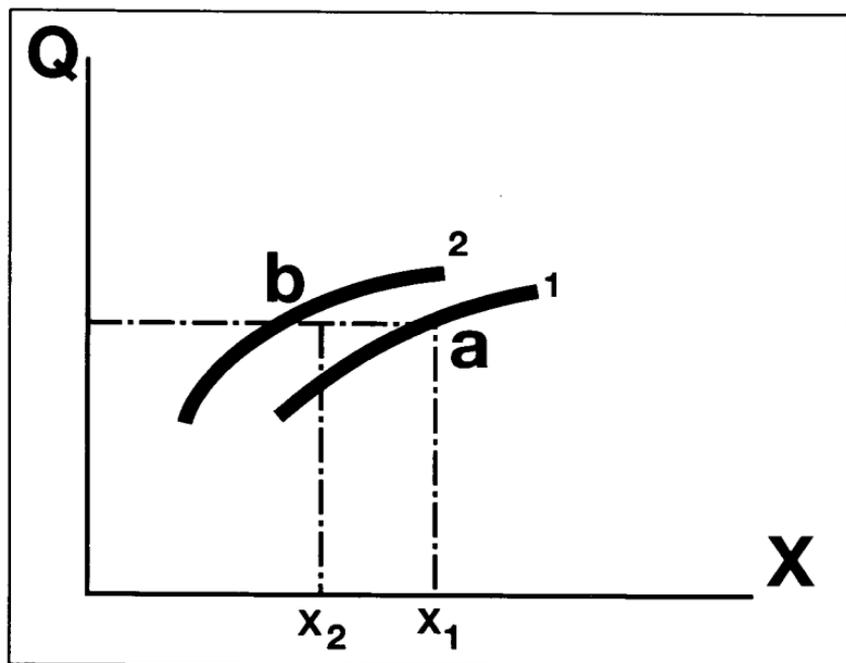
En determinadas ocasiones, ajustes como los citados arriba pueden generar una cierta caída de los niveles productivos al dejar *"menos cubierta"* la función de producción. Pero no es menos cierto que pueden desarrollarse estrategias de entrada que, soportadas por modelos de decisión apoyados en el cálculo de probabilidades, minoren estos efectos.

De lo que no cabe duda es de que el empleo de técnicas más finas, fruto de la incorporación de conocimiento a las técnicas de producción, exige y va a exigir mucho más en el futuro. Y entre esas exigencias destaca la necesidad de empresarios más preparados y con mayor nivel de formación, en definitiva más profesionales.

El desarrollo de indicadores decisionales, el razonamiento a nivel de parcela, las intervenciones selectivas frente a las masivas, etc, son técnicas agronómicas y de gestión, que contribuyen a poner en campo los ajustes a los que antes nos referíamos. Ajustes en cuyo desarrollo y aplicación se trabaja ya en otras agriculturas. No

cabe duda de que su uso y aplicación por unas agriculturas y no por otras es un importante factor de competitividad.

GRAFICO 1



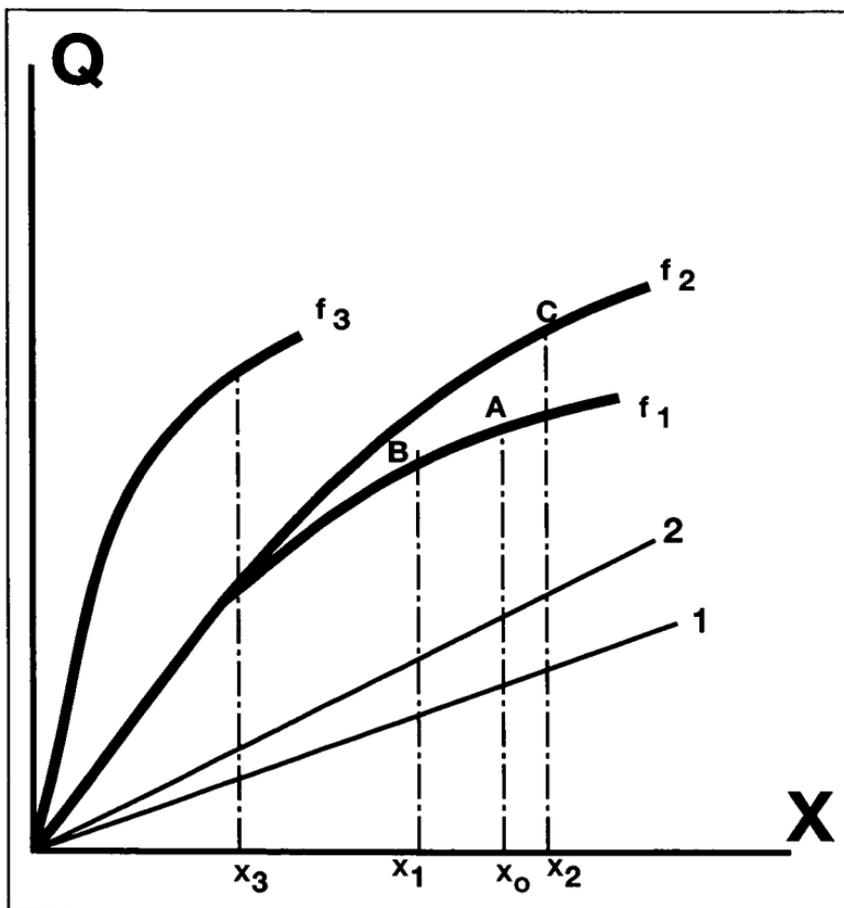
En el gráfico 2, inspirada en un artículo de Meynard y Papy (1993)⁸, se han querido ilustrar los efectos de la variación de los precios de los inputs sobre la función de producción, y las repercusiones desde el punto de vista de la competitividad, que puede tener la aparición de nuevas funciones de producción.

Supongamos que se está produciendo sobre una función f_1 , en un punto de equilibrio definido por las coordenadas A, X_0 y en una situación de precios del factor "x" definida por la recta de precios 1 y que se origina una elevación de precios representada por la recta 2. El equilibrio, como es sabido, se desplaza buscando un óptimo económico, a la posición B, con una caída de la producción y

⁸ MEYNARD J.M. y PAPHY F. (1993). "Quels changements dans les systèmes de grand culture face a la nouvelle politique agricole commune?". En "Reforme de la politique agricole commune et systemes de production". Col Actes et Communications n° 10. INRA.

un casi seguro deterioro del margen. La lógica hasta ahora imperante en la agricultura europea ha buscado escapar a situaciones de ese tipo, fuertemente penalizadoras del margen sobre gastos operativos o gastos variables, y en consecuencia del beneficio. Para ello ha buscado moverse sobre funciones de producción de "techo más alto" que, como la f_2 , le permiten operar en un contexto de mayor entrada de insumos y mayor output. La realidad es que los desarrollos realizados por el complejo europeo de I + D durante las décadas del 70 y del 80, han permitido esa fuga hacia adelante de la agricultura europea amparada, por otra parte, en una política agraria que alentaba los procesos de intensificación de la producción.

GRAFICO 2



Los resultados son bien conocidos: agriculturas intensivas muy artificializadas, gran consumo de inputs, problemas de contaminación por goteo de pesticidas y fertilizantes ,...etc. Al cambiar el signo de la PAC y perder parte importante de sus incentivos las agriculturas de punta, el problema que se les ha planteado es, sobre qué curva producir. Porque en muchos casos insistir en seguir produciendo sobre curvas del tipo f_2 no tiene mayor sentido al haber bajado el precio de los productos. En el momento actual muchos agricultores europeos se debaten en el dilema intensificación/extensificación, tratando en muchos casos de conseguir la cuadratura del círculo: extensificar intentando que no se deteriore su margen.

La búsqueda de funciones de producción tipo f_3 , más eficientes y limpias es el objetivo que hoy se persigue. Sobre ellas se puede elucubrar y escribir tanto como se quiera. Son, serán en su momento, tributarias fundamentalmente del progreso biotécnico y aunque algunas están ya en los calendarios del futuro inmediato, su aparición se inscribe más bien en el futuro a medio plazo. Si se han traído aquí es para hacer un comentario que nos parece sustancial, sobre su accesibilidad y disponibilidad y la relación que ello tiene con la competitividad de las agriculturas.

Imaginemos por un momento que apareciera una nueva función de producción que hiciera posible producir según un modelo de comportamiento f_3 , sólo accesible a un grupo limitado de agricultores. Es claro que una situación de este tipo podría desequilibrar los escenarios de competitividad y desplazar del mercado a grupos de productores para los que la nueva técnica no fuera accesible. Pero puede darse también el caso de que siendo accesible, no estuviera disponible para ser utilizada en determinados entornos, por haber sido desarrollada sólo para otras situaciones de medio.

La implicación de los futuros desarrollos técnicos y biotécnicos en las relaciones de competitividad va a ser clave en los próximos años. Vista esta problemática desde nuestro país, con un complejo público I + D en desmembración y una agricultura cuya escasa masa crítica no hace especialmente atractiva a la iniciativa privada la inversión en I + D , la visión resulta inquietante y desalentadora.

Salvando las distancias, porque no serán resultado de la biotecnología y no van a suponer una disminución de inputs, el desarrollo de los trigos híbridos cuya primera generación se espera para finales de este año o principios del próximo, puede ser un buen ejemplo de la dinámica que la aparición de funciones de producción del tipo

f_3 puede generar. ¿Qué efectos va a producir sobre las agriculturas cerealistas que no puedan disponer de este nuevo bloque técnico, la aparición de una nueva función de producción que puede suponer incrementos de cosecha del orden del 20%? La respuesta, en términos de competitividad, no puede ser más que inquietante. Especialmente si se tiene en cuenta que, en este caso, los desarrollos han sido realizados por capital privado a partir de una *joint-venture* entre una multinacional americana y un grupo cooperativo francés por lo que inicialmente tanto el acceso como la disponibilidad estarían cerrados.

Lo anterior no pretende ser más que un ejemplo de la influencia que el avance técnico puede tener sobre la competitividad y no pretende extraer ninguna conclusión sobre la competitividad presente o futura entre distintas cerealiculturas, lo que por otra parte es algo mucho más complejo. Sin embargo sí es útil como ejemplo y materia de reflexión para establecer el contrapunto con la cerealicultura de una región como la andaluza. Cerealicultura que tuvo la fortuna de encontrar, hace ya casi cincuenta años, un bloque de progreso técnico derivado de los programas de mejora genética del CYMMYT, del que aún vive. Dicho bloque permitió a la agricultura de esa región alcanzar incrementos de producción del 40 al 50%. Hoy, después de casi un cuarto de siglo de explotación de ese bloque, la cerealicultura andaluza, que sigue reteniendo parte importante de sus ventajas comparativas, empieza a mostrar signos inequívocos de agotamiento, y que no son ajenos a su desconexión de un complejo I + D y al agotamiento de sus reservas de productividad. Las consecuencias del ejemplo son tan claras que no es preciso insistir en ellas.

Y finalmente para acabar este apartado, que ha pretendido aportar algunas reflexiones sobre competitividad y costos variables, conviene insistir en la enorme dependencia que ese binomio guarda con la existencia de un complejo I + D vigoroso, integrador y articulado (¿por qué no con la interprofesión?).

5. MODERNIZACION Y COMPETITIVIDAD

El proceso de modernización del campo español, iniciado al principio de los años sesenta, supuso una profunda transformación basada fundamentalmente en la introducción de nuevos factores de producción, y tuvo por ello, aparte de profundas repercusiones so-

ciales y económicas, una importante dimensión de cambio técnico y de incorporación de innovaciones.

Hoy, con una agricultura en la que siguen vivos los viejos problemas estructurales de nuestro agro (minifundio, parcelación, envejecimiento poblacional, etc) y desde el convencimiento firme de que muchos de estos problemas limitan seriamente los procesos de innovación, la modernización de la agricultura sólo puede ser entendida como un proceso que, facilitando la incorporación de innovaciones, actúe en profundidad sobre los viejos problemas estructurales, buscando en el binomio innovación/reforma, el soporte de una mejor posición para competir.

Los ejes de esa modernización deberían de ser, junto con la reforma de estructuras en su sentido mas estricto, la jubilación/incorporación, la potenciación del complejo I + D y la búsqueda de la vertebración del sector en torno al binomio asociacionismo/interprofesión. Elementos que, unidos a la incorporación de progreso técnico bajo la forma de inversión de capital en innovaciones y entrada de nuevos inputs y funciones de producción, deberían de contribuir a mejorar la posición competitiva de nuestra agricultura.

Para ser operativo, este conjunto de actuaciones debería contar con el impulso de un potente bloque legislativo, una actuación administrativa ágil y moderna y el concurso de los agentes económicos afectados.

Sin embargo, desde algunos sectores de la agricultura, no se vive el futuro como problema y apenas si se intuye la mutación que se está produciendo. No es ajeno a ello el espejismo que en los primeros años de la reforma de la PAC ha contribuido a crear la devaluación de la peseta, determinados elementos perversos como el "bonus" a las oleaginosas, la aproximación de precios y ayudas en el olivar o la equivocada visualización de los pagos compensatorios, como una auténtica renta de situación, oscilable en su cuantía pero estable en su concepto.

Faltan por el contrario opiniones críticas y reflexiones de fondo sobre las posibilidades futuras de nuestra agricultura; propuestas sobre las reformas que habría que acometer; análisis sobre nuestras debilidades y fortalezas y, sobre todo, proposiciones sobre estrategias para situar a nuestra agricultura en un contexto de competitividad.

Desde Andalucía se tiene a veces la tentación de pensar que la sabiduría popular ha detectado los nubarrones del futuro y que ante ese horizonte incierto y problemático, nuestra gente asume una ac-

titud conformista que uno de nuestros más insignes escritores ha reflejado en la frase, casi una filosofía, “*algo deberá de ocurrir ... y será lo mejor*”.

En este sentido resulta vital tomar debida conciencia de que la agricultura española progresa demasiado lentamente en la reforma de sus estructuras; de que esa reforma ha tenido un muy escaso impulso en los últimos tiempos; y de que el proceso de reforma y modernización debe afectar a TODA la agricultura española sin sectarismos ni exclusiones. Análoga importancia tiene la asunción sin reservas, desde el ámbito de la política, es decir desde los ciudadanos, de que la agricultura española es *un importante activo estratégico*. Por esta cuestión trascendental puede pensarse en un futuro mas halagüeño para nuestra agricultura.

Sin embargo hoy ya se puede saber, aunque quizás resultase más correcto decir intuir, que una parte muy importante de nuestra agricultura está ya o va a entrar en breve, en la marginalidad económica. Y sin embargo no existe esa reflexión de fondo sobre las posibilidades de futuro de nuestra agricultura, a la que antes nos referíamos y ...algún futuro debemos de tener.

Sobre el futuro de nuestra agricultura, hay una reflexión en un espléndido libro de Barceló⁹ que profundiza sobre estas y otras preocupaciones. En la parte final del texto, quizás abrumado por la contundencia de los resultados de su investigación sobre la realidad de la agricultura española, comenta dicho autor entre irónico y desesperanzado “*...algún sector deberá revelar competitividad en España, so pena de tener que marcharnos todos a vivir hacinados a la cuenca del Rhur.*” Así de incierto es el futuro.

El futuro se dibuja, lo diremos con palabras que en este mismo libro ha utilizado Bertrand Hervieu, como un futuro de agriculturas de “*bassin*” (acantonadas podríamos traducir) rompiendo ese “*continuum*” que han sido los campos cultivados. El resto va a desaparecer como espacio productivo y pasará a ser gestionado con otros criterios y para otros usos. Si para entonces nuestros ajustes pendientes y nuestra desvertebración crónica han conseguido canalizarse y entrar en una vía de solución, podremos retener algunas de esas “*cuenclas*” en suelo español. ¿Las campiñas andaluzas? ¿Los

⁹ BARCELO L.V. (1991). *Liberalización, ajuste y reestructuración de la agricultura española*. MAPA. Serie Estudios nº 65.

cordones litorales de agricultura extratemprana? ¿Las dehesas del suroeste? ¿Las cerealiculturas de meseta?...¿? .

Si eso es así, es decir si somos capaces de llevar al campo español el ajuste y la reestructuración de los que tan necesitados está, y se consigue hacerlo a una velocidad de crucero que nos permita recuperar el tiempo entonces existirá un margen para la esperanza. Sólo en ese caso las cosas en el futuro podrían no ser tan negras como se dibujan en el horizonte, y tal vez pudieran llegar a ser — como decía la entradilla de un capítulo, creo que de un libro de economía de P. Samuelson— : “*ni blancas ni negras sino grises y con lunares*”. Sería lo mejor que podría ocurrirnos.

12. EL DESAFIO DEL SECTOR AGROALIMENTARIO: UN RETO DE COMPETITIVIDAD

Fernando RAMOS REAL
Departamento de Economía Agraria.
Escuela de Ingenieros Agrónomos y de Montes
Universidad de Córdoba

RESUMEN:

El presente artículo parte de considerar las posibilidades del sector agroalimentario como fuente de creación de riqueza que sirva de soporte al desarrollo rural. Pero el sistema agroalimentario que puede brindar oportunidades de desarrollo, es aquel que insertado dentro de las reglas de funcionamiento del mercado, sea capaz de ser competitivo. Por ello, se analizan los factores determinantes de la competitividad desde el punto de vista empresarial sectorial y macroeconómico. A continuación se manifiestan algunas de las debilidades de la economía española que pueden representar mayores obstáculos para competir en una economía abierta. Por último se exponen brevemente las nuevas pautas que rigen el funcionamiento de los mercados alimentarios europeos desde el punto de vista tanto del consumo, como de la propia organización y funcionamiento de los mismos.

1. INTRODUCCION

Para buena parte de los ciudadanos urbanos de la Europa Comunitaria, los términos “rural” y “agrario” continúan siendo percibidos como dos conceptos tan próximos y vinculados entre sí, que muchos tienden a confundirlos como sinónimos. Por el contrario, para los técnicos y expertos en Desarrollo Rural la diferencia entre ambos términos es tan manifiesta, que se parte de la idea de que el

futuro del mundo rural pasa por aceptar que la agricultura no puede ser entendida como la única alternativa viable para garantizar su desarrollo.

Hoy día, incluso los grupos más reivindicativos del sector agrario entienden que la actividad agraria tradicional, por si sola, no puede generar renta suficiente como para mantener a la población que habita en el medio rural. Sin embargo, a pesar de declararse que se asume este planteamiento, los interlocutores agrarios a la hora de elaborar sus estrategias argumentales, suelen incurrir frecuentemente en ciertas contradicciones. Esta situación lleva a plantearse seriamente la duda de si se entiende verdaderamente “donde” y “como” se inserta “La Agricultura” en el mercado alimentario moderno.

El presente capítulo tiene un doble objeto. En primer lugar, se parte de la idea tradicional de que la industrialización de la producción agraria es una posibilidad de aportar valor añadido a los productos e incrementar la riqueza. Pero este planteamiento se formula, en muchas ocasiones, de manera incorrecta. Con frecuencia se sugiere que “la industria” o la “mejora de la comercialización” deben ser las alternativas que garanticen la viabilidad de una agricultura existente, que aparentemente no tiene necesidades de adaptación. Por el contrario pensamos que la agricultura, -como parte de una cadena de producción de alimentos-, para tener éxito, debe insertarse dentro del sistema agroalimentario aceptando las reglas que lo hacen funcionar. Por ello, se pretende poner de manifiesto; como a medida que el sistema agro-alimentario europeo ha ido evolucionando, se ha establecido una lógica de funcionamiento y unos modelos de articulación entre las diferentes etapas que componen la cadena alimentaria, y todo ello dentro de un contexto de creciente internacionalización de los mercados. De otra parte, como ilustración de las ideas esgrimidas, se mencionan algunas de las consecuencias más destacadas, para el S.A.A.¹ en España, derivadas de las decisiones estratégicas adoptadas por los diferentes agentes económicos. El hilo conductor de dicho análisis se articula en torno al concepto de “competitividad”. Elemento determinante del éxito o fracaso de las estrategias evolutivas de cualquier sector económico.

¹ S.A.A.: Sistema Agro-alimentario

Lógicamente la reducida dimensión del presente trabajo condiciona su grado de profundidad y exhaustividad. En las páginas que siguen no se abordará un estudio pormenorizado de los distintos subsectores del S.A.A. español y de sus oportunidades y posiciones competitivas en los diferentes mercados.

Por el contrario, las ideas que se aportan son de carácter muy general, -con el riesgo de imprecisión que ello pudiera comportar-. Pero repito, que se pretenden incorporar algunos elementos de reflexión sobre las pautas que explican el funcionamiento y los “modelos de adaptación” de un sector como el Agroalimentario, de especial importancia económica en España y que se ha enfrentado -y continua enfrentándose- a unos profundos procesos de transformación y modernización. Procesos muchas veces desconocidos o no bien entendidos por algunos de sus protagonistas.

Al objeto de despejar cualquier posible error de interpretación, conviene dejar bien claro desde el principio nuestra posición respecto al papel que la actividad agraria representa en el medio rural. En efecto, se afirma que el futuro del mundo rural debe construirse incorporando todo un conjunto de actividades económicas generadoras de renta, según el potencial de cada zona y debiendo explorarse áreas de actividad al margen, muchas de ellas, de la Agricultura². Es necesario matizar el significado de esta afirmación para alejar la alarma generada en muchos agricultores que piensan que su oficio mismo se ve amenazado de extinción. No se trata de sustituir sino de complementar actividades. La fabricación de alimentos para la nutrición humana requiere una base biológica ligada al medio natural, que la vincula al medio rural. Por tanto, la Agricultura continuará representando un importante medio de vida en el mundo rural.

Pero tampoco se deben sacar consecuencias triunfalistas de este diagnóstico. El número de agricultores con expectativas de éxito en su actividad va a ser diferente del actual. También la nueva función de “guardianes de la naturaleza” que la sociedad les demanda, va a cambiar sus actitudes y métodos de producción. Pero sobre todo, en términos generales, puede afirmarse que el tipo de Agricultura rentable y adaptada a las exigencias técnicas y organizativas de los

² Cuando se habla de “Agricultura”, debe entenderse en sentido amplio comprendiendo tanto las actividades agrícolas como ganaderas

modernos Sistemas Agroalimentarios, va a ser muy diferente a la tradicionalmente practicada por muchos grupos de agricultores. Además hay que entender que de todas las etapas que conforman la “cadena agroalimentaria”, la agricultura tal vez sea la más dependiente -para asegurar su propio éxito- del buen funcionamiento y desarrollo de las otras etapas de la cadena: industria, distribución, consumo. Es por ello, que hablamos del “desafío del Sistema Agroalimentario” como un reto que afecta a diferentes áreas y sectores de actividad, que actúan conjuntamente y que aunque representen intereses diferentes, es necesario que sintonicen sus estrategias de acuerdo a una lógica de interrelaciones mutuas definida por la competitividad y el mercado.

2. LA EVOLUCION DEL SISTEMA ALIMENTARIO EN EUROPA Y ESPAÑA

La economía europea ha sufrido importantes transformaciones en la década de los años ochenta. Uno de los sectores donde más activamente se han manifestado estos cambios ha sido el sector agroalimentario: Reestructuración de importantes grupos alimentarios a través de grandes operaciones de compraventa, aumento del ámbito y presencia de las empresas a nivel internacional, pautas de consumo diferentes con hábitos y exigencias nuevas, lanzamiento de nuevos productos que incorporan nuevas características demandadas por el mercado, nuevas formas de producir, de controlar la producción y de hacer circular los productos; serían algunos de los elementos que caracterizan estos cambios.

Por supuesto, que el espacio europeo es heterogéneo y diverso, y por tanto los cambios no se han producido ni de forma homogénea ni sincronizada. Esto tiende a agravar los desequilibrios, puesto que lo que algunos avanzan es a costa del retroceso de otros. Pero en el caso de la economía española, esta etapa de transformaciones ha coincidido también en el tiempo, con su propio proceso de integración en la Comunidad Europea, lo que ha significado que el diferencial -en términos de exigencias de adaptación y modernización- de nuestra economía en general podría calificarse de dramático. Además, como se señalará más adelante, las estrategias empresariales de muchos agentes económicos nacionales han estado más polarizadas por aprovechar a corto plazo las ventajas de la PAC -derivadas de los diferenciales de precios- y las oportunidades

vendedoras ofrecidas por la política expansiva de muchos grupos europeos compradores, que por el diseño de verdaderas estrategias competitivas a largo plazo.

En España, el proceso de modernización de la agricultura iniciado en los años sesenta -la denominada "Crisis de la agricultura tradicional"- se desarrolló bajo unas coordenadas caracterizadas por la existencia de mercados garantizados y un importante grado de proteccionismo frente a la competencia exterior. En este ambiente económico, cuya prioridad era la mejora en el abastecimiento alimentario de la creciente población urbana y la garantía de las rentas del importante grupo social vinculado a la actividad agraria, no había incentivos para diseñar un sistema agroalimentario, - y muy especialmente una agricultura- en el que la mejora permanentemente de su competitividad se configurase como un objetivo determinante de su supervivencia económica a largo plazo. Precisamente los sectores con menor protección -como podría ser el de frutas y hortalizas- fueron los que mejor se adaptaron a las exigencias de los mercados internacionales. Mientras que otros más "protegidos" (cereales, vino, etc.) son los que de manera más intensa están padeciendo los efectos de la crisis.

En los períodos marcados por intensos procesos de cambio, dentro de un mercado muy competitivo, -como es el caso del mercado agroalimentario europeo- cualquier estrategia "estática" o "no adaptativa" implica un alto riesgo para el agente o grupo de agentes económicos que la adoptan. Se puede producir un desfase tecnológico, organizativo o comercial que puede llegar a expulsar del mercado a quienes no evolucionen al ritmo de sus competidores. En términos generales, puede afirmarse que la agricultura y buena parte del sector industrial alimentario españoles no son sectores especialmente caracterizados por su dinamismo empresarial o potencial innovador, salvo destacadas excepciones.

Un síntoma de esta mentalidad un tanto inmovilista, a la que se hacía alusión, se pone claramente de manifiesto en un planteamiento asumido por muchos agricultores y sobre el que gravitan buena parte de sus reivindicaciones. Se trata de seguir confundiendo "*producto agrario*" con "*producto alimentario*". Dicha confusión, se asienta en indudables razones históricas que la justifican, pero sobre todo, supone una cierta inercia en la percepción de la propia actividad profesional que no ha evolucionado al ritmo que lo ha hecho el S.A.A. y que provoca graves perturbaciones como luego veremos.

Para ilustrar esta cuestión se puede considerar, a modo de ejemplo, los datos del (Cuadro 1). En él se recogen las diferencias de los precios medios de la fruta en origen y en destino en una gran ciudad como Madrid. Como se observa, los precios pagados por los consumidores son entre cuatro y seis veces los percibidos por los productores. La constatación de estos hechos percibidos como injustos, suele crispar periódicamente los ánimos de los agricultores, que testimonialmente ocupan las grandes ciudades esparciendo o regalando sus productos para tratar de “concienciar” a los consumidores urbanos y a los políticos de su problemática.

Sin entrar en la discusión de si los márgenes aplicados son o no correctos, la conclusión destacable sería la importancia del valor añadido susceptible de incorporarse al producto agrario fuera de la explotación.. Pero hay un matiz. A pesar de que deliberadamente se ha escogido como ejemplo un producto, como la fruta, en el que prácticamente no hay manipulación que altere sus características físicas y su apariencia, sin embargo, el producto al pie de la explotación agraria no es el mismo que el que se encuentra en la estantería de cualquier punto de venta dispuesto a ser adquirido por un consumidor. Aparte de las manipulaciones de clasificación, normalización, almacenamiento frigorífico, transporte...etc., lo que diferencia sustancialmente a ambos productos, es que uno se encuentra justo al lado de donde se produce la demanda y además “adaptado” a los gustos y exigencias de ésta: variedad y gama de productos para elegir, uniformidad en los lotes de una misma variedad, continuidad en la posibilidad de consumir a lo largo del tiempo, proximidad o comodidad de la compra..etc. Por supuesto que en el caso de productos “transformados” donde la naturaleza física de los productos originales queda totalmente alterada, estas diferencias mencionadas son aún más evidentes.

Todas esas características “añadidas” al producto son las que incorporan incrementos de valor que generalmente van a parar a manos de agentes económicos cada vez más “especializados”. Y es evidente que “el mercado” está dispuesto a pagar por la incorporación de ciertos servicios o cualidades a los productos agrarios.

Pero antes de continuar con las argumentaciones, sería conveniente ofrecer una definición de “producto alimentario”, para interpretar su significado. A tal fin, hemos tomado la definición propuesta por el profesor Louis MALASSIS³, como uno de los autores

³ MALASSIS, L. (1973); *Economie agro-alimentaire I: Economie de la consommation et de la production agroalimentaire*. Éditions CUJAS. Paris.

Europeos destacados en el estudio de la economía del Sistema Agroalimentario:

CUADRO 1

Precios medios fruta
(Pts./Kg.)

PRODUCTO	Precio medio origen	Precio medio Mercamadrid	Precio medio minorista en Madrid	Valor en destino /valor en origen
Peras	40	80	170	x 4,3
Manzanas	40	100	180	x 4,5
Melocotón	40	100	175	x 4,4
Nectarinas	35	90	170	x 4,9
Melón	30	90	140	x 4,7
Sandía.....	16	35	60	x 3,8
Patatas	7	17	40	x 5,7
Pimientos.....	30	100	170	x 5,7
Tomates	50	90	180	x 3,6
Limones.....	25	45	100	x 4,0
Uva de mesa	40	80	170	x 4,3
Ciruelas	30	80	130	x 4,3

FUENTE: Elaboración propia. Datos del verano de 1.993

Definición de producto alimentario: “Producto de origen biológico ... apto para la nutrición (humana) ... que transformado o sin transformar... es puesto a disposición de/ consumidor... para satisfacer sus exigencias alimentarias.”

Repasando atentamente cada uno de los elementos de esta definición, podremos obtener información útil para destacar las características que afectan al producto alimentario, así como sus exigencias, restricciones de producción y diferencias respecto al producto agrario.

1. Origen biológico: Vinculación con el medio natural. Inserta a la Agricultura en la cadena de producción de alimentos. Responsabilidad de la actividad agraria de conservar la capacidad de reproducción de los sistemas biológicos. O lo que es lo mismo: importancia de la conservación del medio natural como base biológica que sustenta la vida.
2. Nutrición humana: Que el destino final de los alimentos sea el consumo humano, obliga a controlar multitud de aspectos:

- sanitarios, higiénicos, de efectos de toxicidad (residuos), de calidad, efectos sobre la salud etc. Todos ellos condicionan los procesos tanto de producción como de manipulación. Las deficiencias (reales o simuladas) en estos aspectos pueden actuar como verdaderas barreras proteccionistas que impidan la entrada en muchos mercados internacionales.
3. Transformado o sin transformar: Que los productos agrarios sufran procesos de transformación industrial para incrementar su valor añadido, genera unos condicionantes en cuanto a las exigencias técnicas, económicas y de calidad de los productos, que obliga a una coordinación entre los intereses agrarios e industriales.
 4. Puesta a disposición del consumidor: El mercado funciona cuando “se encuentran” la oferta y la demanda. El “valor” de los alimentos se materializa cuando éstos se ponen a disposición de los consumidores. Esta característica vincula a la producción de alimentos con la Distribución moderna, que impone unas reglas de funcionamiento que resultan determinantes para la articulación de la cadena agroalimentaria.
 5. Satisfacción de las exigencias de consumo: Implica la adaptación de todo el diseño de las diferentes etapas de la producción en función de atender los distintos modelos de consumo. En ellos se incluyen tanto las respuestas a los nuevos hábitos alimentarios, como a las propias preferencias según fórmulas de compra. Un dato importante a considerar, es el de que la “interprete” de las exigencias del consumidor suele ser la “moderna Distribución”. Ella es la encargada de transmitir las exigencias en sentido ascendente por la cadena alimentaria hacia las etapas de la producción.

La importancia del significado de esta definición de “producto alimentario” no radica únicamente en que implique considerar un alargamiento y diversificación de la cadena de producción de alimentos, incorporando nuevas restricciones y exigencias. Lo más destacable es que supone la “inversión de la lógica productiva y organizativa” de toda la cadena. La Distribución, como intérprete de las exigencias del consumo, se va a erigir en el foco polarizador que articule al resto de la cadena. Esta hegemonía va a ser en detrimento, lógicamente, de la agricultura y de la industria, según las distintas etapas cronológicas del ciclo de evolución del sistema agro-alimentario.

Según este nuevo esquema de articulación, la agricultura juega un papel de “productora de materias primas” para la producción de alimentos que satisfagan la demanda de los consumidores. Pero dados los modernos procesos elaboración alimentaria, como incorporación de distintas características, muchas veces alejadas de los productos básicos de las que proceden, sucede que las materias primas son fácilmente sustituibles dentro de unos mercados internacionales cada vez más competitivos. La industria deja de ser la “garantía” de las producciones agrarias, para buscar su propia rentabilidad dentro de mercados muy volátiles, y aplicar una racionalidad económica que en muchas ocasiones la desvincula de las producciones locales al encontrar mejores oportunidades en otros mercados de aprovisionamiento. Esto ha modificado de forma importante los criterios clásicos de localización industrial, al tenerse que considerar factores de localización más relacionados con la facilidad para la circulación de productos y de información, que con la proximidad a determinadas zonas de producción.

Sin embargo, la identificación de producto agrario con producto alimentario tiene unas razones históricas. En efecto, en las etapas iniciales de la agricultura los alimentos básicamente coincidían con los productos agrarios. Los primeros cambios de esta situación se producen al querer traspasar las fronteras del tiempo y del espacio. De una parte al pretender vencer el carácter “perecedero” de los productos biológicos e intentar estabilizarlos para prolongar el periodo de consumo en el tiempo aparecen técnicas de transformación que dan origen a productos que básicamente han perdurado casi en su forma original hasta nuestros días: caso del aceite, vino, queso, salazones..etc. Este intento de estabilización se ve reforzado por las exigencias del transporte propiciado por la práctica del comercio, que intenta ensanchar las dimensiones de los mercados desde las zonas de producción.

Este modelo casi ancestral, aunque lógicamente evoluciona a lo largo de la historia, mantiene su estructura básica prácticamente inalterada hasta bien avanzado el siglo XX. Por supuesto, que acontecimientos como el abastecimiento de las tropas Napoleónicas que dan origen a la invención de la “apertización” como proceso para la fabricación de “conservas” son hechos revolucionarios en la tecnología alimentaria que aparecen en el siglo pasado. Pero repito que la verdadera “revolución alimentaria” en los actuales países desarrollados se origina a partir de la II Guerra Mundial. La incorporación

del frigorífico, y la cultura del automóvil, unidas a una de las épocas de mayor crecimiento económico de la historia, con mejoras espectaculares del nivel de vida iban a producir transformaciones radicales en el panorama alimentario.

Estas transformaciones del sistema alimentario se manifestaron por la aparición de productos nuevos cada vez más sofisticados o por la introducción de técnicas de producción con métodos sometidos a la lógica industrial de producción en cadena y búsqueda de economías de escala. El interés era producir la mayor cantidad en el menor tiempo y con el mínimo coste. Lo que se dio en denominar, modelo de economía "fordista" y que dio origen a la aparición de grandes empresas alimentarias, así como a importantes mejoras en los niveles de ingresos de los agricultores. Otro elemento dinamizador de los cambios procedía de la adaptación a unos hábitos de consumo que se configuraban de forma totalmente novedosa: compra semanal con automóvil, exigencias de conservación de productos durante el tiempo, demandas masivas de productos considerados hasta hacía poco como de lujo, etc. Ello iba a dar lugar a una importancia creciente de las respuestas a estas demandas en lo que respecta a la circulación y formas de venta de los alimentos. Se estaban configurando los modernos sistemas de distribución sobre cuya importancia volveremos a incidir. En definitiva, se trataba de poner a punto un sistema capaz de satisfacer a la denominada "sociedad de consumo de masas".

Aunque no se puede generalizar, puede afirmarse que la percepción de esta transformación del S.A.A. para muchos empresarios agrarios se hacía desde su propia óptica personal. Es decir, ellos representaban una actividad que hasta un pasado no muy lejano, -que muchos habían vivido personalmente-, había representado un papel hegemónico en la cadena de producción de alimentos. Además, en la mayor parte de los países europeos, y desde luego en España, los intereses agrarios aglutinaban a un importante grupo social cuya "influencia" política resultaba bastante relevante. Desde esta perspectiva de protagonismo económico, social y político, no es de extrañar que apareciese una cierta desorientación en muchos agricultores al contemplar unos esquemas de articulación de la cadena agro-alimentaria, cuya lógica funcional arrebatada, de entrada, la hegemonía a la Agricultura dentro de la cadena.

Esta verdadera "revolución" alimentaria que comienza más o menos con el final de la II Gran Guerra, tuvo unas características

algo particulares en el caso de España. Características, que en buena medida iban a ser determinantes de la evolución hacia la situación actual. Aunque España también había salido de una Guerra, el aislamiento político y económico que supuso la opción que prosperó tras la contienda, iban a constituir una auténtica barrera para su integración en una Europa que comenzaba a reconstruirse desde la base de fijar unas reglas de relaciones comerciales recíprocas. Dos fueron las consecuencias más inmediatas de permanecer al margen de este proceso. Primeramente un desfase en el grado de desarrollo de nuestra economía, que podría cifrarse en un retraso de más o menos una década en relación a la media europea. Además, en el caso español, gracias al fuerte grado de proteccionismo existente, el modelo de desarrollo industrial y empresarial se realizó al margen de las reglas de la competitividad con las que se regulaban los mercados europeos. Ambas circunstancias dotaban de una extrema vulnerabilidad al tejido empresarial ante una eventual "apertura" de la economía.

Aunque el proceso de apertura al exterior de la economía española no fue repentino, dándose los primeros pasos a partir del Plan de Estabilización del año 1.959, la verdadera apertura se produjo en Enero de 1.986 con nuestra integración en la Comunidad Europea. A partir de ese momento se iba a poner a prueba la capacidad competitiva de la economía española y a manifestarse la vulnerabilidad de determinados sectores. Con anterioridad a la firma del Tratado de Adhesión se conocían las dificultades para algunos sectores como el industrial, pero había una predisposición más optimista hacia las oportunidades de muchos de los productos agroalimentarios nacionales, dada la especialización y el potencial productor derivado de ciertas características agroclimáticas.

Sin embargo, el verdadero caballo de batalla en la lucha por los mercados europeos era el de la "competitividad". Pero la competitividad depende de muchos factores macroeconómicos, tecnológicos, culturales, etc., ajenos al propio sistema agroalimentario. Los sectores de la economía se interrelacionan entre ellos y es difícil explicar el éxito o fracaso competitivo de un sector aislado sin considerar muchas variables que son ajenas al propio sector en estudio. El nivel de competitividad de nuestra economía es tan bajo, que resulta necesario hacer algunas precisiones sobre el concepto mismo de la "competitividad" y sobre la situación española, para comprender después muchas de las deficiencias del S.A.A.

3. EL CONCEPTO DE COMPETITIVIDAD

Conviene apuntar de partida, que la competitividad es una variable compleja desde el punto de vista conceptual, de difícil aproximación empírica. Tampoco existe una definición tan precisa como para recoger todos los aspectos que afectan o interrelacionan con la competitividad, por lo que la mayor parte de las definiciones, comúnmente utilizadas, suelen ser parciales.

Aunque luego analizaremos otros factores más generales o institucionales, conviene señalar, como punto de partida, que la competitividad de una economía está principalmente relacionada con la competitividad de las empresas que la integran. Afirmación que es también perfectamente aplicable cuando se habla de un determinado sector económico. Por tanto, la primera aproximación que cabría hacer, sería cómo medir la competitividad de una empresa. En términos generales, podemos vincularla con la capacidad para incrementar las ventas de bienes o servicios en mercados “abiertos” y cada vez más exigentes, donde se enfrentan y compiten con empresas de otros países, y donde son capaces de incrementar su “cuota de participación”. Además, a medio y largo plazo, deben conseguir asegurar una rentabilidad para los capitales invertidos, igual o superior a su coste de oportunidad.

Tan importante como el concepto mismo de competitividad, son sus características asociadas. La más relevante de ellas, es que se trata de una magnitud relativa. Es decir, no puede ser definida en términos absolutos. Necesariamente hay que considerarla estableciendo comparaciones entre empresas. Esta particularidad conlleva a que la posición competitiva de una empresa estará siempre supeeditada a las decisiones que tomen sus rivales competidoras. Este mecanismo de “acción-reacción” es el determinante de otro atributo importante: el carácter dinámico de la competitividad. Las estrategias empresariales consisten en tratar de establecer ventajas competitivas duraderas, para lo que es necesario involucrarse en un proceso continuo de evolución adaptativa a las condiciones cambiantes de los múltiples elementos que configuran el mercado. El “sedentarismo tecnológico” (en sentido amplio) conduce a la obsolescencia y es una de las causas más tradicionales de arrinconamiento competitivo.

La lógica de actuación para el mantenimiento de las ventajas, es la que sirve para justificar el comportamiento estratégico de las empresas. Este ha sido el campo de análisis que desde hace ya va-

rios años viene siendo tratado en profundidad por los modernos desarrollos de la "Economía Industrial". Sin ánimo exhaustivo, citaremos que el afán de las empresas de establecer ventajas, difícilmente imitables por sus competidores, suele traducirse en actuaciones que se engloban en alguna de las siguientes estrategias:

- Mejora en la eficiencia de la utilización de factores. Racionalizando los procesos e incorporando los recursos en las mejores condiciones de valor (productividad, cualificación etc.) y precio con el fin de aumentar la rentabilidad.
- Incorporación de innovaciones que, o bien reduzcan los costes de producción, o bien consigan aportar características, a ser posible exclusivas, que "reserven" cuotas de mercado para sus producciones. La persecución de estos objetivos es la responsable de la incorporación de los procesos de "I+D" en las empresas.
- Expansión y aumento de la dimensión. No solo para conseguir economías de escala tanto desde el punto de vista de los procesos, como del diseño organizativo, sino muy especialmente para reducir el campo de oportunidades a potenciales competidores. Estas estrategias llevan a fenómenos de concentración, barreras de entrada, liderazgo de precios en mercados oligopólicos etc.

El desglose de la lista podría ser mucho más amplio, incluyendo estrategias de especialización, de flexibilidad, de subcontratación, de respuesta automática de la producción al mercado... lo que a su vez se encadena con el acceso y control de la información, con el manejo de técnicas de gestión y organización etc. Sin embargo todas estas estrategias se resumen en la persecución de dos ventajas competitivas básicas (GRANT, 1.991): diferenciación o liderazgo en costes.

La búsqueda de ventajas a través de una reducción de costes, posiblemente sea la faceta más estudiada por la economía clásica. El objetivo es plantear una competencia vía precios, obteniendo productos similares a los de otras empresas, pero a un coste inferior. Suele venir determinada por el coste de los factores, técnicas de producción e ingeniería de procesos, mejora de la productividad, búsqueda de economías de escala y de alcance, experiencia y conocimiento del conjunto de relaciones vinculadas a la actividad, optimización en el diseño y utilización de la capacidad instalada etc. (PORTER 1988)

Por su parte la diferenciación pretende alcanzar una recompensa en el precio a través de una percepción por parte del mercado

que considere al producto como "único". Frecuentemente, el éxito en la política de diferenciación suele venir acompañado de otra característica no menos deseable estratégicamente, como es la posición de liderazgo dentro del grupo de productos donde se establezca la competencia. El potencial de diferenciación será función de las propias características del producto y de la demanda. Será ésta, en último término, la que manifieste su deseabilidad de disponer de productos diferenciados expresando su disposición a pagar precios superiores por productos sustitutivos. Los elementos estratégicos de la diferenciación se asientan sobre los conceptos de "marca", "calidad", "diseño", "servicio", "publicidad", etc.

El éxito en la diferenciación, aparte de permitir a la empresa disfrutar de un cierto margen monopólico en la planificación de su política de precios, le aporta dos características especialmente valiosas para las grandes empresas alimentarias que operan en mercados muy saturados y con consumidores de alto poder adquisitivo. Convertir un producto en diferenciado "disminuye la elasticidad consumo - precio" (EC/P) de su demanda y a su vez "aumenta su elasticidad consumo - renta" (EC/R). La combinación de ambos efectos no puede ser más beneficiosa para las empresas. Primeramente consiguen una mejora en el precio de su producto, que no se ve "penalizada" con una reducción drástica de sus ingresos por contracción del consumo, como ocurriría si se enfrentase a tramos de demanda muy elásticos. -característicos de productos alimentarios básicos no diferenciados-. Como segundo efecto, el aumento de la elasticidad consumo-renta, les permite salvar la dificultad para aumentar la cifra de ventas en mercados con consumidores frecuentemente sobrealimentados y con tasas de crecimiento de la población muy próximas a cero. Gracias a esta evolución de la elasticidad pueden incorporar "características" de alto valor añadido, que de otro modo serían rechazadas, y así mejorar sus cuentas de resultados.

Hemos hecho una breve referencia a los aspectos más microeconómicos que condicionan la competitividad y que se ubican en el ámbito de actuación de la empresa. Podríamos denominarlos factores empresariales de la competitividad. De alguna forma, se trata de elementos ligados a la capacidad de decisión de la propia empresa, que según acierte en la selección de sus estrategias, influirá en sus probabilidades de éxito o fracaso en el mercado. Pero existen otros factores de competitividad, cuyo control escapa del dominio de la empresa. Estos serían los factores sectoriales, y los factores macroeconómicos.

Por lo que respecta a los factores sectoriales, empíricamente se comprueba que los beneficios medios de las distintas industrias o sectores, difieren en forma significativa unos de otros. La constatación de esta situación, lleva a considerar la existencia de factores intrínsecos a la propia estructura sectorial, que afectan a los resultados de sus empresas. Entre las numerosas razones que pueden argüirse para justificar esa afirmación las más destacables serían:

- las diferencias en la combinación de factores y a sus posibilidades de sustitución
- las diferencias en cuanto al consumo de inputs intermedios por unidad de producto.
- las características sectoriales sobre dimensiones óptimas de planta y alcance de economías de escala.
- las diferentes exigencias en capital inmovilizado que condicionan tanto la dimensión como la rentabilidad del capital.
- la propia estructura del mercado sectorial, en la que se consideraría el grado de imperfección del mercado: concentración, barreras de entrada, margen para las estrategias de diferenciación etc.

Por último, quedarían los que hemos denominado factores macroeconómicos que afectan a todas aquellas características del funcionamiento de una economía, generalmente considerados a nivel nacional, aunque en el caso por ejemplo de la Unión Europea, algunas de las magnitudes macroeconómicas deben ser consideradas a nivel supranacional.

La configuración de los factores macroeconómicos se considera por muchos que ejerce una elevada influencia sobre las posibilidades reales de maniobra de las industrias o las empresas. Es evidente, que no todos los espacios económicos ofrecen las mismas oportunidades de competencia a sus empresas. A este respecto se pueden mencionar como elementos más significativos por su influencia:

- las dotaciones del país, no tanto de recursos que no suelen ser determinantes, como de infraestructuras de transportes y telecomunicaciones.
- las dotaciones de capital humano, y más concretamente su sistema educativo, con especial relevancia en cuanto a su formación profesional.
- los sistemas de regulación de los mercados que garanticen las asignaciones eficientes de recursos. Evitar rigideces en los mercados de factores e imperfecciones en los mercados de bienes.

- por último quedan todo el bloque de variables que definen el marco de la política económica, entre las que se encontrarían: la política de gasto público, íntimamente relacionada con el déficit público; la política monetaria, y los tipos de interés, condicionante principal junto con el déficit público de la capacidad de “I + D”; la política fiscal y las cargas sociales que afectan directamente a los costes de producción; la política de sostenimiento de los tipos de cambio, que influyen sobre los equilibrios del comercio exterior. etc.

En lo que afecta a los factores macroeconómicos, al ser el campo de regulación de la política económica, se ven permanentemente sometidos a las presiones políticas de los diferentes grupos de agentes económicos que atendiendo a sus diagnósticos (o intereses) proponen medidas de actuación frecuentemente contradictorias, sobre las que suele ser difícil establecer un consenso. La paradoja fundamental radica en que la competitividad está influenciada por el grado de eficiencia con que los mercados lleven a cabo las tareas de asignación de los recursos y la capacidad tecnológica y organizativa de las empresas. Pero las medidas correctoras para establecer una política eficiente al servicio de la competitividad, dividen profundamente a la sociedad. Para contribuir a la asignación óptima es necesario evitar al máximo las medidas perturbadoras del funcionamiento de los mercados. Esta política suele llevar a una disminución del proteccionismo y a los riesgos evidentes de la apertura de una economía no competitiva a un mercado competitivo.

Tras este breve repaso por los diferentes factores que influyen en la competitividad, habría que añadir la importancia que tienen junto a los recursos disponibles anteriormente descritos-, los activos de carácter intangible que pueden convertirse en limitantes para el éxito de la empresa. Entre ellos pueden destacarse los relativos a la “eficiencia” en el diseño de los esquemas organizativos aplicados en la empresa y la “eficacia” para ejecutarlos. Las capacidades de aplicación tecnológica, las habilidades, destrezas y motivaciones del personal de la empresa, la disposición de redes estables de proveedores y clientes, la solvencia de un imagen de marca, etc. Suelen ser recursos fundados en una correcta utilización de la información y en la aplicación de la racionalidad en la ejecución de los procesos. Estas particularidades les dotan de una especificidad que sólo pertenece a la empresa, y que no puede ser fácilmente reproducible por los competidores. Este carácter intangible con-

vierte en factores determinantes del éxito de la empresa, tanto a los sistemas organizativos internos, como al personal que trabaja en ellos.

Hasta aquí hemos hecho una exposición de diferentes factores ligados al concepto de competitividad, considerados aisladamente. Pero el entorno económico, en el que las empresas deben medir su éxito competitivo, es un entorno caracterizado por unos procesos de cambios que podríamos considerar globales: Internacionalización de los mercados con la aparición de nuevas posibilidades impensables hace diez años (países del Este o Asia, por ejemplo) culturas de consumo diferentes, volatilidad de la demanda, quiebra de los modelos de producción fordistas para el consumo de masas, personalización del consumo, implantación de nuevas tecnologías, técnicas de organización basadas en la flexibilidad y descentralización frente a los esquemas de rigidez jerárquica, etc. Este cambio global provoca una situación extremadamente compleja a la que es necesario adaptarse permanentemente de forma conjunta y coordinada. Es lo que se ha denominado "cultura del cambio organizacional" que fundamentalmente requiere dar un enfoque sistémico a la estrategia de adaptación competitiva de la empresa, al asumir la complementariedad y sinergias entre la configuración interna de la empresa, y todas las variables, tanto del entorno económico como del institucional, donde la empresa se desenvuelve.

4. BREVE APUNTE SOBRE LA POSICION COMPETITIVA DE LA ECONOMIA ESPAÑOLA

Como ya anunciamos en la introducción, la exposición de un diagnóstico global sobre la posición competitiva de la economía española, rebasa la intención de este trabajo. Nuestro propósito es analizar el comportamiento del S.A.A., por lo que únicamente nos detendremos en señalar los grandes rasgos de algunos de los desequilibrios que pueden configurar el entorno macroeconómico en el que algunas de las estrategias competitivas encuentran justificación.

El punto de partida por el que la búsqueda de la competitividad se ha convertido en un tema prioritario para la economía española fue, sin duda, la incorporación de España a la Comunidad Europea.

La integración en Europa, fue el resultado de una decisión meditada, pero que se tomó como una opción que proporcionaría una oportunidad para acceder a unos mayores niveles de desarrollo de la economía y a un mayor grado de bienestar. Las oportunidades -comerciales, económicas, y financieras- estaban por igual a disposición del resto de las economías comunitarias, pero cada país debería luchar por ellas para ganarlas una a una a través de una mejora de su competitividad.

Pero, “la competitividad” no era precisamente el punto fuerte de la economía española. Desde el principio del proceso de integración en Europa, los análisis destacaron las serias debilidades competitivas que afectaban, principalmente al sector industrial. Paralelamente desde instancias políticas se transmitía un mensaje de moderado optimismo para el futuro de ciertas producciones del “sector agro-alimentario”. Esta discrepancia en los diagnósticos sectoriales era contradictoria. Si las causas de la falta de competitividad, se asociaban a variables macroeconómicas muy profundas de la economía y la sociedad española, no parecía lógico que algún sector quedase exento de su influencia.

El tiempo transcurrido desde la integración en la C.E. ha confirmado e intensificado (sobre todo a partir del comienzo de la crisis del crecimiento mundial de 1990) las predicciones pesimistas para la economía española. Su debilidad competitiva se ha manifestado clamorosamente con una destrucción espectacular de tejido industrial y unas consecuencias desastrosas para el empleo. España mantiene el nivel de desempleo más alto de los países de la O.C.D.E. . A finales de 1.993 la tasa de desempleo en España afectaba nada menos que al 23,9 % de la población activa⁴. La cifra es todavía más preocupante si se considera que el porcentaje de población activa en relación al total de la población, es de los más bajos

⁴ Datos de la Encuesta de Población Activa del Instituto Nacional de Estadística, relativos al último trimestre de 1.993. y que equivalen a 3,7 millones de parados. Según los datos del INEM (Instituto Nacional de Empleo) el número de personas apuntadas en las oficinas de empleo ascendía a 2,7 millones, lo que representa una tasa del 17,4 % de la población activa. La diferencia entre ambas magnitudes es un buen indicador de la potencialidad de mano de obra autoexcluida del mercado, debido a la propia percepción de las oportunidades y condiciones del mercado laboral.

entre los países desarrollados (Sólo alcanza al 37 % de la población). Esto significa que en España cada persona ocupada, "mantiene" a otras 2,33 desocupadas o inactivas. Dicho de otra forma, cada 3 ocupados mantienen a otras 10 personas. Con este panorama es fácil comprender que la crisis que ahora comienza a remontarse, haya afectado a España especialmente. En el último año se produjo una caída del PIB del 0,9 %, frente al crecimiento del 0,8 % del año 1992.

Si aceptamos que el objetivo prioritario de la política económica consiste en mejorar el potencial de crecimiento de la economía, con el fin de elevar los niveles de vida y bienestar, tendremos que reconocer una desviación muy negativa en cuanto a los resultados obtenidos. Además de los desastrosos datos sobre el empleo antes señalados, otro indicador del bienestar de la población es la evolución de la capacidad de compra, que al igual que la competitividad la medimos en términos relativos. En el (Cuadro 2) se refleja como en los tres últimos años, España es el país de la Unión Europea que más se ha empobrecido, en términos de PIB por habitante - medido en unidades de poder de compra en relación a la media comunitaria-; por contra los länder de la antigua República Federal Alemana son los que han experimentado un mayor crecimiento. En 1992 España representaba el 8,2 % del PIB total de la U.E. frente a la caída hasta el 7,5 % en 1993. En términos de retroceso, sólo Portugal e Italia se unen a la tendencia seguida por España. Un índice revelador de cómo las malas expectativas económicas son percibidas por la sociedad, es el dato, para muchos sorprendente, de que la sociedad española de nuestros días es la segunda menos prolífica del planeta, con una tasa de tan sólo 1,3 hijos por mujer en edad de reproducción. (Lo que representa una reducción de más de la mitad de la tasa que se registraba en 1975, que era de 2,78 hijos por mujer). Sólo Italia se sitúa por delante de España en este ranking.

En la última edición del World Competitiveness Report 1.993 (WCR),⁵ donde se evalúa la posición competitiva de los países de la OCDE, se ofrece un diagnóstico bastante inquietante sobre la situación competitiva de la economía española.

⁵ World Economic Forum e International Institute of Management Development (IMD) (1.993) World Competitiveness Report 1.993. edición n° 13.

CUADRO 2

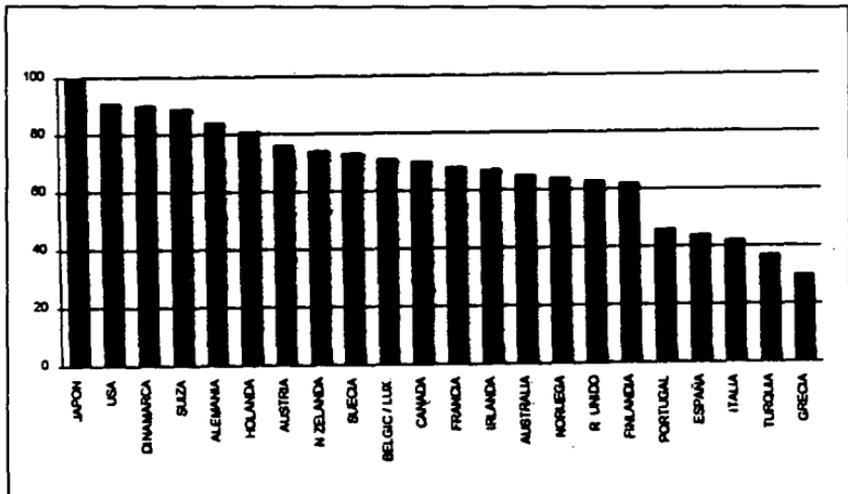
**PIB por habitante en Unidades de poder de compra corrientes
en % sobre el total de la U.E.**

	1991	1992	1993
Union europea.....	100,0	100,0	100,0
Bélgica.....	107,4	109,6	111,8
Dinamarca.....	109,7	106,8	113,3
Alemania.....	105,7	107,6	107,5
exRFA.....	123,5	123,4	121,4
ex RDA.....	34,1	42,6	49,1
Grecia.....	48,8	50,2	50,9
España.....	79,8	77,6	73,9
Francia.....	114,9	113,1	116,3
Irlanda.....	74,1	76,9	85,5
Italia.....	106,0	105,4	102,0
Luxemburgo.....	130,9	132,1	136,8
Holanda.....	103,3	102,8	106,7
Portugal.....	65,5	67,5	64,5
Reino Unido.....	98,	98,9	99,4
Estados Unidos.....	141,1	144,2	149,6
Japón.....	118,4	120,1	119,5

FUENTE: EUROSTAT

GRAFICO 1

La competitividad en la OCDE en 1993



(*) Salvo Islandia

FUENTE: World Competitiveness report, 1993,

Tal como se observa en el (Gráfico 1) España ocupaba la posición 20 en el ranking de países de la OCDE, sólo por encima de la posición de Italia, Turquía y Grecia. Además al descender al análisis desagregado, se detecta que entre las desventajas más destacables para España se encuentran aquellas como la dependencia tecnológica, la insuficiencia de infraestructuras o la deficiencia en la organización de las relaciones industriales en la empresa (imputables tanto a los gestores empresariales como a la menor motivación de los trabajadores); que resultan especialmente graves, por cuanto condicionan las posibilidades competitivas del país a medio y largo plazo. Un dato especialmente revelador del informe, resulta del estudio del bloque de variables desagregadas relativas al capital humano: en la componente que evalúa la "Actitud de la fuerza de trabajo", España ocupa la última posición de la clasificación.

4.1. El Capital humano

En el contexto de una mayor competencia en los mercados, con un ritmo acelerado de innovación tecnológica y continuos cambios en la organización del trabajo, los errores y deficiencias con respecto al capital humano se convierten en el "talón de Aquiles" de las Economías modernas.

Es difícil valorar los recursos humanos de una economía para poder establecer comparaciones entre países. Normalmente suele utilizarse como indicador, el gasto que se dedica a formación tanto por parte del Estado como de las empresas. En España el Gasto Público en educación (medido en % PIB) es el más bajo de los países de la OCDE, después de Japón. Esto significa que el Presupuesto Nacional no está haciendo un mayor esfuerzo relativo necesario para reducir diferencias en el nivel educativo de la población española, respecto a otros países de la OCDE.

Si se considera el gasto por alumno como variable correlacionada con la calidad de la enseñanza recibida, tenemos que en 1.988 el gasto en España era de 1.419 dólares por alumno, frente a una me-

⁶ Datos obtenidos de un interesante trabajo de ALBA RAMIREZ, Alfonso (1993): "Capital humano y competitividad en la Economía Española" en Papeles de Economía Española n.º 56; pp 131 -144. En dicho trabajo se pueden encontrar los gráficos y los datos concretos a los que se alude en el texto.

dia de 3.372 dólares en la OCDE . España gasta menos por alumno que Portugal o Irlanda, aún teniendo un PIB per capita mayor. Es decir el gasto en educación no sólo no es relativamente mayor que el de otros países, sino que está por debajo de la capacidad de gasto del país, a tenor de lo que gastan otros países con similares posibilidades económicas. Dato realmente preocupante desde el punto de vista de la competitividad

Otro dato relevante para la competitividad es la naturaleza de la formación: porcentaje de alumnos en ciencias, matemáticas, ingenierías e informática, alcanza en España (1.988) al 13,6 % . En contraste claro con países como Francia donde alcanza al 39,6 % . En el contexto de la competitividad, éste es también un dato revelador pues los avances tecnológicos de los que depende en buena medida la competitividad, sólo se consiguen fomentando la investigación científica con personal altamente cualificado.

En cuanto al esfuerzo en formación por parte de las empresas, tampoco encontramos que la posición de España destaque positivamente en el conjunto europeo. Según los datos de la Encuesta del Coste laboral en la CE, que permite obtener información homogénea para 10 países de la Unión Europea, y que refleja el esfuerzo en formación medido como porcentaje que los gastos de formación representan frente al coste laboral total, el gasto en España es el más bajo de los países considerados. Las estadísticas en este aspecto siguen siendo sombrías. El escaso esfuerzo de las empresas en formación tiene claras implicaciones negativas sobre la competitividad de la economía española. Para cambiar esta situación habría que considerar un cambio radical en el comportamiento de los agentes económicos. Además habría que considerar ciertos impedimentos institucionales. Un uso excesivo de los contratos temporales es posible que tenga efectos perversos sobre el funcionamiento del mercado de trabajo a largo plazo, al no incentivar a la mano de obra a mejorar sus niveles de cualificación y destreza en el ámbito organizativo de la empresa.

En lo que respecta a las políticas activas de fomento del empleo, tampoco el gasto en formación es proporcional a las necesidades que existen. La crisis económica del 92 tendió a acentuar este desequilibrio al reducir los gastos de la política de empleo, precisamente en el momento que era más necesaria.

El gran diferencial de la tasa de desempleo española con la media europea es un factor adicional que perjudica la competitividad de la economía española. Al tiempo que el desempleo es conse-

cuencia de la falta de competitividad, influye, a su vez, negativamente sobre ésta. Cuando la situación de desempleo se prolonga, los trabajadores pierden capital humano y aumentan sus dificultades de reintegrarse a su vida laboral normal. Con desempleo masivo como en España se produce un despilfarro de recursos y un grave deterioro del capital humano.

Otro aspecto sociológico difícilmente mensurable pero de indudable repercusión, es la inexistencia de una cultura “del trabajo bien hecho” a diferencia de lo que ocurre, por ejemplo, en la cultura anglosajona. Sobre esta peculiaridad existe una abundante literatura que plantea las diferencias de la tradición protestante frente a la cristiana, que considera, esta última, al trabajo como un castigo.

4.2. Innovación tecnológica

Otra importante debilidad es la referente al escaso desarrollo tecnológico. Las empresas españolas se enfrentan a un problema básico que es la dificultad de adaptar innovaciones en los procesos de producción. Consecuencia tanto de las inercias organizativas, como de la capacidad y actitud de su fuerza de trabajo.

La situación en cuanto a las dotaciones para inversión tecnológica también son preocupantes. España tenía en 1990 (Cuadro 3) una tasa de cobertura tecnológica de tan solo el 0,19, frente países como Alemania o Francia con tasas del 0,81 ó el 0,83 respectivamente. Asimismo las inversiones públicas en programas de I+D son muy inferiores a las aportaciones de otros países competidores. Esta situación desemboca en una “ausencia de cultura de innovación” que provoca una gran lentitud en convertir ideas y nuevas tecnologías en productos con éxito comercial.

4.3. Saldo de la Balanza comercial

La evolución del saldo de la balanza comercial, suele ser utilizado como el indicador principal para medir el éxito o el fracaso de una economía en su proceso de rivalidad comercial con otros países. Tal como se recoge en el (Gráfico 2), el agravamiento del déficit comercial a lo largo del periodo transitorio de incorporación a la C.E. sería el reflejo de la incapacidad de las empresas españolas para soportar la competencia de las empresas de otros países. El dete-

rioro de la “Tasa de Cobertura” ha afectado negativamente, tanto a la que se refiere al comercio global, como a la relativa a la balanza agro-alimentaria. Hecho éste más preocupante, por cuanto representa a un sector al que inicialmente se le pronosticaban mayores posibilidades exportadoras, y en el que se partía de una tasa de cobertura superior a 100, que es abandonada desde el año 1.989.

CUADRO 3

Indicadores tecnológicos de Competitividad

	Tasa de Cobertura Tecnológica	% de Gasto en I+D sobre el PIB
España	0,19	0,87 (*)
Alemania	0,81	2,8
Francia	0,83	2,4
Italia	0,58	1,35
Japón	0,91	3,07
Usa.....	5,7	2,8

(*) Plan Nacional de I+D del año 1991 Fuente: (Lafuente, 1992 pag 50)

FUENTE: (Lafuente, 1992 pág. 50).

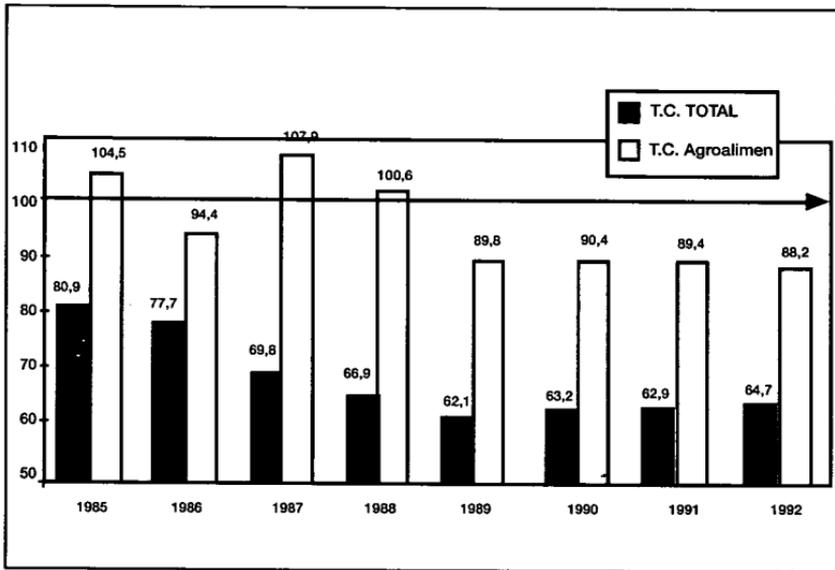
5. ALGUNOS RASGOS DEL S.A.A. ESPAÑOL

Como ya se ha comentado, el sistema agroalimentario español, a partir de la adhesión a la C.E.E. se vio obligado a evolucionar muy rápidamente, en unas circunstancias desventajosas en términos de competitividad respecto a los “adversarios” europeos. A la baja cualificación del empresariado y la mano de obra (siempre entendida en términos comparativos con la media europea) habría que añadir la falta de experiencia del funcionamiento de los mercados europeos sobre los que no se ejercía ningún dominio.

Además mientras España se esforzaba por vencer sus retrasos y adaptar sus estrategias empresariales a las reglas de una P.A.C. que estaba a punto de sufrir profundas reformas, el resto de países de la Comunidad, —con dilatada experiencia del funcionamiento de los mecanismos comunitarios— adaptaba sus estrategias a la nueva situación del Mercado Unico.

GRAFICO 2

**Evolución de las Tasas de Cobertura del Comercio Exterior
(Total y Agroalimentaria)**



FUENTE: Dirección General de Aduanas e Impuestos Especiales

El enfrentamiento de estas dos estrategias tuvo unas consecuencias muy sutiles. Aunque se trate de una simplificación con multitud de excepciones, puede decirse que del lado español el diferencial en los niveles de precios agrarios nacionales con relación a los europeos y la política de subvenciones produjeron “movimientos empresariales” a corto plazo para aprovechar estas ventajas: Caso del vino, girasol, olivo etc. Muchas de estas expectativas se verían truncadas con la reforma de la P.A.C. A su vez, en el sector industrial, el miedo a competir en los mercados europeos y las sugestivas ofertas de compras de empresas por parte de agentes internacionales, cuyo valor subjetivo contable era superior al de los empresarios españoles, decantaron a muchas empresas por materializar las plusvalías. La “sutileza” de esta política viene de considerar el enfrentamiento de dos ópticas estratégicas distintas en sus objetivos temporales. Una que contempla el corto plazo, y otra el largo plazo.

Para entenderlo mejor, hay que recordar que sobre el crecimiento del mercado alimentario europeo actúa la denominada “barrera

del estómago". Es decir, que el crecimiento de la población está más o menos estabilizado, gran parte de los consumidores sobrealimentados, y los mercados se encuentran "saturados" en cuanto al número de agentes que actúan en condiciones de fuerte competencia. En esas condiciones, es difícil esperar que el consumo de alimentos en términos globales aumente significativamente. Puede aumentar las ventas una empresa, pero es a costa de expulsar a otra, lo cual no siempre es fácil. La otra alternativa de expansión es encontrar nuevos mercados, pero los países con déficit alimentarios graves no suelen tener la capacidad de compra para ser potenciales consumidores.

En estas condiciones el caso de España era una de esas raras oportunidades. Se trataba de un país con suficiente capacidad de compra como para constituir una demanda alimentaria importante, pero sin una iniciativa empresarial tan competitiva como para suponer un obstáculo a ese intento de diversificación de la oferta. Además buena parte de este empresariado estaba dispuesto a vender sus empresas, o mejor dicho sus cuotas de participación en el mercado nacional, que era lo que prioritariamente se compraba. Para respaldar esta afirmación se puede considerar el dato de que apenas un 6% de la facturación de la industria agroalimentaria española, controlada por capital extranjero, es con destino a la exportación, el 94% restante va destinado al mercado nacional. Lo que deja bien claro los objetivos de esas inversiones.

Un caso paradigmático de falta de iniciativa empresarial nacional para aprovechar las oportunidades del mercado, ha sido el caso de la Gran Distribución. Dicho sector considerado como estratégico, por el papel determinante que juega en la estructuración de la cadena alimentaria, se ha dejado que fuese "dominado" por la iniciativa extranjera. Actualmente es controlado mayoritariamente por capital procedente del exterior (principalmente francés). Igual podría decirse del sector de aceites, etc.

La combinación de todas estas estrategias y variables han producido unos efectos y amenazas para el S.A.A español que han afectado a las distintas etapas que lo conforman. Los efectos negativos, aunque se detecten en una etapa concreta del Sistema (agricultura, industria, etc), muchas veces son el resultado de ineficiencias, mala gestión o falta de coordinación que afectan al funcionamiento de toda la cadena agroalimentaria

En lo relativo a la Agricultura, el sector agrario tan sólo aporta el 4,5 % del PIB. Hace pocas décadas del total de población activa, en torno al 40 % lo absorbía dicho sector agrario. Hace apenas diez años (1.982) 2 de cada diez ocupados lo estaba en la agricultura (unos 2 millones). Actualmente han desaparecido cerca de 700.000 agricultores, y sólo 1 de cada diez ocupados trabaja en el campo. La agricultura en España ocupa a 1.266.000 personas, pero se habla de sólo 500.000 agricultores profesionales. España retiró de la producción 22.279 Hectáreas en 1.992. El precio de la tierra cayó un promedio del 12 % en el mismo año. La población activa agraria cayó en 1.993 entre un 4 y un 5%.

Según un informe de la Universidad de Wageningen⁷, en la actual UE hay un total aproximado de diez millones de agricultores, cultivando cerca de 127 millones de Hectáreas. Bastarían entre 1,5 a 2 millones de agricultores, cultivando entre 27 y 77 millones de Has. para poder seguir alimentando a la población de la Unión Europea. No cabe duda que los costes sociales de medidas de esta naturaleza, serían elevadísimos y que los mayores riesgos serían para los países de la cuenca Mediterránea, como España, donde las productividades y los rendimientos son menores. Como ejemplo ilustrativo puede mencionarse que mientras en la región de Castilla se producen 2.200 Kg. de trigo por Ha., la producción en Holanda es de 8.000 Kg./Ha

La industria agroalimentaria, por su parte, con una aportación al PIB⁸ del 19,14% (en términos de producción bruta) representa en España, sin lugar a dudas, el primer sector industrial. Su facturación anual se sitúa en torno a los 5,9 billones de pts, en 1.993 y da empleo a unas 380.000 personas ocupadas de un total de 475.000 activos.

Traducido a cifras de la Unión Europea, (Gráfico 3) España es el quinto país productor, alcanza el 10,5 % del total, en la industria Agroalimentaria de la U.E. Por delante se sitúan Francia, con el 21%; Alemania con el 20%; Reino Unido 17% e Italia con el 13%. En términos de empleo representa el 15% del empleo total, que es de unos 2,5 Millones de ocupados. Comparando la situación con

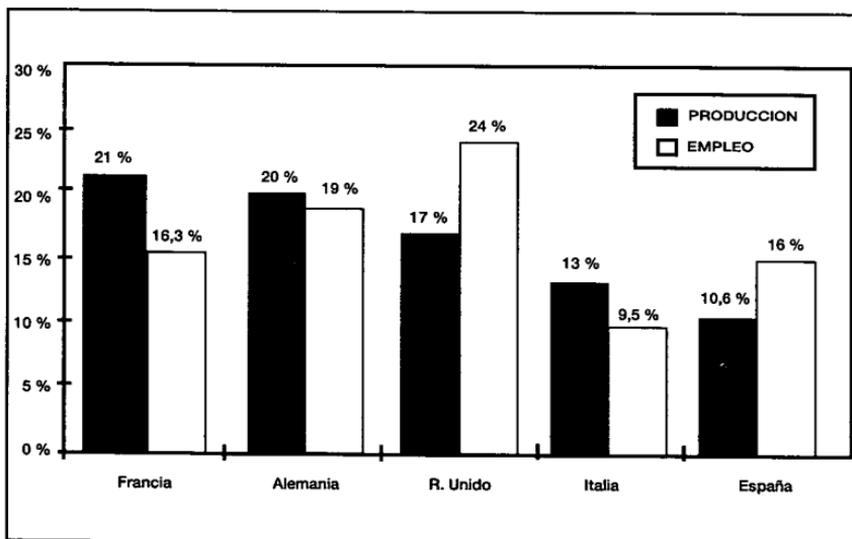
⁷ Estudio titulado: "Ground for Choices". Coordinado por el Prof. Rudy RAB-BINGE. Publicado por la Universidad Agrícola de Wageningen en 1.993.

⁸ Datos de 1990, obtenidos de la Encuesta Industrial del Instituto Nacional de Estadística. (En términos de valor añadido sería algo menos (16%), situándose por detrás de la industria energética.

Francia, que es el líder europeo, observamos que el número de empleados es casi equivalente al español pero con casi “el doble” de valor de la producción, lo que significa que la “productividad” de su mano de obra es prácticamente el doble de la conseguida por la industria española como promedio. Este es un elemento que dota de una fortaleza competitiva al sistema francés, muy digno de tenerse en cuenta cuando se analizan los intercambios agroalimentarios entre España y Francia. Así por ejemplo, no es de extrañar que en el periodo que va desde la adhesión española a la Comunidad hasta el año 1993, los intercambios agroalimentarios entre España y Francia hayan evolucionado muy favorablemente en relación a Francia y en detrimento de España. Mientras que el valor de las exportaciones españolas a Francia apenas se ha duplicado en esos años, el valor de las exportaciones francesas a España se han multiplicado por ocho. De ese modo se pasó de un saldo favorable a España en 57.400 millones de pts. y una tasa de cobertura del 270% en 1.985, a un saldo desfavorable a España de 117.400 millones de pesetas y una tasa de cobertura de tan sólo el 59,6 % en el año 1993

GRAFICO 3

Principales países productores en la industria agroalimentaria de la C.E.E.



FUENTE: ERNEST & YOUNG S .A. del Estudio sobre la posición competitiva de la I.A.A. española para el M.A.P A (1992)

La industria agroalimentaria española se caracteriza por una gran atomización y una gran concentración. En el sector industrial conviven cerca de 41.000 empresas, de las que 3.000 firmas acaparan el 99 % del mercado. Más de 40.000 empresas tienen menos de 50 trabajadores y solamente 47 superan los 500 empleados. Se estima que solamente unas 700 empresas tienen capacidad para exportar.

Durante los últimos cinco años la industria alimentaria española ha sido uno de los sectores más dinámicos, con unas inversiones que se sitúan por encima del billón de pesetas y unas ayudas cercanas a los 200.000 millones de pesetas. Hoy existen serias dudas de que las inversiones realizadas, tanto por su volumen como por su orientación, hayan sido lo mejor para el sector de la industria agroalimentaria, a la vista de como ha evolucionado el mercado interior y las importaciones. Se teme que gran parte de ese dinero barato concedido en el pasado, en lugar de haber ido destinado a una mejora de la calidad del producto y en lograr una mayor eficiencia y mejora tecnológica, se hayan destinado pura y simplemente para ampliaciones en actividades ya con exceso de capacidad instalada, lo que augura serios problemas a muy corto plazo.

Estas cifras se refieren al conjunto de la industria, pero conviene precisar que el intenso flujo de inversiones extranjeras en el sector ha llevado a un "dominio" de las principales empresas por capital foráneo. En el (Cuadro 4) se suministra información sobre el ranking de las mayores empresas así como la participación extranjera, según los datos del último anuario de ALIMARKET93. La participación sobre las ventas de las empresas de capital extranjero se sitúa en torno al 40 % de la facturación total del mercado (37,5 % en el 93 frente al 32,1 % en el 91) lo que da idea del "dinamismo" del capital procedente del exterior por controlar el mercado alimentario español.

Entre las primeras 50 empresas del sector facturaron 2,5 billones de los que 1,7 billones corresponde a las empresas extranjeras. En los dos últimos años, las empresas extranjeras han arrebatado a las nacionales el 5 % de la cuota de mercado.

En la Distribución la concentración de capital extranjero es aún mayor en las posiciones de cabeza. Representan en torno al 34,41 % (1.993). Entre las diez primeras seis son de capital extranjero.

CUADRO 4

**Relación de las veinte mayores empresas de la I.A.A. Española
y de sus grupos accionistas en 1992**

Empresa	Accionista Principal	Actividad	Facturación (millones pts.)
PEDRO DOMEQ	HIRAM WALKER (55,4%)	Licores	192.156
NESTLEAEP	NESTLE(100%,)	Diversificado	164. 156
IA.DE SERVs.Y			
EBs.REFRESCANTES	COCA COLA (100%)	Refrescos	155.000
EBRO AGRICOLAS	TORRAS-KIO (38,8%) y C.NACIONAL y EXTR	Azúcar y edulcorantes	144.461
UNILEVER ESPAÑA	UNILEVER (100%)	Diversificado	125.223
AGROLIMEN	CAPITAL NACIONAL	Diversificado	109.270
DANONE	B.S.N. (51%)	Lácteos	74.266
CRUZCAMPO	GUINNESS (89,4%)	Cervezas	65.922
KNORR ELORZA (KESA)	PEPSICO (100%)	Refrescos	64.000.
PEPSICOLA ESPAÑA	PEPSICO (100%)	Refrescos	63.324;
GROPECUARIA		Piensos	
GUISSONA	CAPITAL NACIONAL	compuestos	63.167
ELOSUA (*)	FERRUZI (37%)y TABACALERA (37%)	Aceites y margarinas	61 .407
CORP.IBERICA DE		Piensos	
NUTRICION	BP NUTRITION (100%)	compuestos	60.000
LECHE PASCUAL	CAPITAL NACIONAL	Lácteos	59.889
		Aceites y	
ARGILL ESPAÑA	CARGILL INC. (99%)	margarinas	59.360
CAMPOFRIO	CAPITAL NACIONAL	Cárnicos	53.238
		y helados	
PESCANOVA	CAPITAL NACIONAL	Congelados	54.744
SCHWEPPES	CADBURY SCHWEPPES	Refrescos	49.360
EL AGUILA	HEINEKEN (51,2%)	Cervezas	47.070
MAHOU	BSN (33,3%) y C.NAC.	Cervezas	43.772 “

(*) La información disponible en el momento de redactar este trabajo parece indicar que el 19,6% de las acciones de Elosúa han sido compradas a la familia Elosúa por una sociedad interpuesta luxemburguesa, a la vez que la Administración comienza a tener contactos con un importante grupo empresarial español para desprenderse del 37% del paquete accionarial, que corresponde actualmente a Tabacalera. Fuente: Elaboración propia a partir de ALIMARKET 93.

FUENTE: Elaboración propia a partir de ALIMARKET 93.

6. NUEVAS TENDENCIAS DEL SISTEMA ALIMENTARIO EUROPEO

El denominado modelo de industrialización “fordista” se caracterizaba por la rigidez en sus estructuras organizativas, la relevancia

de las economías de escala y la orientación hacia producciones estandarizadas para satisfacer un consumo de masas, con constantes incrementos en la productividad. Frente a ese modelo dominante durante la etapa desarrollista, parece emerger un nuevo modelo en el que los criterios dominantes son la flexibilidad productiva, la mayor importancia de las economías de alcance frente a las de escala.

El nuevo consumidor europeo que emerge tras la crisis económica de finales de los setenta y principios de los ochenta, tiene un comportamiento diferente al que justificó los modelos de producción "fordistas". En efecto, se trata de un consumidor con actitudes más individualistas, con una creciente preocupación por la salud, el medio ambiente, y el origen más natural y fresco de los alimentos. Estos elementos van a ser determinantes de una diversificación de la oferta que pretende ser mucho más "personalizada". La respuesta empresarial a esta situación se ha hecho a través de una evolución hacia fórmulas de flexibilidad que permitan la "adaptación" rápida y eficaz a los diferentes segmentos de un mercado caracterizado por una gran volatilidad de la demanda.

Esta evolución ha sido posible debido a la aparición de tres grandes revoluciones técnicas: a) a nivel de innovación en nuevos materiales, automatización y robótica; b) la biotecnología e ingeniería genética y c) innovaciones de tipo organizativo: sobre todo debida a la incorporación de la informática y la telemática. Estas dos últimas opciones, introducen posibilidades, hasta hace poco no disponibles, de tratamiento de la producción, ajustes en la práctica productiva etc. que en definitiva permiten una mayor flexibilidad en todas las esferas de la producción. Este control se hace imprescindible en un mercado en el que el valor unitario de los productos es relativamente bajo, y por el contrario el número de referencias de productos en circulación, se hace cada vez más elevado.

La aplicación de este modelo requiere el reconocimiento de las "señales" de un mercado cada vez más segmentado y volátil, el tratamiento de esta información para adecuar las pautas de producción a ella y quizás lo que es más importante, la velocidad con que este proceso de "aprendizaje" por parte de las empresas se "internaliza" resulta de la máxima importancia. Dentro de este esquema la "distribución" juega a interpretar el papel de "traductor", de los intereses de los consumidores, para que sus gustos y preferencias remonten por la cadena alimentaria hasta condicionar las decisiones de producción. Pero este esquema que responde a una lógica impecable de asignación óptima de recursos según los mecanismos reguladores

del mercado, se quebranta cuando la distribución también hace su propio juego, e impone sus propios intereses a los industriales.

En este contexto de flexibilidad y adaptación adquiere especial importancia el control de la logística integrada en el sector Agroalimentario. Se trata de un sector donde el número de marcas sigue en aumento, en el que la relación precio/volumen suele ser baja y en el que hay una velocidad de rotación alta. Se calcula que en la CEE se realizan aproximadamente 1.000 millones de operaciones individuales de compra alimentaria al día (una media de tres operaciones por consumidor) realizadas a partir de una gama decenas de miles de referencias distintas.

Tanto la fase de las industrias como la de distribución van externalizando paulatinamente la actividad de gestión de los flujos comerciales en favor de los agentes que centran su negocio en la circulación de los productos. Esto implica los cambios en las relaciones sistémicas en la cadena alimentaria. En Francia los especialistas cifran en más de 900.000 las referencias de productos de la industria, contando desde la producción más artesanal a la más avanzada. De ellas las principales centrales de compras trabajan con cerca de 50.000 productos referenciados, (100.000 si agregamos los productos no alimentarios) y los puntos de venta operan con una media de 5.000 productos. Posteriormente el consumidor "elige" según sus preferencias entre aquellos productos que tiene disponibles.

Parece claro que en este contexto las centrales de compras, vinculadas o no a las grandes superficies, se convierten en un elemento central en el proceso de aproximación al consumidor de los productos alimentarios ¿Cuáles serían los requisitos que deberían cumplir los productos para lograr estar al alcance de los consumidores?

Si admitimos que la gestión está regida cada vez más por criterios de logística integrada, los agentes que operan en esta etapa tenderán a valorizar aquel producto que mejor responda a los esquemas exigidos por esta lógica de funcionamiento, es decir, aquellas industrias que desarrollan nuevos equipos de capital orientados en esta dirección -producción bajo esquemas JIT (just in time)- gestión de la producción asistida por ordenador etc. Esto daría oportunidad a las PYMES que podrían integrarse de una manera sistémica en la cadena en el caso de que adecuasen sus esquemas organizativos a la lógica de producción "Post-fordista".

En Francia en 1.990 el parque de microordenadores era de 3,2 millones y el número de Minitel instalados desde 1.982 se sitúa en

torno a los 6 millones. En el sector distribución en Francia en torno a los 2/3 de los establecimientos disponen de scanner, lectores ópticos u otros sistemas que permiten un flujo constante de información desde los puntos de venta hasta los “puntos centrales” en la toma de decisiones y definición de estrategias.

En 1.986 sólo aplicaban en España las técnicas JIT (Just in Time) el 20% de las empresas con más de 100 trabajadores. En el sector alimentación únicamente el 8,8 % de las empresas tenían informatizada alguna de sus funciones...

Podríamos resumir a modo de síntesis, que la agricultura en los países desarrollados es la suministradora de materias primas “sustituibles” para el mercado alimentario; que actualmente se caracteriza por dos tendencias opuestas: preferencia de los consumidores de productos naturales, frescos, sanos y no contaminantes (ecológicos) frente a demanda de características de funcionalidad: rapidez de preparación, largo tiempo de conservación, accesibilidad y diferenciación. Esto implica dos tendencias del sector agroalimentario que se retroalimentan: tendencia hacia la concentración e internacionalización de la oferta productiva, sumada a la consolidación de formas de distribución más concentradas que aplican nuevas formas de gestión de ventas.

BIBLIOGRAFIA

- ABAD, C. y GARCIA DELGADO, J.L. (1990).- La agricultura y la alimentación: una nueva etapa de cambio estructural; En García Delgado (Ed.) “*Economía española de la transición y la democracia*”.- Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, pp.119-167.
- ANDERSEN CONSULTING (1990).- *El sector alimentario español en la década de los 90*.- Madrid: Andersen Consulting, 119 p.
- BALLVE, P. (1992).- La internacionalización de la empresa. *Revista de Estudios Agro-Sociales*, nº 161, pp. 323-337.
- BAUMOL, W. J.; PANZAR, J. C. et al. (1982).- *Contestable markets and the theory of industry structure*.- Nueva York: Brace Jovanovich.
- C.D.T.I. (1993).- *Tecnología de los alimentos*.- Madrid: Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial, 356 p.
- CUERVO GARCIA, A. (1993).- El papel de la empresa en la competitividad. *Papeles de Economía Española*, nº 56, pp 363-378
- EGEA, M.P. y LOPEZ PUEYO, C. (1991).- Comportamiento sectorial de la inversión extranjera directa en España. *Información Comercial Española*, nº 696/697, pp. 75-92.

- ERNST & YOUNG (1993).- *Estudio sobre la posición competitiva del sector de Alimentación y Bebidas en España*.- Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 199 p.
- EUROSTAT (1993).- *Retailing in the European Single Market*.- Luxemburgo: Eurostat, 213 p.
- GARCIA AZCARATE, T. y LANGREO, A. (1993).- La coordinación vertical del sector agroalimentario en Europa. *El Boletín*, nº 3, pp. 32-39.
- GRANT, R. (1991).- *Contemporary strategy analysis* .- Blackwell Publishers. Cambridge, Massachussets.
- GREEN, R. (1989).- Les déterminants de la restructuration des grands groupes agroalimentaires au niveau mondial. En *Economies et Sociétés*, série AG 20, nº 7, pp. 27-52.
- GREEN, R. y ROCHA DOS SANTOS, R. (1992).- Economía en red y reestructuración del sistema agroalimentario. En: *Revista de Estudios Agro-Sociales*, nº 162.
- HALL, R. (1992).- *The strategic analysis of the intangible resources*. En *Strategic Management Journal*, nº 13, pp 135-144.
- HANSEN, G. S. y WERNERFELT, B. (1989).- Determinants of firm performance: The relative importance of economic and organizational factors. En: *Strategic Management Journal*, nº 10, pp 399-411
- I.N.R.A. (Varios autores) (1991).- *Changement technique et restructuration de l'industrie agro-alimentaire en Europe*.- Paris: Institut National de la Recherche Agronomique, 339 p.
- LAFUENTE, A. y ORO, L. A. (1992).- *El sistema español de ciencia y tecnología en el marco internacional*, Libros Fundesco, Madrid.
- O.C.D.E. (1988).- *Nouvelles technologies. Une stratégie socio-économique pour les années 90.*: Organisation pour la Coopération et le Développement Economique. París.
- PORTER, M. E. (1990).- *La ventaja competitiva de las naciones.*: Plaza & Janés. Barcelona.
- PORTER, M. E. (1988).- De las ventajas competitivas a la estrategia empresarial. En: *Harvard Deusto Business Review*, primer trimestre, pp 99-121.
- RAMOS REAL, F. (1991).- Estrategias de la distribución alimentaria *Revista de Estudios Agro-Sociales*, nº 1 57, pp 153 -183.
- RAMOS REAL, F. (1993).- Exigencias de Reestructuración Comercial y Organizativa del Sector Agroalimentario. En RAMOS, E. (Ed.): *El Desarrollo Rural Andaluz a las puertas del Siglo XXI*. Sevilla. Junta de Andalucía: Consejería de Agricultura y Pesca
- RODRIGUEZ-ZUÑIGA, M. (Ed.) (1992).- *El sistema agroalimentario ante el Mercado Unico Europeo.*: Ed. Nerea y Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, 244 p.
- RODRIGUEZ ZUÑIGA, M. y GREEN, R. H. (1992).- "Las perspectivas

- del Sistema Agroalimentario". En: *Distribución y Consumo* N° 3. Abril-Mayo 1.992. pp 36 - 45.
- RODRIGUEZ-ZUÑIGA, M.; SANZ CAÑADA, J. et al. (1991).- Tendencias y estrategias del capital extranjero en la industria agroalimentaria española. En: *Investigación Agraria. Economía*, vol. 6, n° 2, pp. 267-286.
- RODRIGUEZ-ZUÑIGA, M. y SANZ CAÑADA, J. (1993).- *Mercado Unico Europeo e internacionalización en la industria agroalimentaria española*.- Viña del Mar (Chile): IV Congreso de Economistas Agrícolas de Latinoamérica y el Caribe, 12 p. (mimeo).
- RODRIGUEZ-ZUÑIGA, M. y SORIA, R. (1985).- Caracterización de la industria agroalimentaria. En: *Pensamiento Iberoamericano*, n° 8, pp. 263-278.
- RODRIGUEZ-ZUÑIGA, M. y SORIA, R. (1989).- Concentración e internacionalización de la industria agroalimentaria española. En *Agricultura y Sociedad*, n° 52, pp. 65-94.
- SALAS FUMAS, V. (1993).- Factores de Competitividad Empresarial: consideraciones generales. En: *Papeles de Economía Española*. n° 56, PP 379-396.
- TERRES DE ERCILLA, F. (1993). *Competencia, competitividad y estrategia: la distribución minorista alimentaria en España*.- Madrid: Instituto de Estudios y Análisis Económicos, 258 p.

13. DESARROLLO RURAL Y ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS

Josefina GOMEZ MENDOZA
Universidad Autónoma de Madrid

RESUMEN:

Este trabajo hace un balance provisional de la política de Espacios Naturales Protegidos (ENP) en España, atendiendo en concreto a su relación con los espacios rurales a los que afecta. La organización autonómica del Estado ha desencadenado un movimiento generalizado de clasificación y declaración de ENP. Josefina Gómez defiende que la proliferación de entes territoriales de conservación no va acompañado de un desarrollo significativo de medidas y contratos para la mejora agroambiental. Para la autora, la ordenación ambiental y la ordenación rural deben complementarse en el marco de una ordenación territorial en la que se integre el desarrollo de espacios concretos bien conocidos y valorados.

El trabajo hace un resumen de las leyes y declaraciones de ENP en España y las compara con las leyes francesas. El trabajo reflexiona sobre los criterios de actuación de las CC.AA., sobre los ENP y sobre las formas de propiedad y de gestión de los Espacios Naturales Protegidos. Finalmente, este capítulo plantea un conjunto de propuestas de actuación en el sentido de clarificar las delimitaciones físicas de los ENP, definir la clasificación de los espacios para una actuación más discriminante, graduada y selectiva, tanto de los espacios como de los recursos. Josefina Gómez defiende la integración de estos espacios en el desarrollo rural dentro de una estrategia de mantenimiento de la riqueza, calidad y diversidad de los recursos naturales y del patrimonio territorial.

1. INTRODUCCION

Con la organización autonómica del Estado se ha desencadenado un movimiento generalizado de clasificación y declaración de espacios naturales protegidos (ENP)¹. A falta de datos definitivos, puede estimarse en más de 4 millones de hectáreas, un 8% del territorio peninsular e insular, las que, de un modo u otro, se encuentran sometidas a un régimen de conservación al quedar incluidas en áreas protegidas, con una previsión de llegar muy pronto hasta los 6 millones y cuarto, un 12% del territorio (Cuadro 1)². Paradójicamente, la proliferación de entes territoriales de conservación no va acompañada de un desarrollo significativo de medidas y contratos para la mejora agroambiental al amparo de la reforma de la PAC. Parece como si la política de conservación de la naturaleza se estuviera haciendo en España de espaldas a las medidas agroambientales³.

Ocurre, sin embargo, que los ENP se desarrollan sobre un espacio que en una proporción abrumadora es espacio rural. Ocurre también que abundan las declaraciones en el sentido de hacer compatibles y complementarios la conservación de la naturaleza y el fo-

¹ Hay conciencia autonómica de que la nueva situación permite descender a la clasificación de territorios concretos y a la constitución de redes regionales de ENP. La ley 2/92 de Aragón (B.O.Aragón, 23 marzo 1994), que crea el Consejo de protección de la naturaleza, lo expresa en su preámbulo con claridad: "En España tenemos una amplia legislación sobre el uso de la naturaleza y del medio ambiente en general, pero la realidad ha desbordado las pretensiones, puesto que los resultados no pueden considerarse ni mucho menos satisfactorios. (Hay ineficacia por dispersión entre departamentos ministeriales). El Estado de las autonomías permite acabar con las generalidades y descender al plano de las concreciones a través de la elaboración de un ordenamiento jurídico propio acorde con las peculiaridades del entorno."

² Los datos de ICONA totalizan 427 ENP y 2.218.281 ha, lo que supone el 4,4 % del territorio español (Cuadro 1). El dato total que suministramos procede del cuadro 2 elaborado con la información de las Comunidades Autónomas recogida en la revista Medio Ambiente, n.º 20, enero 1994, que publica la Agencia de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía.

³ Apenas se ha desarrollado en España el artículo 19 del Reglamento 787/85 que apoyaba medidas para mejorar la calidad agroambiental y creaba, de hecho, las Ecological Sensitive Areas. Este ha sido, sin embargo, el camino preferido en el Reino Unido y en Alemania y que ha tenido un importante desarrollo en Francia junto con la política de parques regionales naturales, modelo en buena medida de los parques naturales españoles. Véase en este mismo libro el capítulo de Martín Whitby.

mento de la riqueza económica mediante el desarrollo rural. Pero no parece que esta complementariedad funcione en la práctica.

En estas páginas quiero hacer un balance (a la fuerza provisional, dado lo inacabado del proceso) de la política que se viene desarrollando en España de ENP, atendiendo a su dimensión superficial y normativa y, en concreto, a su relación con los espacios rurales a los que afecta. Trataré de reflexionar sobre la dirección en la que ordena el territorio y sobre su integración en el sistema rural. Anticipo que ordenación ambiental y ordenación rural deben, a mi juicio, complementarse en el marco de una ordenación territorial en la que se integre el desarrollo de espacios concretos bien conocidos y valorados. Para evitar que las políticas generales produzcan en su aplicación territorial concreta efectos contrarios, y a veces perversos, es indispensable que los paisajes rurales, manifestación de la transformación humana del medio, sean entendidos y valorados como patrimonio y como recurso.

2. PLANIFICACION TERRITORIAL Y PLANIFICACION AMBIENTAL

La Ley 4/89 de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres que constituye la legislación básica de conservación de la naturaleza, contiene principios de planificación tanto ambiental como territorial, fuertes y propios. Quiere, a mi juicio, cubrir demasiados flancos en nuestro ordenamiento jurídico por lo que incurre en una doble dificultad, generadora de confusión a la vez ambiental y territorial.

En primer lugar, crea el régimen jurídico protector de los recursos naturales trasponiendo las directivas comunitarias de protección de la fauna y de la flora con la preservación de los hábitats. Pero, al mismo tiempo, establece los principios para constituir una red representativa de ENP. Por ello sustituye a la ley de 1975, refundiendo sus figuras en cuatro categorías (parques, reservas naturales, monumentos naturales y paisajes protegidos) y estableciendo la distribución de competencias entre las Comunidades Autónomas y el Estado en el sentido de que a aquéllas corresponde la declaración y gestión con la sola reserva a favor del Estado de la gestión de los parques nacionales en virtud de su condición de espacios represen-

tativos de algunos de los principales sistemas naturales españoles. La relación entre recursos y espacios se fija genéricamente en el sentido de que en éstos se aplicará *con mayor nivel de intensidad* el régimen protector de los recursos.

Esta prioridad concedida a los recursos supone un cambio de enfoque en el régimen tradicional de protección desde que la ley de 1916 creara los parques nacionales para que fueran respetadas su fauna, flora, gea y aguas, además de la belleza de sus paisajes. La mejor manifestación de este cambio la suministra el hecho de que el instrumento creado por la ley 4/89, el Plan de Ordenación de Recursos Naturales (PORN), no se reduce en principio a los *concretos enclaves* considerados ENP sino que se plantea la planificación de los recursos naturales en los ámbitos territoriales oportunos. En la práctica, los PORN se han redactado para declarar ENP, como prescribe la ley, o, lo que es más frecuente, para ordenarlos después de su declaración.

La segunda dificultad procede de la relación entre el planeamiento ambiental y el territorial, debiendo prevalecer siempre el primero en caso de contradicción de acuerdo con la ley 4/89⁴. Esta es la manifestación más fehaciente de la fuerte dimensión territorial que adquiere la planificación ambiental. El resultado es que la ordenación territorial del medio rural que se venía haciendo tradicionalmente con instrumentos emanados de la ley del suelo tiene ahora que hacerse también con instrumentos de origen ambiental.

Para dar a este hecho la suficiente perspectiva varios hechos deben ser tenidos en consideración. En primer lugar el hecho sabido de que la planificación física se ha hecho en España tradicional-

⁴ Art.5.2: "Los PORN (...) serán obligatorios y ejecutivos en las materias reguladas por la presente ley, constituyendo sus disposiciones un límite para cualesquiera otros instrumentos de ordenación territorial y física, cuyas determinaciones no podrán alterar o modificar dichas disposiciones. Los instrumentos de ordenación territorial o física existentes que resulten contradictorios con los PORN deberán adaptarse a éstos. Entre tanto dicha adaptación no tenga lugar las determinaciones de los PORN se aplicarán, en todo caso, prevaleciendo sobre los instrumentos de ordenación territorial o física existentes."

Art.49.2 Los Planes Rectores de Uso y Gestión (PRUG) prevalecerán sobre el planeamiento urbanístico. Cuando sus determinaciones sean incompatibles con las de la normativa urbanística en vigor, ésta se revisará de oficio por los órganos competentes.

mente desde la legislación urbanística, quedando relegada la protección del suelo rústico a la categoría residual de suelo no urbanizable. Al mismo tiempo, la política territorial con mayúsculas se practicaba desde la planificación económica, resultando un sistema nacional y subsistemas regionales de marcados desequilibrios. Los Planes Directores Territoriales de Coordinación, de inspiración francesa, que introduce la ley de régimen del suelo de 1976 con afán de promover una distribución territorial más equilibrada no llegaron a tener verdadero desarrollo por interponerse el proceso constitucional y la organización autonómica.

Al transferir la plena competencia de la ordenación del territorio a las Comunidades Autónomas y reservarse al Estado las bases y coordinación de la planificación general de la economía, la Constitución consagra hasta cierto punto la separación entre política territorial y ordenación del territorio. Las Directrices Regionales de Ordenación del Territorio del Principado de Asturias, que son las únicas del conjunto español que cuentan con aprobación definitiva, reconocen que las grandes decisiones de política territorial se toman ajenas a los principios de ordenación del territorio, cuyo concepto estaría "devaluado". Se deduce de ello que las Comunidades Autónomas carecen de los resortes básicos que les permitan manejar su destino territorial (Moral Ituarte, 1993; Oveda Rivera, 1994), al tiempo que el Estado no tiene competencias para establecer las grandes líneas de un modelo de ordenación territorial.

Esta compleja situación redundaría en la fragmentación territorial y sectorial de las actuaciones (Schmidt, en prensa). Las redes autonómicas de ENP y los planes especiales para la protección del medio físico son buenos ejemplos de una y de otra dentro del ámbito de la planificación ambiental.

La situación se complica por la dispersión y duplicación de competencias y los desfases temporales entre normativa territorial y normativa ambiental. Bastantes leyes autonómicas de ordenación territorial y régimen urbanístico se promulgaron con anterioridad a la ley 4/89. Siguiendo lo ya anticipado por la ley del suelo de 1976 desarrollan profusamente las figuras y los instrumentos para proteger como suelo no urbanizable de especial protección áreas de interés por sus valores naturales, forestales o rústicos⁵. Ello explica que algunas autonomías hayan iniciado la clasifica-

ción de sus áreas naturales de especial protección al amparo de la legislación urbanística. Es el caso, por ejemplo, de Baleares⁶. Otras veces el desarrollo autonómico de la ley ambiental 4/89 se ha hecho sobre la base del anterior desarrollo de la protección con instrumentos urbanísticos. Lo que configura un panorama muy complejo, del que en todo caso está clamorosamente ausente el medio rural.

Los objetivos de la planificación ambiental (y de la territorial de signo ambiental) al delimitar ENP son los de preservar la *variedad, singularidad y belleza de ecosistemas y paisajes* sin menoscabo de la necesaria explotación *en aras de un desarrollo económico y social ordenado*. Con este fin los PORN deben fijar las *limitaciones generales y específicas de usos y actividades* en las distintas zonas que se establezcan. Las restricciones se establecerían según criterios de calidad y de fragilidad de los recursos y, por tanto, de capacidad de carga. Este principio de limitación de la actividad y de la explotación rurales está tan claro que la ley 4/1989 se apresura a considerar la posibilidad de fijar *compensaciones* adecuadas al tipo de limitaciones delimitando áreas de influencia socioeconómica integradas por el conjunto de los municipios afectados. La ley no desconoce pues el conflicto latente, antes bien fija los criterios de cómo resolverlo en aras de un interés superior.

⁵ En la ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana de 1976 se encuentran referencias precisas a "*la conservación del suelo, de otros recursos naturales y a la defensa y mejora, desarrollo y renovación del medio natural*" (art. 8.2 c), a la "*protección del medio ambiente, conservación de la naturaleza y defensa del paisaje*" (art. 12.1 d), objetivos confirmados por la ley 8/1990 sobre reforma del régimen urbanístico y valoración del suelo que, en el artículo 7, regula con carácter básico la posibilidad de delimitar áreas de especial protección en suelo no urbanizable.

Las principales disposiciones autonómicas que han regulado la protección urbanística del suelo natural y rústico son la ley 1/1984 de ordenación y protección de áreas naturales de interés especial de Baleares; la ley 3/1985 de medidas urgentes en materia de urbanismo y de protección a la naturaleza de Canarias; la ley catalana de política territorial de 1983; la ley de ordenación territorial de la Comunidad de Madrid de 1984; la ley 4/1992 de ordenación y protección del territorio de Murcia; el plan especial de protección del medio ambiente natural y normas urbanísticas regionales de La Rioja aprobado en 1988.

⁶ Establece las siguientes categorías siempre al amparo de la regulación urbanística: áreas naturales de especial interés; áreas rurales de interés paisajístico; áreas de asentamiento en paisaje de interés.

3. UNA RED DE ENP PROFUSA Y POCO JERARQUIZADA

En este complejo marco es en el que están teniendo lugar las declaraciones de ENP. Nos interesa ahora repasar cuál ha sido la dinámica y las características de las declaraciones.

Uno de los hechos más significativos de la política de ENP es que no se conocen con seguridad sus magnitudes. En los cuadros 1 y 2 recogemos los datos oficiales del ICONA a finales del años 1993 y los elaborados a partir de la información suministrada por las propias Comunidades Autónomas a la revista *Medio Ambiente* de la Junta de Andalucía en enero 1994. La superficie que se declara protegida casi duplica la oficial.

CUADRO 1

Espacios naturales protegidos

	N.º	Ha
Parques nacionales de la red estatal	9	122.558
Parques nac. no incluidos en la red estatal	1	10.230
Parques regionales	1	47.500
Parques naturales	93	1.894.278
Reservas naturales	69	18.487
Reservas integrales	4	866
Parajes naturales	108	105.687
Otras figuras	142	18.675
Total	427	2.217.281

FUENTE: ICONA 1993

Pero el proceso no se detiene en los cuatro millones de hectáreas de la columna 3 del Cuadro 2. Partiendo de la misma fuente, he incluido en la columna 5 la superficie protegida prevista y el total de ENP resultantes, de los procesos actualmente en trámite o proyecto. Sobra, por tanto, recalcar la provisionalidad y la inseguridad final de los datos; pero resultan un buen indicador de las tendencias generales y particulares.

Estamos asistiendo a un proceso de proliferación de ENP que involucra una superficie muy considerable del territorio, y que tiende a generalizarse. Aunque los datos no son homogéneos y no está incluida la variable temporal, sí se pone en evidencia que las autonomías que se quedan rezagadas en la dinámica de declaración sue-

len colmar con creces vacíos y retrasos. Parece como si se estuviera dando una cierta *emulación entre autonomías*, como si el hecho de tener una fuerte proporción de territorio protegido diera lugar a una mejor valoración del conjunto. Los preámbulos de las leyes ambientales y de creación de redes autonómicas son expresivos del reforzamiento de la identidad territorial que el proceso conlleva. Se manejan a menudo argumentos geográficos fuertes: extensión, compartimentación, variedad y riqueza biológica y paisajística en relación a la superficie, etc. .

CUADRO 2

Espacios Naturales Protegidos por Comunidades Autónomas 1994

	Superficie ha	Población hbts	Sup. Proteg. ha	SP/ST %	S. proteg. prevista	SPprev/ST %
Andalucía.....	8.759.900	6.940.522	1.497.195	17,1	—	17,1
Aragón.....	4.772.000	1.188.817	65.898	1,4	572.640	12,0
Asturias.....	1.060.400	1.093.937	4.260	0,4	32.117	3,0
Baleares ⁽¹⁾	499.200	709.138	196.278	39,3	—	39,3
Canarias.....	744.700	1.493.784	300.000	40,3	—	40,3
Cantabria.....	532.100	527.326	36.906	6,9	—	6,9
Castilla-León .	9.422.400	2.545.926	1.021.000	11,0	—	11,0
Castilla la						
Mancha.....	7.946.100	1.658.446	33.000	0,4	795.000	10,0
Cataluña.....	3.211.300	6.059.494	648.100	20,2	—	20,2
Extremadura...	4.163.400	1.061.852	28.592	0,7	350.000	8,4
Galicia.....	2.957.500	2.731.669	44.871	1,5	69.122	2,3
Madrid.....	802.800	4.947.555	63.062	7,8	105.262	13,1
Murcia.....	1.131.400	1.045.601	66.000	5,8	—	5,8
Navarra.....	1.039.100	519.277	12.594	1,2	109.368	10,4
Valencia.....	2.325.500	3.857.234	37.096	1,6	292.747	12,5
Rioja.....	504.500	263.434	22.232	4,4	103.972	20,6
País Vasco.....	723.400	2.104.041	10.986	1,5	108.494	5,2
Total.....	50.595.700	38.748.053	4.088.218	8,1	6.304.201	12,5

⁽¹⁾ Incluye áreas rurales de interés paisajístico y áreas de asentamiento en paisajes de interés.

FUENTE: Administraciones autonómicas en *Medio Ambiente*, n.º 20, enero 1994. Elaboración propia

⁷ Andalucía (ley 6/84 que crea la Agencia de Medio Ambiente): *“Resulta indudable que, en el ámbito evidente medioambiental, Andalucía presenta unas posibilidades de actuación de primera magnitud. Por un lado, su dimensión territorial hace que sea una de las Comunidades Autónomas de mayor extensión. Por otra, sus*

Contrasta la amplitud y la celeridad de este proceso (no exento de ligereza) con la cautela y la parsimonia con que en España se habían creado los diez parques nacionales. Recuérdese que después del momento originario de creación de los parques de la Montaña de Covadonga y del Valle de Ordesa en 1918 hay que esperar a los

amplias zonas territoriales y costeras encierran una diversidad merecedora de especial atención, sin olvidar su variedad climática. En resumen, el territorio andaluz ofrece la posibilidad de acometer una ordenación racional de todos los recursos subsanando en lo posible aquellos errores medioambientales..."

Cataluña (ley 12/1985 de espacios naturales): *"Hay dos aspectos que caracterizan de forma especial el medio natural en Cataluña. El primero es la extraordinaria variedad que presenta, nada habitual en países de similar extensión, de tal forma que, como han destacado los especialistas, una gran parte de las estructuras de paisaje que se encuentran en Europa y en el norte de África se hallan aquí representadas. El segundo es la intensa humanización del territorio."*

Asturias (ley 5/1991 de protección de espacios naturales): *"Asturias cuenta con un medio natural extraordinariamente rico. La conjugación en un espacio reducido de zonas de montaña con una cota variada en sus características, la existencia de una cubierta vegetal donde permanecen aún ejemplares notables de bosque autóctono y la supervivencia de una fauna que ha encontrado en esos parajes naturales sus últimos refugios, son características que hacen de Asturias una región singular."*

Navarra (ley foral 13/1990 de protección y desarrollo del patrimonio forestal) necesita una planificación territorial adaptada a su gran diversidad ya que *"en poco más de cien kilómetros están representadas las formaciones vegetales y los ecosistemas que en el ámbito de España podemos encontrar desde la cornisa cantábrica al sudeste árido."*

En cuanto a Canarias, la insularidad y la compartimentación de su relieve suponen circunstancias singularísimas que hacen del archipiélago, *"la región con la mayor diversidad genética de todo el territorio nacional"* (ley 7/1990 de disciplina urbanística y territorial). En la ley 12/1987 de declaración de espacios naturales protegidos, ya se decía: *"El medio natural de las islas Canarias, sus ecosistemas y los paisajes volcánicos que en ella se encuentran suponen, sin lugar a dudas, un hito singular en las versiones que la naturaleza cobra en el planeta. Las peculiaridades geográficas del archipiélago permiten albergar numerosos ecosistemas, en donde la variedad florística adquiere un valor de primer orden, lo que configura a nuestra Comunidad como la cuarta región natural a nivel mundial, en cuanto a endemismos geográficos se refiere"*.

Contrasta (aunque no es incoherente) con este discurso geográfico- apoloético el reconocimiento por parte de Castilla y León del deterioro ecológico consecuencia de la ocupación humana intensiva: *"Castilla y León es la Comunidad Autónoma más extensa de la nación y, al mismo tiempo, en sus zonas más bajas, donde la na-*

años cincuenta para que se reanude la declaración con los parques volcánicos canarios⁸.

No interesa para el argumento que estoy desarrollando entrar en el detalle regional. Pero sí hay que mencionar algunos casos característicos y comportamientos específicos. Andalucía aprobó su Inventario de Espacios Protegidos (ley 2/1989 de 18 de julio), que incluía ya delimitaciones, apenas unos meses después de promulgada la ley estatal (que es del 27 de marzo), lo que induce a pensar en la vinculación entre los impulsores respectivos. Fijaba unos *umbrales* altísimos en superficie y en número, llamativos para la época: millón y medio hectáreas en 82 espacios, con algunas piezas de gran tamaño (Cazorla, Segura, las Villas, declarado en 1985, con 214.000 ha; Sierra de Aracena y Picos de Aroche con 184.000; los Alcornocales con 170.025; la Sierra Norte de Sevilla con 164.840; Sierra Nevada con 140.200).

En el otro lado del espectro político, el gobierno castellano-leonés hacía aprobar el último día del periodo de sesiones de la anterior legislatura, con el apoyo de todos los grupos parlamentarios, unas normas reguladoras de una red de ENP que cubre inicialmente, a expensas de las declaraciones particulares, un millón de hectáreas y representa el 11 % del territorio. Se incluyen espacios de la entidad de la Sierra de Gredos, los Ancares y las sierras de la Demanda y Urbión. Municipios de estas últimas no han tardado en manifestar su oposición.

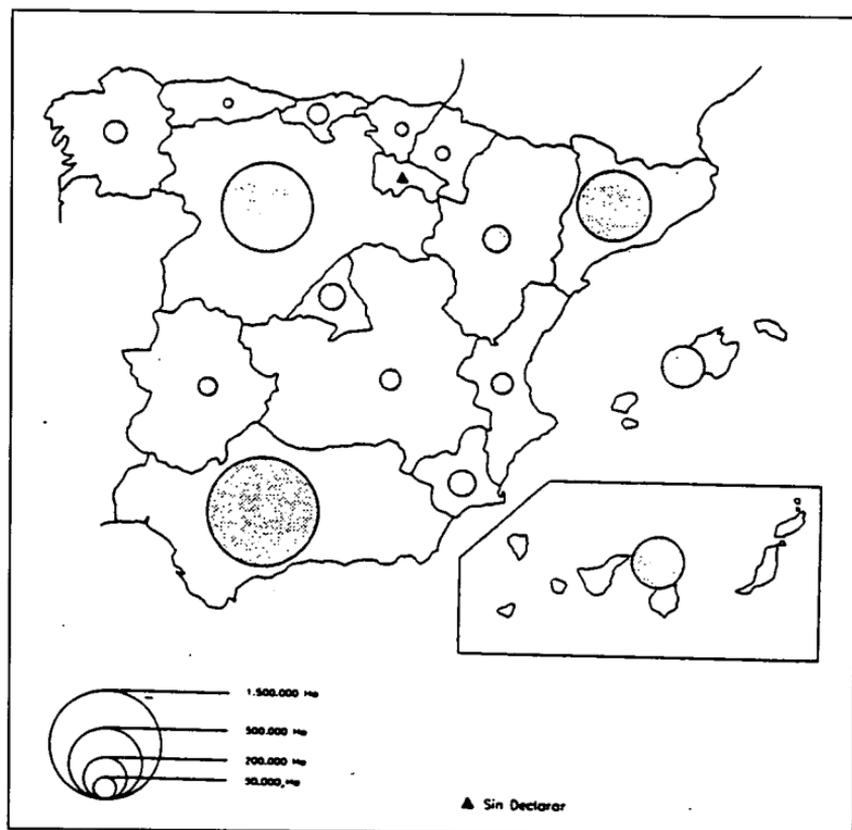
Cataluña es una de las comunidades que había empezado por regular lo protección de los espacios naturales al amparo de la ley de régimen del suelo de 1976, por no corresponder los mecanismos de tramitación y gestión establecidos por la ley de ENP de 1975 a

turalaza ha sentido con mayor intensidad la presencia del hombre. A través de los siglos esta presencia humana y su actividad extractiva han modificado el paisaje natural, hasta el punto de que hoy representa el prototipo de paisaje árido y desolado." (decreto 15/1988 sobre mejora del medio natural y regeneración ecológico-forestal).

⁸ Además del Parque del Teide, hay otros tres parques canarios: la caldera de Taburiente, Garajonay y Timanfaya. En la Península se han incorporado a la red nacional, Doñana y las Tablas de Daimiel y en este mismo año el de los Picos de Europa. Completa la red estatal el archipiélago de La Cabrera. Fuera de la red, en situación atípica por corresponder su gestión a la Generalidad de Cataluña, queda el parque Nacional de Aigüestortes.

MAPA 1

Superficie protegida



Superficie protegida 1994 por Comunidades Autónomas. Fuente: *Medio Ambiente*, enero 1994.

No se incluyen los espacios en trámite.

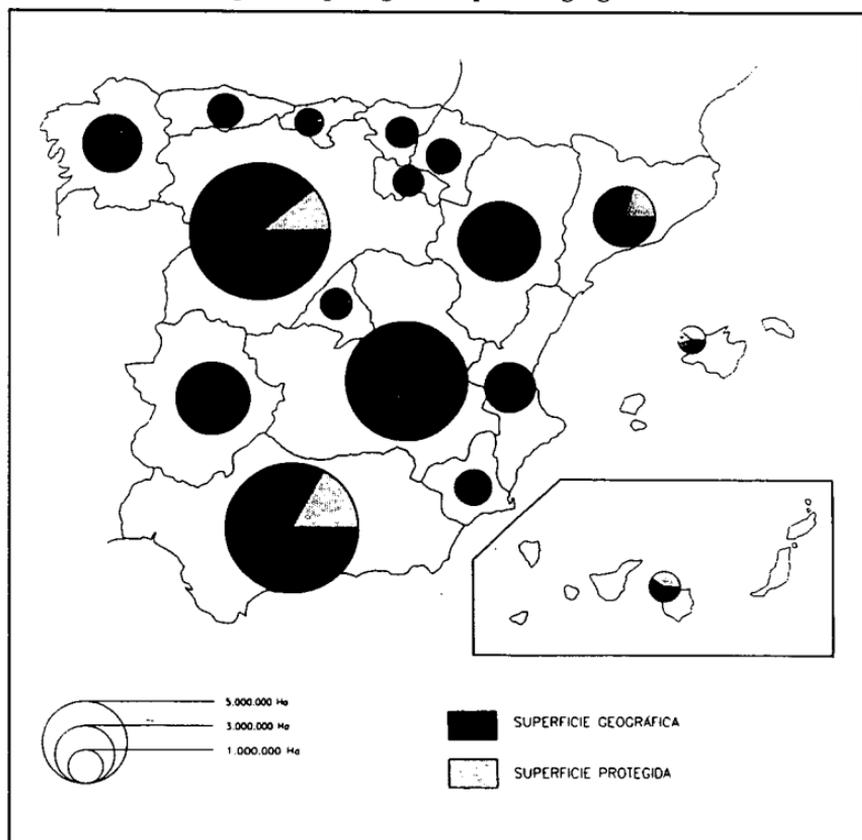
las necesidades catalanas⁹. Ocho años después el decreto 328/1992 desarrolla el Plan de ENP al que se incorpora la relación de los mismos. De este modo 20 % del territorio catalán queda englobado en alguna figura de protección.

Frente a estos casos, el País Vasco, Navarra o La Rioja están moviéndose con menos precipitación. El presupuesto que dedican

⁹ Ley 12/1985 de la Generalidad de Cataluña de espacios naturales. Prámbulo.

estas autonomías a la conservación de la naturaleza es no sólo comparable sino superior al que destina Andalucía a este fin, pero no se han prodigado (al menos todavía) en declaraciones. Aún más importante es que suelen redactar y aprobar el PORN antes de (y para) la declaración concreta (Urkiola y Valderejo en Euskadi; Camero Viejo en la Rioja), tal como prescribe la ley. La comunidad de La Rioja es la que más detalladamente ha regulado con instrumentos urbanísticos la protección de los espacios naturales, del paisaje y del medio físico y rural. En Navarra, que cuenta con un número importante de reservas y enclaves naturales, están pendientes de declaración los parques de Urbasa-Andía, Pirineos y Bárdenas Reales.

MAPA 2
Superficie protegida / superficie geográfica



Superficie protegida sobre superficie geográfica por Comunidades Autónomas. Fuente: *Medio Ambiente*, enero 1994. No se incluyen los espacios en trámite.

Baleares y Canarias, que aparecen con muy altos índices de protección, necesitan un comentario aparte. La comunidad balear ha optado exclusivamente por un régimen protector de carácter urbanístico, haciendo caso omiso de la legislación ambiental. Sus áreas protegidas se clasifican en *áreas naturales de especial interés*, *áreas rurales de interés paisajístico*, además de las *áreas de asentamiento en paisajes de interés*. Con la segunda categoría se atiende a los espacios transformados, sobre todo por actividades tradicionales, que tienen valor paisajístico. Con la tercera, que se refiere a suelos calificados como urbanos, urbanizables programados y aptos para la urbanización, se pretende hacer un tratamiento global de las áreas complejas de la Sierra de la Tramuntana de Mallorca y de els Amunts de Ibiza¹⁰. Son estas declaraciones las que explican los altos valores de protección balear. El significado es sensiblemente distinto y sirve de llamada de atención para manejar los datos del cuadro 2 con precaución.

En cuanto a Canarias, con el 40 % de territorio protegido, confluyen todos los factores: los cuatro parques nacionales (27.352 ha, cerca del 10 % del total); la amplia labor de declaración de parques naturales autonómicos, y la normativa urbanística. Fue la primera comunidad en establecer una *cadena* de ENP (ley 12/1987), poco después de las transferencias de gestión del medio natural, apoyándose en la ley de 1975 y señalando que la protección con criterios urbanísticos que se estaba llevando a cabo estaba planteando frecuentes dudas, "lo que ha frenado su desarrollo".

Un caso opuesto lo representa Galicia que sin duda es la comunidad que menor interés ha demostrado por la política de declaración de ENP¹¹.

¹⁰ Ley 1/1991 sobre espacios naturales y régimen urbanístico de las áreas de especial protección. Áreas naturales de especial interés son los espacios que por sus singulares valores naturales se declaran como tales en la ley; áreas rurales de interés paisajístico, los espacios transformados mayoritariamente por actividades tradicionales y que se declaran como tales por sus especiales valores paisajísticos; áreas de asentamiento en paisaje de interés, los espacios destinados a usos y actividades de naturaleza urbana que supongan una transformación intensa y que son declarados como tales por sus singulares valores paisajísticos o por su situación.

¹¹ Baste decir que el PORN de Baixa Limia-Sierra de Xurés, uno de los 4 parques aprobados, se limita estrictamente a clasificar el territorio en zona de reserva, zonas especiales, zonas de regeneración forestal, zonas de cultivos, núcleos urbanos y áreas de servicios (Decreto 32/1993, de 11 de febrero), contrastando con la complejidad de la mayor parte de los documentos similares.

En los mapas 1 y 2 se representan la superficie protegida en cada comunidad autónoma y la relación de la superficie protegida con la superficie total. Para calcular la superficie protegida por habitante que se representa en el gráfico 1 se han utilizado los datos finales de previsión. Si se exceptúa el ya comentado caso atípico de Baleares así como la excepción gallega, los perfiles resultantes parecen indicar una relación inversa entre renta per capita y superficie protegida. Pero no hay que sacar demasiadas consecuencias de unos resultados sobre los que pesa en exceso la concentración de la población en algunas autonomías y la incertidumbre de los datos de superficie protegida.

En resumen, una red (o unas redes) proliferante y poco y mal jerarquizada. Se han multiplicado las declaraciones de piezas de muy distinto tamaño, a veces demasiado grandes para ser gestionadas, a veces demasiado pequeñas para justificar una declaración de parque. No parece, en todo caso, que ni el criterio ni el rango estén claros¹². En términos generales el criterio sigue siendo demasiado exclusivamente biologizante para unas realidades geográficas a veces demasiado grandes. Pero, además sigue contrastando la circunspección estatal para incorporar nuevos espacios a su red estatal con la "generosidad" autonómica. Ni lo uno ni lo otro. En el caso de la red estatal el criterio de *representatividad* de ecosistemas teóricas se ha manejado en términos de *disyuntiva* (Schmidt, en prensa). Por su parte las Comunidades Autónomas sí que han seleccionado espacios precisos, realidades geográficas concretas, pero sin integrarlos en una ordenación territorial coordinada, con confusión de criterios y sin tener en cuenta el tamaño y el rango.

4. PARQUES NATURALES REGIONALES FRANCESES Y ESPAÑOLES

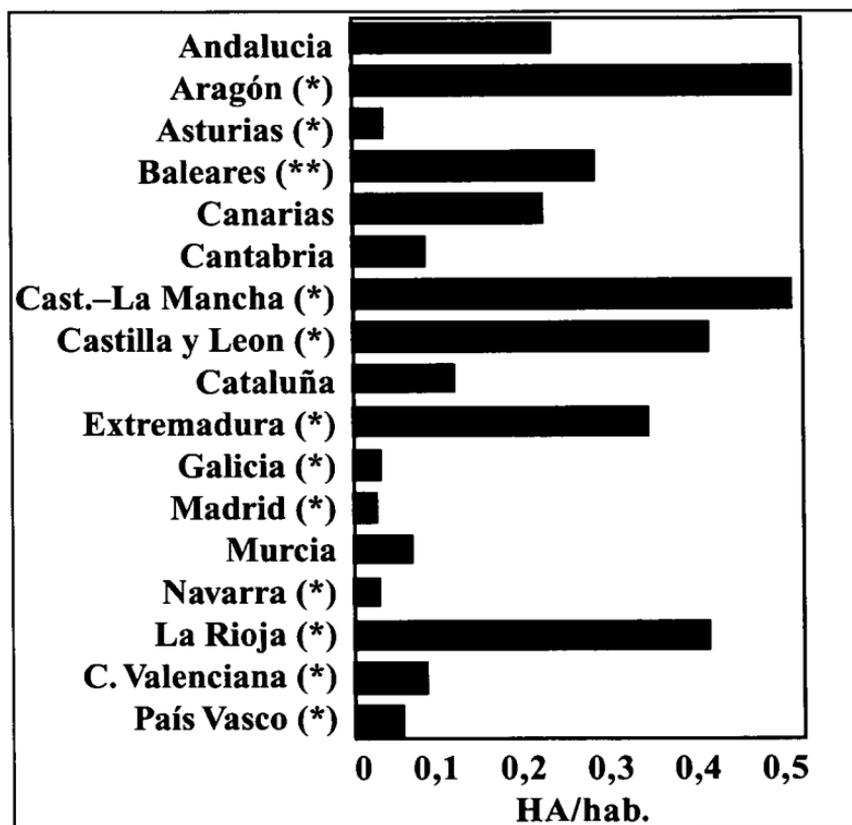
La clave del comportamiento autonómico descrito reside en la preferencia concedida a la figura de parque natural. En el cuadro 1 puede constatarse que la superficie protegida con la catego-

¹² Martínez de Pisón (1993) ha escrito al respecto: "*Mientras proliferan conservaciones de segundo rango administrativo o lugares de segundo nivel en valor natural, se desatiende a los de primera fila o no catalogados en su verdadero orden, con el fin de que puedan ser aprovechados por actividades que, al ocasionar su degradación, serían incompatibles con su rango de declaración.*"

ría de parque natural, representa 85 % del total. En Andalucía, por ejemplo, los parques naturales, aunque sólo son 22 del total de 85 ENP, ocupan el 92 % de la superficie protegida. Este hecho es de enorme importancia en relación con el medio y el desarrollo rurales.

GRAFICO 1

**Espacios naturales protegidos 1994:
Superficie protegida por habitante
(por CCAA)**



Superficie protegida por habitante por Comunidades Autónomas. Fuente: *Medio Ambiente*, enero 1994. Se consideran los totales de superficie prevista

(*) Porcentaje previsto

(**) Incluye áreas naturales de especial interés y rurales de interés paisajístico

Los parques naturales representan de hecho formas de protección “*blanda*” y permisiva en comparación con los parques nacionales, las reservas y los monumentos naturales (Schmidt, en prensa). La opción que desde mediados de los años ochenta se hace en favor de esta figura parece tener que ver con la voluntad de hacer compatible (si no de potenciar mutuamente) conservación y desarrollo económico. La inspiración se encuentra en el parque natural regional francés¹³ y el modelo se compadece bien con la administración descentralizada de carácter autonómico.

Si la ley 4/1989 establecía que el régimen protector de los recursos naturales debía hacerse sin menoscabo de su necesaria explotación en aras de un desarrollo económico y social ordenado, la andaluza, que aprobaba unos meses después el inventario autonómico de ENP, postulaba que conservación y fomento de la riqueza económica deben de ir aparejados hasta el punto de que “el aprovechamiento ordenado de los recursos naturales redunde en beneficio de los municipios” integrados en los espacios¹⁴. Se establecen así los principios del ecodesarrollo, del deseado carácter complementario entre sistemas ecológicos y sociales. Otras comunidades autónomas se limitan a postular la compatibilidad entre protección y utilización de los recursos naturales.

La analogía con los parques naturales regionales franceses es evidente: en Francia puede ser clasificado parque natural regional un territorio cuyos paisajes, medios naturales y patrimonio cultural son de gran calidad pero cuyo equilibrio es frágil. El objetivo es no sólo proteger ese patrimonio a través, sobre todo, de una gestión adaptada de los medios naturales, sino también contribuir al desarrollo económico y social de ese territorio. Pero hay ciertas diferen-

¹³ Fueron creados por decreto de 1967. Sus primeros pasos fueron interrumpidos por la no aprobación del referendun sobre las regiones que supuso la salida de la presidencia del General De Gaulle. En efecto, los parques respondían a la iniciativa regional y todo el proceso descentralizador quedó interrumpido. Se rigen por el decreto n.º 83-443 del 25 de abril 1988 relativo a los parques naturales regionales y por el decreto 94-765 de 1 de setiembre 1994 dictado para aplicar del artículo 244-1 del código rural, relativo a los parques naturales regionales.

¹⁴ La exposición de motivos sigue diciendo: “es necesario, pues, implicar en la conservación de la naturaleza a los sectores económicos pues en otro caso la política impulsada desde la Administración quedaría vacía de contenido, al faltar el apoyo de la población afectada, de forma que toda actuación que pretenda desconocer la interrelación entre la naturaleza y el desarrollo resulta a la larga frustrada.” (ley 2/1989. Andalucía).

cias de énfasis en las concepciones y criterios así como mecanismos para la clasificación y mantenimiento de los espacios muy distintos. De hecho existe una mayor conciencia en Francia que en España de que los parques naturales regionales se desarrollan sobre grandes *espacios rurales habitados* y de que la clave del éxito está en su mantenimiento como espacios de vida, en promover la concertación y en insistir en la gestión.

Las cifras son comparables. Hay actualmente en Francia 27 parques, que se extienden sobre 4.200.000 ha, 9 % del territorio francés e integran a 2 millones de habitantes, 2.200 comunas, 21 regiones y 51 departamentos (Fédération de Parcs Naturels Régionaux, 1994). Los más grandes afectan a más de 150 comunas cada uno y tienen más de 300.000 ha. El más pequeño tiene 26.000 ha e incluye sólo 23 comunas. Dentro de ellos y a instancias en general del propio parque se delimitan reservas naturales de biotopos valiosos¹⁵.

No se disimulan en el caso francés los conflictos inherentes a estos espacios. Se les admite como territorios sometidos a intereses contradictorios: a veces los agricultores desarrollan en ellos su actividad, los residentes quieren construir y los núcleos ensancharse; otras muchas veces lo que se da es abandono de tierras y despoblación con los problemas ambientales derivados. El principio general admitido es que, salvo en algunas reservas, la naturaleza ha sido modelada por las actividades humanas y que el parque tiene que intervenir para mantener cultivos, pastizales y bosques y para ayudar a las colectividades locales a asegurar su mantenimiento.

De ahí que se insista mucho en la *concertación*. El parque debe ser, en principio, una estructura de concertación: con las comunas que se *adhieren* voluntariamente (con todo o parte de su territorio) a la Carta de creación permitiendo entonces (y solo entonces) que la región solicite la clasificación; con las organizaciones nacionales y regionales de propietarios y de empresarios agrícolas y forestales; con las asociaciones científicas, grupos ecologistas y usuarios; con las agrupaciones socioeconómicas locales (cámaras y sindicatos agrícolas y ganaderos, cámaras de comercio y de industria, etc.).

¹⁵ La mayor reserva natural francesa, "Les Hauts Plateaux du Vercors" (17.000 ha) se creó a petición del parque de Vercors que es el encargado de su gestión; el Parque natural regional de la Camarga (85.000 ha) y la Reserva nacional de Camarga (13.000 ha) se ocupan conjuntamente de la protección de especies valiosas.

También en los patronatos de los parques españoles están todas estas instancias. La diferencia con la situación más habitual en España es que (al menos sobre el papel) en Francia la concertación es anterior y no resultado de un acto administrativo central. Pese a que la decisión de clasificar o no un espacio como parque corresponde en Francia al Estado, a iniciativa de la región, aquél no está presente en el órgano de gestión.

La otra gran diferencia tiene que ver con el fomento de la actividad y el funcionamiento económico de los parques. El parque francés se compromete, no sólo a salvaguardar los recursos naturales, sino también a mantener las explotaciones agrícolas viables para luchar contra el abandono de tierras, la degradación del medio natural y el cierre de sus paisajes y a ayudar al desarrollo rural. Por otra parte, la carta de un parque es un *documento contractual* que compromete a los firmantes (entidades locales, departamentos y región) a respetar los límites y estatuto del parque y a *financiar* su funcionamiento. El presupuesto, gestionado con autonomía es nutrido por las cotizaciones de los miembros del organismo de gestión, es decir por las colectividades locales, el departamento y la región, junto con una participación del Estado. A principios de los años noventa el presupuesto medio de un parque era de cinco millones de hectáreas con la siguiente distribución de aportaciones: 40% la región; 27% los departamentos; 20% los municipios integrados en el parque; y 13% el Ministerio de medio ambiente.

Como última diferencia, hay que tener en cuenta que los parques franceses consiguen la clasificación por un período de diez años prorrogable, y que *pueden ser desclasificados*. Es una diferencia considerable.

En el Cuadro 3 resumo las diferencias normativas entre parque natural regional francés y español. Se ve que atañen a aspectos centrales de la iniciativa y de la gestión, que comprometen, a mi juicio, su mayor o menor viabilidad.

Para alcanzar los objetivos a la vez de protección ambiental y de desarrollo socioeconómico, la ley andaluza de espacios naturales prevé que el gobierno regional redacte *planes de desarrollo integral* para los municipios incluidos en el parque y en su zona de influencia socioeconómica que incluyan las actuaciones públicas en infraestructuras y equipamientos. Al Instituto de Fomento de Andalucía le corresponde a su vez elaborar *programas de fomento* para llevar a la práctica los principios de los planes de desarrollo integral y “materializar la ejecución

de los *proyectos empresariales*". El programa de fomento tiene, pues, un carácter financiero y fiscal, con medidas de asesoramiento y apoyo a empresarios y administraciones. El gerente de promoción del parque es nombrado por el Instituto de Fomento.

CUADRO 3
Parques naturales regionales. Comparación normativa Francia-España.

Francia	España
Desarrollo art. 244 Código Rural	Desarrollo ley ambiental 4/1989
Iniciativa de la región (tras proyecto de Carta sometido a las corporaciones locales) y clasificación por el Estado	Iniciativa de la administración ambiental o territorial autonómica y declaración por el parlamento autonómico
Adhesión de las comunas a la Carta del Parque	Incorporación territorial decidida por el decreto de creación
Clasificación individual PNR	Declaración individual de parque y/o incorporación a la red de ecosistemas representativos
Proyecto previo imprescindible para clasificación con inventario de patrimonio natural y cultural y proyecto de viabilidad económica y social	Plan de Ordenación de Recursos Naturales anterior a declaración (práctica de declaraciones conjuntas sin PORN previo)
Revisión obligatoria de la clasificación cada diez años	Vigencia indefinida de la declaración
Posibilidad de rescisión de la clasificación	No se considera rescisión
Presupuesto con contribución financiera de los miembros del organismo de gestión (comunas, región, departamento) más Estado	Presupuesto determinado en presupuestos autonómicos
Necesidad de compatibilidad de los documentos urbanísticos con prescripciones del parque	Prevalencia de prescripción ambiental sobre urbanística
Imagen de marca y fomento del desarrollo local	Previsión de una compensación socioeconómica a poblaciones afectadas incluidas en Áreas de Influencia Socioeconómica

FUENTE: Francia: Decreto 88-443 de 25 de abril; decreto 94-765 de 1 de setiembre.
España: Ley 4/1989 y leyes autonómicas de espacios naturales.

Las previsiones anteriores que eran muestra del considerable voluntarismo de la administración autonómica se han demorado sistemáticamente. Los documentos de planificación ambiental de los grandes parques sólo han sido aprobados en la primavera de 1994, siete años después de la aprobación de la ley. Incluyen directrices para el plan de desarrollo integral, entendido como el documento que debe reunir las acciones de acción positiva y de dinamización de las estructuras económicas. Pero se quedan en un nivel de generalidad, sin incorporar ni compromisos de la administración ni medidas concretas. Los ENP han sido, hasta la fecha, más que otra cosa, laboratorios de las propuestas *teóricas* del ecodesarrollo.

Por su parte los PORN más recientemente aprobados en el País Vasco tratan de integrar dentro de los objetivos del documento, además de la conservación sostenida de los recursos naturales, la *mejora del nivel de vida y del bienestar local* para que esta mejora redunde favorablemente en el objetivo primordial de conservar el medio. Sin embargo, el PORN, aunque conciso y realista¹⁶, no da ninguna pista sobre cómo conseguir este segundo objetivo¹⁶. A mi conocimiento, sólo el PORN de Camero Viejo introduce en el articulado mejoras sociales: energías alternativas en los núcleos sin suministro de electricidad; abastecimiento de agua; garantía de un nivel adecuado de servicios básicos¹⁷, concreción de la cabecera comarcal, control de residuos, etc.

No conozco resultados de conjunto de los ocho años de vigencia de los parques regionales franceses (Dossier de Lur, 1994). Pero parece que, en principio, los parques franceses pueden funcionar mejor que los españoles como instrumentos de desarrollo y, sobre todo, que tienen mayor voluntad de involucrar en el proyecto a las poblaciones locales.

5. RIGIDEZ E INSUFICIENCIA DE LA PLANIFICACION AMBIENTAL

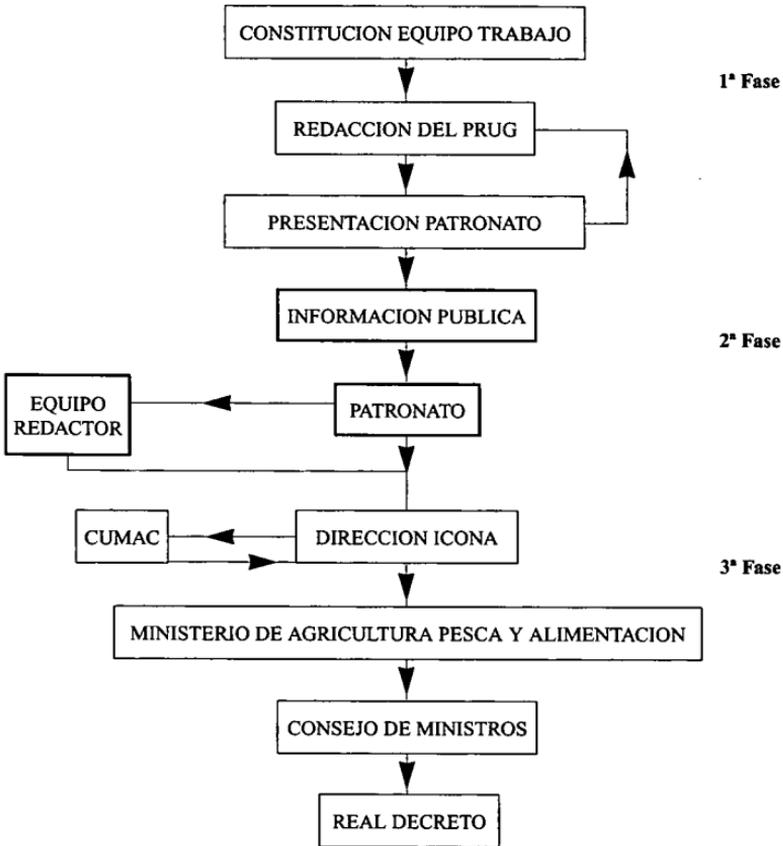
La planificación de los recursos y de los espacios naturales protegidos se hace con los PORN. Los planes rectores de uso y gestión (PRUG) fijan a su vez las normas necesarias para administrar y gestionar los parques.

¹⁶ El PORN del área de Valderejo se limita a establecer un sistema de indemnizaciones para compensar a los perjudicados por los posibles daños ocasionados por la fauna silvestre sobre los cultivos o el ganado. Decreto 3/1992 de 14 de enero. art.20.9.

¹⁷ Decreto 52/1993 de 25 de noviembre, de la Consejería de Medio Ambiente de La Rioja. art. 88.

GRAFICO 2

PROCEDIMIENTO ELABORACION PRUG



FUENTE: Fernández de Tejada.1991

Previstos como documentos previos sobre los que basar la declaración, los PORN están siendo en la práctica (con las excepciones vascas, navarras y riojanas mencionadas y ahora del nuevo parque nacional de Picos de Europa) *documentos ex post* que se redactan para ámbitos previamente determinados y sin integrarse en una estrategia general de actuación sobre recursos naturales¹⁸. De

¹⁸ Con la excepción del agua si se llega a aprobar el Plan Hidrológico Nacional y en función de los planes hidrológicos de cuenca. Sobre los resultados de los PORN, véase el trabajo citado de Guido Schmidt que ha analizado los documentos existentes.

modo que los primeros problemas detectados son: la *demora*, hasta el punto de que vienen a consagrar las prácticas de actuación física sobre el territorio que ya se estaban llevando a cabo más que a planificarlas; la *estanqueidad*, ya que se hacen para territorios acotados aunque, para mayor paradoja, respondan a concepciones y plantillas de redacción muy parecidas; y el carácter habitualmente intercambiable entre PORN y PRUG, hasta el punto de que muchos parques se gobiernan con PRUG sin previsión clara de redacción de PORN.

En los últimos años se ha aprobado una nueva generación de PORN más livianos, concretos y flexibles. Pero la práctica habitual es la de *documentos técnicos cerrados, sobrecargados y rígidos*. Son redactados por equipos técnicos normalmente interdisciplinarios que hacen las consultas que estiman oportunas y sometidos de modo puntual a información pública en el momento inmediatamente anterior a su aprobación, según lo estrictamente dispuesto por la ley. En el Gráfico 2 se resumen por parte de Fernández de Tejada, autor del documento de Timanfaya, las fases de elaboración de un PRUG de parque nacional (Fernández de Tejada González, 1991). Cambiando las instancias nacionales por las autonómicas, este ha sido el proceso más habitualmente seguido hasta la fecha.

Este procedimiento quizá tenga la ventaja de mayor celeridad en la redacción y comunicación entre técnicos de distinta procedencia y administraciones involucradas. Pero sin duda alguna el protagonismo a técnicos y administradores se hace en detrimento de la participación pública. El hecho de que ésta sólo se realice en un único momento y concluido el proceso de redacción del documento hace difícil que se den modificaciones en profundidad en respuesta a la participación. Llegadas las cosas a este momento, si hay oposición sólo cabe imponer el plan o interrumpir el proceso. Son elocuentes las palabras de uno de los técnicos más acreditados en la cuestión, cuando admite que así se da lugar a que "*el público se identifique menos con el plan y en esencia con la protección del parque* (Castroviejo Bolibar, 1993)."

La ausencia más llamativa en el proceso de redacción es la de las corporaciones locales incluidas en el área del parque y en su entorno. Es indispensable, no sólo que sean consultadas oportuna y eficazmente, sino que sean involucradas y atendidas en los momentos de elaboración y decisión. En este sentido son interesantes

las propuestas alternativas que se están por parte del propio ICONA sobre cómo conducir el proceso (*Ibid* y Castroviejo, 1991)¹⁹.

Otro problema metodológico, sobre el que no quiero extenderme por el propósito que tienen estas páginas, es que no suele haber, ni en los PORN ni en los PRUG, una valoración objetiva de los recursos naturales. Se suele tratar de apreciaciones subjetivas, de las que ya he dado algunos ejemplos. Eso supone dificultades para establecer las reglas de manejo de estos recursos, pero, sobre todo, hace imposible un verdadero y objetivo control de ejecución, necesario en el momento de la revisión cuando hay que saber en qué medida se han cumplido los objetivos de conservación y restauración. Sobra decir que toda actuación que involucra procesos naturales debe ser observada minuciosamente en el tiempo largo, lo que requiere manejar parámetros objetivos.

Más nos importa que los PORN y los PRUG desconozcan el patrimonio rural y *carezcan de hecho de planificación de los espacios rurales*. En general, se parte del principio correcto de que dentro de un ENP la utilización del suelo con fines agrícolas, ganaderos y forestales debe orientarse al mantenimiento del potencial biológico y de la capacidad productiva del mismo, con respeto a los ecosistemas del entorno. Pero con demasiada frecuencia la planificación se queda en el establecimiento genérico de limitaciones de uso.

Consideremos el caso forestal por ser, por motivos evidentes, uno de los recursos más sensibles. Para empezar se produce por el hecho mismo de la declaración de ENP una incorporación de los montes públicos y privados que se hallan integrados dentro del ámbito del parque a las categorías respectivamente de utilidad pública y de monte protector con las restricciones que ello conlleva.

Pero además la estrategia de los PORN traducida en directrices y normas sobre recursos forestales suele ser fuerte hasta llegar, como en el caso del recientemente aprobado PORN del Parque de los Picos de Europa, a *eliminar los aprovechamientos madereros y de leñas* excepto los ligados a los usos y aprovechamientos tradicionales (punto 5.2). Casi todos los documentos prohíben la introducción de especies alóctonas, establecen la conser-

¹⁹ *Ibid.* y Castroviejo, Miguel: "El énfasis en la participación pública: un nuevo esquema para la redacción de planes rectores", en Castroviejo, M. (ed.): *Prácticas para la planificación de espacios naturales*, ICONA, 1991, 323-344.

vación estricta de las autóctonas y animan a los propietarios a ir regenerando las especies climácicas y sustituyendo las plantaciones de coníferas por frondosas²⁰. Todo queda remitido, en todo caso, a los planes de ordenación forestal y a los planes técnicos. No hay acciones positivas para conseguir estos objetivos, que la propia administración ha sido incapaz de lograr en los terrenos forestales bajo su responsabilidad.

Son terminantes también las opciones de explotación.

En algunos casos con directrices fuertes: la ley forestal navarra fija el criterio de cortabilidad física y no económica para determinar los turnos de corta en todo el suelo incluido en los parques naturales, enclaves naturales y áreas naturales recreativas. En casi todos los casos se prohíbe la corta a hecho y el aterrazamiento para repoblación. Se busca también el tratamiento de monte irregular en sitios de valor protector y paisajístico (por ejemplos en fajas alrededor de las carreteras), masas mixtas y conservación de rodales de especie distinta a las de la masa arbolada, etc.

Se trata, pues, de un catálogo de prescripciones bastante detallado, de desigual repercusión. Su mayor o menor éxito dependerá de la zonificación para la aplicación y de los incentivos y recursos para ponerlo en marcha.

Los planes más recientes vascos y el riojano de Camero Viejo tienen la virtud de cuidarse de distinguir escrupulosamente entre zona de monte protector y zona forestal de producción. En la zona de producción forestal, existente o a crear, la producción de madera es preferente, siempre que sea compatible con los otros beneficios del monte que son considerados complementarios. Las reglas son también aquí considerables: uso forestal ordenado con producción sostenida de las masas, método de beneficio en monte alto para todas las masas, mantenimiento y expansión de las existencias, en es-

²⁰ "En la gestión de la vegetación se dará preferencia a la protección, conservación, regeneración, recuperación y mejora de lo bosques de especies autóctonas, de las formaciones de matorral vegetal mediterráneo que presentan un estrato vegetal alto, denso y diverso, de las que desempeñen un importante papel protector y de las formaciones y enclaves de especies endémicas." PORN de Montes de Málaga, decreto 62/1994 Andalucía, art. 54.4

"(...) se conservarán estrictamente todas las masas arbóreas de especies autóctonas climáticas cualquiera que sea su tamaño, incluso ejemplares aislados, prohibiéndose taxativamente su roturación así como cualquier otro tipo de alteración o cambio de uso." PORN Camero Viejo, Decreto 53/1993, La Rioja, art. 13.2.

pecial de frondosas²¹, y vallado pecuario para favorecer la regeneración natural.

Algo más genéricas son las disposiciones sobre usos agrícolas y ganaderos, siempre con el criterio de favorecer la explotación tradicional y el pastoreo a diente en régimen extensivo.

Unos y otros planes son generosos en la determinación de los usos recreativos y científicos. Es particularmente llamativo cuánto se preocupan los planes por que los terrenos forestales sean accesibles al uso público. Este hecho se puede poner en relación con la voluntad de demanialización de los montes públicos que se advierte en algunas regulaciones, como la ley forestal andaluza (Gómez Mendoza, 1993). La ley quiere consolidar el dominio público forestal a través de un abanico muy amplio de características y la facultad del Consejo de Gobierno para declarar. Se da así la contradicción de que, de acuerdo con la ley forestal andaluza, se devuelve a las ayuntamientos la plena capacidad para el uso de sus montes públicos suprimiendo la tutela administrativa al mismo tiempo que se les resta con creces autonomía si sus montes son declarados de dominio público, lo que es muy posible dentro del ámbito de los ENP y de la discrecionalidad que se le confiere al Consejo de Gobierno.

De modo que podemos extraer algunas conclusiones claras en relación con la planificación ambiental. Primero que está experimentando un proceso de adaptación que la hace más flexible y participativa. Pero con todo, los PORN y los PRUG siguen siendo en mayor medida elaboraciones internas de carácter técnico que instrumentos de cooperación, participación y coordinación de intereses (Schmidt, Ob.cit.).

En segundo lugar, la planificación rural está todavía ausente de los documentos de planificación ambiental y de la gestión de los parques. En el dilema por armonizar las tres aspiraciones básicas de un parque, la protección y la conservación del medio natural, el progreso económico y social de sus pueblos y el disfrute de sus valores naturales y rurales a través del uso recreati-

²¹ *"El aprovechamiento maderero deberá garantizar el mantenimiento y expansión de las masas forestales existentes, especialmente del haya"*, PORN Camero Viejo, art. 80.5

"El método de beneficio para todas las masas arboladas será el de monte alto. No se autorizará el tratamiento de monte alto regular mediante cortas a hecho ni los tratamientos en monte bajo". PORN área de Valderejo, art. 21 C 7 y 8.

vo, turístico, científico y educativo, es el desarrollo local el que ha sido sacrificado, al no ser objeto de iniciativas ni tener asignados más recursos financieros que los normales. Las cosas en este terreno no han pasado de las declaraciones de intenciones y de arbitrar compensaciones, poniendo en marcha mecanismos económicos no exentos de paternalismo y de folklorismo. La actuación se ha resuelto habitualmente en el sentido de abrir hacia fuera los territorios incluidos en los parques y limitar hacia dentro los usos²².

6. PROPIEDAD Y GESTION

En un trabajo reciente sobre los ENP andaluces se insistía en que los mayores obstáculos que están encontrando tenían que ver con las limitaciones presupuestarias y fundiarias. La afirmación puede extenderse al conjunto de los parques españoles.

En los ENP, como en el conjunto de la propiedad forestal, la propiedad privada es totalmente mayoritaria²³. Este hecho adquiere toda su dimensión conflictiva si se plantea en relación con las restricciones de uso que acabamos de comentar. Es además una cuestión recurrente de la historia forestal y de la conservación españolas. Piénsese que la tutela de la administración forestal se extiende sólo a los montes de utilidad pública y a los públicos y privados consorciados, mientras los públicos de libre disposición y los privados no consorciados, que son la enorme mayoría, quedan excluidos del control de gestión y explotación. Téngase también en cuenta que el régimen de monte protector (que equivale jurídicamente en el caso de los montes privados al de utilidad pública) no ha conseguido traducirse en la práctica en control social de la explotación. Ni siquiera existen verdaderos catálogos de montes privados protec-

²² Lo que ha llevado a Juan Ojeda a caracterizar el proceso de neocolonialismo intelectual: *"Todo lo anterior puede ser vivido por los habitantes de estos "privilegiados territorios naturales" como una especie de "neocolonialismo intelectual" que ha conducido a una consideración de la naturaleza como "paisaje de todos" cuando para ellos era esencialmente un "recurso propio"* Ojeda Rivera, J.: "Investigación de recursos humanos y socioeconómicos en parques naturales", inédito, 1993.

²³ La distribución del régimen de propiedad del conjunto de la superficie forestal española es de 1.200.000 ha de propiedad del Estado, 7 millones de las entidades públicas y 17.400.000 ha de propiedad privada, lo que supone respectivamente 4, 28 y 68%.

tores. Esta incapacidad por intervenir en el patrimonio forestal privado y público de libre disposición quizá explique el empeño de ciertas administraciones por demanializar los montes.

Cuando en 1916 se discutía en el Congreso la ley de parques nacionales, se planteó ya la duda sobre la posibilidad de protección estatal sobre propiedad no estatal. La respuesta fue cautelosa: el Estado iba a utilizar terrenos propios para iniciar esa política y las eventuales expropiaciones necesitarían el acuerdo de los propietarios (Gómez Mendoza (1990). Esta singular resolución es un buen testimonio de donde residía una de las claves del éxito del régimen de protección. Es la importancia de la propiedad privada del suelo la que contribuye también a explicar la lentitud y la cautela en las declaraciones de parques nacionales.

La actual proliferación de ENP va asociada a la decidida voluntad de las administraciones y de los organismos gestores de comprar suelo y redimir servidumbres²⁴. Es idea generalmente admitida que es bueno extender la propiedad pública en los ENP.

Sin duda una proporción adecuada de suelo público es indispensable para cumplir los objetivos de los parques, sobre todos en las reservas y en las zonas de más alta protección. Pero la extensión no debe ser indiscriminada ni excesiva. La delimitación de parque y los derechos de tanteo y retracto en las transacciones a favor de la administración, que son inherentes a la categoría de utilidad pública, pueden introducir mecanismos artificiales en el mercado de tierras. Por otra parte la compra generalizada devoraría los exiguos recursos financieros. Y finalmente, hay quien piensa que una excesiva presencia patrimonial pública dificulta la inserción de los valores de mercado en la atribución de valor a los recursos naturales (Martínez Salcedo, 1993).

El dilema pues está en conseguir interesar a los propietarios en la protección sin hacer dejación de las obligaciones ambientales ni incurrir en concesiones folklóricas. Lo que sin duda supone revisar mucha de las ideas establecidas, trascender las inercias y privilegios de gestión y contratar con privados procedimientos de explotación ambientalmente correctos movilizandoo fondos comunitarios y locales en apoyo de la producción compatible con la conservación de los recursos naturales.

²⁴ Por ejemplo: "Se promoverá la consolidación legal de la propiedad en los montes de titularidad pública, mediante la realización de adquisiciones, deslindes, amojonamientos y legalización de ocupaciones" PORN Montes de Málaga, decreto 62/1994, art. 60.

El esquema de funcionamiento de los ENP consiste aparentemente en una estrategia de planificación maximalista junto con la confianza en una gestión capaz que sepa conjugar los intereses territoriales, sectoriales y de las administraciones públicas²⁵. El papel del gestor (que suele coincidir con el del director-conservador) es decisivo, aunque casi siempre encorsetado por las precarias asignaciones presupuestarias. En mi opinión este esquema puede haber sido útil para que iniciaran su andadura los parques. Pero los parques viables tienen ya la identidad suficiente y constituyen uno de los principales interlocutores territoriales. Las reglas de juego deben variar. Los parques están obligados a empezar a cosechar éxitos de gestión y de restauración, si no quieren incurrir en el mayor de los escepticismos.

7. CONCLUSIONES

En la exposición anterior se han ido apuntando algunas interpretaciones y propuestas de actuación. Se pueden sintetizar en los siguientes puntos:

1. Hay que estabilizar las redes estatal y autonómicas de espacios naturales e ir concluyendo un proceso cuya dinamismo genera riesgos e incertidumbre. Lo que no significa cerrar el inventario que tiene que quedar abierto para entradas, rectificaciones, y también para salidas, pero no experimentar saltos demasiado bruscos y cambios de jerarquías abruptos.

2. La protección para ser eficaz debe ser discriminada, graduada y selectiva, tanto en espacios como en recursos. Hay que evitar confundirlo todo; ello sólo puede degenerar en maltrato y abandono de los recursos y del territorio. A veces es mejor un espacio no protegido que otro valioso mal protegido. Esa discriminación de territorio y recursos se puede lograr estudiando mecanismos de asignación de valor a los recursos naturales y patrimoniales e intentando contabilidades ambientales.

3. El criterio de discriminación y graduación no debe conducir a una concepción del territorio como suma de islas territoriales.

²⁵ Esa es una de las conclusiones a las que llegamos al analizar la gestión del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares (Gómez Mendoza, Valdés y Sáez Pombo, 1994).

Los territorios protegidos no deben estar separados de los no protegidos por fronteras radicales. Para ello son necesarios tres requisitos: primero, reincorporar los ENP a un sistema territorial; segundo, concebir la protección de espacios dentro de una estrategia de mantenimiento de la riqueza, calidad y diversidad de los recursos naturales y del patrimonio territorial; tercero, evitar que los documentos de planificación se conviertan en instrumento de clausura territorial.

4. Los PORN y los PRUG no pueden ser concebidos desde una perspectiva sólo defensiva, prohibitiva y limitativa. Tienen que incorporar el desarrollo rural. Y para ello tienen que sobrepasar los conceptos teóricos del ecodesarrollo e intentar diseños concretos y operativos. Lo que en parte quiere decir devolver a los locales responsabilidad en la gestión del territorio y revitalizar la vida territorial. Las estrategias prohibitivas diseñadas desde el exterior carecen de sentido (y resultan ridículas) cuando se dan sobre territorios desvitalizados donde los abandonos de la actividad son al menos tan graves en consecuencias ambientales como los usos abusivos.

5. La devolución de responsabilidad territorial a los locales dentro del ámbito de los ENP se inscribe en el nuevo marco de relaciones que se está creando entre agricultura y sociedad. En este marco, la “buena” conducta agraria y territorial en relación con la protección del medio ambiente es recompensada. El empresario agrícola es considerado como gestor territorial a través de la actividad agrícola.

6. La protección ambiental no se puede hacer sin recursos y no es ni posible ni aconsejable que todos lleguen por vía presupuestaria. Debe convertirse en la forma de movilizar recursos y actitudes económicas. Una de las vías que deben ser fomentadas es la de las medidas agroambientales, la de todas las formas de actividad agraria compatibles con las exigencias de la protección del medio natural. Esta óptica permite sobrepasar fronteras tradicionales del sistema rural: por un lado, las de la simple protección normativa y pasiva del medio ambiente; por otro, la subvención a la agricultura sin exigirle contraprestaciones. Patrimonio natural y patrimonio rural se beneficiarían mutuamente de un tratamiento conjunto y ciertas tendencias de degradación se reinvertirán. De este modo la conservación de la naturaleza quedaría incorporada, en su propio beneficio, a una nueva concepción del sistema rural.

BIBLIOGRAFIA

- CASTROVIEJO BOLIBAR, Miguel (1993): "Planificación y gestión de los parques nacionales en España", *El Campo*, n.º 128, número extraordinario dedicado a Espacios Naturales Protegidos.
- DOSSIER DE LUR (1994): "Les parcs naturels", *Les cahiers de la Ligue Urbaine et Rurale*, n.º 122, 1 trimestre 1994, 23-50.
- FÉDÉRATION DES PARCS NATURELS RÉGIONAUX (1994): *Données de base PNR*, 22 juillet.
- FERNANDEZ DE TEJADA GONZALEZ, Antonio (1991): "El Plan Recor de Uso y Gestión del Parque Nacional de Timanfaya", en Castroviejo, Miguel (ed.): *Prácticas para la planificación de espacios naturales*, ICONA, Colección Técnica, 165-181.
- GOMEZ MENDOZA, Josefina (1990): "Los orígenes de la política de protección de la naturaleza en España: la iniciativa forestal en la declaración y en la gestión de los Parques" en Cabero Diéguez, Valentín, Llorente Pinto, José M., Plaza Gutiérrez, Juan Ignacio y Pol Méndez, carmen (Compiladores): *El medio rural español. Cultura, paisaje y naturaleza*, Centro de estudios salmantinos, 1.039-1.051.
- GOMEZ MENDOZA, Josefina (1993): Administración Forestal, *Congreso Forestal Español*, Lourizán, Ponencias y comunicaciones, Tomo IV, pág. 433.
- GOMEZ MENDOZA, Josefina, VALDES, Carlos Manuel y SAEZ POMBO, Ester (1994): "La gestión territorial y ambiental de un parque metropolitano: el Parque Natural de la Cuenca Alta del Manzanares (Madrid)", en Asociación de Geógrafos Españoles: *Actas del VII Coloquio de Geografía Rural*, Comunicaciones, Córdoba, 384-392.
- MARTÍNEZ DE PISON, Eduardo (1993): "La equívoca conservación de la naturaleza en España", *Revista de Occidente*, 149, 41-50.
- MARTÍNEZ SALCEDO, Fernando (1993): "La gestión de los espacios naturales en España", *Revista de Occidente*, 149, 51-60.
- MORAL ITUARTE, Leandro (1993): "Políticas territoriales y estructuración autonómica en el Estado español", *XIII Congreso Nacional de Geografía. Nuevos procesos territoriales*, Universidad de Sevilla, 93-96.
- MULERO MENDIGORRI, Alfonso (1994): "La política de parques naturales en Andalucía: retos de una gran expansión territorial" y "Consideraciones sobre la problemática actual de los parques naturales en Andalucía" en Asociación de Geógrafos Españoles, *VI Coloquio de geografía rural, Comunicaciones*, Córdoba, 417-423 y 424-429.
- OJEDA RIVERA, J. y Moral Ituarte, L.(1994): "Políticas agroambientales comunitarias. Políticas territoriales regionales y geografía", *Actas del VIII Coloquio de Geografía Rural*, Córdoba, 247-253.
- SCHIMDT, G. (en prensa): Planificación del medio natural. La ordenación de los recursos naturales en el panorama planificador español", artículo inédito pendiente de publicación en *Ciudad y Territorio*.

14. POLITICAS AGRO-AMBIENTALES EN GRAN BRETAÑA

Martin WHITBY
Centro para la Economía Rural.
Universidad de Newcastle upon Tyne

RESUMEN:

Este trabajo comienza con un repaso a la situación de la agricultura y el uso de la tierra en Gran Bretaña en relación con los cambios registrados en los últimos años. Trata a continuación de las políticas que se han aplicado para controlar los efectos externos de la producción agraria en la fauna y en el paisaje y, en especial, de las que implican la demarcación de tierras para usos concretos y la celebración de acuerdos de gestión destinados a incentivar a los principales usuarios de la tierra. Se centra concretamente en las zonas sensibles desde el punto de vista del medio ambiente (ZSMA) definidas conforme a los reglamentos 79/785 y 2078/92 de la CE. Expone el caso de la ZSMA de los Pennine Dales. Se estudia el uso que se ha hecho de estos mecanismos en Gran Bretaña y, aunque hasta ahora su impacto ecológico y paisajístico ha sido discreto, su efecto sobre los productores agrarios no ha sido despreciable. Se exponen por último algunos comentarios críticos sobre la política vigente y se presentan conclusiones respecto a la interacción en un futuro de las políticas agroambiental y agraria.

1. INTRODUCCION

El clima fresco y moderado de Gran Bretaña favorece su principal forma de cubierta vegetal, los pastizales, aunque hace 2.000 años la mitad de su superficie estaba cubierta de bosques. A pesar del lento crecimiento demográfico registrado desde la Segunda

Guerra Mundial, la población se acerca actualmente a los 60 millones de habitantes. Desde 1851, más de la mitad vive en zonas urbanas. En términos espaciales, la agricultura es la principal usuaria de la tierra, ocupando casi el 80 % de la superficie de Gran Bretaña; la silvicultura y los usos urbanos comparten la superficie restante a partes mas o menos iguales. No obstante, la importancia de la agricultura como sector económico ha ido disminuyendo: produce actualmente el 1,4 % del PIB y emplea el 2,2 % de la mano de obra (Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación Ministerio de Agricultura-, 1994).

A principios de siglo, la forma predominante de propiedad de la tierra en el Reino Unido era reflejo del principio de separación entre los derechos de propiedad y los de cultivo, en el marco de un sistema de propietarios y arrendatarios que propició la continuidad de fincas de gran extensión con muchos arrendatarios. Sin embargo, ese sistema ha ido desapareciendo en el curso de este siglo para dar paso a un esquema de ocupación por el propietario que define actualmente la principal forma de explotación. Durante gran parte de ese mismo período, los agricultores británicos estuvieron expuestos a una competencia mundial que les obligó a adaptarse a grandes vaivenes de prosperidad mediante la introducción de cambios relativamente rápidos en el uso de la tierra. Las graves recesiones del sector agrario en las décadas de 1870, 1920 y 1930 dieron lugar a una reducción generalizada de los cultivos y a su sustitución por una herbicultura poco intensiva. En otras épocas, la expansión determinó un resurgimiento de la prosperidad agraria y de prácticas más intensivas.

La agricultura ha logrado sobrevivir a la adversidad gracias, en parte, a la tendencia a unir explotaciones agrarias, lo que ha dado lugar a una estructura de explotaciones eficiente en cuanto a su tamaño (en el Reino Unido, el 17 % de las explotaciones abarcan el 66 % de la superficie, mientras que el 40 % cubren el 5 % de los cultivos) y a un sector capaz de responder con rapidez a las señales del mercado. El aprovechamiento del suelo, incluidas plantas silvestres y cultivadas, ha estado, pues, sujeto a cambios rápidos en períodos concretos. Esos cambios han repercutido en los intereses medioambientales y conservacionistas y el resultado ha sido un largo debate en torno a los aspectos medioambientales del uso de la tierra.

En las décadas de 1920 y 1930 hubo una importante expansión de las zonas urbanas, con un crecimiento sin precedentes de las zo-

nas residenciales. Después de más de un siglo de predominio urbano, no es sorprendente que en la actualidad la mayor parte de la población británica viva en zonas urbanas (Whitby, 1991). La misma fuente, definiendo la disponibilidad de tierra como el número de hectáreas por persona, observa que en el Reino Unido había 0,43 ha por persona en 1981, frente a 2,3 ha por persona en Irlanda y 1,0 ha en Francia. Una combinación más reciente de datos y supuestos permite calcular que la superficie per cápita en España es de 1,3 ha. No obstante, estas medidas por sí solas omiten la gran diferencia que existe entre zonas urbanas y rurales, disparidad que puede proporcionar un indicador del valor, en términos de ocio, que la población urbana asigna al campo. En Gran Bretaña, la densidad de los núcleos urbanos es unas 100 veces superior a la rural, lo que nos permite hacernos una idea de la magnitud de la presión para acceder al espacio rural.

2. CAMBIO AGRICOLA Y DEL USO DE LA TIERRA

La inversión en agricultura experimentó una especial expansión a raíz de la decisión del Reino Unido de incorporarse a la CE (en 1973), que a su vez generó un enconado conflicto entre los agricultores y los sectores que tenían interés en el valor de esparcimiento del campo. El elevado nivel de inversión agraria, inducido por el aumento (temporal) de los precios en los mercados mundiales y por la Política Agraria Común (PAC), proporcionó a los agricultores una inmensa fuente de fondos de inversión y el uso intensivo de la tierra proliferó rápidamente. Se pasó a practicar cultivos más intensivos, con la incorporación sobre todo del trigo de invierno (sustituyendo casi siempre a la cebada y la avena) y con la generalización, posteriormente, de semillas oleaginosas. Se incrementó también la cabaña ganadera, especialmente la ovina, que aumentó en casi un 40 % entre 1973 y 1987. Se logró un mayor rendimiento de los cultivos mediante la sustitución de la cebada sembrada en primavera por el trigo de invierno, el incremento del uso de inputs intermedios y de la inversión en maquinaria y en sistemas de drenaje, y la supresión de viejos lindes de los terrenos y de bosques anticuados para crear campos más extensos, así como edificios, carreteras y otras infraestructuras nuevas. Adger y cols. (1991) y Barr y cols. (1993) ofrecen una valoración de estos cambios.

3. RESPUESTAS POLITICAS AL CAMBIO AGRICOLA

El ritmo y la orientación de los cambios en el uso de la tierra son motivo de preocupación entre los sectores conservacionistas del Reino Unido desde hace tiempo, concretamente desde la década de 1970. Pero antes hubo otra polémica más enconada en torno al acceso a la tierra, que culminó con la creación, en la década de 1950, de los Parques Nacionales de Inglaterra y de Gales; se iniciaba así el complejo sistema de demarcación del uso de la tierra centrado en un principio en la conservación del paisaje y en la accesibilidad. La demarcación de Parques Nacionales y de Zonas Destacadas por su Belleza Natural (ZDBN) se completó con la regulación de la actividad de los agricultores de esas zonas mediante la intensificación de los controles de planificación. Se trataba quizá de restricciones suaves, pero imprescindibles.

Un instrumento político simultáneo del que se hizo un uso menor pero significativo -en un principio, en los Parques Nacionales- fue el representado por los Acuerdos de acceso, con arreglo a los cuales se preveía el reembolso a los agricultores y a los propietarios de la tierra del importe estimado de las pérdidas que tendrían que afrontar al facilitar el acceso a sus tierras para el disfrute público. En la práctica, fueron muy pocos los acuerdos de este tipo que llegaron a suscribirse (Gibbs y Whitby, 1976), aun cuando su existencia constituye un indicador elocuente de posibilidades futuras.

Otro instrumento político acogido a la misma legislación fue el acuerdo de gestión aplicable en los Parajes de Especial Interés Científico (PEIC). La demarcación de estas zonas implica la publicación de una lista de acciones no permitidas que modifica los derechos de propiedad de los agricultores y de los propietarios sobre ellas. Sin embargo, si un productor que opera en un PEIC desea realizar alguna Operación Potencialmente Perjudicial (OPP), debe pedir permiso previo y, si se le deniega, puede optar por un acuerdo de gestión en virtud del cual recibirá una compensación económica. A la posibilidad de aplicación de estas negociaciones se añade el aliciente de una eventual compra pública. Estos acuerdos han disfrutado de muy poca popularidad y aun ahora, cuando ya llevan varios años en funcionamiento, sólo se han consumado unos 1.500. Por una parte no les gustan a los propietarios, que se consideran a sí mismos como los guardianes legítimos de su tierra, mientras que para los órganos que los administran son difíciles de gestionar, razones por las que se están probando otras alternativas (Whitby y Saunders, 1994).

Otro caso en el que se han celebrado importantes acuerdos de

gestión es el del Parque Nacional de Exmoor. En esa zona, los agricultores empezaron a roturar sus páramos de brezo para sembrar cereales, que resultaban rentables a los precios PAC entonces vigentes. Después de realizar un estudio (Porchester, 1978), se decidió ofrecerles acuerdos de gestión para disuadirles de transformar sus tierras para la producción de cereales. Varios agricultores se acogieron a ellos y continúan en la actualidad. Sin embargo, la Autoridad del Parque Nacional ha practicado al mismo tiempo una política de compra de tierras amenazadas por el desarrollo y, de hecho, es más la tierra que posee que la que gestiona con arreglo a los acuerdos (Whitby y cols., 1990).

La historia de la gestión de la tierra con vistas al esparcimiento fue, por lo tanto, compleja hasta la década de 1980. El desarrollo de los acuerdos de gestión durante ese periodo no llegó a aplicarse en todas partes y coexistía con otros medios, entre los cuales la compra pública no era el menos importante (Colman, 1994; Whitby, 1993). La impopularidad de los acuerdos de gestión se debió sin duda, en parte, a que consideraba que implicaban *“pagar a los agricultores por no hacer nada”* y, por consiguiente, eran ajenos a la política económica de tradición neoclásica. Por eso fue quizá sorprendente que el Gobierno del Reino Unido propusiera su introducción en la CE durante el debate sobre la directiva de estructuras de 1985, que dio lugar a la redacción del artículo 19 del Reglamento 797/85, que preveía la demarcación de las ZSMA, y del Reglamento 1760/87, que preveía una contribución a su financiación con cargo al presupuesto de la CE.

4. LA EXPERIENCIA ZSMA 1987-92: EL CASO DE LOS PENNINE DALES

Los Pennine dales son unos valles de origen glaciar que escinden la cordillera de los Peninos del Norte, que divide a su vez el norte de Inglaterra a lo largo de un eje Norte-Sur. Esta zona, una de las primeras ZSMA¹, definida en 1987, tiene una extensión de 16.000 ha, principalmente de tierra de fondo de valle, repartida en ocho fragmentos diferentes de 10 valles distintos.

El Ministerio británico de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAFF) (1992) realizó un estudio de seguimiento que mostraba

¹ Estas siglas en español corresponden al término inglés: Environmentally Sensitive Areas (ESA'S).

que, hasta entonces (el período cubierto era 1987-1990), los cambios registrados en respuesta a la ZSMA habían sido relativamente discretos. Asimismo, durante el período 1988-1991 se llevó a cabo un estudio socioeconómico en la Universidad de Newcastle (Whitby y cols., 1992; Saunders, 1994). Este apartado se inspira básicamente en estas dos fuentes.

Al incluir sólo tierra de fondo de valle dentro de los límites de la ZSMA, quedan excluidas zonas importantes de las explotaciones agrícolas. Si el trazado de los límites hubiera incluido toda la tierra de labor en la zona actual, habría cubierto 17.000 ha más, gestionadas junto con las 16.000 actualmente incluidas en sus lindes. Había unas 400 explotaciones en toda la ZSMA, de las cuales 295 habían celebrado acuerdos en 1991. Las pautas técnicas que los agricultores habían accedido a respetar eran relativamente sencillas. Se resumen en el Cuadro 1.

Estas pautas implican un único nivel o categoría de limitaciones y son aplicables a todas las tierras incluidas en la línea de demarcación. Las limitaciones concretas sobre el uso de la tierra son las restricciones temporales a la siega para heno o para forraje, la limitación del uso de fertilizantes artificiales y de abonos y la prohibición tajante del uso de plaguicidas y de purines. Otros aspectos importantes son el mantenimiento de los muros y de los edificios, la conservación del patrimonio de interés arqueológico y la mejora de la gestión de los bosques.

El ganado más importante en las explotaciones sujetas a acuerdos era el ovino, además de rebaños importantes de vacuno para carne y algunas vacas lecheras. La zona es conocida por su producción ovina y siempre ha suministrado ganado para engorde de otras explotaciones agrícolas situadas en altitudes inferiores, aunque actualmente está aumentando el comercio de estos corderos de poco peso con mercados europeos (especialmente Francia y España).

La repercusión del programa en las prácticas de gestión de los agricultores fue el objeto del estudio socioeconómico, que mostraba que la mayoría de éstos habían reducido el uso de fertilizantes, mientras que algunos de los que no tenían un acuerdo firmado lo habían incrementado. Se observaba asimismo cierta disminución en el reemplazo de abono orgánico en las explotaciones agrícolas sujetas a acuerdo, mientras que en las no sujetas a los acuerdos no se apreciaba prácticamente ningún cambio. Aumentó notablemente la cantidad de heno comprado en las explotaciones con acuerdos, sin duda para suplir el menor rendimiento de los pastos derivado del uso limitado de fertilizantes y abonos.

CUADRO 1

Pautas para la ZSMA de los Pennine Dales, 1987-1992

Mantener los pastizales sin roturar ni nivelar, y sin introducir nuevas siembras ni nuevos drenajes.

Excluir las existencias de las praderas al menos siete semanas antes de la primera siega para heno o para forraje.

No segar heno o forraje antes de las fechas de julio establecidas, y en ningún caso antes de que las hierbas de la pradera hayan florecido y crecido. (En la práctica, en los primeros años de aplicación de la ZSMA la fecha de siega se flexibilizó en algunos valles).

Cortar el forraje para secarlo y amontonarlo antes de eliminarlo.

Respetar estrictamente los límites impuestos al uso de fertilizantes artificiales, abonos, cal, escoria y herbicidas; no utilizar plaguicidas ni purines.

Conservar los muros de piedra resistentes a los almacenamientos y los graneros resistentes a las condiciones climatológicas utilizando materiales tradicionales.

Evitar dañar el patrimonio de interés histórico.

Obtener asesoramiento por escrito para cualquier construcción que no requiera licencia y para la gestión de los bosques o de los matorrales incluidos en el área sujeta al acuerdo.

Aunque se esperaba cierto aumento en el uso de fertilizantes en las tierras de las explotaciones sujetas a acuerdos pero situadas fuera de los límites de la ZSMA, el estudio de Newcastle aportó escasas pruebas en apoyo de esta hipótesis, puesto que sólo un pequeño número de explotaciones agrícolas no incluidas en la ZSMA había incrementado su aplicación de fertilizantes y de abonos. Habría que añadir que la tasa de uso de fertilizantes en las praderas sujetas a acuerdos era de unos 14 kg por hectárea, frente a los 47 kg por hectárea en las tierras no sujetas a ellos. Este factor subraya la considerable diferencia en el estado de desarrollo de estas explotaciones. En general, los agricultores que celebraron acuerdos fueron los que consideraron que sus actividades agrícolas apenas quedarían limitadas al hacerlo: los que ya

utilizaban cantidades relativamente pequeñas de fertilizantes fueron más proclives que los que habían introducido técnicas de intensificación y utilizaban sistemas de gestión de los pastizales muy dependientes de los fertilizantes. Cabe destacar que los nutrientes vegetales que contenía el heno suplementario comprado en esas zonas como resultado de los acuerdos venían a compensar la reducción de fertilizante.

A la pregunta de cómo había repercutido el acuerdo en el rendimiento de sus pastizales, los agricultores respondieron lo siguiente: Los que habían concertado acuerdos afirmaban que la producción de heno y de forraje había disminuido en sus tierras incluidas en la ZSMA, mientras que algunos afirmaban que el rendimiento de esos mismos productos había aumentado en las tierras situadas fuera de la línea de demarcación. En cambio, había aumentado algo la producción de heno y de forraje en las tierras no sujetas a acuerdos y eran bastantes más los agricultores que informaban de un aumento del nivel de producción, que los que afirmaban haber registrado una disminución. En el corto período abarcado por el estudio, se observaron muy pocos cambios en el nivel de empleo de las explotaciones. De hecho, el mayor porcentaje de mano de obra corresponde en ellas al agricultor (71 % en las explotaciones sujetas a acuerdo) mientras que la mano de obra familiar cubre casi todo lo demás. En las explotaciones sujetas a acuerdo, sólo el 68 % de los agricultores dependían exclusivamente de la agricultura, con una considerable incidencia del trabajo estacional y eventual en todas las explotaciones agrícolas, con o sin acuerdo. Los cambios inducidos por el programa en cuanto a la producción de forraje y al trabajo de reparación de muros y edificios propiciaron un aumento de los contratos de trabajo en estas explotaciones, aunque en las demás se observó un incremento incluso mayor de este régimen de trabajo. El trabajo bajo contrato también fue importante: la mitad de las explotaciones sujetas a acuerdo registraron un aumento, frente a un porcentaje mucho menor en las explotaciones agrícolas no vinculadas al programa.

No fue fácil identificar el cambio de la renta agraria derivado del programa, ya que el trabajo de campo se realizó cuando estaba en plena vigencia un acuerdo de cinco años de duración. No obstante, una comparación del incremento de la renta agraria entre 1984 y 1987, en las explotaciones agrícolas con y sin acuerdos, muestra un importante aumento en las primeras que, de hecho, se rebasó en las segundas. La explicación se encuentra en la importantísima incidencia en estas últimas de los ingresos derivados de la

producción lechera, muy relevante en las explotaciones no concertadas más productivas. La comparación de la renta entre las explotaciones sujetas a acuerdo y una muestra general de explotaciones agrícolas de montaña pone de manifiesto que el incremento en aquéllas fue muy superior al experimentado en la generalidad de las segundas. Se confirma así la observación y la expectativa de que programas como el de las ZSMA contribuyen a incrementar de manera significativa la renta agraria, ya que no sólo refuerzan los ingresos de los agricultores mediante pagos directos que implican una reducción relativa mínima de la producción, sino que además propician sustanciosos ahorros de los costes de producción al limitar, por ejemplo, el uso de fertilizantes.

El coste del programa para el erario público fue de aproximadamente de 1 millón de libras esterlinas al año en el período 1991/1992, cantidad de la cual un 25 % correspondió a la contribución de la Comunidad Europea. Resulta así una media de casi 4.000 libras esterlinas por explotación agrícola; no es de extrañar que la renta aumentara en consecuencia. Lamentablemente, se desconocen los gastos de administración del programa, si bien cabe señalar que su promedio en todas las ZSMA de Inglaterra representó un tercio de la cantidad transferida a los agricultores.

El estudio preguntaba asimismo a los agricultores por su actitud ante la ZSMA. Como era de esperar, casi todos afirmaban encontrarla lo bastante atractiva para incorporarse a ella, mientras que casi el 40 % dijeron que se habrían adherido al programa aunque los pagos hubieran sido menores. También es lógico que una cuarta parte de los agricultores de la ZSMA opinara que el programa resultaría más atractivo si los pagos fueran superiores, y que un porcentaje similar se mostrara partidario de una flexibilización de las limitaciones impuestas a las fechas de siega del heno y al uso de fertilizantes. La principal fuente de descontento era el trazado de la línea de demarcación de la ZSMA: algunos agricultores concretos señalaban casos en que los vecinos habían resultado más favorecidos con el trazado y casos en los que se habían incluido pastos dentro de los límites. El Gobierno revisó el programa ZSMA antes de la conclusión del estudio socioeconómico y en 1992 modificó el programa, triplicando el área sujeta a las pautas de gestión y aplicando dos categorías de pago. La categoría 1 implicaba restricciones similares a las de la ZSMA original, aunque ofrecía una tasa de pago superior para las praderas y una algo inferior para otras tierras. Así se corregían en cierto modo las anomalías del trazado de la línea de demarcación original, sin tener

que afrontar la polémica que se habría desencadenado inevitablemente al diseñarla de nuevo. La restricción impuesta a la siega del heno se sustituyó por la introducción de una fecha común (el 8 de julio) y la exigencia a todos los agricultores de limitar la siega hasta agosto una vez cada cinco años. Además, sólo se permitía el uso de fertilizante una vez al año y el nivel tolerado se reducía a la mitad. La categoría 2 ofrecía incentivos adicionales a los agricultores dispuestos a aceptar restricciones más severas: además de las aplicadas en la categoría 1, no pueden utilizar fertilizantes inorgánicos, deben eliminar los excedentes de todas las praderas antes del 15 de mayo, han de respetar una fecha fija para la siega del heno, el 15 de julio, y deben aplazar la siega forrajera de pastizales hasta agosto.

Mientras que el primer programa ZSMA dio lugar a unos 300 acuerdos durante todo su período de vigencia, el programa renovado ha propiciado, hasta 1994, unos 739 acuerdos que abarcan 2.500 ha, es decir, más de dos tercios de las zonas que pueden optar a ellos. Por lo tanto, puede considerarse que ha conseguido un nuevo éxito. Con todo, podría no ser satisfactorio en términos de lógica económica, que pide que los beneficios superen todos los costes conocidos. A una tasa de aplicación como la actual, el coste de la compensación asignada es de unos 3 millones de libras esterlinas al año, financiados en un 50 % desde Bruselas, mientras que se desconoce el coste preciso de la administración del programa, que podría ascender a un millón de libras. Esta política generará además otros costes económicos y sociales. Por ejemplo, el desempleo inducido en la industria de los fertilizantes, que podría llegar a superar al empleo generado en relación con la exportación de heno y con la restauración de los muros de piedra. Hasta que se realicen cálculos más precisos, esto son sólo especulaciones.

Sólo queda por ver la magnitud de los beneficios de la nueva ZSMA, cuya extensión triplica ya el área precedente y es tres veces más costosa. La estimación de los beneficios calculados en relación con el actual nivel de gasto está pendiente de los resultados de un estudio que está realizándose en Newcastle.

5. MEDIDAS COMPLEMENTARIAS A LA REFORMA DE LA PAC

En el marco de la reforma de la PAC, la CE adoptó en 1992 un nuevo reglamento sobre agricultura y medio ambiente. En esa época

ca, ya se aplicaban en el Reino Unido varias medidas similares a las propuestas en él, como puede verse en el Cuadro 2, donde se enumeran los aspectos generales del régimen de ayuda previsto y se comparan con los programas y las modalidades ya vigentes en el Reino Unido. Los siete epígrafes son coherentes con las medidas que ya se aplican en el RU, aunque muchas se refieren a zonas concretas, como las ZSMA.

La correspondencia entre las dos listas ilustra hasta qué punto el Reino Unido estaba dispuesto a utilizar plenamente dicho reglamento. Los únicos puntos del artículo 2 que no encuentran correlato en el Reino Unido son los incluidos en los números 5 y 8. Se descarta el punto 5 porque el problema de las tierras abandonadas no es especialmente relevante en el Reino Unido. El punto 8 prevé formar a los agricultores en materia de prácticas de producción compatibles con el medio ambiente: la omisión de este aspecto en la política del Reino Unido se debe probablemente a que hay diferentes sectores de la Administración responsables de esta actividad.

CUADRO 2

Comparación del Reglamento 2078/92 con las medidas vigentes en el Reino Unido

Régimen de ayudas 2078/92 art. 2	Medidas ya vigentes en el Reino Unido
1 Reducir el uso de productos químicos	Experimento NSA, algunas ZSMA2
2 Fomentar el uso extensivo de la tierra	Algunas ZSMA, experimento de extensificación
3 Reducir la carga ganadera	Algunas ZSMA
4 Promover prácticas de producción agraria compatibles con el medio ambiente	Algunas ZSMA
5 Efectuar el mantenimiento de las tierras abandonadas	No en el RU
6 Retirar de la producción las tierras de labor durante al menos 20 años para constituir reservas o parques naturales	Acuerdos PEIC
7 Gestionar las tierras para el acceso público y el esparcimiento	Algunos Acuerdos de Acceso, Parques Nacionales
8 Ofrecer formación en materia de prácticas de producción compatibles con el medio ambiente	Descentralizada a las instituciones de formación

FUENTE: Diario Oficial de las Comunidades Europeas de 30 de julio de 1992 y MAFF 1993

Un año después de la publicación del reglamento sobre agricultura y medio ambiente, el Ministerio de Agricultura sometió a debate una serie de propuestas que se resumen en el Cuadro 3. La principal respuesta fue la definición de nuevas ZSMA, que ya cubrían un área importante en el Reino Unido. Cuando se aprobó el reglamento, el Reino Unido ya estaba ampliando y modificando sus versiones primera y segunda de ZSMA, cuyo diseño original se remontaba a 1987 y 1988 respectivamente y, por lo tanto, se acercaban a la expiración de sus primeros acuerdos. Con esta ampliación, la superficie pasó de 0,8 millones de ha a 1,7 millones de ha. La posterior ampliación de las ZSMA en respuesta al Reglamento 2078/52 añadía más de 0,4 millones de ha, con lo que el total ascendía a 2,2 millones de ha (Whitby, 1994).

CUADRO 3

Nuevas medidas propuestas y aplicadas: Reino Unido 1993

Nuevas medidas propuestas, mayo 1993	Medidas aplicadas, 1993 y siguientes
Nuevas ZSMA	Nuevas ZSMA
Nuevo acceso público a las ZSMA	Pagos en concepto de acceso a las ZSMA Programa de acceso para las tierras de labor retiradas de la producción
Nuevas medidas en relación con los nitratos	Zonas sensibles a los nitratos
Programa de páramos	Dentro de las LFA; fuera de las ZSMA
Gestión de la retirada de la producción de tierras de labor	Gestión del hábitat: antiguas tierras de labor retiradas de la producción
Programa de mejora del hábitat	Programas de hábitat: salinas, zonas ribereñas
Agricultura biológica	Régimen de ayuda biológica

FUENTES: MAFF 1993, 1994

Ya se han publicado los detalles de estos programas y pueden hacerse un par de observaciones al respecto aunque, de momento, hay pocas pruebas prácticas de su impacto. Dos programas merecen ser comentados antes de pasar a considerar con detalle las ZSMA. Los programas de acceso, tanto a las ZSMA como a otras tierras, hacen hincapié en los nuevos accesos. Donde ya existe derecho de acceso, como en los caminos públicos, no se concederán pagos adicionales por este concepto. Según el Ministerio de Agricultura, para estos programas sólo se han recibido hasta ahora 30 solicitudes

y, de momento, no se han concertado acuerdos. Los pagos previstos en algunos programas son ya muy elevados; por ejemplo, el pago asignado por convertir tierras de cultivo en salinas es de 525 libras esterlinas por ha durante 20 años. El valor actual de esos pagos sería de 6.200 libras esterlinas, a una tasa de descuento del 6 %, o de 800 a una tasa del 3 %, cifras que superan el actual precio de compra de las tierras cultivables en pedidos de gran magnitud. Estos cálculos subrayan el atractivo potencial de la compra pública como medio de garantizar estos bienes públicos (Colman, 1994).

6. VALORACION DE LAS ZSMA

Las ZSMA han sido bien acogidas por los agricultores y el Ministerio de Agricultura las promociona como el “buque insignia de su política medioambiental”. Pero semejante “éxito” merece un análisis más minucioso. Lo que es más importante, ¿a qué conclusiones podemos llegar ya respecto a su eficacia en relación con los costes?

Aún no se puede responder con detalle a estas cuestiones, pero se imponen algunos comentarios. En primer lugar, es obvio que la política ha despertado el interés de los agricultores. El ritmo al que han firmado acuerdos de gestión en las zonas demarcadas ha sido bastante notable. En las primeras 18 ZSMA del Reino Unido, definidas entre 1987 y 1988, 5.000 agricultores celebraron acuerdos de gestión antes de 1990. Las 16 ZSMA operativas sólo en Inglaterra, iniciadas o renovadas en 1992 ó 1993, comprendían en 1994 unos 5.500 acuerdos que cubrían el 40 % de su superficie y más del 50% del área que, según criterios del Ministerio de Agricultura, reunía las condiciones para optar a ellos. Hay que reconocer el mérito de la tarea estrictamente administrativa de elaborar y negociar esos acuerdos con tantos empresarios.

Pero el éxito consiste en algo más que en convencer a los agricultores de que firmen acuerdos. De hecho, el minucioso seguimiento de que han sido objeto las ZSMA ha arrojado resultados interesantes, aunque aún no definitivos. Cabe destacar aquí tres aspectos de ese seguimiento. En primer lugar, el Ministerio de Agricultura ha realizado su propio estudio biofísico de estas zonas para valorar si el medio ambiente de la zona ha mejorado en razón de su demarcación. Este aspecto ha sido objeto de un seguimiento

especialmente intensivo en Inglaterra, con la creación de una unidad especial al efecto. Se han realizado detallados estudios y se han utilizado técnicas de fotografía aérea. Hasta el momento, se han publicado 10 informes de seguimiento relacionados con los tres primeros años de funcionamiento de las zonas declaradas y no es de extrañar que no ofrezcan datos definitivos de cambios ecológicos sustanciales. No es probable que estas políticas generen efectos mensurables en tan poco tiempo. Con todo, los informes proporcionan una útil referencia sobre la que juzgar posteriores estudios.

En segundo lugar, el Gobierno ha encargado una serie de estudios socioeconómicos, casi todos dirigidos por departamentos universitarios, seis de los cuales se han resumido para su publicación (Whitby, 1994). Reflejan la diversidad de las distintas ZSMA y el enfoque concreto de cada grupo de investigadores. Muchos tratan de identificar un grupo de control con respecto al cual estructurar su análisis en la forma "con/sin". Algunos recopilan datos relacionados con la renta, mientras que otros se centran en la actitud y la respuesta de los agricultores.

En tercer lugar, se han iniciado algunos trabajos destinados a medir los beneficios derivados de las ZSMA. El más importante de los concluidos hasta ahora ha sido realizado y publicado por Willis y Garrod (1993). Este estudio ha utilizado un criterio aleatorio para calcular los valores de uso y de no uso de dos ZSMA (South Downs y Somerset Levels and Moors); ha observado importantes beneficios, con varios órdenes de magnitud superiores a los costes financieros registrados. Aunque la interpretación de este trabajo es interesante, no parece apropiado fundamentar una expansión del programa en sus resultados. Concretamente, aún no ha respondido a la cuestión más relevante: qué beneficio marginal se obtendría ampliando la superficie actual de las ZSMA. De momento, sólo disponemos de mediciones globales en relación con dos ZSMA, en número de unas 38. Lo que hace falta, para fines políticos, es un cálculo de la contribución neta que los nuevos programas, o la ampliación de los ya existentes, aportan al valor total atribuible a esos parajes. Las nuevas designaciones, ¿sirven sólo para diluir la demanda de ampliación de las ZSMA existentes, desviando el valor de esos parajes hacia los nuevos? Si la curva de demanda es de pendiente negativa, podría deducirse que, consideraciones de calidad aparte, las zonas de nueva demarcación añadirán menos al valor total que las demarcaciones precedentes. Estas cuestiones son objeto de otro estudio sobre beneficios actualmente en curso, centrado en la ZSMA de los Pennine.

La conclusión de esta actividad de seguimiento de insólita magnitud es, una vez más, que las repercusiones ecológicas y paisajísticas de las ZSMA aún no se dejan sentir debido a la lentitud con que se producen esos cambios. No obstante, hay algunos resultados interesantes que merecen ser destacados. Pueden resumirse de la siguiente manera (Whitby, 1994):

1. La mayoría de los estudios socioeconómicos muestran que las ZSMA han contribuido a incrementar sustancialmente la renta agraria, sin un incremento correlativo de la producción. Por lo tanto, puede decirse que este programa es un intento relativamente satisfactorio de desvincular la producción de la renta. Aún está por ver lo eficaz que esto pueda resultar a largo plazo.
2. Cuando se definieron las ZSMA por primera vez, se esperaba que parte de los pagos asignados a los agricultores se utilizarían para incrementar la producción en otros aspectos de la explotación agraria. Estas repercusiones se denominaron (engañosamente) "*efecto halo*", y los detractores de los programas consideraban que constituían un fuerte argumento en contra de las ZSMA. Sin embargo, los estudios socioeconómicos han encontrado pocas pruebas de tales resultados. Un caso notable que se observó fue el de los agricultores que aplazaban su incorporación al programa mientras reforzaban la fertilidad de su tierra, para luego incorporarse a él y acatar las restricciones impuestas al uso de fertilizantes y las demás: una especie de efecto halo intertemporal. Uno o dos estudios hallaron casos de efecto halo. Algo similar se apreció en los Pennines Dales, donde los agricultores reducían el uso de fertilizante pero lo suplían con el heno que compraban. Los nutrientes vegetales que contenía ese suplemento de heno compensaban la reducción del uso de fertilizante.
3. Prácticamente todos los estudios realizados han prestado poca atención al coste de los programas y, los que lo han hecho, se han centrado en el coste de los pagos a los agricultores. Sin embargo, los costes administrativos no son en absoluto despreciables y es especialmente probable que varíen de unas ZSMA a otras, en función de factores como la complejidad del conjunto de medidas de gestión, la facilidad de acceso a las explotaciones agrícolas, etcétera. El Ministerio de Agricultura (1992) recoge datos globales sobre los costes administrativos de las ZSMA, aunque hay razones para dudar que los cálculos presentados sean definitivos.

7. POLITICA MEDIOAMBIENTAL FRENTE A POLITICA AGRARIA

Como la política agroambiental esta determinada por los incentivos que ofrece, debe competir con otros incentivos a la hora de determinar el comportamiento de los agricultores. Así como los demás incentivos pueden ser bastante volubles (e.g. precios de mercado, estén o no afectados por otras políticas), los beneficios derivados de estas políticas no deben verse como indefinidamente sostenibles.

Dado que estas políticas son de largo plazo, cabe preguntarse si la corta vida que garantizan a los bienes que conservan valdrá lo que cuestan. Por ejemplo, si la sociedad paga a un agricultor para que conserve, por ejemplo durante 20 años, el hábitat en sus tierras, ¿estará preparada para aceptar la brusca interrupción de esa conservación a merced de los cambios del mercado? Por el momento, la sociedad está satisfecha con las ZSMA, porque su capacidad de ofrecer ventajas no se ha visto seriamente amenazada por las fuerzas del mercado. Si llega a plantearse tal amenaza, es posible que la respuesta de los propietarios y de los agricultores no resulte adecuada para el resto de la sociedad. El concepto clave aquí es el relativo a los derechos de propiedad. En general, la demarcación de una ZSMA no altera los derechos de los propietarios de la tierra y de los agricultores que la cultivan, sino que se limita a ampliar sus oportunidades. En eso se diferencia de los PEIC, cuya demarcación lleva implícita la atribución de facultades de coacción al Estado y la consiguiente restricción de los derechos de los propietarios. El impacto de los PEIC en el paisaje y en los hábitats es, por lo tanto, potencialmente mas duradero que el de las ZSMA.

Una acotación a ese razonamiento podría plantearse en el contexto del acceso a las ZSMA. El reglamento sobre agricultura y medio ambiente prevé medidas de acceso que han sido adoptadas por Gran Bretaña. Allí ya es posible incardinar las actuaciones para facilitar el acceso en el marco de los acuerdos de ZSMA, a cambio de unos pagos regulares. Estos acuerdos pueden durar hasta 10 años, al final de los cuales es muy posible que resulte que quienes utilizan esos accesos no reconozcan la expiración del acuerdo e intenten con sus acciones conservar el acceso *de facto* a tales lugares. Si lo consiguen, cuanto más se prolongue esa situación más difícil será prohibirlo. Si el público logra mantener esos derechos durante tiempo suficiente, implicarán un cambio de hecho de los derechos

de propiedad. Los estudios sobre derechos de propiedad (Barzel, 1989; Bromley, 1991) insisten en el modo en que éstos pueden ser transformados y cambiar de manos con el uso.

Los requisitos cruzados han resultado ser un mecanismo político de especial relevancia para la reforma de la PAC. En especial, en lo que se refiere a la retirada de tierras si el agricultor espera recibir las ayudas tradicionales para el sostenimiento de los precios o las primas por ganado vacuno y ovino. Otra complicación está empezando a aparecer en el Reino Unido donde, por ejemplo, se sabe de agricultores que están traicionando su lealtad a las ZSMA para reclamar los pagos más sustanciosos por tierras de labor a que pueden optar en virtud de la reforma. A dónde conducen estos acontecimientos parece especialmente poco claro.

Estos comentarios apuntan a la conclusión de que el hecho de que los cambios medioambientales sean a largo plazo determina que se tardará en identificar los beneficios y los costes de las medidas agroambientales. Hará falta mucho tiempo hasta que se encuentre un equilibrio entre las demandas de los interesados en mayores ventajas medioambientales y de los que intentan producir productos agrícolas eficazmente con vistas al mercado.

BIBLIOGRAFIA

- ADGER, N., BROWN, K., SHIEL, R. y WHITBY, M., 1991, *Dynamics of land use change and the carbon balance*, ESRC Countryside Change Initiative. Documento de trabajo 15.
- BARR, C.J., BUNCE, R.G.H., CLARKE, R.T., FULLER, R.M., FURSE, M.T., GILLESPIE, M.K., GROOM, G.B., HALLAM, C.J., HORNUNG, M., HOWARD D.C. y NESS, M.J., 1993, *Countryside Survey 1990*, Institute of Freshwater Ecology and Institute of Terrestrial Ecology. Countryside 1990 serie Volumen 2.
- BARZEL, Y., 1989, *Economic Analysis of Property Rights: political economy of institutions and decisions*, Cambridge University Press.
- BROMLEY, D.W., 1991, *Environment and Economy: property rights and public policy*, Blackwell, Oxford.
- COLMAN, D., 1994, Comparative Evaluation of Environmental Policies, en Whitby, M. (ed.), *Incentives for Countryside Managers: the case of Environmentally Sensitive Areas*, CAB International, Wallingford.
- GIBBS, R.S. y Whitby, M.C., 1975, *Local Authority Expenditure on Access Land*, Agricultural Adjustment Unit, Departamento de Economía Agraria.

- MAFF, 1992, *Ministerial Information in MAFF (MINIM)*, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- MAFF, 1992, *The Pennine Dales ESA: Report of Monitoring 1991*, HMSO, Londres. Informe 1.
- MAFF, 1993, *Agriculture & England's Environment*, HMSO, Londres.
- MAFF, 1994, *Agriculture in the United Kingdom 1993*, Londres, HMSO.
- PORCHESTER, 1978, *A Study of Exmoor*, DOE/MAFF.
- SAUNDERS, C., 1994, Single-Tier System with many Farms Partly Outside the ESA: the case of the Pennine Dales, en Whitby, M. (ed.), *Incentives for Countryside Management: the Case of Environmentally Sensitive Areas*, CAB International, Wallingford.
- SAUNDERS, C.M., 1994, *Agricultural Policy; an update*, Centre for Rural Economy, Universidad de Newcastle upon Tyne, Documento de trabajo 6.
- WHITBY, M.C., 1990, The CAP and the Countryside, en Ritson, C., y Harvey, D.R. (ed.), *The Common Agricultural Policy and the World Economy, Essays in Honour of Professor John Ashton*, CAB International, Wallingford.
- WHITBY, M.C., 1993, *La protection des ressources naturelles et du patrimoine l'exemple du Royaume-Uni, Un point Sur Agriculture et Société*, París.
- WHITBY, M.C. (ed.), 1994, *Economic Incentives for Countryside Management: the case of ESAs*, C.A.B. International, Wallingford.
- WHITBY, M.C. y SAUNDERS, C.M., 1994, *Estimating The Supply of Conservation Goods*, Centre for Rural Economy, 10.
- WHITBY, M.C., SAUNDERS, C.M. y WALSH, K.M., 1992, *A Socio-Economic Evaluation of the Pennine Dales Environmentally Sensitive Area: A Report to MAFF*, Departamento de Economía Agraria y Comercialización de Alimentos, Universidad de Newcastle upon Tyne.
- WILLIS, K.G., GARROD, G.D. y SAUNDERS, C.M., 1993, *Valuation of the South Downs and Somerset Levels Environmentally Sensitive Area Landscapes by the General Public; Summary Report*, Centre for Rural Economy, Universidad de Newcastle upon Tyne.

15. POTENCIALIDAD DE LA INDUSTRIA AMBIENTAL EN EL MEDIO RURAL

José María SUMPISI VIÑAS
Departamento de Ciencias Sociales Agrarias.
Universidad Politécnica de Madrid

RESUMEN:

José María Sumpsi afirma en este trabajo que los nuevos requerimientos medioambientales de las sociedades modernas, pueden proporcionar interesantes oportunidades para la creación de nuevas actividades en el medio rural y, por tanto, contribuir significativamente al desarrollo rural. La adopción de ciertas medidas para internalizar las externalidades negativas producidas por determinadas actividades productivas agrarias o agroalimentarias, puede generar nuevas actividades de prevención de la contaminación o de descontaminación.

Como ejemplo, el autor presenta un conjunto de actividades productivas agrarias, de transformación de productos agrarios, que presentan externalidades ambientales negativas. La consideración de esta contaminación agraria, y el establecimiento de normativas para reducirla o eliminarla, dentro de una perspectiva de integración de la política agraria y la política medioambiental, pueden suponer las bases de un cierto desarrollo industrial en el medio rural.

No obstante, la aplicación de estas normativas supondrá normalmente una pérdida de renta agraria, lo que podría significar que el desarrollo de la industria medioambiental en el medio rural se hiciese a costa del empobrecimiento de los agricultores o incluso la menos viabilidad de ciertos subsectores productivos. En muchos casos para que el balance sea positivo es necesario que una parte de los costes sean asumidos por el presupuesto público en forma de subvenciones para la instalación de equipos o plantas descontaminantes.

1. INTRODUCCION

La idea central que se pretende desarrollar en este trabajo es que los nuevos requerimientos medioambientales de las sociedades modernas, pueden proporcionar interesantes oportunidades para la creación de nuevas actividades en el medio rural, y, por tanto, contribuir significativamente al desarrollo rural.

Así, en algunos casos, la adopción de ciertas medidas para internalizar las externalidades ambientales negativas producidas por determinadas actividades productivas agrarias o agroalimentarias, puede generar nuevas actividades de prevención de la contaminación o de descontaminación (depuración). La puesta en marcha de estas nuevas actividades supondría una considerable inversión en investigación, puesta a punto de tecnologías de depuración o prevención de contaminación e instalación de equipos en el medio rural, que podría convertirse en un nuevo motor para el desarrollo rural.

De este modo, y desde una perspectiva global del desarrollo rural, y no desde una visión puramente agrarista, la crítica muchas veces argumentada de que las medidas de internalización de la contaminación agraria provocarían un descenso de las rentas agrarias, crítica que en general puede considerarse como válida, quedaría matizada por los efectos económicos positivos derivados del desarrollo de nuevas actividades en el medio rural.

La consideración del bosque como una “planta descontaminante natural” es otro ejemplo de como las exigencias de protección del medio ambiente ofrecen oportunidades de generar nuevas inversiones privadas en el medio rural a través de los contratos de descontaminación-reforestación.

En otro orden de cosas, la utilización de materias primas agrarias con fines industriales no alimentarios, tiene, aparte de otras consideraciones estratégicas, un buen argumento en sus ventajas de menor contaminación medioambiental respecto a la utilización de otras materias primas, en especial las procedentes del craking del petróleo. Esta nueva utilización de las materias primas agrarias puede también ofrecer nuevas oportunidades de promover un cierto desarrollo industrial en el medio rural, que es donde se encuentran dichas materias primas, y donde deben procesarse para evitar los elevados costes de transporte.

En los siguientes apartados desarrollaremos estos aspectos mencionados, para ofrecer al final y, a modo de conclusión, un ba-

lance acerca de las posibilidades de la industria medioambiental en el medio rural.

2. LA CONTAMINACION AGRARIA Y EL DESARROLLO DE LA INDUSTRIA AMBIENTAL EN EL MEDIO RURAL

Abordaremos en este apartado algunos ejemplos de actividades productivas agrarias, o bien de transformación de productos agrarios, que presentan externalidades ambientales negativas. Como se verá a continuación, la consideración de esta contaminación agraria, y el establecimiento de normativas para reducirla o eliminarla, dentro de una perspectiva de integración de la política agraria y la política medioambiental, puede sentar las bases de un cierto desarrollo industrial en el medio rural.

2.1. La contaminación de la ganadería intensiva

La contaminación derivada de la producción excesiva y manejo deficiente de estiércol, se origina principalmente en las granjas industriales (porcino y avicultura), y también en las explotaciones intensivas de vacuno en las que la densidad ganadera es muy elevada. En este tipo de sistemas ganaderos, que en España presentan una fuerte concentración espacial (Cataluña, Aragón y Comunidad Valenciana), la producción de estiércol es excesiva en relación a la superficie agraria disponible en la explotación y sobre la que se puede aplicar el estiércol. Esto conduce a dosis de aplicación muy elevadas que las plantas no puedan absorber y que el suelo no puede retener, produciéndose una importante lixiviación de nitratos y metales pesados que contaminan los cauces superficiales o las aguas subterráneas. Además el deficiente manejo y aplicación del estiércol puede producir la contaminación del aire por emisiones de amoníaco, con los problemas consiguientes de malos olores, lluvias ácidas, etc.

Las medidas que pueden adoptarse para evitar esta contaminación provocada por la ganadería intensiva son de dos tipos. Las primeras suponen la introducción de ciertas restricciones para el manejo del estiércol. Por ejemplo limitar la cantidad de estiércol que se puede aplicar por hectárea, según tipo de suelos, fijar el período

en que se puede aplicar el estiércol, normas para la aplicación del estiércol, etc. Las segundas suponen la construcción de plantas de almacenamiento y procesado (tratamiento) del estiércol. Son los llamados Bancos de Estiércol, verdaderas plantas de tratamiento de residuos (sólidos o líquidos), al estilo de las plantas de tratamiento de residuos urbanos.

El exceso de estiércol de cada granja debe transportarse a dichas plantas (Bancos de Estiércol), que después de procesarlo lo distribuyen a otras explotaciones que no producen estiércol o con déficit de estiércol, preferentemente dentro de un radio de acción pequeño.

Los costes de transporte son muy elevados y, por tanto, este sistema industrial de eliminación de residuos (estiércol) que produce graves contaminaciones (nitratos, emisiones de amoníaco, malos olores, etc), debe basarse no en una gran planta de tratamiento, sino en una amplia red de pequeñas plantas, cuya localización debe estudiarse en función del balance entre explotaciones o zonas excedentarias en la producción de estiércol y explotaciones o zonas deficitarias en dicha producción.

Este sistema de eliminación de residuos constituye una interesante posibilidad de desarrollo industrial en el medio rural de ciertas zonas donde se concentra la ganadería intensiva (inversión en instalaciones, experimentación sobre el tratamiento y sus aplicaciones en la agricultura e incluso en otras actividades, y la creación de empleo que ello comportaría).

Estos sistemas ya funcionan en países como Holanda y Dinamarca (Dubgaard 1990, Grontmij 1991) y se empieza a plantear en otros países como Francia (Rainelli 1991).

Además de permitir la eliminación, o por lo menos reducción, de la contaminación producida por los sistemas de producción ganadera intensiva, otra ventaja de este sistema es que permite la fertilización orgánica en explotaciones agrícolas que no producen estiércol, pues no disponen de ganadería, superando así uno de los problemas de la agricultura moderna: la separación entre la producción agrícola y la ganadera, como consecuencia de una creciente especialización de las explotaciones agrarias.

La financiación de esta red de Bancos de estiércol y de toda la investigación que debe soportarlos, suele hacerse en base a tres fuentes: 1) Impuestos ambientales a los ganaderos que producen un exceso de estiércol; 2) Fondos Públicos y 3) Venta del estiércol a los agricultores sin ganadería.

El impulso inicial para la creación de esta red industrial de plantas de tratamiento y distribución de estiércol, es la aprobación de una normativa que regule la aplicación del estiércol en las explotaciones ganaderas (internalización de la externalidad ambiental negativa de la ganadería intensiva, a través de regulaciones legales, establecimiento de cuotas, o imposición de gravámenes sobre el exceso de estiércol). Es por tanto un claro ejemplo de que la internalización de externalidades ambientales negativas no tiene por que ser una política contraria al desarrollo rural, sino que puede generar sistemas industriales de protección medioambiental, que favorecen la creación de emplear alternativas en el medio rural.

A su vez este modelo de Bancos de Estiércol puede ser de carácter público (diseñado y financiado por la Administración, aunque ésta recupere parte de la inversión) o bien de carácter privado (cooperativas de ganaderos o incluso empresas privadas que serían apoyadas mediante subvenciones públicas). En este segundo caso la localización y definición del tipo de planta a construir debería someterse a la aprobación de la Administración, para que la construcción de estas plantas sea ordenada y siguiendo una cierta planificación.

En el caso de Holanda el modelo se basa en las cooperativas, y las subvenciones para la inversión en las plantas (pueden alcanzar el 50%) se financian en parte con los impuestos ambientales que se recaudan. Dichos impuestos son pagados por los ganaderos que producen estiércol, por encima de una cantidad predeterminada (cuota). Dicha cuota se establece en función de los kilogramos de fosfatos (P_2O_5) por año.

Así cuando la producción de estiércol de una explotación no supera la cantidad de 125 Kg. P_2O_5 por hectárea y año, no se paga el impuesto. Se paga 0,25 florines por kilogramo de P_2O_5 en el intervalo de producción de estiércol comprendido entre 125 y 200 Kgs. de P_2O_5 por hectárea y año. El impuesto sube a 0,5 florines por kilogramo de P_2O_5 para la producción que excede los 200 Kgs. por hectárea y año de P_2O_5 . Las granjas sin tierra pagarán 0,5 florines por kilogramo de P_2O_5 producido.

La cuantía del impuesto se reduce a 0,25 florines por kilogramo de P_2O_5 cuando el ganadero puede justificar la firma de un acuerdo para vender el excedente de estiércol a un agricultor.

Para poder cumplir la regulación legal sobre el manejo del estiércol (que prohíbe la aplicación en ciertos períodos del año), se ha introducido una norma que obliga a los ganaderos a disponer de

una mínima capacidad de almacenamiento para el estiércol producido. Estas instalaciones de almacén de estiércol pueden ser individuales o cooperativas. La Administración también concede subvenciones para la instalación de las capacidades de almacenamiento.

En el caso de Dinamarca el esquema es parecido, pero el impuesto, en lugar de gravar la cantidad de P_2O_5 producido (estiércol), grava el exceso de densidad ganadera. Así, el estiércol que puede aplicarse es el equivalente al que producen 2, 3 unidades de ganado por hectárea en explotaciones de vacuno de leche y 1.7 unidades de ganado por hectárea en explotaciones de ganado porcino.

En definitiva, el desarrollo de una red de bancos de estiércol, a nivel local, en las zonas de gran concentración de sistemas intensivos de producción ganadera puede generar nuevas inversiones y actividades en el medio rural. Sin embargo, hay que señalar que cuando esta red de bancos de estiércol, cuyo objetivo es evitar la contaminación por exceso de producción de estiércol, sea financiada, aunque sea parcialmente, por los impuestos ambientales pagados por los ganaderos que ocasionan la contaminación (principio el que contamina paga), se producirá una disminución de las rentas de la ganadería intensiva, ya bastante penalizada por la reforma de la PAC. Ello agravaría la supervivencia de este tipo de sistemas ganaderos, de gran importancia en nuestro país.

La solución sería tratar de financiar esta red de plantas de tratamiento y procesado de estiércol, a través de fondos públicos, y sobre todo, mediante la venta de estiércol procesado a los agricultores que no disponen de abono orgánico. De este modo se obtendrían los resultados favorables sin la contrapartida de la pérdida de rentas de la ganadería intensiva.

•

2.2. La contaminación de las almazaras

Esta vía está relacionada con la implantación de medidas duras en determinados casos de grave contaminación. Por ejemplo, establecimiento de tasas a industrias agrarias contaminantes (contaminación puntual) o multas a aquellas actividades agrarias que no respeten ciertas normas o restricciones legales relacionadas con el medio ambiente. Este dinero podría ser utilizado para financiar programas medioambientales, investigaciones, proyectos piloto, etc.

Muchas industrias agrarias están localizadas en la zona de producción para abaratar los costes de abastecimiento de la materia

prima agraria. En algunos casos se trata de industrias contaminantes, que producen externalidades negativas en el medio rural sin ningún tipo de control. Además, el tipo de contaminación es puntual, de modo que es fácil identificar las fuentes de emisión de contaminación o de vertidos a los ríos, puesto que además no son muy numerosas.

Un caso típico es la contaminación de las almazaras. En Andalucía (principal zona productora de aceituna) se concentran un buen número de almazaras, que tradicionalmente vertían los residuos orgánicos (alpechín) a los ríos, provocando una grave contaminación. La imposición de algún tipo de canon de vertidos o de tasa por contaminación, permitiría, además de internalizar parcial o totalmente los costes ambientales, obtener unos ingresos que podrían destinarse a ciertos programas para mejorar los equipos e instalaciones de las almazaras al objeto de eliminar el vertido de los alpechines (balsas de decantación, torres de secado de los alpechines, etc.). También pueden destinarse a construir plantas de tratamiento de los residuos secos de los alpechines y utilizarlos para abonado orgánico.

De este modo un problema medioambiental puede convertirse en un generador de nuevas inversiones y actividades en el medio rural, a través de ciertas medidas, que además, permitirían reducir o eliminar la contaminación. El aumento del precio de la aceituna de molino percibido por el agricultor, como consecuencia de la finalización del período transitorio, permitiría absorber los cánones o tasas que acabarían trasladándose a un menor precio que las almazaras pagarían por la aceituna del agricultor.

Si el problema es muy grave como parece ser, y más en años de sequía como los que atravesamos, la actuación deberá ir por la vía legal, prohibiendo el vertido de los alpechines a los ríos, lo cual obligará a introducir cambios en las instalaciones de las almazaras y/o extractoras de orujo, pudiéndose establecer un sistema de subvenciones para las inversiones que las almazaras o extractores de orujo deberán realizar. En este caso no se trata de pagar una tasa, sino de la obligación legal de no verter los alpechines a los cauces de los ríos, lo cual obliga a realizar inversiones. Dichas inversiones, en la parte no subvencionada, deben ser financiadas por las almazaras a costa también de un menor precio pagado por la aceituna. Es decir, en una u otra opción, una parte de la internalización de la contaminación de las almazaras se traslada al precio percibido por el olivarero. Sin embargo, en este sector la disminución de precios es asumible, ya que los niveles de rentabilidad son elevados.

En el medio rural podemos encontrar otros ejemplos de contaminación puntual, provocado por las industrias de primera transformación de la materia prima (mataderos, industria conservera, bodegas, etc.). Las actuaciones en estos casos variarían en función de la gravedad de la contaminación, situación económica del sector, estructura del sector, etc. Pero su interés rebasa el ámbito puro de política medioambiental, ya que puede contribuir a generar inversión en el medio rural (ámbito del desarrollo rural).

3. EL BOSQUE COMO INVERSION DESCONTAMINANTE

Esta es una de las opciones más interesantes entre otras razones, porque no incrementa el gasto público. La idea se basa en aprovechar las posibilidades que ofrece la utilización de determinados instrumentos de la política de medio ambiente. Nos referimos, por ejemplo, al establecimiento de títulos (permisos) de contaminación comercializables.

Este instrumento se aplica desde 1.990 en EE.UU. para resolver el problema de la lluvia ácida, y su objetivo es reducir las emisiones de SO_2 (Searchinger 1992). En 1989, las 100 plantas energéticas de mayor tamaño en EE.UU., emitieron 16,5 millones de toneladas de SO_2 . La Ley que estableció el sistema de permisos comercializables, fija que la cantidad máxima de emisión en 1995 debe ser de 13,7 millones de toneladas, y en el año 2000 de 8,9 millones de toneladas.

Cada planta de energía debe controlar la cantidad total de contaminación (SO_2) que emite anualmente. Al final del año, la cantidad total de contaminación neta que produce una planta energética debe ser igual o inferior al total de títulos (permisos) de contaminación concedidos a dicha planta.

Cada planta energética recibe anualmente del gobierno un número determinado de títulos de contaminación. Dos plantas pueden comercializar títulos (una vender y otra comprar los títulos), firmando un acuerdo de compraventa por un año o para varios años, y lo remiten al Gobierno Federal, que debe aprobar la transacción, reduciendo el número de títulos a la que ha vendido y aumentando el de la que ha comprado. Los títulos se miden en unidades de emisión contaminante (toneladas de SO_2), y su precio lo determina el mercado (compradores y vendedores).

Este sistema puede aplicarse a otros procesos contaminantes, siempre que: 1.- puedan identificarse los contaminadores puntua-

les. 2.- número de contaminadores limitado y 3.- Fácil medición y control de la emisión.

En concreto, podría utilizarse para reducir las emisiones de CO₂ (calentamiento del planeta y efecto invernadero). Así en la UE se está discutiendo la posibilidad de implantar un impuesto (tasa ecológica) que grave las emisiones de CO₂. De hecho seis países comunitarios (Bélgica, Alemania, Italia, Luxemburgo, Holanda y Dinamarca) se han negado a ratificar la Convención de Río sobre cambio climático, mientras la UE no apruebe una tasa ecológica sobre las emisiones de CO₂.

La idea que se plantea consiste en que bien a través del establecimiento de títulos comercializables, bien a través del establecimiento de un impuesto a las emisiones de CO₂, es posible incluir la repoblación forestal como inversión descontaminante (absorción de las emisiones de CO₂).

En efecto, en el primer caso, la contaminación (emisión de CO₂) producida por una empresa puede entenderse en el sentido de emisión neta total. La emisión neta total sería igual a la emisión de CO₂ de la empresa, menos el CO₂ absorbido por una plantación forestal creada por dicha empresa. En el segundo caso, el impuesto podría quedar exonerado si la empresa realiza una plantación forestal que reduzca su emisión neta total de CO₂ a un nivel determinado (es decir el impuesto puede pagarse en dinero ó en especies, siendo la especie la plantación forestal).

Dichas plantaciones forestales deberían hacerse bajo la supervisión y aprobación de la Administración, pudiendo incluso ser ésta la que gestione las plantaciones.

El único problema técnico que debe resolverse es la estimación de la cantidad de CO₂ absorbido por cada tipo de plantación forestal, cuestión que no debería plantear mayores dificultades.

De este modo las empresas contaminantes podrían contribuir a la repoblación forestal del país. Esta inversión en el sector forestal, con fines medioambientales, podría constituir otro punto de apoyo interesante para el desarrollo rural de ciertas comarcas.

Puede parecer algo lejano, pero es posible que la UE presione a corto o medio plazo para que algún tipo de medida sea adoptada a nivel comunitario para reducir las emisiones de CO₂. El que la reducción se realice mediante cambios tecnológicos en las empresas contaminantes o mediante plantaciones forestales o una combinación de ambas, dependerá de los costes y eficiencia de ambas vías en cada caso.

4. LA FILIERE AGRO-ENERGETICA: LOS BIOCARBURANTES

La idea central consiste en utilizar los excedentes agrícolas para reducir el déficit energético de la comunidad. La biomasa ofrece un importante potencial a explotar, y la biotecnología, a través de la ingeniería de enzimas, está aportando nuevas tecnologías para la conversión de la biomasa.

Uno de los métodos para transformar la biomasa consiste en hacer trabajar a ciertos microorganismos, por vía húmeda, para conseguir la degradación de la biomasa en productos carburantes. Así se puede obtener etanol mediante la fermentación de azúcares bajo la acción de ciertas levaduras. Estas levaduras pueden producirse a través de técnicas de ingeniería genética.

La biomasa utilizada para obtener etanol, el nuevo alcohol-carburante, puede proceder tanto de cultivos y residuos ricos en almidón (trigo, maíz, patata) o en azúcar (remolacha, caña de azúcar, frutas), como de materiales ligno-celulosos.

El etanol tiene dos utilizaciones posibles. En primer lugar, puro, como carburante líquido para automóviles, en cuyo caso los motores de los coches precisan modificaciones importantes. El caso más conocido de este tipo de utilización se ha producido en Brasil, en el marco de un ambicioso plan nacional "Proalcool" que ha permitido la fabricación de 110 millones de hectolitros de etanol a partir de caña de azúcar. En la actualidad el 20% del parque de automóviles está equipado con motores adaptados a la utilización de bioetanol. Sin embargo, el ritmo del programa se paralizó en gran medida a partir de 1986, como consecuencia de la fuerte bajada de los precios del petróleo.

En segundo lugar su otro uso es como aditivo de la gasolina, para aumentar su índice de octano, y en sustitución del plomo (la gasolina con plomo produce graves problemas de contaminación). En los EE.UU., el plan "gashol" ha permitido la fabricación de 20 millones de hectolitros de etanol a partir de 5 millones de toneladas de maíz. Este etanol se incorpora a la gasolina en una proporción del 10%. La gasolina con etanol como aditivo se vende a precios competitivos gracias a diversos incentivos fiscales (reducción de los impuestos federales). Justamente el problema del bioetanol es su precio de coste, demasiado elevado en comparación con el que tienen otros aditivos derivados del petróleo.

La Comunidad Europea aprobó en 1985 una Directiva por la que se establecía un período para implantar la gasolina sin plomo en la CEE. Esta Directiva reavivó el debate sobre el bioetanol, que ya se había iniciado a finales de los años setenta, como consecuencia de las fuertes subidas de precio del petróleo. La Directiva 85/210/CEE establecía que la gasolina sin plomo debía introducirse en la CEE a partir de 1989.

Los elementos catalíticos destinados a reducir las emisiones contaminantes de los motores de gasolina, no resisten las trazas de plomo, y por tanto la gasolina no puede tener la más mínima proporción de plomo. El plomo es necesario para aumentar el índice de octano (de 92 a 98) y aumentar las propiedades de auto-inflamabilidad de las gasolinas. Sin plomo, los motores aumentarían el consumo de gasolina entre un 6% y un 9%. Para evitar esta situación, se decidió en la Directiva mencionada, que la gasolina sin plomo debería conservar, como mínimo, un índice de octano de 95. Para llegar a este nivel, la primera solución es realizar un proceso de "sobrerrefinado" que permitiría pasar de una gasolina de 92 octanos a una de 94 octanos, sin que con la tecnología actual se pueda pasar de 94 octanos con esta operación. Para pasar de 94 octanos a 95 octanos, debe recurrirse a la utilización de aditivos que aumentan los octanos de la gasolina. Se trata de los componentes oxigenados (alcoholes o éteres), entre los cuales está el etanol.

Sin embargo, y como ya hemos comentado, el principal problema de la producción de bioetanol en la CEE, es el elevado coste de las materias primas agrícolas necesarias para su fabricación, y la competencia en el mercado de otros aditivos derivados del petróleo.

En cualquier caso la producción de bioetanol es una de las posibilidades que más interés han despertado en la CEE, como vía de utilización de la producción agraria con fines no alimentarios. A nivel técnico, en lo que a su empleo como aditivo de la gasolina se refiere, las ventajas relativas de la utilización de bioetanol frente a la de otros aditivos han sido ampliamente difundidas, y son básicamente de tipo ambiental. Sin embargo, la experiencia práctica de los Estados Unidos y las consideraciones teóricas (así como los trabajos experimentales) de la UE indican claramente, que a cualquier nivel predecible de precio del petróleo —y de precios de los productos agrarios incluso en los EE.UU.— no existe un argumento puramente económico a favor del bioetanol. Por consiguiente, toda decisión encaminada a potenciar las nuevas inversiones necesarias para producir bioetanol en la UE, será esencialmente política.

Según previsiones de la Energy Technology Support Unit de Harwell, Inglaterra, la penetración de la gasolina sin plomo en la UE podría no ser superior al 50 ó 70% a fines de los noventa. Ello podría representar unas necesidades de 6,0 millones de toneladas de octano adicional. Pero como se indicó anteriormente, la mayor parte de esta demanda potencial será cubierta por las refinerías mediante la mejora de la gasolina, así como a través de la incorporación de oxigenados procedentes del combustible fósil.

Los análisis económicos del empleo de bioetanol como aditivo para generar octanaje en la gasolina, parecen bastante claros. Un informe reciente del Ministerio de Agricultura de los Estados Unidos¹ indica que, incluso con el maíz a mucho menos precio que el trigo de la Comunidad, fue necesario conceder una importante subvención a la gasolina que contenía un mínimo de un 10% de bioetanol, en forma de exención parcial de los impuestos federales sobre la gasolina (a la que se suma en más de la mitad de los cincuenta estados, exenciones adicionales, de cuantía variable, en los impuestos estatales). A este tipo de ayuda, que entre 1983 y 1991 - fecha en la que el plan llegó a su fin- ha costado al presupuesto federal 3.000 millones de dólares, se ha de añadir el coste de las subvenciones destinadas a investigación y desarrollo, desgravaciones fiscales a inversiones especiales y avales de préstamo para la construcción de fábricas.

Según la materia prima utilizada, el coste de producción de bioetanol en la UE se sitúa dentro de un intervalo que va de 49 a 63 Ecu/hl. Estos valores son claramente superiores a los correspondientes a los aditivos obtenidos del petróleo, que por tanto compiten con ventaja con el bioetanol, según se desprende de los datos manejados por la Comisión de la UE.

Los rendimientos en hectolitros de bioetanol por hectárea de los diferentes cultivos que pueden utilizarse es un elemento determinante, que concede una clara ventaja a la remolacha, y ello a pesar de que la remolacha tiene un menor rendimiento en alcohol que los cereales y la patata. Sin embargo, los cereales, además de una buena tasa de conversión en alcohol, presentan la enorme ventaja de que su fermentación permite obtener una serie de subproductos altamente proteínicos, de gran interés para la alimentación animal (productos

¹ Fuel ethanol and agriculture: an economic assessment, *Agriculture Economic Report* No. 562, Oficina de Energía USDA, Washington DC, Agosto 1992.

más baratos que los alimentos proteínicos clásicos utilizados en los piensos). Las dos filières energéticas, remolacha y cereales, pueden ser pues concurrentes. Por el contrario, aunque algunos países como Italia, Francia y especialmente España hayan desarrollado la producción de etanol a partir del vino (nuestro país produce 1,4 millones de hectolitros de etanol vínico por año), se aprecia claramente según los datos aportados, que la filière vitícola es demasiado cara para la producción energética, y debe descartarse a esos fines.

Podría argumentarse sin embargo, que la continua reducción del precio de intervención de los cereales, como consecuencia de la Reforma de la PAC, junto con las limitaciones adicionales impuestos a las compras de intervención de los cereales, proporcionarían a los productores de bioetanol una materia prima cada vez más barata, lo que les permitiría vender su producto a menor precio. Sin embargo, *la experiencia americana demuestra que el precio de los cereales nunca será tan bajo como para prescindir en alguna medida de la subvención.* Por otra parte, la aparición de una industria nueva tan importante como ésta, podría, cuando la necesidad de una capacidad de producción regular sea mayor y más apremiante, provocar el incremento de los precios. Los estudios del Ministerio de Agricultura de los EE.UU. indicaron que una importante expansión de la producción de bioetanol contribuiría a elevar los precios del maíz como consecuencia del crecimiento de la demanda del sector.

Las compañías petroleras no están de acuerdo en comprar productos subvencionados, con la precariedad que implica siempre un sistema de subvenciones, y que además presentan todavía algunos inconvenientes técnicos.

Los industriales del sector alimentario consideran que incluso en el supuesto de que ellos pudieran comprar los cereales comunitarios a precios internacionales, no invertirían en plantas de producción de bioetanol, a menos que consiguieran un acuerdo con las compañías petroleras para garantizar la salida comercial del bioetanol y una cobertura financiera a medio plazo, como manifestó el presidente del Grupo Ferruzzi, uno de los grandes grupos alimentarios, que estaba interesado en la producción de bioetanol. La probabilidad de firmar estos acuerdos es pequeña, con lo cual es difícil que el sector de bioetanol pueda desarrollarse a una escala significativa.

Sin embargo, consideramos que, independientemente de lo firmes que puedan ser los argumentos económicos contrarios al establecimiento de un sector subvencionado del bioetanol, la presión

ejercida por algunos Estados Miembros en su defensa es suficientemente fuerte como para tenerse en cuenta.

En Francia, por ejemplo, se han llevado a cabo numerosas investigaciones, con patrocinio oficial y semioficial, para analizar esta forma especial de utilización de los cereales y remolacha y evaluar el presupuesto necesario para su subvención. Como Lee ha indicado en su reciente "FAST Occasional Paper"², Francia no sólo abarca el 30% de las áreas productoras de cereales de la U.E., sino que cuenta con la mayor reserva (6 millones de hectáreas) de terrenos de Clase 1 y Clase 2 que en la actualidad no se cultivan. Si los ingresos por exportación de trigo se van a reducir debido al recorte del mercado, la necesidad de incentivos que compensen las pérdidas en los ingresos por exportación es evidente.

En Francia, el país de la UE que más ha avanzado en la producción de biocombustibles, se sigue un sistema de incentivos basado en la exención fiscal para los biocombustibles. En la actualidad la tecnología más utilizada es la producción de bioetanol para mezcla con la gasolina, o la producción del ETBE (éter adaptado para carburante que se obtiene por reacción del etanol con el isobuteno), a partir del trigo o remolacha.

También se ha avanzado en la utilización de aceites vegetales en los motores diesel, sometiendo al aceite a un proceso de hidrólisis de los enlaces ester de los triglicéridos. Así, cerca de París, funciona ya una planta que produce 25.000 Tm. de este nuevo biocombustible (DIESTER) obtenido a partir del aceite de colza. El proceso es rentable gracias a las exenciones fiscales del diester frente al gas-oil derivado del petróleo.

Estas industrias de producción de biocombustibles se han visto potenciadas por la reforma de la PAC, ya que ésta obliga al abandono (retirada) del 15% de la superficie de cereales y oleaginosas, pero permite que en esta superficie se cultiven remolacha, cereales, oleaginosas, etc., destinados a industrias no alimentarias. La remolacha no recibe ayuda a la hectárea, pero los dos últimos cultivos pueden percibir la ayuda por ha. de la reforma de la PAC.

En España se han realizado diversas investigaciones pero todavía no se han dado los pasos para el necesario desarrollo industrial, y el establecimiento de las correspondientes exenciones fiscales para mejorar la competitividad de estos biocombustibles frente a los

² Lee. *The impact of technology on the alternative uses of land*. Comisión de las Comunidades Europeas. Abril 1986

combustibles fósiles. En Andalucía existen interesantes perspectivas para aprovechar el 15% de tierras retiradas de buena calidad, mediante el cultivo de girasol para producir biodiesel. La Cooperativa El Tejar está tratando de poner en marcha este tipo de industria de biocombustibles.

5. LA FILIERE AGRO-QUIMICA: LOS PRODUCTOS BIODEGRADABLES

Aunque para determinados procesos se precisa un elevado grado de pureza y ciertas características específicas, la mayor parte de las materias primas que pueden utilizarse como sustratos en un proceso biotecnológico, son, en general, intercambiables. En este sentido la elección final viene condicionada en gran medida por los precios relativos de las distintas materias primas. Hasta el presente, los precios relativos han jugado a favor del petróleo, pero las materias primas agrícolas, poseen ciertas ventajas, en especial, en lo que respecta a su carácter de recurso renovable y a su aportación a la protección y mejora del medio ambiente.

En la búsqueda de una fuente agrícola de hidratos de carbono, las dos filières concurrentes son la de la sacarosa de la remolacha azucarera y la del almidón de los cereales o patata. Cada una ofrece sus ventajas, y aunque a veces pueden sustituirse una por otra, también pueden en otras ocasiones complementarse para competir más eficazmente con los productos derivados del petróleo.

5.1. La filière almidón

Las materias primas agrícolas ricas en almidón y que constituyen el punto de partida de esta filière son: maíz, trigo, arroz y patatas. Por vía húmeda o vía seca, se separan las proteínas, grasas y celulosa, a fin de extraer el jarabe de almidón, producto base de todas las transformaciones biotecnológicas que pueden darse. De 100 kg de maíz se obtienen, aproximadamente, 63 kg de almidón.

El almidón y sus derivados como la isoglucosa, el sorbitol o el manitol se destinan, además de la industria de alimentación, a las industrias textil, papelera, farmacéutica y química.

Las aplicaciones del almidón en la industria química son múltiples y la amplitud de sus posibilidades es difícil de definir. Las esti-

maciones son arriesgadas ya que el éxito del almidón en esta industria depende muy directamente del precio de los productos derivados del petróleo, a los cuales el almidón y sus derivados pueden sustituir.

La introducción del almidón en la fabricación de polímeros sintéticos se remonta a los años en que se produjo la crisis del petróleo. En la actualidad el auge de este tipo de plásticos se debe a su carácter biodegradable cosa que no ocurre con los plásticos derivados del petróleo. Esta característica es muy importante desde una perspectiva de la protección del medio ambiente.

Existen otros usos medio ambientales para los polímeros sintéticos en cuya producción interviene el almidón. El desarrollo de films plásticos biodegradables, la fabricación de productos fitosanitarios, la producción de adhesivos o el tratamiento de aguas residuales son algunos de los ejemplos en los que el almidón interviene como elemento activo.

En España existen varias feculeras que obtienen almidón de la patata en Castilla-León, y una fábrica de gran capacidad que produce almidón a partir del maíz y que está localizada en Zaragoza (Campo-Ebro Industrial). Esta fábrica se abastece del maíz producido en el Valle del Ebro, aunque también importa de los EE.UU.

5.2. La filière azúcar

Si, al igual que en el caso del almidón, uno de los elementos determinantes para el desarrollo de procesos industriales que utilicen azúcar como materia prima es el precio de dicha materia prima, todavía deberán conseguirse importantes progresos tecnológicos antes de que la sacarosa pueda realmente ser competitiva con los productos derivados del petróleo. Existen muchas posibilidades de obtener productos derivados de la sacarosa (se habla de muchos miles), pero en la actualidad sólo un centenar están siendo objeto de investigación y de eventuales desarrollos.

Una de las prioridades para los investigadores es la de transformar los derivados de la sacarosa en moléculas más simples que puedan servir de material de base para la industria química. Si ello se consiguiera, entonces desde el punto de vista tecnológico, la sacarosa podría jugar un papel equivalente al que actualmente juegan las naftas. Por el momento, las salidas comerciales de la sacarosa

dependen, en gran medida, del valor que pueda añadir a los productos en cuya producción interviene.

Una de las cualidades más notables de la sacarosa es la de la biodegradabilidad, de modo que independientemente de su costo, tanto el azúcar como el almidón presentan sobre el petróleo la ventaja de ser más apropiados desde la perspectiva del medio ambiente.

El azúcar tienen una amplia gama de usos industriales no alimentarios que son específicos, especialmente cuando se utiliza como auxiliar. Las cantidades de azúcar así consumidas no son muy importantes, pero si son muy variadas destacando la utilización en la producción de colágenos, detergentes, cosméticos, explosivos, pesticidas, curtido de cuero, protección de la madera, conservantes, etc.

Mientras que en la actualidad el monopolio tradicional del azúcar como materia prima para la industria de la alimentación ha terminado, como consecuencia de la aparición de los nuevos edulcorantes, más eficaces, más baratos y más específicos, la industria azucarera trata de ampliar las posibles salidas comerciales no alimentarias del azúcar. Sin embargo, desde hace unos años se observa en la UE la tendencia inversa. Así el consumo industrial no alimentario del azúcar ha pasado de unas 100.000 toneladas a finales de los años sesenta a unas 65.000 toneladas aproximadamente a mediados de los años 80. Esta disminución se explica, en parte, por el fuerte incremento del precio del azúcar en la UE, mientras que en el mercado mundial no hacía más que disminuir.

Para sustituir a los derivados del petróleo, el azúcar se encuentra casi siempre en posición de debilidad. Los rendimientos de los procesos basados en el petróleo como materia prima, aunque bastante contaminantes, son muy elevados, mientras que la reducción del azúcar, rico en oxígeno provoca un desprendimiento de gas carbónico y la formación de agua, cuya eliminación reduce notablemente los rendimientos del proceso.

Sin embargo mientras en EE.UU. y Japón la biotecnología industrial se está desarrollando con rapidez, en la UE se aprecia un cierto retraso en el desarrollo de las nuevas técnicas, como consecuencia de los elevados precios de las materias primas que sirven de base a dichos procesos de la biotecnología industrial.

Los precios mucho más altos del azúcar en la UE respecto a los que se pagan fuera de la UE, explica porque se ha producido una clara disminución en la utilización de azúcar en las 53 industrias de

fermentación, que produce cerca de 93 productos distintos. En efecto, la fermentación de productos químicos se ha desplazado, en parte, a países fuera de la comunidad, ya que así pueden adquirir las materias primas agrarias a mucho menor costo. Así Austria pasó de suministrar en 1976 el 15% de la demanda comunitaria de ácido cítrico, a suministrar el 25% en 1986. Del mismo modo, la producción comunitaria de ácido láctico, se ha reducido notablemente, mientras que países como Suiza, Austria, Finlandia, Suecia y Noruega han aumentado sus exportaciones a la CEE debido al bajo precio que pagan por la materia prima.

6. LAS REFINERIAS AGRICOLAS (BIO-REFINERIAS)

Los sistemas tradicionales de recolección mecanizada de los cereales, están pensados básicamente para la cosecha de grano, dejando en el campo el resto de la planta que a veces es quemada sobre el terreno y otras recogida mediante hileradoras y empacadoras. Sin embargo, no sólo el grano de cereal puede utilizarse para pasta de papel, materiales absorbentes, plásticos biodegradables, etc.

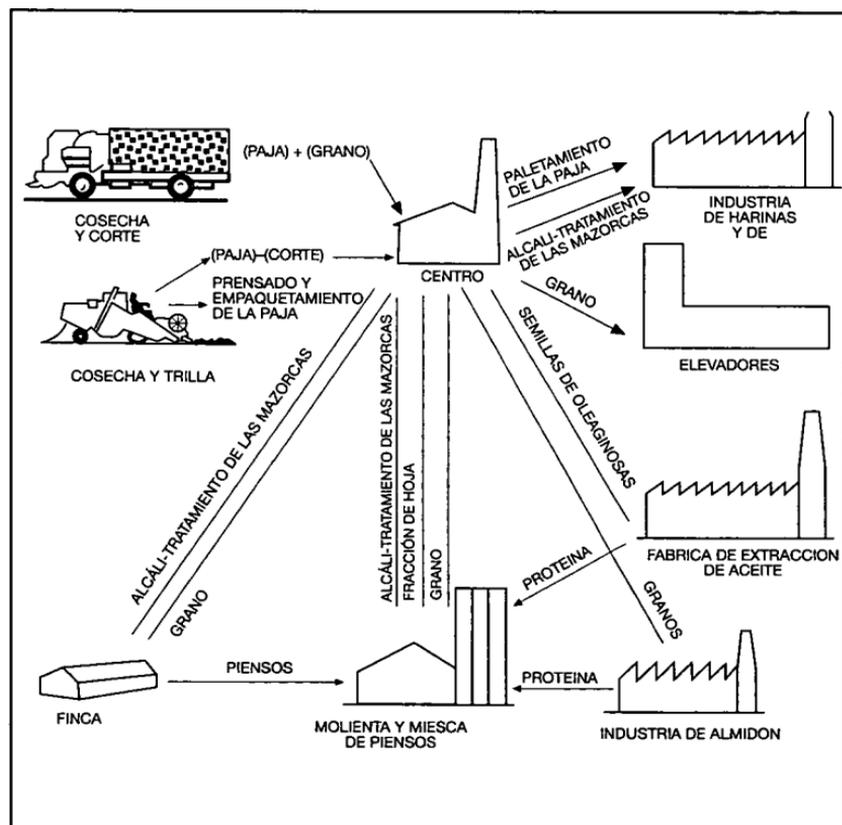
Determinadas investigaciones están desarrollando cosechadoras que permitan recolectar la planta completa y no sólo el grano. Posteriormente la planta de cereal es sometida a diversos procesos de fraccionamiento, o cracking del cereal, similar al cracking del petróleo. Al analizar la posible utilización integral de los cereales surge la tentación comparar la situación con el proceso que se sigue en el caso del petróleo. Al igual que el cultivo del cereal, el petróleo contiene una amplia gama de componentes químicos. Una de las características de las refinerías de petróleo es que todos los componentes son aprovechados de forma óptima. Nada se desecha. También se caracterizan las refinerías, por el alto grado de flexibilidad tanto técnica como económica. La proporción entre los distintos productos puede ser fácilmente modificada de acuerdo con la evolución de la demanda, y de los precios relativos de los distintos productos obtenidos del petróleo.

Este paralelismo ha servido a los investigadores daneses Rexen y Muck para establecer el concepto y el término de refinería agrícola, como una fórmula para coordinar la oferta de los agricultores y la demanda de las industrias, resolviendo de este modo el problema de la garantía de suministro en cantidad, calidad y tiempo de materia prima agrícola para las industrias. Se trata de desarrollar

estas refinерías agrícolas como mecanismo intermediario entre agricultores e industrias, que permitan la utilización de productos agrícolas durante todo el año (combinación de distintos cultivos), y que realicen la recolección de la planta entera.

En la refinería agrícola se consumen todos los componentes de las plantas, obteniéndose alimentos, piensos para la alimentación animal, y productos industriales no alimentarios como productos químicos, fibras, etc.

GRAFICO 1
El concepto de refinería agrícola



En el Gráfico 1 se puede observar el concepto de refinería agrícola de Rexen y Munck (1986). Según estos autores las refinерías

agrícolas deben permitir la misma flexibilidad productiva que en el caso del petróleo. En opinión de estos autores, el establecimiento de este tipo de refinería agrícola como eslabón intermedio entre la agricultura y la industria es, claramente, una condición necesaria para que la industria europea de la Biotecnología pueda en el futuro, disponer de una oferta segura de materias primas agrícolas.

En dichas refinerías se cumplirían varias funciones entre las que destacan, concentración de la oferta, secado y almacenamiento de los productos y preparación y cracking de los productos agrarios (fraccionamiento) según las necesidades industriales, proporcionando de este modo un vegetal bruto refinado, que sería una materia prima directamente utilizable por la industria.

Con este tipo de instalaciones podría resolver uno de los problemas que más ha dificultado la utilización de maíz producido en la UE por los fabricantes de almidón. En efecto, la dimensión de las explotaciones y las condiciones en las que se efectúa la recolección ha constituido, normalmente, un grave handicap para la utilización de maíz producido en la Comunidad, frente a la utilización de maíz importado.

El esquema de funcionamiento de las refinerías agrícolas, de las que ya se han realizado ensayos en varios países, destacando los de Suecia y Dinamarca, consiste en situar una instalación de carácter local en el centro de una zona agrícola (tratando de disminuir los costes de transporte), y concentrar en dicha instalación la cosecha que será recolectada mediante un equipo de maquinaria, que permite recolectar la planta entera. Posteriormente la planta es separada en tres fracciones: el grano, las hojas y los tallos. Cada parte recibe un tratamiento distinto, de cara a su futura utilización y los productos pretratados son entregados a una fábrica central, que se encarga de repartirlos a fábricas de almidón, papel, etc. que están asociadas a la central.

Una refinería de este tipo puede tener una capacidad de 10.000 toneladas de grano de cereal por campaña (unas 2.000 hectáreas) y de 10 a 15.000 toneladas de paja, pero podría tratar también otro tipo de cosechás. La lista de productos agrícolas que podrían entregarse a la refinería es amplia: trigo, cebada, arroz, colza, avena, maíz, girasol, leguminosas, alfalfa, etc. De estos cultivos, podrían obtenerse en la refinería, los siguientes productos finales, con los destinos correspondientes:

Granos de trigo y arroz para la alimentación humana

Molinos y harineras

CUADRO 1

Input/output de las Bio-refinerías

Productos	Destino
Granos de cebada y avena para la alimentación animal	Fabrica piensos compuestos. Explotaciones ganaderas
Granos de cebada cervecera	Fábrica cerveza
Semillas	Explotaciones agrícolas
Granos de colza y girasol	Extractor de aceites
Pellets de paja o forraje	Explotaciones ganaderas
Maíz	Fab. almidón, cerveza, jarabes
Granos de trigo para industria no alimentaria	Fab. almidón, jarabes
Pellets energético	Utilización en la explotación para calefacción local
Paja	Pasta de papel, fábrica de paneles y aglomerados

Algunos expertos, consideran incluso necesario dar más pasos y conciben lo que podríamos considerar las refinerías agrícolas de segunda generación. Estas refinerías deberían proporcionar un tratamiento específico, como la extracción de la materia prima directamente útil para los almidoneros o para las harineras, separando los subproductos que se obtienen por lo general en estas industrias. De este modo, sólo la parte rica en almidón se transportaría a las almidoneras, tratándose la parte restante en la zona de origen, y destinándose a las industrias de alimentación animal. Podría incluso pensarse en integrar, dentro de la refinería, una pequeña fábrica de almidón que podría producir almidón para un uso específicamente no alimentario.

Contra estas fórmulas pueden también levantarse críticas como la de los fabricantes de almidón, desposeídos de las rentas que obtienen con los subproductos, o las de los agricultores no contentos con que se les prive de su paja para el ganado de la explotación. Introducir una mayor racionalidad para aprovechar mejor la producción agrícola, no es más que una idea, y sólo la experiencia podrá demostrar la viabilidad técnica y económica de una transformación

cuyo objetivo es dotar de una mayor flexibilidad al aparato de producción agro-industrial.

En el estudio citado de REXEN y MUNCK se realiza un estudio económico comparado de cuatro casos, que resumimos a continuación por su evidente interés, aunque se trata de cifras del año 1988. Los cuatro casos se definen de la siguiente manera:

- Caso I. Explotación autosuficiente en maquinaria con recolección mecanizada tradicional del grano y sin aprovechamiento de la paja.
- Caso II. Explotación autosuficiente en maquinaria con recolección mecanizada tradicional del grano y con venta de la paja.
- Caso III. Explotación que contrata la maquinaria, con recolección mecanizada tradicional del grano y con venta de la paja.
- Caso IV. Explotación que contrata la maquinaria y con recolección mecanizada no tradicional que permite cosechar la planta entera. La refinera agrícola local contrata con 25 explotaciones de 100 hectáreas de media (2.500 has).

En el Cuadro 2 se resumen los resultados:

CUADRO 2

Cuatro casos de Bio-refinerías

Coronas Danesas 1988	I D Kr/Ha	II D Kr/Ha	III D Kr/Ha	IV D Kr/Ha
Ingresos totales	5434	6578	6578	6578
Grano.....	5434	5434	5434	5434
Paja.....	—	1144	1144	2819
Gastos totales	2502	3382	2548	2653
Gastos fijos	2096	2156	1345	595
Gastos variables	406	1226	1203	2058
Excedente neto	2932	3196	4030	5796

FUENTE: REXEN y MUNCK

Los datos del Caso IV se han obtenido de una instalación local de Dinamarca (Vind 1983). La conclusión a la que llegan los autores es que la recolección integral de la planta entera permite aumentar la rentabilidad y disminuye los costes de producción de los cereales, permitiendo absorber, incluso, descensos en los precios agrarios. La instalación de refineras agrícolas tiene pues, entre otros elementos positivos, el de abaratar los costes de producción, y

mejorar la competitividad de los cereales, lo cual incrementaría las posibilidades de que la industria no alimentaria utilizara la producción excedente de cereales, beneficiando tanto a los agricultores como a los industriales de la UE.

7. CONCLUSIONES

Los requerimientos medioambientales de las sociedades modernas ofrecen interesantes oportunidades para promover el desarrollo de la industria medioambiental en el medio rural.

Estas industrias son de tres tipos: 1) industrias o instalaciones medio ambientales para reducir o eliminar la contaminación producida por actividades agrarias o de transformación de productos agrarios; 2) instalaciones descontaminantes para reducir o eliminar la contaminación producida por actividades no agrarias (depuradoras de aguas residuales, tratamientos de residuos sólidos urbanos, plantaciones forestales para reducir las emisiones de CO₂; y 3) industrias que obtienen productos no alimentarios que presentan notables ventajas medio ambientales (biocarburantes, plásticos biodegradables) a partir de materias primas agrarias.

En cuanto a las primeras, las industrias medio ambientales propiamente dichas, su implantación no está exenta de dificultades. En primer lugar dada la naturaleza difusa de la contaminación producida por la agricultura, no es fácil determinar los responsables de la contaminación y evaluar su cuantía. Cuando se trata de contaminación de industrias agrarias es más fácil ya que suele tratarse de una contaminación puntual (vertidos a los ríos, emisiones a la atmósfera etc.). En segundo lugar, y por regla general, la contaminación rural a diferencia de la urbana no se ha considerado de especial gravedad, con lo cual el estado de la tecnología que evite o elimine la contaminación producida en el medio rural no está muy desarrollada. El caso de los alpechines es un ejemplo bien claro. Hay un notable déficit de investigación para lograr avances tecnológicos en las almazaras, que permitan resolver este grave problema de contaminación.

En tercer lugar una parte considerable de los equipos descontaminantes se producirán en fábricas localizadas fuera del medio rural, de modo que en éste sólo se producirán las actividades de servicios (instalación y mantenimiento).

Por último, quizá el mayor problema es que la condición necesaria para que este tipo de industrias ambientales se desarrollen es la promulgación de normativas que obliguen a internalizar las externalidades ambientales negativas (regulación legal de los vertidos o incluso prohibición, establecimiento de cuotas, impuestos a las empresas contaminantes, normas de aplicación y manejo de estiércol, etc.).

La aplicación de estas normativas supondrá normalmente una pérdida de renta agraria, sector que atraviesa ya una notable crisis de rentabilidad. En efecto, la agricultura es un sector que se acerca bastante al modelo de competencia perfecta, es decir es precio aceptante. Ello implica que difícilmente podrá trasladar los incrementos de costes provocados por la internalización, a los consumidores, y por tanto, deberá absorber dichos incrementos. En la situación actual pocos sectores agrarios podrían soportar estas nuevas cargas, siendo el aceite de oliva (almazaras) una de las excepciones. En la mayoría de los casos el balance podría ser negativo, ya que estaríamos promoviendo el desarrollo rural (industria ambiental en el medio rural), a costa del empobrecimiento de los agricultores o incluso de la inviabilización de ciertos subsectores productivos.

Por ello, para que el balance final sea positivo es fundamental que el proceso de internalización se realice de manera que no provoque pérdidas de renta en el correspondiente sector productivo o éstas sean mínimas. Por ejemplo, una parte de los costes deberían ser asumidos por el presupuesto público en forma de subvenciones para la instalación de equipos o plantas descontaminantes.

En cuanto al segundo tipo de instalaciones los problemas son mucho menores, ya que la depuración de las aguas residuales de las poblaciones rurales viene impuesta por la correspondiente normativa de la UE, y además debe ser financiada por fondos públicos existiendo ya en España un Plan de la Calidad del Agua, que establece un calendario para la inversión en depuradores en los distintos municipios, incluidos los rurales. En cuanto al fomento del desarrollo forestal como "planta descontaminante natural" en el medio rural (absorción de CO_2), tampoco se presentan problemas ya que se trata de internalizar las externalidades ambientales positivas de la producción forestal, lo cual beneficiará la extensión de este tipo de producción, contribuyendo así al desarrollo del medio rural.

En lo que respecta al tercer tipo de industrias, la principal dificultad es la actual estructura de precios relativos entre los productos derivados de las materias primas agrarias (que presentan ventajas ambientales) y sus competidores, los productos derivados del petróleo, mucho más barato (aunque sin ventajas ambientales). Mientras se mantenga esta estructura de precios, será difícil que la industria que aprovecha la materia prima agraria con fines no alimentarios se desarrolle a gran escala. Algunos expertos consideran que para que esto ocurriera el precio del petróleo debería ser superior a los 50 dólares el barril, incluso considerando los precios internacionales (más bajos que los de la UE) de los productos agrarios.

Otros expertos consideran, sin embargo, que si en los precios de los productos derivados del petróleo se internalizaran los costes ambientales y el hecho de que el petróleo es un recurso no renovable que se agotará algún día, entonces los precios de los productos obtenidos con materias primas agrarias serían competitivos con respecto a los de los productos derivados del cracking del petróleo. Sin embargo, este debate no deja de ser, por lo menos hasta la fecha, un debate meramente académico, y sin proyección en la vida real.

La reforma de la PAC, sin embargo, está suponiendo un cierto empujón para desarrollar este tipo de industrias agrarias no alimentarias. Y ello por dos razones. La primera por la reducción de los precios de los productos básicos (cereales). La segunda para dar una utilidad al 15% de la superficie retirada de grandes cultivos herbáceos, ya que los cultivos que se destinan a la industria no alimentaria pueden cultivarse en ese 15% de superficie, y además no se contabilizan para realizar el balance de la superficie subvencionada respecto a la superficie de referencia. En Andalucía, con más de 100.000 hectáreas retiradas de excelente calidad, podría pensarse en incentivar un programa de estas características, contribuyendo así al desarrollo rural. Algunos estudios y tentativas en esta dirección ya se han iniciado.

BIBLIOGRAFIA

BOON, A. (1993): *The Economic Feasibility of a Whole Crop Biorefinery System*. Institute of Agricultural Economics. Copenhagen.

- BREMEN, L.V. (1988): "The Uses o biomass for the production of Bulk Chemicals". Commission of the European Communities.
- DUBGAARD, A. (1990): Danish Policy measures to control agricultural impacts on the environment. Report to the Tenth Session of the FAO/ECE Working Party on Agrarian Structure and Farm Nationalization. Wageningen. February.
- FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, J. (1994): Cultivos energéticos para la Península Ibérica, en: Los cultivos no alimentarios como alternativa al abandono de tierras. Serie Técnica nº 8. Editorial Agrícola Española.
- GRONTMIJ, N.V. (1991): Dutch approaches to the management of pollution from intensive livestock production in Towards Sustainable Agricultural Development edited by M.D. Young. Belhaven Press. London.
- LEE, J. (1986): The impact of technology on the alternative uses for land. Commission of the European Communities.
- NEVILLE-ROLFE, E. and CASPARI, C. (1988): Potential for change in the use of land in the European Community for non-food purposes up to the year 2000. FAST Occasional Papers. Commission of the European Communities.
- POITRAT, E. (1994): Estrategias para introducir el bioetanol en el mercado de los carburantes: el caso de Francia en: Los cultivos no alimentarios como alternativa al abandono de tierras. Serie técnica, nº 8. Editorial Agrícola Española.
- RAINELLI, P. (1991): Intensive livestock production in France and its effects on water quality in Brittany in Towards Sustainable Agricultural Development edited by M.D. Young. Belhaven Press. London.
- REQUILLART, V. (1992): Cambio tecnológico y usos no alimentarios de los productos agrícolas: el complejo agro-químico. En: El sistema agroalimentario ante el mercado único europeo. M. Rodríguez Zúñiga ed. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Nerea.
- REXEN, F. and MUNCK, L. (1991): Cereal Crops for industrial use in Europe. Report prepared for the Commission of the European Communities.
- SUMPSI, J. M^a. (1991): Utilización no alimentaria de productos agrícolas y otras alternativas en el medio rural. No publicado. Mayo. Banco Crédito Agrícola.

- SUMPSI, J.M^a. (1993): La economía del medio ambiente y el desarrollo forestal en el contexto del futuro del mundo rural. No publicado. Secretaría General de Estructuras Agrarias (ICONA).
- TRINIDADE, S. C. (1980): Energy Crops. The case of Brazil. EEC Conference: Energy From Biomass (eds. Chartier P. and Hall D.O.). Brighton
- USDA. (1986): Fuel ethanol and agriculture: an economic assesment. Agriculture Economic Report, n° 562. Washington D.C.

IV. LA PLURIACTIVIDAD RURAL

16. PLURIACTIVIDAD RURAL EN EUROPA: EL PROYECTO "RURAL CHANGE IN EUROPE"

John BRYDEN
(The Arkleton Trust)

El presente capítulo se centra en tres ámbitos principales, a saber:

I. Los antecedentes, planteamiento y metodología del programa de investigación de estructuras agrarias y pluriactividad de los hogares en Europa.

II. Algunos de los resultados más importantes del programa a escala internacional.

III. Determinadas consecuencias generales de los resultados de la investigación.

1. ANTECEDENTES, PLANTEAMIENTO Y METODOLOGIA

En el programa de investigación de estructuras agrarias y pluriactividad de los hogares participaron 60 investigadores que trabajaron en 24 áreas de estudio de 12 países europeos. Cada país contaba con su propio equipo o equipos de investigación, dedicados a las diferentes áreas de estudio. El programa fue coordinado por The Arkleton Trust (Research) Ltd. con la colaboración de un Grupo de Dirección compuesto por los directores de los equipos. La financia-

ción procedía de la CE, autoridades e instituciones nacionales, incluido el Ministerio español de Agricultura y el Consejo Económico y Social del Reino Unido.

Los orígenes del programa se remontan a dos seminarios organizados por The Arkleton Trust en 1982 y 1983. El correspondiente a 1982 se centró en los "Enfoques institucionales del desarrollo rural en Europa" y una de sus conclusiones fue que las políticas de desarrollo rural "deben reconocer la importancia de la agricultura a tiempo parcial como elemento dinámico" y que ha de fomentarse este tipo de agricultura. Por aquel entonces, se señaló, "la agricultura a tiempo parcial sigue siendo la gran olvidada de las autoridades públicas competentes" (The Arkleton Trust, 1983). Una de las protagonistas del seminario, Elena Saraceno, llamó nuestra atención sobre la naturaleza del cambio económico en la Italia rural y el lugar que ocupa la agricultura a tiempo parcial y la pluriactividad en dicho proceso de cambio.

El seminario de 1983 partió de estas conclusiones y versó sobre "la agricultura a tiempo parcial en el desarrollo rural de los países industrializados". Entre los participantes se contaban algunos de los que posteriormente serían figuras cruciales en el programa de investigación, como André Brun, Patrick Commins, Miren Etxezarreta, Tony Fuller, Osvaldo Pieroni y Elena Saraceno. Al analizar los requisitos de investigación, se señaló en este seminario que "más que la unidad agraria, es la propia familia agraria pluriactiva la que debe convertirse en el centro de análisis de futuros estudios en el ámbito de la agricultura a tiempo parcial". La principal propuesta de investigación del seminario fue realizar "estudios longitudinales para examinar los cambios a medio plazo en la organización, los papeles y los procesos de toma de decisiones y de ajuste familiar, así como los que se producen durante el ciclo de vida familiar". Se advirtió asimismo que "diversos participantes en el seminario apuntaron su interés por participar en el estudio bajo la égida del Arkleton Trust" (The Arkleton Trust, 1985).

Un núcleo de participantes del seminario de 1983 constituyó un grupo de dirección informal reunido en torno a Tony Fuller y el autor de estas líneas con objeto de materializar la idea de realizar un estudio comparativo y longitudinal a escala europea. Con la ayuda de otros participantes, John Garnett o el Ministerio británico de Agricultura, se obtuvieron fondos suficientes para reunir en Bruselas al grupo principal en 1984. Con unos fondos reducidos procedentes de la Comisión, elaboramos un documento general en el que

se delineaban el alcance, método y necesidades económicas para realizar un amplio estudio de este tipo centrado en la pluriactividad de los hogares agrarios europeos. El grupo de dirección fue ampliándose a medida que el proyecto tomó forma, incluyendo nuevos países y áreas de estudio. Tras la reunión de Bruselas, la propia Comisión financió diversas reuniones preparatorias del grupo de dirección y, al final, y tras largas y arduas negociaciones, se llegó a un acuerdo sobre financiación comunitaria al amparo del artículo 8 del Reglamento de estructuras agrícolas. Con ello se pone de manifiesto el tiempo y esfuerzo precisos para organizar proyectos de investigación originales a escala europea y obtener los fondos precisos. Hay mucha gente que piensa que todo eso puede lograrse simplemente con un fax, pero las propuestas de investigación que nacen de esta forma rara vez obtienen financiación alguna, dado que se advierte su falta de solidez. Y aunque se obtengan los fondos precisos, posteriormente quedan patentes sus puntos débiles, debido a que no se llegan a formular unos principios comunes entre investigadores que proceden a veces de tradiciones académicas muy distintas.

1.1. Metodología, conceptos y categorías

Desde un principio, se consideró que la hipótesis básica del proyecto europeo era que:

el comportamiento de los hogares agrarios en relación con la agricultura no puede basarse sólo en un análisis de las explotaciones agrarias y los agricultores. En concreto, para entender el proceso de ajuste temporal de dichos hogares es preciso analizar las interrelaciones entre la explotación, el agricultor, la familia y su contexto.

Así, los cuatro elementos clave eran el estudio del cambio, del ajuste y de los comportamientos conexos de los hogares agrarios a lo largo del tiempo y la inserción de estos procesos en contextos específicos manteniendo un marco comparativo. En términos metodológicos, se trataba de explorar un nuevo terreno, muy distinto de las encuestas esporádicas realizadas en un momento concreto, centradas además en el agricultor o en la explotación agraria como unidad de análisis, o de los estudios globales (nacionales o de la CE) o locales sin examen comparativo alguno.

Era preciso un enfoque pluridisciplinar, por lo que los equipos de investigación contaban con geógrafos, economistas, sociólogos, antropólogos y agrónomos.

1.2. El hogar agrario como punto de partida

La decisión fundamental de estudiar la familia o el hogar agrario se adoptó desde el principio, al considerar que las formas de ajuste relevantes desde el punto de vista del desarrollo rural son las que permiten la reproducción de las familias o los hogares agrarios en las zonas rurales, y no las que mantienen al agricultor o a la actividad agraria en sí mismos. La comprensión del éxito o fracaso de estos procesos de reproducción, en todas sus dimensiones económicas y biológicas, exigía entender las actividades y relaciones de poder dentro del hogar o la familia, algo que no se conseguiría con un simple estudio del agricultor o la explotación agraria. Esta idea central era deudora en gran medida de los trabajos realizados anteriormente por colegas como Saraceno, Cavazzani, Pieroni, Fuller, Marsden y O'Hara, así como Gasson en Inglaterra, surgidos a su vez de la labor de antropólogos como Long, sociólogos como Pahl, Newby y Barthez y economistas como Kada y, muy anteriormente, Chayanov.

Los principales problemas metodológicos estribaban, en primer lugar, en la elección de la familia o el hogar como unidad de análisis y, en segundo lugar, en la selección del representante de aquéllos en las entrevistas o cuestionarios. Nuestras posibilidades estaban limitadas por razones de orden práctico y, al final, optamos por el hogar, que definimos como el conjunto de personas que cohabitan bajo un único techo, y no por la familia, ya que la necesidad de entrevistar a familias extensas, que hoy día suelen residir en lugares distintos, planteaba enormes problemas. Nos interesaban asimismo sobre todo los miembros de las familias que consideraban posible mantenerse en su hogar antes que marcharse. Por lo que respecta al representante del hogar, nos planteamos en un principio utilizar el método aleatorio de Kisch para seleccionarlo, pero lo descartamos por sus dificultades intrínsecas, entre las que cabe mencionar que la persona seleccionada no siempre estaría presente cuando se desarrollara la encuesta y, sobre todo en los hogares mediterráneos, omitir al "cabeza de familia" podría generar obstáculos de todo tipo. Aun cuando todos los miembros de la familia, o varios de ellos, estuvieran presentes en la entrevista, como solía ocurrir, solían de-

jar las respuestas al cabeza de familia. Con todo, estas decisiones limitaron ineludiblemente del alcance del estudio y la validez de al menos algunos de sus resultados. Como ha observado recientemente Keating, “una persona no puede hablar por otras” si aceptamos que la realidad se configura desde el punto de vista social (Keating, 1994). Con mucha frecuencia sólo obtuvimos opiniones masculinas y, sobre todo, las del padre cabeza de familia.

Más aún, la opción de la familia o el hogar agrario como unidad de análisis resta transparencia a las relaciones entre los miembros correspondientes, que suelen ser esenciales, particularmente la naturaleza de las relaciones de poder. Nuestras intenciones iniciales de explorar la “caja negra” que suponen los hogares eran buenas, pero, con la posible excepción de algunos estudios colectivos, nuestra metodología no era la ideal a tal fin.

1.3. Factor temporal

Una vez más, la decisión de estudiar los hogares a lo largo del tiempo se adoptó en las fases iniciales de concepción del programa. Se plantearon diversos enfoques. Primeramente, decidimos efectuar una gran encuesta de 300 hogares al principio y al final del período de investigación. En segundo lugar, decidimos formular preguntas retrospectivas, remontándonos a 1981, en la encuesta inicial. En tercer lugar, nos inclinamos por realizar tres encuestas de grupo de carácter más cuantitativo sobre una submuestra de hogares entre la encuesta inicial y la final. Naturalmente, la idea de realizar un estudio longitudinal no era nueva, pero en la práctica es muy poco frecuente en el ámbito de los hogares agrarios y no se había realizado ninguna antes a escala europea o similar. Los problemas principales son bastante bien conocidos. Desde el punto de vista estadístico, una muestra elegida para que sea representativa de una población concreta en el momento o poco después de la encuesta inicial no es representativa de la población del momento al que se remontan las preguntas retrospectivas o de la población existente en la encuesta final. Además, en la encuesta final se está muestreando a hogares supervivientes y que están dispuestos a ser entrevistados por segunda vez o más. En términos prácticos, resultaría sumamente difícil, y en ocasiones imposible, muestrear a quienes hayan abandonado la agricultura o la zona (por haber emigrado o migrado). En cualquier caso, aun con todos estos problemas y otros más, estimo que la in-

vestigación longitudinal es vital para estudiar el cambio y el ajuste, aparte de las repercusiones de las decisiones globales.

1.4. Contexto

También se decidió optar por determinadas áreas de estudio desde el principio y se planificaron una serie de “estudios continuos” para definir los elementos del contexto que se consideraban potencialmente importantes para influir en los procesos de ajuste estructural, incluida la adopción de la pluriactividad. En este terreno, los principales problemas residían en la selección de las áreas de estudio y, después, en los problemas prácticos de definición y evaluación de los elementos determinantes del contexto; en tercer lugar, y como corolario de lo anterior, deben citarse las dificultades de comparación entre áreas.

La selección de áreas en un estudio de esta índole se efectúa tras seleccionar las personas con interés y motivación suficientes para participar y hallar los apoyos necesarios. Aunque nuestro objetivo era seleccionar áreas que, en cierto modo, pudieran considerarse representativas de la diversidad de la Europa Occidental rural (no simplemente agraria), y es justo señalar que se hizo el esfuerzo de encontrar áreas y personas que encajasen en estos presupuestos, las limitaciones prácticas condicionaron las opciones. No llevamos a cabo un análisis estadístico minucioso de las localidades rurales de Europa Occidental para después seleccionar sistemáticamente de acuerdo con una serie de criterios estándar. De hecho, ello habría sido imposible tanto entonces como ahora, en mi opinión. Las definiciones del concepto de “ruralidad” varían mucho de un país europeo a otro; no existe una base estadística común relativa a variables muy importantes sobre zonas estadísticas inferiores al parámetro NUTS-II¹, que eran demasiado amplias para nuestros fines, y así sucesivamente. Dado que, además, nuestros recursos no permitían recabar datos primarios más allá del hogar agrario, hubo que basarse en datos secundarios para analizar el contexto y, por ende, elegir unidades estadísticas nacionales, por lo general administrativas, que se diferenciaban enormemente entre sí en cuanto a escala y que a veces incluían amplias zonas urbanas. Por todos estos motivos, ca-

¹ NUTS = Nomenclature for the Statistical Analysis of Territorial Units (Nomenclatura para el análisis estadístico de unidades territoriales)

bría argüir que nuestra selección de áreas de estudio no es del todo correcta, aunque no parece fácil señalar cómo podría haberse perfeccionado en aquel entonces.

La definición de los datos e informes que debían prepararse en relación con este contexto también planteaba problemas prácticos. Aunque se elaboraron instrucciones relativas a los tres estudios de contexto en las que se establecía el tipo de información deseada, en la práctica tanto el contenido como la calidad de los informes fueron muy distintos, ya que muchos investigadores no estaban habituados a este nivel de análisis y, además, la calidad de los datos secundarios distaba mucho de ser uniforme.

En último término, aunque los informes de contexto resultaron de utilidad como material de información general, muchos de sus datos no pudieron utilizarse a efectos comparativos. En nuestro informe final hubo, pues, que recurrir a un reducido número de variables bastante sencillas para agrupar y comparar las áreas de estudio. La gran excepción fue un análisis de gran interés sobre las diferencias de aplicación de las políticas estructurales en las naciones y contextos considerados.

1.5. Comparación

En el conjunto de la investigación hubo de hallarse un difícil equilibrio entre la rigidez de los métodos, conceptos y estructuras analíticas que permitiera llevar a cabo una comparación y la libertad para investigar las cuestiones que parecían resultar contextualmente significativas, o los intereses de algunos investigadores o grupos de investigadores. No siempre fue fácil llegar a un acuerdo en estos ámbitos e inevitablemente hubo que alcanzar soluciones de compromiso. Se buscó la máxima comparabilidad posible de los datos recogidos en las encuestas inicial y final, aunque incluso en ellas los investigadores podían añadir preguntas específicas al final del cuestionario para satisfacer fines concretos. Surgieron también los inevitables problemas de lenguaje y significado de conceptos en diversos contextos. Por citar un ejemplo sencillo, la idea de las actividades comprendidas bajo el término “agricultura” difiere de un país a otro y estas diferencias dan lugar a problemas conexos en la interpretación de las actividades “paraagrarias”. Así, allí donde la elaboración o transformación del vino y el queso en la propia explotación es una actividad común, se considera parte de las labores “agrarias” y no hay separación entre los procesos intermedios ni en

cuanto a la aportación de mano de obra ni en cuanto a otros factores materiales de producción o productos. Son problemas habituales en los estudios transnacionales.

Aunque se trató de establecer una comparabilidad bastante estricta en los estudios de contexto, no resultó del todo viable en la práctica, debido al recurso a fuentes secundarias y a las divergencias en las definiciones, escalas, etc. utilizadas en las mismas. Se fomentó la máxima libertad posible en las encuestas de grupo y, si bien éstas arrojaron resultados muy enriquecedores y útiles para comprender los procesos dentro de cada área de estudio, resultó difícil utilizar este material en un marco comparado. Este tipo de problemas, que se plantean en todos los estudios análogos, no tiene fácil solución.

1.6. Otras cuestiones metodológicas

En el curso del programa se plantearon otras muchas cuestiones metodológicas de indudable importancia. Una de las cuestiones decisivas de la investigación era la evaluación de la renta del hogar y su distribución entre las diversas actividades: agricultura, actividades paraagrarias, labores fuera de la explotación, pagos por transferencias, etc. Para calcular la renta total, se partió de bandas de renta, suponiendo que sería difícil obtener respuestas a preguntas muy concretas. Partimos también del principio de que la renta del hogar equivalía al total de ingresos de todos los miembros del hogar agrario. El primer supuesto produjo resultados bastante aceptables, aunque dio lugar después a problemas de análisis econométrico, ya que las bandas elegidas eran desiguales y en su extremo superior no se había fijado ningún límite, lo que planteaba problemas de heteroscedasticidad que menoscababan la fiabilidad de los resultados (Hodge y Bryden, 1994). Por lo que respecta a la definición de renta del hogar, surgieron problemas para aceptar este concepto en algunas áreas en las que los equipos de estudio propugnaban que debía medirse la renta compartida (es decir, la cantidad que se ponía en común), postura que rechazó en este contexto. Más allá de estos problemas, tal vez no nos detuvimos lo suficiente en las dificultades de agregación de diversas formas de renta. Por ejemplo, y fundamentalmente, las “rentas agrarias” comprenden los rendimientos de la mano de obra, del capital y de la tierra (si es en propiedad), en tanto que los ingresos por sueldos y sala-

rios se consideran principalmente como renta del trabajo. En la práctica, las verificaciones cruzadas con rentas agrarias calculadas por medios informáticos y basadas en UDE² ponían de manifiesto que este problema acaso no sea de especial gravedad, aunque cabe prever algunas anomalías.

1.7. Conclusión

Pese a éste y otros problemas, considero que nuestro planteamiento fue el correcto, dados los objetivos y limitaciones. En concreto, no albergaría duda alguna en utilizar el método longitudinal, contextual y comparativo en cualquier estudio de cambio y ajuste; y tampoco pondría en entredicho la utilización de hogares y, en la medida de lo posible, familias como unidades de análisis para estudiar lo que en esencia son empresas familiares. No cabe duda de que algunos aspectos podrían mejorarse, pero otros problemas continuarán siendo endémicos de la investigación transnacional e interdisciplinar durante algún tiempo.

2. ALGUNOS RESULTADOS IMPORTANTES A ESCALA INTERNACIONAL

El programa de investigación examinó los ajustes de los hogares agrarios europeos entre 1981 y 1991, centrándose en los cambios acaecidos en sus inversiones agrarias y no agrarias, así como en la producción, la renta y el trabajo. Los ajustes de este tipo son, en parte, fruto de los recursos y posibilidades de que disponen dichos hogares y de las limitaciones que padecen, que afectan tanto a su capacidad de ajuste como a su percepción de las diversas posibilidades y opciones. Los factores que configuran estos recursos, oportunidades y limitaciones pueden dividirse en “internos”, es decir, relativos a la explotación agraria o la familia u hogar en sí mismos, y “externos”, que se refieren al contexto en que se inscribe la explotación e incluyen las medidas generales que les afectan y los mercados de trabajo.

² UDE = Unidad de dimensión europea, equivalente a 1.200 unidades de margen bruto estándar. Véase la metodología de la encuesta de estructuras agrarias, Eurostat.

2.1. Influencias externas e internas sobre el ajuste de los hogares agrarios

Se llegó a la conclusión de que los principales factores internos que influían sobre el ajuste eran ³:

- las dimensiones de la explotación agraria (en UDE). Se trata de la capacidad de la misma de proporcionar renta y absorber mano de obra;
- la edad del responsable de la explotación ⁴: Anteriores estudios habían demostrado que la propensión a invertir es sustancialmente superior cuanto más joven sea el responsable de la explotación, y nuestros propios datos mostraron una clara relación entre la juventud y la propensión a trabajar fuera de la explotación; la edad del responsable también arroja alguna luz sobre el estadio del ciclo vital que ha alcanzado el hogar agrario;
- el número de personas económicamente activas en el hogar. Los miembros de la familia que en él residen representan obviamente un recurso laboral importante para las empresas familiares;
- otros indicadores relativos al estadio del ciclo vital, incluidas las expectativas que los responsables de las explotaciones mayores de 55 años tenían de que existiese un sucesor para hacerse cargo de la explotación o de que la sucesión fuese a producirse en el curso de la investigación;
- la situación laboral del hogar al comienzo del período: si el responsable de la explotación, su cónyuge y/o posible sucesor o sucesora habían desarrollado con regularidad actividades fuera de la explotación en 1981 y si se realizaban ya trabajos no agrarios en la explotación ⁵;
- los antecedentes del responsable, sobre todo su procedencia o no del mundo rural. Los diversos antecedentes llevan consigo actitudes, capacidades y expectativas diferentes;

³ Dada la índole de los datos, no pudimos acceder a todos los pormenores relativos al período inmediatamente anterior al período de ajuste examinado. En la mayoría de los casos, se usan datos de 1987 y no de 1981.

⁴ Cuando se había producido sucesión entre 1987 y 1991, se tenía en cuenta la edad del sucesor.

⁵ Con un umbral de aproximadamente 0,5 unidades de trabajo agrario.

- el nivel de estudios del responsable⁶. Se halló una correlación entre los niveles de educación y la propensión a emprender ajustes.

Los principales factores “externos” determinantes de los procesos de ajuste resultaron ser:

- la naturaleza de las estructuras agrarias, si eran de pequeña o gran escala. Cuando las explotaciones son pequeñas, cabe esperar que se den fuertes factores “de empuje” sobre los hogares agrarios para hallar fuentes de ingresos no agrícolas y otras salidas. Suele existir una correlación entre los principios y valores locales (por ejemplo, los relativos a los agricultores que no trabajan en la explotación) y las características estructurales;
- los rasgos del mercado de trabajo, sobre todo el volumen de trabajo no agrario que puede desarrollarse localmente, la índole de dicho trabajo (industria, servicios, etc.) y los indicadores de dinamismo de dicho mercado: hasta qué punto la disponibilidad de trabajo no agrario influye sobre el hecho de que los hogares agrarios se vean “arrastrados” a aprovechar las posibilidades no directamente agrarias;
- la naturaleza y abundancia de posibilidades de trabajo no agrario en la explotación; así, las posibilidades turísticas, la existencia de centros de ocio y el uso de los edificios para fines no agrarios: hasta qué punto los hogares agrarios se ven “arrastrados” a crear empresas no agrícolas en sus explotaciones por el influjo de tales posibilidades;
- la aplicación de la política agrícola y rural a escala nacional y local. Se hallaron fluctuaciones muy significativas en el grado de aplicación de las políticas de desarrollo estructural y rural, así como de las políticas fiscal, de previsión social, de arrendamientos rústicos, de construcción y planificación y de sucesiones, todas las cuales afectan a la evolución de los hogares agrarios.

⁶ Medido en número de años de formación, incluida la enseñanza escolar más formación especializada y profesional, agraria o no. Se utilizaron los datos de 1991, más detallados.

2.2. Tipos de zonas rurales - grupos de áreas de estudio

La forma más sencilla y significativa de agrupar nuestras áreas de estudio debía captar las dos primeras influencias "externas". Se trataba de una combinación de dos parámetros:

- (1) La dependencia relativa del empleo agrario, que refleja la fase de desarrollo del mercado de trabajo de la zona y, por tanto, el grado de probabilidad de que los miembros del hogar se vean "arrastrados" a abandonar la agricultura en favor de otras ocupaciones; y
- (2) la escala predominante de la actividad agraria, que refleja el grado en que los miembros de los hogares se vean "empujados" a abandonar la agricultura para ganarse el sustento.

La matriz resultante arrojaba seis grupos de áreas de estudio en teoría, pero cinco en la práctica, ya que en ninguna de las áreas con gran dependencia del empleo agrario predominaban las grandes explotaciones.

CUADRO 1

Clasificación de las áreas de estudio

	Empleo agrario elevado	Empleo agrario medio	Empleo agrario bajo
Grandes explotaciones	—	B1	C1
Pequeñas explotaciones	A	B2	C2

En la práctica, descubrimos una correlación entre la clasificación resultante y muchas otras variables, como la renta per cápita, el grado de periferia y las tasas de desempleo, así como los grupos productivos significativos a nivel administrativo. Todas las áreas del grupo A se encontraban en las regiones más pobres del objetivo UE 1, mientras que ninguna del grupo C1 era receptora prioritaria de fondos estructurales, ya que se ubicaban en algunas de las regiones más ricas.

2.3. Ajustes realizados por los hogares agrarios en 1981-1991

Nuestro análisis se centró en:

- (a) los cambios de asignación de recursos a la agricultura en el período 1981-1991, incluida la inversión

- agraria, por un lado, y la enajenación de la tierra o el abandono de la agricultura por parte de la familia;
- (b) las modificaciones del trabajo fuera de la explotación realizado por sus responsables y sus cónyuges entre 1981-1991;
 - (c) la evolución del trabajo realizado fuera de explotación por los posibles sucesores ; y
 - (d) los indicios de diversificación, en forma de inversiones en empresas no agrarias.

El cuadro 2 muestra que las probabilidades de que los hogares agrarios agriculturalmente monoactivos en 1981 invirtiesen en agricultura (como su única forma de ajuste o en combinación con otras actividades agrícolas o inversiones) eran las mismas que las de iniciar labores o efectuar inversiones no agrarias. Con todo, los hogares que habían emprendido actividades no lucrativas en 1981 mostraban menos propensión a proseguir dichas actividades.

CUADRO 2
Principales tipos de ajuste (1981-1991) en la situación laboral del hogar agrario en 1981

Situación laboral en 1981	Principales formas de ajuste 1981-91				
	Inversión agraria	Puesta en marcha o aumento de otras actividades	Sin ningún ajuste (Inc. abandono de tareas fuera de la explotación)	Abandono de la familia o venta de la explotación	TOTAL
• Sólo labores agrarias	23,4%	23,6%	34,6%	18,4%	100
• Labores no agrarias en la explotación	19,8%	34,8%	33,0%	12,4%	100
• Agricultor con labores regulares fuera de la explotación	18,0%	30,0%	33,1%	18,9%	100
• Cónyuge con labores regulares fuera de la explotación	20,5%	38,4%	27,5%	13,6%	100
• Sucesor con labores regulares fuera de la explotación	10,8%	21,2%	36,0%	32,0%	100

⁷ Estos sucesores en potencia se definieron, de forma poco depurada, como el primogénito del hogar o, en su defecto, la hija mayor; parece haber pruebas fehacientes de que se prefiere a los hijos como sucesores.

Una gran proporción de hogares en los que el posible sucesor desarrollaba labores fuera de la explotación en 1981 había abandonado la agricultura entre 1987 y 1991 o había enajenado sus tierras.

Así, hogares inmersos en circunstancias distintas se habían ajustado de formas muy distintas, algunos basándose en la agricultura, otros centrándose cada vez más en las labores fuera de la explotación o empresas no agrarias, otros abandonando la agricultura y otros introduciendo cambios de escasa entidad.

Del cuadro 3 se desprende que los hogares que no habían realizado ajustes significativos representaban casi un tercio de la muestra. Eran los más comunes en los tres grupos de áreas de estudio A, B2 y C1. El tamaño medio de estas explotaciones (17,7 UDE) se aproximaba mucho a la media de la muestra, y los hogares también se acercaban a la media por lo que respecta a otras características, como la edad del responsable de la explotación, las expectativas de sucesión y la proporción de sucesiones que se habían producido entre 1981 y 1991.

CUADRO 3

Principales características de los hogares agrarios que no efectuaron ajustes significativos o introdujeron ajustes negativos

Muestra	Sin ningún Ajuste	Abandono de actividades ajenas a la explotación	Venta de la Tierra	Abandono de la explotación por la familia
100% % de la muestra	29,7%	4,1%	8,0%	10,0%
— Por encima de la media en los grupos	A, B2, C1	B2, C1	B2, A	C2, B1
18,2 UDE	17,7	16,8	11,0	12,3
27,2 Superficie en hectáreas	28,9	19,7	16,6	16,9
51 Edad del agricultor	52	51	58	56
2,1 Personas económicamente activas	1,9	2,4	1,6	1,7
34% Agricultores mayores de 55 años con expectativas de sucesión	36%	25%	23%	16%
18% Sucesión en el período 81-91	16%	18%	13%	—
75% % de agricultores que lo eran a tiempo completo	76%	64%	79%	63%
8,7 Nivel de estudios del agricultor	8,0	8,5	7,8	?

El pequeño grupo de hogares cuyo único ajuste palpable había sido el abandono de las actividades fuera de la explotación era muy heterogéneo y mostraba ciertas variaciones en relación con el miembro del hogar que había renunciado a dichas labores.

Los hogares que habían enajenado la tierra como única forma de ajuste se caracterizaban por una dimensión media de las explotaciones más bien reducida (en 1987), una edad media más elevada, un nivel de estudios inferior, una cifra media de personas económicamente activas más baja y una proporción inferior a la media en cuanto a expectativas de sucesión. En 1987, el 29 % en promedio de su renta provenía de transferencias, sobre todo pensiones. Estos hogares abundaban en los grupos de áreas de estudio B2 y A.

Si bien muchos de los que habían enajenado la tierra parecían encontrarse a punto de abandonar la agricultura, los que lo habían hecho entre 1987 y 1991 se situaban en un contexto bastante distinto de los que habían vendido sus tierras sin abandonarlas. Así, el 44 % de abandonos se verificó en las áreas de estudio del grupo C2, en los que las oportunidades alternativas de trabajo e ingresos eran buenas; un 31 % procedían de las áreas de estudio del grupo B1, cuyo mercado de trabajo era relativamente bueno. Normalmente, se trataba de grandes explotaciones. Sin embargo, los que habían abandonado las tierras poseían explotaciones relativamente pequeñas; la edad media de su responsable se situaba en 1987 muy por encima de la media de la muestra; el número de personas económicamente activas del hogar también estaba muy por debajo de la media y la proporción de los que esperaban sucesor era muy reducida en la encuesta de 1987. Los responsables mostraban también un bajo nivel de estudios: un 72 % sólo tenían estudios primarios o carecían de ellos a tiempo completo, frente al 67 % de la muestra global. En 1987, el 28 % de sus rentas procedía de transferencias sociales, fundamentalmente pensiones.

Por consiguiente, cabe advertir el efecto de “empuje” cuando el tamaño de la explotación es reducido y el efecto de “arrastre” de los mercados de trabajo más sólidos en relación con la tasa de abandono de la agricultura en los diversos contextos. En las zonas más pobres del Grupo A, la existencia de explotaciones pequeñas no es condición suficiente para el abandono de la agricultura; aparte de la falta de trabajos alternativos para los agricultores y sus cónyuges, estas zonas suelen caracterizarse por una alta propensión a aferrarse a la tierra como activo, debido en parte a la falta de otros métodos avanzados y fiables de adquirir activos y, en parte, al hecho de que la tierra ha consti-

tuido con frecuencia una inversión a largo plazo extremadamente valiosa. Estas circunstancias podrían cambiar en el futuro según evolucionen las nuevas formas de desarrollo económico.

CUADRO 4

Principales rasgos de los hogares agrarios que invirtieron en la agricultura, 1981-1991

	Inversión Agraria	Inversión Agraria + No Agraria	Inversión Agraria + Agricultor con trabajo externo	Inversión Agraria + cónyuge con trabajo externo	Inversión Agraria + sucesor con trabajo externo
% de la muestra	11,5	2,7	2,3	2,1	2,9
Por encima de la media en grupos	B1, C1	C2, B1	C2, B1	C1, B1	C2
UDE	36,0	33,5	27,0	31,4	19,9
Sup. en ha.	46,1	43,6	32,3	76,2	32,4
Edad del agricultor	46	44	40	39	51
n° de activos	2,3	2,5	2,3	2,5	3,1
Agricultores mayores de 55 años que esperan sucesión	63%	51%	63%	92%	41%
Sucesiones producidas en el período 81-91	21%	21%	33%	31%	12%
% de agricultores que lo eran a tiempo completo	83%	75%	73%	79%	83%
Nivel de estudios del agricultor	9,9	10,5	11,0	11,1	8,5

Si bien los que habían realizado inversiones agrarias predominaban sólo en este grupo, hubo otros de pequeño tamaño que hicieron lo propio al mismo tiempo que iniciaban labores fuera de la explotación o invertían en empresas no agrarias.

Los que habían invertido sólo en agricultura y los que lo habían hecho en combinación con el inicio de actividades fuera de la explotación por parte del cónyuge abundaban más en las áreas con explotaciones a gran escala (B1 y C1). Con todo, las áreas con explotaciones más pequeñas de los países más ricos (C2) mostraban la proporción más alta de hogares en los que se combinaban las inversiones agrarias y no agrarias, así como el porcentaje más alto de inversión e agricultura combinada con el inicio por parte del sucesor o el cónyuge de actividades fuera de la explotación.

El tamaño medio de todos los grupos que habían invertido en la agricultura se situaba por encima de la muestra en conjunto, sobre to-

do los que habían realizado sólo inversiones agrarias, los que combinaban éstas con otras inversiones y aquellos en los que el cónyuge desarrollaba actividades fuera de la explotación. En los casos en que las inversiones agrarias se combinaban con el inicio, por parte del responsable de la explotación, y más claramente todavía, por parte de su sucesor, de actividades fuera de las explotaciones, el tamaño de éstas se aproximaba mucho más a la media de la muestra.

En todos estos grupos, la edad media del responsable era muy inferior a la media de la muestra, salvo cuando el posible sucesor desempeñaba labores fuera de la explotación; dicha edad era particularmente baja en los hogares en que el responsable o el cónyuge realizaban tales labores.

En una alta proporción de hogares en los que el responsable o el cónyuge desarrollaban actividades fuera de la explotación se había producido alguna sucesión entre 1981 y 1991; los responsables que acababan de acceder a la propiedad de sus explotaciones mostraban una tasa particularmente elevada de trabajo fuera de las mismas, al igual que sus cónyuges. Así, en el 21 % de los casos de sucesión, el responsable había iniciado tales actividades, frente al 9 % registrado cuando el responsable no había cambiado.

Por otro lado, la media de personas económicamente activas superaba el promedio de la muestra en todos los grupos que registraban inversiones agrarias. Tal era el caso sobre todo cuando el posible sucesor había iniciado actividades fuera de la explotación, lo que indica que aquél suele ser el tercer miembro económicamente activo del hogar.

Entre los responsables mayores de 55 años en 1987, la proporción de quienes tenían la certeza de contar con un sucesor se situaba muy por encima de la media en todos estos grupos. El menor porcentaje (41 %) de quienes tenían tal certeza aparecía entre aquéllos en los que el sucesor había emprendido labores fuera de la explotación; pero aun en estos casos, la cifra se situaba por encima de la media de la muestra.

Con excepción del grupo en que el responsable trabajaba fuera de la explotación, la proporción de casos en los que aquél procedía de un entorno de labores agrarias a tiempo completo era superior a la media. Así ocurría sobre todo cuando el único ajuste había sido la inversión agraria, o ésta en combinación con el inicio de labores fuera de la explotación por parte del sucesor.

El nivel de estudios de los responsables era muy superior a la media de la muestra en todos estos grupos, salvo en los casos en que el

sucesor había iniciado labores fuera de explotación, lo que probablemente guardaba relación con la edad media superior de los responsables de este grupo. Los niveles de estudios eran especialmente elevados en los casos en que se combinaba la inversión agraria con el desarrollo por parte del responsable o el cónyuge de actividades fuera de la explotación (aunque no habría que descartar el factor edad).

CUADRO 5

Principales rasgos de los hogares agrarios que habían iniciado actividades fuera de la explotación o invertido en empresas no agrarias, 1981-91

	Sólo Inversión No agraria	Agricultor con trabajo externo	Agricultor + con trabajo externo	Cónyuge con trabajo externo	Sucesor con trabajo externo
% de la muestra	3,6	5,6	2,0	5,1	10,4
Por encima de la media en grupos	B2, C1	A	B2, C1	B2, C1	B2, C2, A
UDE	15,9	8,8	9,2	21,6	8,4
Sup. en ha.	21,3	14,3	14,4	39,2	11,1
Edad del agricultor	52	43	43	44	56
n° activos	2,2	2,1	2,2	2,3	2,6
Agricultores mayores de 55 años que esperan sucesión	32%	40%	48%	34%	32%
% de sucesiones produci- das en el periodo 81-91	18%	39%	39%	26%	13%
% de agricultores que lo eran a tiempo completo	73%	71%	63%	73%	77%
Nivel de estudios del agricultor	9,9	10,0	10,9	10,3	6,7

El tamaño medio de las explotaciones de quienes trabajaban fuera de ellas o habían realizado inversiones no agrarias, sin haberlo hecho asimismo en otros campos, era significativamente inferior al de grupos equivalentes en los que también se habían llevado a cabo inversiones agrarias, aunque este rasgo era menos acentuado cuando sólo el cónyuge trabajaba fuera de la explotación.

Estas formas de ajuste eran de distribución variable, pero solían aparecer en grupos de áreas de estudio distintos de aquellos que presentaban una combinación de tales formas e inversiones agrarias.

La edad media del responsable de la explotación era muy inferior a la media de la muestra en los grupos en los que aquél o su cónyuge desarrollaban actividades fuera de la explotación: el promedio era aproximadamente el mismo que el de los grupos en los que sólo se

habían realizado inversiones agrarias y algo superior al de aquéllos en los que el sucesor había asumido labores fuera de la explotación.

En los casos en que el responsable realizaba actividades fuera de la explotación se aprecia de nuevo una alta proporción de casos de sucesión entre 1981-1991; así, los responsables que acababan de adquirir la propiedad de las explotaciones mostraban una tasa particularmente elevada de inicio de actividades fuera de las mismas, combinada o no con inversiones agrarias.

En general, el número de personas económicamente activas se situaba en la media de la muestra, o era ligeramente superior a la misma, en casi todos estos grupos, aunque era bastante superior en los casos en que el sucesor había empezado a trabajar fuera de la explotación, lo que vuelve a apuntar a la idea de que éste suele ser el tercer miembro económicamente activo del hogar.

Aparte de los casos en que los sucesores habían empezado a trabajar fuera de las explotaciones, la proporción de responsables de éstas que procedían de un entorno agrario a tiempo completo era muy inferior a la media en todos estos grupos. Ello ocurría sobre todo cuando tanto el responsable como su cónyuge trabajaban fuera de la explotación: sólo en el 63 % de estos supuestos el responsable procedía de dicho entorno, en franco contraste con el grupo de agricultores que habían realizado inversiones agrarias sin efectuar otros ajustes, un 83 % de los cuales procedían de un entorno plenamente agrario.

El nivel de estudios del responsable también se situaba por encima de la media en todos estos grupos, con la única excepción, una vez más, de los casos en los que el sucesor trabajaba fuera de la explotación.

2.4. Conclusión

El análisis que acabamos de presentar representa un cuadro muy reducido de los resultados a escala internacional relativos a las formas de cambio o ajuste adoptadas por los hogares de nuestra muestra durante el decenio 1981-1991. Se pone así de manifiesto la interrelación entre los factores “internos” y “externos” como condicionantes de las diversas opciones y la utilidad de las hipótesis de “empuje” y “arrastre” al interpretar dicha interrelación. Naturalmente, las fuerzas que empujan a las personas a abandonar las labores agrarias o les arrastran a otras actividades y trabajos no son las únicas que deben tenerse en cuenta. Un supuesto específico es el de la preferencia por conservar la tierra como activo en muchas áreas, sobre todo en el sur.

3. ALGUNAS CONCLUSIONES GENERALES

La naturaleza de los ajustes de los hogares agrarios es un reflejo de un proceso de toma de decisiones previo. Hemos mostrado que dicho proceso y los ajustes correspondientes, o su inexistencia, no sólo dependen del sistema propio de la explotación, sobre todo si nos centramos en las decisiones del responsable de la misma en relación con dicho sistema, sino también de los rasgos internos del hogar agrario y de las circunstancias externas o contextuales que les condicionan.

Estos factores externos e internos se combinan en un marco de recursos, posibilidades y limitaciones que afectan a los responsables de la explotación y los hogares agrarios, y también afectan a los valores, actitudes, objetivos y expectativas. Cuanto más conscientes seamos de que los hogares agrarios no sólo se ven afectados por las políticas y los mercados agrarios, sino también por la comunidad rural que les rodea, a través de las actividades y los trabajos no agrarios, más fácilmente advertiremos el peso de dichas interrelaciones.

Los agricultores, y los hogares agrarios, no reaccionan todos de manera uniforme a los cambios de política y las modificaciones del mercado, si bien la diversidad de sus reacciones se puede entender examinando sus objetivos y valores y su percepción de los recursos, posibilidades y limitaciones que se les ofrecen. Esta percepción obedece a una combinación de situaciones objetivas e interpretaciones subjetivas de tales situaciones. Así, incluso dos hogares en circunstancias y contextos objetivos aparentemente similares emprenden ajustes que a veces varían enormemente entre sí.

¿Cómo puede una política orientada a modificar los comportamientos tener en cuenta dicha diversidad? Una adecuada comprensión de la forma en que circunstancias y contextos afectan al comportamiento permite clarificar las condiciones en las que las políticas basadas en las decisiones y reacciones voluntarias surten efectos o no y, por analogía, determinan los tipos de problemas en los que el enfoque normativo puede ser el más idóneo. También ayuda a perfeccionar las medidas destinadas a tipos concretos de hogares agrarios o contextos regionales y locales.

Una de las conclusiones centrales de este programa de investigación fue que la aplicación de políticas comunes a contextos y situaciones diferentes constituye un planteamiento erróneo y tiende a profundizar los problemas agroestructurales en lugar de solucionarlos. Estas políticas monolíticas se configuran siempre mediante un núcleo de ideas y conceptos que reflejan ineludiblemente un paradigma domi-

nante. Este paradigma quedó perfectamente reflejado en buena parte de la política agroestructural de la posguerra y en el Plan Mansholt, principal soporte de la política estructural comunitaria, que ponía el énfasis en explotaciones modernas, monoactivas y viables con factores de producción de alta tecnología. De nuestra investigación se desprende con claridad que, pese a este planteamiento, la reacción de los hogares agrarios en contextos y circunstancias diferentes ha sido muy variada. Así, se han hallado formas muy distintas de crear un hogar viable en tipos y tamaños de explotaciones y contextos sumamente diversos. Dados los cambios de prioridades y la evolución de las condiciones mundiales y europeas en los planos político y económico, esta diversidad debe contemplarse más como una ventaja que como un problema; debe fomentarse más que procurarse su desaparición.

A su vez, esto nos lleva a poner en entredicho los conceptos tradicionales de estructura y organismo. Las estructuras que supuestamente condicionan las formas de actuación han resultado menos determinantes de los que cabía esperar en teoría; en consecuencia, los organismos han gozado de mayor libertad para adoptar soluciones propias y, de hecho, modificar las estructuras en formas que no se atenían a los paradigmas generales.

CUADRO 6

Pautas para la ZSMA de los Valles Peninos, 1987-1992

Mantener los pastizales sin roturar ni nivelar y sin introducir nuevas siembras ni nuevos drenajes.

Excluir las existencias de las praderas al menos siete semanas antes de la primera siega para heno o para forraje.

No segar heno o forraje antes de las fechas de julio prescritas, y en ningún caso antes de que las hierbas de la pradera hayan florecido y crecido.

(En la práctica, en los primeros años de aplicación de la ZSMA la fecha de siega se flexibilizó en algunos valles).

Cortar el forraje para secarlo y amontonarlo antes de eliminarlo.

Respetar estrictamente los límites impuestos al uso de fertilizantes artificiales, abonos, cal, escoria y herbicidas; no utilizar plaguicidas ni lechada.

Conservar los muros de piedra resistentes a los almacenamientos y los graneros resistentes a las condiciones climatológicas utilizando materiales tradicionales.

Evitar dañar las muestras de interés histórico.

Obtener asesoramiento por escrito para cualquier construcción que no requiera licencia y para la gestión de los bosques o de los matorrales incluidos en el área sujeta al acuerdo.

BIBLIOGRAFIA

- ABERCROMBIE, K (1995) *Part-time farming in the rural development of industrialised countries*. Informe del seminario de 1983. The Arkleton Trust
- ARKLETON Trust (1983) *Institutional approaches to rural development in Europe*. Informe del seminario de 1982.
- BARTHEZ, A (1982) *Famille, Travail et Agriculture*. Paris, Ed Economica.
- BARTHEZ, A (1988) *Famille, Activite et Pluriactivite dans l'Agriculture: Contribution Methodologique*. En Actas del Coloquio de Montpellier, 6-10 de julio de 1987. The Arkleton Research.
- BRUN, A (1988) *La Pluriactivite Agricole en France: Mesures et Conceptions*. En Actas del Coloquio de Montpellier, 6-10 de julio de 1987. The Arkleton Research.
- BRYDEN, J M (1985) *Multiple Job Holding Amongst Europe's Farm Families*. Informe y propuesta de investigación elaborados por el Sr. Pizzuti, Subdirector General de la DG-IV, para la Comisión de las Comunidades Europeas. Junio.
- BRYDEN, J M et al (1993) *Farm Household Adjustment in Western Europe 1987-1991*. Informe definitivo de la Comisión CE sobre el programa de investigación de estructuras agrarias y pluriactividad de hogares (con C. Bell, J. Gilliatt, E. Hawkins y N. MacKinnon) . Diciembre de 1992. Publicado recientemente por la CE en su "Research Series" en inglés y francés.
- BRYDEN, J M et al (1993) *Farm Household Adjustment in Western Europe, 1987, 1991: Some Results of the Research Programme on Farm Structures and Household Pluriactivity, 1986-91*. (Con J. GILLIATT, E. Hawkins y N. MacKinnon) . Ponencia presentada en el simposio del EAAE, Stresa, Italia, septiembre de 1983. Publicada en las actas de la conferencia.
- BRYDEN, J M (1994) *Interactions between Farm Households and the Rural Community - The Effects of Non-agricultural elements in farm Household decision making on farming systems*. en Dent y Macgregor (eds.) . Proceedings of the First European Convention on Farming Systems Research/Extension. CABI International.
- CEBATOREV, N (1994) *Households, Gender and Sustainability*. En Bryden (ed.) "Towards Sustainable Rural Communities". University of Guelph. Octubre.
- CHAYANOV, A V (1925) *Theory of Peasant Economy*. Manchester University Press Edition, 1966.
- LACOMBE, P (1988) *L'Activite des Menages Agricoles: Structure et Evolutions*. En Actas del Coloquio de Montpellier, 6-10 de julio de 1987. The Arkleton Research.

- EFSTRATOGLU, S (1990) *Pluriactivity in Different Socio-economic Contexts: a test of the Push-Pull Hypothesis in Greek Farming*. Journal of Rural Studies, vol. 6, n° 4, págs. 407-413.
- ETXEZARRETA, M & VILADOMIU, L (1988) *The International Scene and its Impact on Farm and Household Structure*. En Actas del Coloquio de Montpellier, 6-10 de julio de 1987. The Arkleton Research.
- FRIEDMANN, H (1981) *The family farm in advanced capitalism, outline of a theory of simple commodity production in agriculture*. Comunicación a la American Sociological Association. Toronto.
- FULLER, A M (1983) *Part time farming and the farm family: a note for future research*. Sociologia Ruralis 2 (1) , 6-10.
- FULLER, A M (1988) *The story so far*. En Actas del Coloquio de Montpellier, 6-10 de julio de 1987. The Arkleton Research.
- GASSON, R (1981) Roles of women on farms: a pilot study. *Journal of Agricultural Economics* 32(1) .
- GASSON, R (1986) *Farm Families with Other Gainful Activities*. Wye College, Kent.
- KADA, R (1980) Issues and problems of part-time farming and off-farm employment. Cap. 2 de "*Part-time family farming, off farm employment and farm adjustments in the USA and Japan*". Tokio.
- KEATING, N (1994) Family Gender and Sustainability: Studying the Farm Family. En Bryden (ed.) "*Towards Sustainable Rural Communities*". University of Guelph. Octubre.
- LONG, N (ed) (1984) *Family and Work in Rural Societies*. Tavistock.
- MARINI, M & PIERONI, O (1988) Linking the Family and Social Context -*A Typology of Farm families in a Marginal Area* (Calabria). En Actas del Coloquio de Montpellier, 6-10 de julio de 1987. The Arkleton Research.
- NEWBY, H (1988) *Introduction and Commentary*. En Actas del Coloquio de Montpellier, 6-10 de julio de 1987. The Arkleton Research.
- O'HARA, P (1988) *Inside the "Black Box" - the Need to Explore the Internal Dynamics of Family Farms*. En Actas del Coloquio de Montpellier, 6-10 de julio de 1987. The Arkleton Research.
- OYEN, E (1990) *Comparative methodology: Theory and Practice in International Social Research*. Sage studies in International Sociology 40.
- PAHL, R E (1984) *Divisions of Labour*. Oxford, Blackwell.
- SARACENO, E (1985) *Il part-time nell'agricoltura dei paesi occidentali: linee evolutive e strumenti di intervento*. La Questione Agraria 18. Il Mulino.

17. MECANISMOS E INSTRUMENTOS DE LA INICIATIVA COMUNITARIA LEADER-II

Carlos BELTRAN

Subdirector General de Programas Operativos.
Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

1. CONSIDERACIONES SOBRE LEADER I

Tras algo más de dos años de funcionamiento LEADER I ha obtenido importantes resultados y ha creado unas expectativas de continuidad considerables.

Como aportaciones más relevantes pueden señalarse las siguientes:

— Fuerte movilización sobre el terreno de todos los agentes locales y *amplia participación de la población*;

— Mayor identificación de la población con su región, acompañada por un *rebrote cultural*, que impulsa la *voluntad de emprender*;

— Aparición de *múltiples innovaciones* tanto en los métodos de fomento y acompañamiento del desarrollo rural como en el contenido de los proyectos llevados a cabo;

— *Diversificación de las economías locales*, lo cual permite conservar y crear puestos de trabajo;

— Mejora de los *servicios para la población*;

— Consideración del *medio ambiente como eje estratégico* del desarrollo local;

— *Fuerte movilización de capitales privados*, que han tenido un efecto multiplicador de las ayudas públicas.

Además, LEADER I ha dado pie a experimentar el funcionamiento de un red europea de desarrollo rural que ha propiciado:

- La toma de conciencia por los agentes locales de la *dimensión europea* de sus problemas;
- La *divulgación de métodos de desarrollo local* integrado;
- El aprendizaje mutuo, la transferencia de experiencias e innovaciones;
- La *cooperación transnacional* entre zonas rurales en proyectos concretos;

Independientemente de los 217 territorios rurales directamente beneficiados, desde un punto de vista más general LEADER I ha favorecido también:

- El inicio de una *recuperación de la confianza* en el futuro del desarrollo rural;
- Una *toma de conciencia* de la importancia de seguir un enfoque global del desarrollo rural,
- La *incorporación de este tipo de planteamiento* en otras intervenciones públicas.

En el caso español, la experiencia ha sido particularmente interesante, puesto que ha venido a demostrar la validez del modelo de desarrollo rural de carácter integrado y endógeno, implementado en zonas de reducido tamaño por las iniciativas locales públicas, privadas o mixtas.

La participación privada en este proceso ha sido muy relevante, habiéndose superado en su 127% (de 15.112 a 34.286 millones de pesetas) la inversión prevista, en tanto que la inversión total ha aumentado un 45% en relación con la prevista. El porcentaje de subvención comunitaria ha pasado del 34,5% previsto al 26,6%.

En Andalucía, los porcentajes de inversión privada y total señalados anteriormente han sido superados (140% y 74% respectivamente) y el porcentaje medio de subvención de los Fondos estructurales ha sido del 22%.

El número de proyectos realizados han sido unos 6.000, de los que 964 son de Andalucía.

2. INICIATIVA COMUNITARIA LEADER II

La experiencia positiva obtenida ha llevado a la Comisión de la UE a aprobar una nueva iniciativa comunitaria en favor del desarrollo rural (LEADER II) que tenga las siguientes características:

— *Continuidad de LEADER I*. Es decir, mantener los criterios básicos siguientes:

- *Enfoque integrado*, fundamentado en la necesidad de valorar el conjunto de los problemas que afecten a la zona o comarca. Lo anterior no impide que determinados sectores reciban tratamientos prioritarios, que estén justificados por las posibilidades de desarrollo que se detecten en el estudio de la situación de cada zona.
- *Dimensión local o comarcal*, dirigida a una evaluación suficiente de las peculiaridades comarcales o locales, dentro de un territorio de dimensión local ó comarcal.
- *Valor demostrativo*, lo que sugiere que la experiencia sea trasladable a otras zonas de características similares, posibilidad derivada, tanto del contenido de las acciones que se desarrollen, como del nivel de las ayudas públicas que se conceden.
- *Participación de la población*, o de sus representantes locales en la zona, en la decisión de los contenidos del programa y en la programación de las actividades de sensibilización, información y formación de los beneficiarios potenciales, así como en las normas de funcionamiento del órgano, en todo caso comarcal, que sea responsable de la gestión del programa.

Como nuevas exigencias, deberá concentrarse en los aspectos de:

- *Innovación*, como respuesta a los grandes cambios que está sufriendo el mundo rural.
- *Organización de proyectos de cooperación transnacional*, realizados a iniciativa de beneficiarios locales potenciales pertenecientes al menos a dos Estados Miembros.
- *Intercambio de conocimientos y experiencias*, dentro de una red europea de desarrollo rural, en la que se integrarán todas las partes interesadas y de la que se beneficiarán todos los participantes en el desarrollo rural.

2.1. Beneficiarios

Podrán existir dos tipos de beneficiarios finales:

- *Grupos de acción local*, en el sentido de la definición de LEADER I, que cumplan los siguientes requisitos:

- Asociación de interlocutores públicos y privados.
- Definición de una estrategia y un programa de medidas innovadores de desarrollo rural de carácter multisectorial.
- Territorio rural de dimensión local (menos de 100.000 habitantes).
- Existencia de un *responsable administrativo y financiero, de carácter público*, con capacidad para gestionar subvenciones públicas. Este responsable asegurará la participación estrecha del conjunto de los interlocutores públicos y privados asociados y la consulta con los no asociados.

No quedan excluidos los grupos locales beneficiarios de LEADER I, si bien no existe ningún tipo de preferencia.

- *Agentes colectivos públicos o privados* (Cámaras de Comercio, Cámaras Agrarias, Cooperativas, Agrupaciones de Artesanos, Agrupaciones de empresas, Asociaciones sin fines de lucro, Mancomunidades de Municipios, etc.) cuya actuación en favor del desarrollo rural tenga un *carácter predominantemente temático o sectorial*, y se inscriba en una lógica de desarrollo de un territorio local.

2.2. Ambito de aplicación

LEADER II se aplica en las zonas rurales de las regiones de objetivo 1 y 5b. No obstante, hasta un máximo del 10% de los créditos asignados en este marco a las regiones del objetivo 5b, podrán ser utilizados fuera de las regiones objetivo 1 y 5b, en zonas rurales limítrofes. El importe global asignado a LEADER es de 1.400 mecus, de los que 900 son destinados a las regiones de objetivo 1 y 400 a las zonas rurales del objetivo 5 b.

2.3. Medidas subvencionables

A) Adquisición de capacidades

Prestación de apoyo técnico en las fases previas a la inversión, para iniciar un proceso de desarrollo integrado en las zonas en que

esta práctica sea una novedad. Ello incluye la asistencia técnica dirigida a:

- Estudio y diagnóstico del territorio.
- Constitución del grupo de acción local.
- Elaboración de una estrategia y un programa de acción.
- Búsqueda de financiación, sensibilización y movilización de la población.
- Etc.

Pueden acogerse a esta medida algunos grupos promotores que, constatada la necesidad de generar un proceso de desarrollo rural integrado en la zona que propongan, y verificada su capacidad para llevar adelante el proceso, presenten su demanda para, en una primera fase, elaborar su estrategia y programa, constituir el grupo de acción y tras la aprobación por las autoridades competentes, en una segunda fase, aplicar sus programas de innovación en el territorio elegido.

En resumen, los beneficiarios de esta medida no son automáticamente beneficiarios de las medidas b) o c) siguientes.

B) Programas de innovación rural

El objetivo es dar prioridad, en todos los sectores relacionados con el desarrollo rural, a los programas de actividades e inversión de carácter local que, además de integrarse en una estrategia general de desarrollo rural y dar una continuidad a otras medidas llevadas a cabo en el territorio de que se trate (sobre todo, si ha sido ya objeto de las actividades de LEADER I), cuenten con tres características esenciales:

B1) Innovación

Los programas deberán presentar elementos innovadores respecto a las características de las zonas y al contenido de los programas operativos en aplicación del marco de apoyo comunitario para el mismo territorio.

Los criterios de innovación se adaptarán a cada tipo de zona y será precisado en la solicitud de ayuda, negociándose en cooperación cuando ésta se trámite.

El carácter innovador *no puede limitarse al método*, sino que deberá estar presente en:

- El contenido técnico del proyecto (producto, procedimientos de fabricación, mercado, etc.).
- En aspectos económicos, culturales, ambientales, de inserción social, etc.

Los proyectos de los grupos locales y de otros agentes colectivos deberán subrayar sus características en términos de:

- *Diferencia y novedad* con respecto a otras medidas a aplicar en el territorio de actuación al amparo del MAC.
- *Efecto esperado* con respecto a una situación de referencia.

A título de ejemplo, la Comisión propone los siguientes temas:

- Medidas preventivas de los efectos de la reforma de la política agrícola común, incluidos los aspectos ambientales y las energías renovables;
- Aplicación de las nuevas tecnologías de la información y comunicación en el medio rural;
- Creación de servicios adaptados a la baja densidad de población, incluso en forma de pluriactividad;
- Concepción y comercialización de nuevos productos y servicios;
- Creación de empleos en el medio rural, concepto que incluirá la inserción de las personas con dificultades y la asociación del aparato educativo y formativo al proceso de desarrollo;
- Creación y difusión culturales en el medio rural como factor de identidad local y reclamo turístico;
- Sensibilización de la población rural hacia los retos del desarrollo y sus capacidades de actuación.

B2) *Efecto demostración, dando a los proyectos una cierta "visibilidad" y realizando actividades de comunicación.*

B3) *Posibilidades de transferencia, identificando las "condiciones de nacimiento" de la innovación para evaluar las posibilidades de reproducirla y el "coste" de la misma.*

C) Cooperación transnacional

Esta medida está estrechamente ligada a la constitución de la red europea que permita conocer las experiencias innovadoras, dando lugar a una cooperación que posibilite la realización de proyectos acometidos por iniciativa de beneficiarios locales potenciales de dos Estados miembros, *para la realización y comercialización en común de productos o servicios en todos los aspectos del desarrollo rural.*

En la mayor parte de los casos su aplicación se realizará de forma progresiva, en la medida en que vayan surgiendo experiencias innovadoras y conciertos de cooperación entre grupos pertenecientes al menos a dos Estados miembros.

Este apartado no constituye una condición de elegibilidad del programa LEADER.

D) Introducción en la red europea de desarrollo rural

Se constituirá una red europea de desarrollo rural (red LEADER) en cuya participación activa deberán integrarse obligatoriamente los beneficiarios directos de LEADER II, a la que tendrán que transmitir la información correspondiente generada en el propio grupo y a la vez podrán beneficiarse de la transferencia de innovaciones y proyectos surgidos en otros grupos.

En la propia red se creará un instrumento metodológico (Observatorio Europeo de Innovación y Desarrollo Rural) que tendrá por funciones determinar, describir, validar y facilitar la transferencia de innovaciones surgidas en el medio rural. Podrá extenderse a innovaciones externas a los grupos LEADER II.

No pretende sustituir a otras redes existentes, sean nacionales o supranacionales. Esta concebida como un punto de encuentro de las redes existentes, de las actividades de los grupos LEADER y de cualquier otra actividad pública o privada en favor del desarrollo rural.

Se reserva para su financiación un 2,5% del importe total asignado a la iniciativa comunitaria.

3. INICIATIVA COMUNITARIA LEADER II: APLICACION Y PROCEDIMIENTOS

Las actividades hasta ahora desarrolladas en el marco de la iniciativa comunitaria LEADER I han permitido adquirir una expe-

riencia, a lo largo de tres años de actividad, reflexionando sobre los procesos y modelos de intervención en las zonas rurales, que ha de aprovecharse en la aplicación de la segunda fase corrigiendo situaciones, mejorando procedimientos y garantizando que las acciones a realizar sean las más adecuadas para la resolución de los problemas específicos de las zonas rurales.

Si el modelo se ha comportado positivamente en la etapa anterior en su concepción de acción integrada local de enfoque multi-sectorial, en esta segunda fase es necesario asegurar una mayor articulación con las intervenciones de los diferentes marcos de apoyo comunitarios y para ello una participación más directa de los gestores de las formas de intervención de estos marcos en los procesos de programación, definición de estrategias y selección de las acciones a realizar.

Los instrumentos para la aplicación de la iniciativa son:

- A) Programas de innovación rural.
- B) Programas regionales.
- C) Programa marco nacional.
- D) Estructuras de gestión y seguimiento.

A) Programa de innovación rural

El programa de innovación rural define la estrategia del Grupo de Acción Local así como las acciones o actividades que han de ser aplicados en la zona de intervención. Este programa deberá:

- Estudiar los estrangulamientos y potencialidades de la zona.
- Definir la estrategia.
- Tipificar las acciones a desarrollar.
- Características de los beneficiarios: condiciones y criterios de selección.
- Presupuestar el coste de las inversiones y las financiaciones públicas y comunitarias.

Será presentado por los beneficiarios potenciales (Grupos ó Agentes) en los plazos y ante las autoridades que se mencionan en el calendario de aplicación.

La Comisión de la UE ha transmitido a los Estados miembros, en el seno del Comité de Gestión de Iniciativas Comunitarias, que la mayoría de las candidaturas accedan a través de la solicitud de la

medida A (Adquisición de competencias). Tras el proceso de selección, los beneficiarios de la medida A pasarían a realizar las actividades elegibles en dicha medida, incluido el programa de innovación, para lo que dispondrían de financiación comunitaria.

Aceptados los programas por los responsables correspondientes pasarían a ser beneficiarios de la medida B): programa de innovación rural.

Para ello, en el proceso de selección de Grupos ó Agentes habrá que reservar una parte del montante que se asigne a cada Comunidad Autónoma para los seleccionados a través de la medida A.

B) Programa Regional

El Programa Regional será responsabilidad de las Autoridades de las Comunidades Autónomas y estará dirigido a definir la estrategia de desarrollo rural de sus respectivos territorios, basándose en las solicitudes presentadas por Grupos ó Agentes, asegurando su articulación con los programas operativos de los marcos comunitarios de apoyo, y estableciendo a su vez los elementos de diferenciación necesarios respecto a ellos, asegurando el carácter de innovación con que habrán de desarrollarse los programas locales, tanto en lo referente a la metodología, como a los contenidos técnicos de los proyectos ó a los aspectos económicos, sociales, ... etc.

El contenido del programa, de forma esquemática, será el siguiente:

- Caracterización de las zonas rurales de la Comunidad Autónoma en las que se va a actuar.
- Principales estrangulamientos existentes.
- Potencialidades endógenas.
- Estrategia a desarrollar.
- Referencia y ejemplos de acciones y proyectos tipo adaptados a las necesidades locales.
- Descripción de los instrumentos financieros que van a utilizarse para la financiación de los programas.
- Plan de inversión y financiación.

Los programas regionales deben recoger la financiación indicativa pública nacional (Administración Central, Comunidad Autónoma y Administraciones Locales).

Todos los proyectos financiados por los Fondos estructurales en el marco de esta iniciativa tendrán que tener una financiación pública nacional mínima del 5%. Podrá proceder de fondos expresamente afectados a la iniciativa ó de líneas de ayuda establecidas compatibles con la financiación comunitaria.

C) Programa Marco Nacional

El programa Marco Nacional será preparado por la Secretaría General de Estructuras Agrarias del MAPA, constituyendo como elementos más importantes los siguientes:

- Diagnóstico de síntesis de las zonas rurales que han de ser beneficiarias de LEADER II.
- Formulación de una estrategia como fenómeno innovador del desarrollo del potencial endógeno local.
- Constatación de que la solicitud española articula e innova en relación con las intervenciones de los Marcos de Apoyo Comunitarios.
- Encuadramiento de las ayudas: régimen marco.
- Estructuras de Seguimiento y modalidades de evaluación.
- Plan de Inversiones y Financiación.

Este programa creará el marco de coordinación y cooperación institucional en el que tendrá que desarrollarse la iniciativa comunitaria LEADER II en el período 1994-99.

D) Estructuras de Gestión y Seguimiento

— Nivel Local

Cada Grupo de acción local ó Agente colectivo tendrá un *órgano de gestión* que se responsabilice de las tareas de aplicación del programa de innovación rural y mantenga la relación directa con el órgano responsable de la Comunidad Autónoma.

En el caso de grupos, designarán un *responsable administrativo y financiero que deberá ser un organismo público o una entidad territorial*. Tendrá un carácter local deberá estar integrado en el grupo y asegurará la participación de los agentes económicos y sociales de la zona en el proceso de elaboración de estrategias y

aplicación del programa y selección de beneficiarios. El órgano de gestión relacionado en el párrafo anterior podrá ser independiente ó bien pertenecer a la estructura del responsable administrativo y financiero.

— *Nivel Regional*

Las Comunidades Autónomas designarán un Centro Directivo, a nivel de Dirección General, responsable de la gestión de la iniciativa (elaboración del programa regional, proceso de selección, relación directa con los Grupos en la gestión, elaboración periódica de la información consolidada regional, seguimiento y evaluación, ... etc.).

Los Comités Regionales de Seguimiento de los objetivos 1 y 5 b), con su actual estructura de composición, realizarán el seguimiento y la evaluación continua de los resultados de la iniciativa en cada Comunidad Autónoma y de los grupos. Si fuera preciso, podrá crearse un Subcomité al efecto.

— *Nivel Nacional*

Existirá una *estructura nacional de coordinación* en la Secretaría General de Estructuras Agrarias, que tendrá por misión la coordinación de la aplicación de la iniciativa LEADER II, la gestión de la forma de intervención que apruebe la Comisión de la U.E., la elaboración de normas y criterios de funcionamiento, la consolidación de los resultados nacionales y la relación con las Direcciones Generales de las Comunidades Autónomas responsables de la iniciativa, así como las funciones de control derivadas del artículo 23 del Reglamento (CEE) n.º 4253/88.

Se creará un Comité Nacional de Seguimiento de la iniciativa comunitaria LEADER, en el que estarán representadas las Administraciones Públicas afectadas, la Comisión de la U.E. y los Grupos de Acción Local ó Agentes Colectivos participantes. Tendrá como función principal el seguimiento global de la iniciativa, la evaluación y las funciones que tenga encomendadas para asegurar el funcionamiento de la forma de intervención que se determine.

Las fechas podrán modificarse en función de la publicación en el D.O.C.E. de la Comunicación de la Comisión a los Estados miembros u otros ajustes que sean necesarios establecer a lo largo del transcurso del procedimiento.

3.1. Proceso de admisión y selección de solicitudes

El plazo de admisión de solicitudes ha terminado el 31 de agosto en la mayoría de las Comunidades Autónomas (algunas cierran el plazo el 15 de septiembre).

El proceso de selección comenzará una vez presentadas a la Comisión los programas regionales el programa marco nacional, es decir a partir del 1 de noviembre. La asociación de concepción y decisión a la que alude la Comunicación y que se encargará de la selección estará formada por los Centros Directivos de la Secretaría General de Estructuras Agrarias y de las Consejerías de Agricultura de las Comunidades Autónomas designados para la aplicación y gestión de la iniciativa, los Centros gestores de los Fondos estructurales a nivel nacional, así como por los representantes de los Entes territoriales que en su momento se determine.

Antes del 31 de diciembre de 1994 la Comisión de la UE aprobará los programas presentados y las Autoridades Nacionales seccionarán los grupos de acción local y agentes colectivos beneficiarios de la iniciativa.

3.2. Asignación de fondos a España y a las Comunidades Autónomas

De los 1.400 mecus destinados a LEADER II se han detraído 35 mecus (2,5%) para la Red europea de desarrollo rural y el resto se ha distribuido por Estados miembros, de acuerdo con un índice que resulta de ponderar a partes iguales la superficie total el número de explotaciones y la población activa agraria de los territorios cubiertos por los objetivos 1 y 5 b en la UE.

A España le ha correspondido 332 mecus (24,3%), de los que 276 son para las regiones de objetivo 1 y 56 para las zonas rurales del objetivo 5 b). Aproximadamente suponen unos 53.000 millones de pesetas.

La distribución por regiones, por acuerdo entre todas las Comunidades Autónomas, se ha realizado con los mismos criterios comunitarios, pero con alguna corrección, resultando para Andalucía el 24,93% de las regiones de objetivo 1, es decir, 68,81 mecus, que aproximadamente representan 9.000 millones de pesetas.

18. PERSPECTIVAS Y NUEVAS ORIENTACIONES DEL TURISMO RURAL

Pedro RUIZ AVILES

Centro de Investigación y Desarrollo Agrario.
CORDOBA

1. INTRODUCCION

El turismo desempeña un papel muy destacado en los países de la Unión Europea (U.E.). En crecimiento sostenido desde hace décadas, supone el 6% del PIB, el 7% de los puestos de trabajo, el 8% del consumo de las familias y el 4'5% del total del comercio exterior de la U.E.

En España aún representa más: el 9% del PIB y más de un millón y medio de personas (11% de la población ocupada) dependen directamente de él. Con 60 millones de turistas visitantes y 3 billones de ptas. de ingresos, (de ellos 2'5 billones netos) que se esperan este año, el peso del turismo en la economía nacional es destacadísimo y, como comparación, cabe decir que aporta casi el doble de toda la producción agraria (exceptuada la industria agroalimentaria).

Andalucía, con una situación geoestratégica privilegiada y una imagen muy "vendida" a nivel internacional (ej. los "viajeros románticos") ostenta en España una posición destacada en materia turística: un 22% de los ingresos y el 21% de los viajeros. El turismo contribuyó con el 15'1% al PIB regional y el 12'2% de sus empleos en 1993. A lo que hay que sumar los empleos indirectos, muy importantes, que produce.

No obstante estas cifras, y a pesar de que todos los análisis (OCDE, U.E., Consejo de Europa, etc.) confirman que las mayores expectativas de expansión (en términos porcentuales) de la demanda turística son hacia el turismo de interior y los turismos especiali-

zados, y entre ellos el turismo rural, en nuestro país este hecho aún no parece haber tenido lugar, o al menos ésas son las declaraciones de los profesionales del sector. Por ejemplo, y en relación con Andalucía, mientras que la tasa de ocupación en temporada alta de la zona de playa ha superado el 90%, en las zonas turísticas del interior de la región apenas se ha alcanzado el 50%. Quizá, y ese es uno de los aspectos que abordaremos posteriormente, es que no se ha sabido configurar todavía un modelo idóneo y apropiado. Una afirmación que también tiene su lado positivo: aún estamos a tiempo para hacerlo bien.

Bajo este contexto, hay que decir también que muchas zonas turísticas del litoral español se hallan en situación de saturación, tanto a causa de sus necesidades en equipamientos e infraestructuras, como por las exigencias de protección y conservación de los recursos naturales y ambientales que están ya limitando sus posibilidades de crecimiento. La complementariedad, que no la alternativa al del litoral, del turismo rural (T.R.) se configura así como una de las actividades económicas clave *para frenar posibles excesos en aquél y a la vez dinamizar el desarrollo de las zonas desfavorecidas que cuenten con posibilidades y recursos atractivos*. Así lo manifiesta la propia Acta de la U.E. (art. 118), en donde menciona al T.R. como una de las actuaciones a emprender como factor de desarrollo y como elemento aglutinador de la cohesión económica y social prevista en dicha Acta.

El presente trabajo trataría de incidir en los aspectos de la oferta turística como creadora de externalidades sobre el sistema rural, como un instrumento relevante para lograr una mayor vitalidad demográfica, y como facilitador de las funciones de lugar de ocio y esparcimiento al aire libre que la sociedad global demanda. Intentaremos responder a interrogantes tales como ¿por qué fomentar el turismo rural? ¿está la sociedad local en disposición de desempeñar un papel destacado en la gestión de ese turismo? ¿se debe repetir o no, la estrategia turística ejecutada en las zonas litorales? ¿qué efectos, positivos, y algún negativo, puede tener la promoción del turismo en un área concreta? ¿Turismo extensivo o turismo intensivo? ¿cuáles deberían ser los criterios prioritarios en su promoción? ¿se cuenta con infraestructura en Andalucía para consolidar un modelo turístico adecuado?

Estas, y otras incógnitas, están mereciendo la atención de los ya cuantiosos especialistas trabajando en el fenómeno, y a los que les preocupa el que un mal planteamiento en los programas u objetivos

genere disequilibrios y afecte a las posibilidades de una rama productiva que, si por algo la distingue, es por su vulnerabilidad y fuerte elasticidad de la demanda a cualquier modificación de la oferta esperada, y pruebas de ello las tenemos muy recientes.

2. LA OPCION ESTRATEGICA POR EL TURISMO RURAL

Según datos de la U.E. más de 25 millones de sus ciudadanos, de los cuales BOTE (1994) estima que unos 3'6 millones fueron españoles, pasaron algún período de su tiempo vacacional en una zona rural. La mayoría de ellos procedían del entorno urbano y, generalmente, de las grandes áreas metropolitanas. Desde los años 40, cuando se generalizó el pago de las vacaciones y los medios de transporte facilitaron la movilidad de la población, en la Europa del Norte y, desde los años 60 en los países del Sur, el T.R., ni siquiera en los años de la crisis energética (mediados de los años 70) ha dejado de tener tasas de crecimiento positivas.

Y si, en un principio, los principales practicantes de esta forma de turismo eran antiguos emigrados del medio, en la actualidad el incremento de la demanda de actividades recreativas y de ocio en el espacio rural y al aire libre por parte del habitante urbano es un elemento catalizador destacado de la variedad de la oferta turística que ha surgido a nivel local. Y los datos para España están ahí: a pesar de la ralentización a causa de la crisis económica de los años pasados, los datos del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (1992) estiman su crecimiento en un 5'8% anual acumulativo en el próximo quinquenio, lo que supone casi el doble del previsto para el total del sector turístico. Otros países como Francia, Italia, Alemania, etc. experimentarán también tasas de crecimiento superiores en turismo rural (T.R.) que en el turismo digamos más convencional (CEE, 1994).

Esta dinámica favorable del T.R. se explicaría así mismo mediante una combinación de diferentes elementos, que en parte ya hemos descrito en anteriores trabajos, citados en la bibliografía, y que responden a una serie de especificaciones entre las que cabe mencionar:

— Una tendencia a la saturación y congestión de algunas zonas turísticas tradicionales, si bien los estudios, como los emanados periódicamente de la Organización Mundial del Turismo, no prevén una transferencia masiva de clientela hacia el T.R.

— El T.R. satisface mejor que otros tipos de turismo (de sol y playa, cultural, de congresos, de la tercera edad, etc.) a la creciente demanda de espacios abiertos para la práctica de una gama muy amplia de actividades lúdicas, deportivas y de distracción intelectual y ambiental.

— La actividad turística rural responde también muy adecuadamente al creciente interés por el patrimonio natural y la cultura rural, por parte de aquellos que se han visto “privados” de su contenido, disfrute y/o vivencias porque han nacido y/o residen en zonas urbanas. Algunos sistemas agrarios y modos de vida rurales estarán especialmente capacitados para ofrecer este turismo de contenido diverso.

— Por otro lado, en el crecimiento del T.R. en Europa han jugado un papel muy destacado los medios de comunicación -quizás en ocasiones presentando una imagen excesivamente bucólica de la vida rural- con su defensa de un modo de vivir más natural y alternativo a la congestión y el “stress” urbanos del lugar de trabajo. Como también ha sido incentivado por las recomendaciones sanitarias en pro de un tipo de vida más saludable.

— El T.R. se adapta también muy bien a las nuevas tendencias de la demanda: mayor autonomía, desplazamiento en vehículo propio y con la familia, la búsqueda de autenticidad y “estilo” frente al producto estándar y masivo de la industria hotelera, el contacto personalizado y la relación con la población local, etc.

— Por otro lado el T.R. se acomoda perfectamente al nuevo estilo de vacaciones, cortas y fuera de estación, a los puentes y fines de semana, etc. un proceso cada día más practicado.

Los actores locales y algunos profesionales del sector han tomado conciencia de las posibilidades de este recurso y comienzan a crearse cadenas de productos turísticos rurales atractivos. Pero no hay que engañarse: aún falta mucho por hacer en las materias y, además, por el tipo de demanda y las características peculiares y variadas de la oferta, el trabajo de promoción a realizar presenta evidentes dificultades, si no se quieren reproducir los errores cometidos en el turismo de tipo tradicional.

Por último, es posible constatar igualmente una preocupación creciente de parte de las administraciones públicas y diversos agentes socioeconómicos por promocionar el turismo rural. Dicha preocupación responde también, e indudablemente, a la necesidad de buscar soluciones e inyectar ingresos suplementarios -quizás no sin mala conciencia- a las zonas rurales afectadas por la crisis económica, y los efectos perversos de algunas de las reformas de las políticas agrarias.

En cualquier programa de desarrollo reciente y, especialmente si es una zona desfavorecida, el turismo rural es un eje de actuación destacado del programa de desarrollo rural: un 42% de los fondos movilizados por la iniciativa LEADER I (y el 51'3% en el caso de España), han ido a la potenciación del desarrollo turístico de estas zonas rurales.

3. REQUISITOS DEL TURISMO RURAL

Todos los estudios realizados anteriormente, tanto en España como en otros países donde el turismo rural se halla más avanzado y organizado, aconsejan que, antes de optar por promover el turismo rural en una zona concreta, deben conocerse bien los recursos (humanos, físicos, territoriales, ambientales, patrimoniales) con que ésta cuenta y el tipo de demanda que se desea captar. En base a ello es cómo han de definirse los objetivos pretendidos y las acciones a emprender para definir un *"producto alternativo y diferente"*, que permita optimizar en el sentido de la programación multicriterio, las potencialidades y factores propios, a la par que minimice los riesgos de un descontrol de la oferta.

En este sentido existen una serie de requisitos relevantes que todo producto turístico para el medio rural debería reunir:

— Mantener, como se ha dicho ya, un equilibrio lo más óptimo posible, entre los sistemas ecológico, socioeconómico y cultural de la zona, propiciando simultáneamente un proceso de desarrollo autosostenido para la misma.

— Aportar a la población local una fuente de ingresos suplementarios, con la cual afrontar en mejores condiciones la crisis de algunos sistemas agrarios y de la sociedad rural, lo cual implica necesariamente un control local de las decisiones.

— Contribuir a la generación de nuevos empleos en la zona, tanto directamente en el T.R., como a través de la oferta indirecta de otros bienes y servicios. En un estudio realizado por GREFFE (19—) para la OCDE se pone de manifiesto cómo el valor añadido incorporado por esta rama de actividad supera de media, en los países y en sus áreas en donde está consolidado, al proporcionado por las actividades de distribución y se aproxima al suministrado por la industria.

— Ser un promotor de infraestructuras, comunicaciones y servicios, no sólo para uso de los potenciales visitantes sino también de la población residente.

— Facilitar una revitalización de las actividades económicas, incrementando la oferta de servicios y productos locales que, en sí mismos, constituyen también uno de los motivos de atracción turística. En una encuesta realizada por nuestro equipo de investigación en varias comarcas andaluzas, revelan que los gastos turísticos de tipo indirecto en ocio, restauración, compras de productos, etc. superarían netamente a los pagos directos en el alojamiento (4.000-4.300 pts/día, frente a 2.000-2.000 ptas. por persona y día de éste último en 1993).

— Ejercer de vector de intercambio y de sinergias entre el medio rural y el urbano y de acercamiento entre diferentes culturas y pueblos, actuando como un factor de solidaridad y cohesión social.

— Influir positivamente en la salvaguardia del rico patrimonio etnológico y patrimonial de nuestras áreas rurales, como una riqueza y un valor a legar a futuras generaciones y, que en muchas ocasiones corre hoy serie riesgo de desaparecer.

— Cooperar en la articulación de una política de ordenación territorial para las zonas rurales menos desarrolladas, dotándolas de los equipamientos necesarios para asegurar una mayor competitividad de las actividades económicas, y mejorar la calidad de vida de la sociedad rural, e indirectamente también de la urbana.

Pero no basta con buenos deseos, es necesario que la sociedad local se implique y crea en sus posibilidades para gestionar su actividad turística. Para asegurar una garantía de éxito, y que el T.R. pueda convertirse en motor de desarrollo, se hace necesaria toda una lógica de actuación a nivel local que haga factible organizar, potenciar y repartir lo más extensamente posible sus beneficios. Algunas encuestas sobre consumo turístico, por ejemplo la de su Instituto de Estadística (INSEE) sobre gastos turísticos de los franceses, muestran que además de un gasto específico atribuible, se genera en torno a él toda una nebulosa de gastos periféricos de una cuantía al menos tan importantes. Y para conseguir ésto el modelo del turismo rural para un área concreta debería de estar *concertado con la iniciativa local*, pues ella es la que debe de asumir el mayor protagonismo.

4. UNA OFERTA DE CALIDAD Y DIVERSIFICADA

Como afirmamos en un anterior trabajo *“En Europa hay un notable incremento en el transcurso de las últimas décadas de la demanda de actividades recreativas y de ocio en el medio rural por parte del habitante urbano, lo que ha sido el elemento catalizador*

de la variedad turística surgida a nivel local. Sin embargo, se trata de una demanda muy heterogénea: cada segmento de clientes requiere un tipo particular de actividad turística, que hay que identificar en cada caso”.

Lo que es bueno para una zona puede ser negativo para otra, y un desarrollo rápido y desordenado del T.R. puede ser perjudicial. Desgraciadamente ya existen casos, en particular en la Europa mediterránea y a pesar de su desarrollo más reciente, en donde una sobreestimación de la dimensión turística en el proceso de desarrollo local ha conducido a situaciones de estancamiento, de retroceso, incluso de caída de la rentabilidad económica y de la autenticidad y peculiaridad de la oferta turística local. Esto se refleja en el aumento desmesurado de la capacidad de acogida, la aparición de fenómenos de especulación, interna y externa, la degradación del entorno y la pérdida del carácter humano, artesanal y personalizado, que son elementos principales y muy buscados por los demandantes del auténtico turismo rural.

A esto se suma la carencia, o insuficiencias, de instituciones adecuadas a nivel local, la prioridad otorgada a la obtención rápida, y especulativa, de ganancias, el déficit de formación profesional y de cuadros especializados y capaces de asumir las exigencias del cliente mediante una oferta de calidad. Asimismo, la falta de planificación y de objetivos precisos es otro factor que determinan la fragilidad de la oferta, y del modelo de desarrollo elegido del T.R., y causa posible de su desajuste y fracaso, aún cuando la zona en cuestión cumpla los requisitos y reúna indudables ventajas comparativas bajo el punto de vista climático, cultural, recreativo o estratégico.

Los varios estudios realizados por encargo de la U.E., entre ellos el titulado *“Les Européens et les vacances”*, y otros especialistas en nuestro país tales como CALATRAVA, BOTE, o nosotros en el proyecto INIA 9007 en nuestro país (ver bibliografía), muestran que la demanda de turismo rural más común es aquella que tiene carácter vacacional, la integra el grupo familiar en el sentido extenso, son clientes de nivel de renta medio-alto y estudios de grado superior o medio, son turistas residentes en grandes núcleos urbanos españoles y del extranjero, y cuyas motivaciones más importantes, y diferenciadoras, para practicarlo son la búsqueda de tranquilidad y reposo, el paisaje de la zona, el poder permitirse un contacto personalizado y humanista con la población local, y que en estos lugares se disponga de posibilidades para realizar una amplia gama

de actividades lúdicas y de esparcimiento. También la dimensión pedagógica y cultural de esta forma de ocio es muy valorada, y los adeptos a esta modalidad de turismo aprecian sobremanera los valores y la identidad cultural local, y procuran conocerla y, en lo posible, participar de las tareas, costumbres y medios de vida de la zona visitada.

En definitiva el consumo turístico en el medio rural es función de dos componentes básicos: el *confort* y el *ambiente*.

El *confort* puede decirse que es universal y se puede lograr en cualquier lugar sin que ello suponga la renuncia a su identidad cultural y desnaturalización. Por contra, el *ambiente* es una condición que va más lejos e implica la existencia de recursos turísticos intrínsecos más la creación de unas condiciones precisas para que un área sea atractiva y con imagen propia. De ahí que un carácter importante del T.R. es que sea *territorializado* e identificable con el "*espíritu del lugar*", con su particularidad y con sus diferencias.

Otro carácter que influye de forma importante en el consumo del turismo rural es la *profesionalidad* y la *calidad de la oferta*. Un T.R. que pretenda tener una demanda estable y generar rentas permanentes no es una chapuza local que se improvisa y para la que cualquiera está capacitado. Son necesarios empresarios y equipos profesionales especializados: en creación y animación cultural, en gastronomía y restauración autóctonas, en conservación del patrimonio, monitores en prácticas deportivas y de ocio, en conocimiento y manejo del medio... en *desarrollo rural*. Es preciso sensibilizar a la población, informar a todos los sectores, formar a profesionales, y escuchar a los actores locales en los planes de promoción turística.

Y conviene recordar que no es posible desarrollar nada, ni siquiera el turismo, en un desierto. Si no hay población, si el espacio es un vacío de actividad económica e iniciativas, *una zona podrá ser consumida o explotada, pero nunca desarrollada*.

5. CRITERIOS PARA LA ORIENTACION DEL T.R.

El turismo rural es habitualmente considerado en los países del Norte y Centro de Europa como una forma de diversificación económica de la actividad de las explotaciones agrarias, y como medio para la revitalización de zona rurales con problemas de desarrollo socioeconómico.

En nuestro país, la renta media de los agricultores es la mitad de la del resto de la población trabajando en los otros sectores económicos y, a pesar del elevado descenso de los activos agrarios, que en 15 años los ha reducido a la mitad, no se consigue atrapar ese diferencial sino más bien al contrario. La crisis económica en general y de las rentas agrarias en particular es la que ha movilizó a la U.E. y a los gobiernos europeos a buscar soluciones al mundo rural por la vía de la complementariedad de rentas y de la complementariedad agricultura-turismo-conservación del medio ambiente. Y ahí es donde se enmarca su fomento del *agroturismo*, que además puede permitir a los agricultores una mejor valorización de sus producciones y del patrimonio territorial, etnológico e inmobiliario con que cuentan.

En España, y de acuerdo con los datos que poseemos, alrededor del 0'5% de familias agrarias ofrecen prestaciones agroturísticas, mientras que, por ejemplo, las practicarían un 8% de agricultores alemanes y holandeses y se llegaría incluso al 20% en Suecia y Suiza, aún no miembros de la U.E. En Francia (con un 4% de agricultores practicantes) de acuerdo con la información de su Red Contable, las rentas para-agrícolas (entre las que el agroturismo aporta la mayoría), representaron en 1990 un 6,25% de los ingresos agrarios.

Asimismo, el agroturismo se halla directamente relacionado con los objetivos de mejora de la eficacia de las estructuras agrarias, a través de la conservación de los recursos naturales e incluso mediante la venta directa en la explotación agraria (Reglamento (CEE) 3669/93 con su traducción en España en el Real Decreto 62/94 y las normas autonómicas complementarias).

Para todos los pobladores del mundo rural el desarrollo del turismo es asimismo una opción económica positiva y viable, aunque para ello deben cumplirse una serie de condiciones básicas:

— *Que el paisaje y su entorno natural posean "calidad"*. No todas las zonas son aptas ni están preparadas para acoger los turistas.

— *Saber adoptar un buen modelo turístico*. Si algo distingue al T.R. es que no responde a un patrón único ni a experimentos esotéricos. Cada zona deberá decidir su modelo con originalidad y con autenticidad, y de ahí la importancia de la participación de representación local en su diseño y gestión.

— Ser capaz de *ofrecer una amplia y variada gama de productos y paquetes turísticos*.

— Dar gran importancia del componente autóctono, cultural y ambiental, puesto que es un factor de creciente demanda por parte de los potenciales turistas.

— *No decantarse por el "monocultivo turístico"*, ya que se ha demostrado ser ineficaz allí donde ha prosperado. El T.R. debe de ser sólo uno de los ejes de las estrategias de desarrollo rural, y la importancia que se le otorgue será función de los objetivos pretendidos.

— Es preciso *poner a punto estructuras formativas* de los recursos humanos locales, de sensibilización de los empresarios y de la población en general, de los jóvenes que deseen optar por ejercer esta actividad, de los profesionales, de los cargos públicos, etc. etc.

— *Encaminar la oferta del producto turístico por la vía de la calidad y huir de la estacionalidad*, lo que permitirá sacar un mayor provecho de las estructuras de acogida y de los recursos humanos a su servicio.

— *Concebir el funcionamiento del T.R. como una industria que por tanto ha de responder a las demandas razonables del cliente*. Además de la calidad de las prestaciones, éste exige tipismo, facilidad de movimientos y en los desplazamientos, medio natural bien conservado, ambiente y sosiego. Es necesario coordinar las actuaciones para evitar errores como los cometidos en otras zonas turísticas y que ha llevado a que se cumpla lo que en medios franceses del sector afirman: "demasiado turismo mata al turismo".

— *No hay ruralidad sin agricultura, ni turismo duradero en un paisaje desolado y abandonado*. El paisaje, el entorno, el medio rural precisa ser cuidado y mantenido, y en esta labor el papel multifuncional de los agricultores es fundamental y así lo afirma la propia Comisión de la U.E. en su publicación "*El futuro del Mundo Rural*": "*Hay que mantener a los agricultores en los pueblos, ellos son los depositarios de un patrimonio y una cultura rural a preservar y conservar*".

Por ejemplo, y en el caso del agroturismo, en las explotaciones agrarias se realizan una serie de cultivos y producciones agrarias, entre las que cabe destacar el olivar, la viña, algunos frutales, etc., cuyas épocas punta de trabajo no coinciden con las más apropiadas para el desarrollo de actividades relacionadas con el ocio y esparci-

miento, permitiendo así a muchos agricultores, y sus familias, llevar a cabo una perfecta complementariedad turismo-agricultura. De una manera similar cabe hablar del caso de la actividad cinegética.

— *El papel de la Administración y de otras organizaciones organizaciones intermedias en el desarrollo del turismo rural de una zona es fundamental*, aunque a nuestro juicio con una misión más complementaria y coordinadora que dirigista: en la promoción y comercialización de actividades turísticas, como árbitro de intereses contrapuestos, incentivando otras actividades económicas, protegiendo y conservando el patrimonio rural (natural, arquitectónico, paisajístico, etnológico, etc.), en la dotación de las infraestructuras necesarias, en la dinamización sociocultural, en la gestión integrada del territorio, en el establecimiento de programas de cooperación inter-zonas como recomiendan vivamente las iniciativas LEADER, INTERREG, etc. etc.

— Y, finalmente, para que un país, una región, y hasta una zona, cuente con un turismo rural y competitivo *es preciso contar con orientaciones claras que apuesten por ello*: en la aprobación y/o racionalización de normas específicas, mediante una eficaz utilización de los medio públicos de comunicación, realizando una publicidad sensata y atractiva, dotándole de las infraestructuras necesarias y, muy especialmente, poniendo a su disposición una financiación apropiada y a su momento.

6. ACCIONES DE PROMOCION DEL PRODUCTO TURISTICO RURAL

Aunque a mediados de los años 60 se realizaron en España algunos intentos para potenciar el T.R., en puridad puede hablarse de menos de una decena de años en que se lleva a cabo una acción más intensa de fomento de la oferta turística rural ¹.

Pero, a pesar de la celebración, el año 1990, del Año Europeo del Turismo, seguimos sin tener una disposición común sobre lo que se entiende como turismo rural. En CALATRAVA y RUIZ AVILES (1993) se realiza una aproximación al tema y no insistire-

¹ Por ejemplo, todavía en 1988 cuando planteamos el proyecto al INIA (n.º 9007), aún tropezamos con la incomprensión de algunos compañeros que no comprendían el interés del agroturismo como fuente de rentas para muchos agricultores de zonas desfavorecidas. Hoy afortunadamente lo han entendido y hay muchos profesionales implicados en la tarea.

mos sobre la cuestión, pero sí cabe decir que en España aunque está incluido dentro del plan estatal de fomento turístico conocido como FUTURES, tras la transferencia de la mayoría de las competencias en el tema a las Comunidades Autónomas, cada una de ellas parece haber optado por autoorganizarse. Actualmente el País Vasco, Navarra, Aragón, Cataluña, Baleares, La Rioja, Asturias... han adoptado normas propias sobre ordenación y control de calidad, imágenes y logotipos, clase y tipo de alojamientos, financiación y fiscalidad específicas, promoción de zonas y de acciones piloto, etc. En la mayoría de los casos para realizarlas conjuntamente con las organizaciones profesionales agrarias, las empresariales especializadas, y con las corporaciones locales pues estas últimas también ostentan competencias en materia turística.

La Comisión Europea en su Año del Turismo, también adoptó un programa especial para el desarrollo del turismo rural, en el que se fijó tres acciones prioritarias:

- Definir y concretar la oferta de los productos turísticos rurales.
- Apoyar las actuaciones para la creación y mejora de paquetes y productos del turismo rural.
- Incentivar las intervenciones en el campo de la promoción y comercialización de la oferta de productos turísticos rurales, y de orientación de la demanda.

Acciones que se plasmarían en diversas medidas de apoyo que, fueron aprobadas en el año 1991. En mayo del presente año, la Comisión ha presentado un informe en el que se da cuenta de su desarrollo hasta finales de 1993, y destaca como principal logro su efecto movilizador y dinamizador de la oferta turística en el crecimiento económico de las regiones menos desarrolladas de la U.E., al generar nuevos empleos, como apoyo a la movilidad geográfica y profesional de trabajadores y estudiantes, al servir como un destacado refuerzo a la cohesión comunitaria.

En los Marcos Comunitarios de Apoyo (MCA) del período 1989-93 la actividad turística fue una de las que mayor financiación obtuvieron (casi el 6% del total) y en ellas el turismo rural constituía específicamente uno de los ejes de desarrollo prioritarios además de figurar indirectamente en los otros tres.

En el marco de la reforma de los tres fondos estructurales (FEDER, FEOGA y FSE) se aprobaron también medidas de apoyo para el desarrollo de infraestructuras y equipamiento, a la diversificación de actividades económicas, a la formación de recursos humanos y, en particular, al turismo rural. Más de la mitad de los 2.149'7

millones de ECUs para el período 1989-93 fueron destinados al turismo rural en sus diversas modalidades (agroturismo, turismo verde o ecoturismo, turismo deportivo, cinegético, ecuestre, senderismo, pesca, etc.).

Además de ello, de los 6.000 millones de ECUs movilizados por las Iniciativas Comunitarias durante el período 1991-93, aunque aún no está contabilizado con precisión su destino, sin duda cerca de 2.000 millones han ido dirigidos a fomentar la actividad turística en estas zonas con problemas de desarrollo socioeconómico.

En resumen, tanto a nivel comunitario como en muchas Comunidades Autónomas, la apuesta por el turismo rural como estrategia de movilización y promoción socioeconómica, y de vitalización de las zonas rurales menos desarrolladas, es clara y evidente.

7. EL CASO PARTICULAR DE ANDALUCIA

En un año en que los medios de comunicación no paran de transmitir noticias sobre las buenas expectativas para el sector turístico español en general, y andaluz en particular, con subidas de los ingresos y del empleo generado sólo han aparecido algunas voces disonantes y menos optimistas, procedentes de las zonas turísticas del interior en general (patronal de Jaén y Córdoba), y las de turismo rural en particular, como es el caso de los empresarios hosteleros de Cazorla o del presidente de la Red Andaluza de Alojamientos Rurales (RAAR).

Los datos propios que poseemos a través de sondeos de nuestro equipo parecen confirmarlo: menos del 55% de ocupación en los alojamientos durante la temporada alta, y un nivel de gasto medio directo por persona practicante y día oscilando entre 4.000 y 4.500 ptas., que es la mitad del gastado en el turismo clásico de sol y playa, muestran que el panorama del turismo rural andaluz, por diversas causas, no puede tildarse como positivo.

En un cuadro anejo se pone de relieve el diagnóstico que del turismo rural realiza el Plan de Desarrollo Integral del Turismo en Andalucía, conocido como Plan DIA. De sus comentarios parece traslucirse lo que, a juicio de profesionales y promotores de esta modalidad turística habría venido a ser una constante en los últimos años: la ignorancia, cuando no el menosprecio, a que ha estado sometida por parte de los organismos responsables en materia de política turística. La creación hace dos años, de la Empresa Pública de Turismo en Andalucía es de esperar que modifique esta visualización y

atienda a las críticas surgidas, intentando dar soluciones a algunos de los puntos débiles que aparecen en el mencionado diagnóstico.

Empero, el turismo rural se está desarrollando casi espontáneamente en torno a diversos atractivos: estancias en los Parques Naturales o parajes de gran reclamo turístico (p. ej. Segura-Cazorla-Las Villas), a través de concretos atractivos turísticos como una cueva (p. ej. Los Murciélagos en Zuheros -Córdoba-), un castillo o una villa monumental (p. ej. Baeza), unas ruinas o monumentos singulares (p. ej. Ronda), la proximidad a zonas turísticas clásicas (pueblos de la Axarquía en Málaga), la práctica de deportes especiales como los náuticos o la pesca (en numerosos embalses), la existencia de pueblos del interior con atractivo turístico y/o paisajístico (pueblos blancos de la Sierra de Cádiz, las Alpujarras y los pueblos de la Sierra Morena de Córdoba), la práctica de la actividad cinegética (Sierra de Hornachuelos en Córdoba), el turismo de tipo gastronómico (Sierra de Huelva), etc. etc.

Dos colectivos: la ya citada RAAR y la Asociación para el Fomento del Turismo Rural Andaluz (AFTRA) contarían con el beneplácito y el sostén institucional como interlocutores en materia de turismo rural. La primera, cuyo factótum y presidente es un ciudadano alemán, agrupa a propietarios de casas, cortijos y zonas de acampada y ha editado algunos folletos publicitarios, elaborado una especie de "normas de comportamiento" y campañas publicitarias y, ya recientemente, una guía de sus alojamientos, pretendiendo ahora llegar a instaurar una central de reservas y a beneficiarse de una iniciativa LEADER II. La segunda integra a profesionales, funcionarios y universitarios especialistas en este tipo de turismo, y es la responsable de la (poco lúcida) organización del I Congreso del Turismo Rural en Andalucía celebrado en Antequera (Otoño del 92), en donde se leyeron unas conclusiones que han sido recogidas posteriormente en el Plan DIA.

La Junta de Andalucía tiene abiertas dos líneas de financiación a las que podrían acogerse todas las empresas turísticas, incluidas las de turismo rural: una para la "mejora de su competitividad", y otra en favor de la modernización de los establecimientos turísticos. Además habría al menos otros tres programas específicos en colaboración con otros organismos de la Junta y que, como cabía esperar, son los que han obtenido alguna mejor respuesta: el fomento del turismo en los Parque Naturales en el marco de los Programas de Desarrollo del Turismo Interior (PRODINTUR), el del fomento del turismo juvenil (INTURJOVEN), y las ayudas para la forma-

ción profesional en materia turística. Otros dos tipos de turismo, el de tipo cultural y el otro destinado a la tercera edad apenas han contemplado en sus actuaciones al T.R. Como tampoco se ha incidido en el muy importante segmento de los universitarios, sobre el que nuestro equipo acaba de hacer un trabajo referido a las Universidades de Córdoba y Jaén, que pone de manifiesto el mayoritario desconocimiento de los mismos acerca del T.R.

Todo ello contrasta vivamente con la situación existente en Francia, que exponemos en un Cuadro a continuación, y en donde además de atender una necesidad social, territorial y ambiental colectiva, se ha asociado a la población local, y a los agricultores en particular, en la promoción y ordenación de esta actividad, concediéndosele un régimen fiscal y una financiación específica (además de la dictada con carácter general por la U.E.). Aquí, por el contrario los propios actores apenas han participado en la planificación o, lo que sería aún peor, no han sido tenidas en cuenta sus principales aspiraciones. Salvo en las 9 comarcas acogidas a la iniciativa LEADER y la zona de Huelva que comparte con el Algarve y el Alentejo una iniciativa INTERREG, y algún cortijo acogido a las ayudas para modernización previstas por la U.E. y el Ministerio de Agricultura, los agricultores, los promotores locales de iniciativas turísticas, los empresarios hoteleros y las corporaciones locales han decidido su proyecto turístico rural sin más limitaciones, y regulación, que la prevista en las normas generales urbanísticas, cuando las tienen y/o las aplican y la legislación de carácter ambiental.

En el Plan de Desarrollo Rural Andaluz 1994/99, en cuya elaboración hemos intervenido como coordinador por designación de la Consejería de Agricultura, y cuya puesta en marcha parece inminente, el turismo rural aparece destacado como uno de los diez ejes de desarrollo previstos, estando incluidas, y contemplada la financiación, actuaciones con el fin de reglamentar y ordenar esta oferta específica, mejorar la comercialización de productos y paquetes turísticos, y fomentar las actividades de ocio y esparcimiento en zonas no congestionadas y en donde el turismo rural puede ser un buen factor impulsor del desarrollo local.

8. CONCLUSION

El turismo rural es una actividad económica que puede suponer una nueva profesión, o complementar los ingresos de numerosas fa-

milias afectadas por la crisis y la reconversión de la agricultura, y de otras actividades económicas, en muchas zonas deprimidas que cuentan con potencialidad para ello. Bastantes comarcas del interior andaluz reúnen este requisito.

El turismo rural en Andalucía se halla hasta el momento poco desarrollado, y no bien coordinado, quizás por desconocimiento de las importantes funciones que como motor del desarrollo local cumple. El modelo turístico rural andaluz se ha apoyado hasta el momento en las, en general, buenas condiciones geoclimáticas y del paisaje, y unos precios económicos, unidos a una oferta de calidad baja y una deficiente conservación del medio ambiente y del patrimonio rural. Para lo bueno y para lo malo, lo propio del subdesarrollo de la mayoría de las zonas en donde es practicado. No es ésta, sino la contraria, la tendencia actual de la gama del producto turístico rural demandado en países que nos llevan al menos 30 años de diferencia.

La opción oficial elegida como modelo para el T.R. vía financiación de bloques de apartamentos, villas turísticas y de grandes complejos turísticos, la rehabilitación de costosos palacios, castillos y edificios para uso como hoteles “stándar”, la promoción de unas zonas que ya tenían demanda y carecían sin embargo de oferta que ha conducido a la saturación de la zona (caso del Valle de Poqueira en la Alpujarra o de los aldeaños del Tranco), más la no regulación de su especificidad, sirven para poner de manifiesto la ausencia de un modelo turístico en Andalucía al servicio de un desarrollo rural sostenido, la generación de empleo, la estabilidad demográfica y la ordenación territorial, que son los objetivos que la U.E., el Estado a través del Plan FUTURES, y varias Comunidades Autónomas están pretendiendo en su planificación y fomento del turismo rural. Quizás a este hecho también han contribuido la deficiente organización de los propietarios y promotores de algún tipo de oferta de producto o paquete turístico rural, lo que les hubiera permitido presionar a la Administración e incidir en favor de una postura más favorable a sus aspiraciones y a lo que, como venimos diciendo con insistencia, por ahí se estila.

Por último, nos gustaría decir que el turismo rural no es la panacea universal a los problemas de postración y subdesarrollo que atraviesan muchas “zonas rurales frágiles”. Al fin y a la postre es una política sectorial y por tanto no aporta una solución global a los problemas de marginalización de muchas zonas rurales desfavorecidas. Empero es una actividad importante, eso sí, que debe promo-

verse en armonía e integración con el fomento de otras actividades económicas, el mantenimiento de los recursos naturales y la articulación social, territorial e institucional del espacio. Basar este desarrollo sólo en el turismo rural no puede conllevar más que desequilibrios y fragilidad de ese modelo. Como afirma un documento del Consejo de Europa (1992): *“El espacio rural se presenta como un campo de acciones lleno de promesas de futuro, pero también cargado de hipotecas. Unas hipotecas que es preciso transformar en triunfo por (medio) de una voluntad política sólida y por medios adecuados”*. En lo que incumbe al objeto de esta ponencia coincidimos plenamente.

CUADRO 1
El turismo rural en Andalucía

Diagnóstico	Puntos débiles	Puntos fuertes
1. Infraestructura existente	En pocos lugares está ya consolidado. Escasez de alojamiento adecuado. Necesidad de rehabilitación de viviendas para alojamiento turístico. Calidad del servicio deficiente.	Oferta organizada en comarcas coincidentes en su mayoría con PRO-DINTUR. Expansión a otras zonas y municipios. Mayor concienciación de la importancia del turismo como motor de desarrollo local. Nuevas infraestructuras de alojamiento.
2. Recursos humanos	Profesionalidad nula. Nivel de formación nulo. Necesidad de fomentar cursos de formación.	Aumenta el número de cursos celebrados en zonas rurales (CIT, RAAR, Escuelas-Taller...).
3. Fuentes de financiación	Escasa capacidad de financiación propia. Mayor nivel de ayudas a la inversión. Financiación pública en iniciativas demostración (Villas Turísticas).	Propiedad privada. Empresa familiar.
4. Nivel tecnológico	Nulo.	Posible red informática en áreas con Programa LEADER.
5. Nivel de impacto ambiental	No existe un cupo de visitantes. Tiende a convertirse en un fenómeno masivo. Efectos muy negativos en algunos casos, por falta de planteamiento (Barranco de Poqueira).	
6. Grado de competitividad	No hay una ordenación del sector. Necesidad urgente de ordenación legal. Estacionalidad. Mala información. Bajo poder adquisitivo. Oferta no reglada. Amplios recursos turísticos.	Organizaciones privadas implantan normas de calidad (RAAR). Numerosos recursos turísticos inexplorados. Variedad geográfica amplia. Creciente demanda. Turista urbano.

FUENTE: Plan DIA (Plan de Desarrollo Integral del Turismo en Andalucía).

CUADRO 2
Comparación entre Andalucía y Francia

	Andalucía	Francia
APARICION histórica	— 1985, realmente muy reciente, alternativa a la saturación del litoral español.	— 1950, evitar el demasiado rápido decrecimiento de la población rural
ORGANISMO PUBLICO	— 1967: Programa de casas de labranza: ayudas del gobierno español para el equipamiento o préstamos bonificados. Pero el éxito de este programa es muy escaso (fin en 1986). — 1981: Descentralización, pocas iniciativas sobre el turismo rural en Andalucía. — 1987: ensayos y ayudas (Ej.: PRODINTUR). — 1991-1994: Programas LEADER 1; INTURJOVEN	— 9 planes quinquenales del gobierno para llegar al turismo rural actual (Marca registrada: "Gîtes de France") — 1980 descentralización, los departamentos provinciales son los encargados del T.R. a nivel local (distribución de las ayudas: LEADER 1), pero los Ministerios de Turismo y de Agricultura controlan y coordinan todavía el desarrollo del programa.
ALOJAMIENTO	— Casas rurales (cortijos rehabilitados) — zona de acampada — granja escuela (empieza) <i>No hay clasificación y legislación establecidas.</i>	Hay una gran diversidad: — Gîtes ruraux/d'etape/de grapa/ — Gîtes d'enfants/communaux — Chambres d'hôtess — Ferme de séjour, camping à la ferme" <i>Hay una legislación muy estricta.</i>
ACTIVIDADES	Hay pocas actividades organizadas: — rutas a caballo — senderismo —algunas rutas turísticas (rutas taurinas, de gastronomía local) — parapente — alquiler de bicicletas	Hace 15 años que hay actividades bien organizadas en relación con el alojamiento cicloturístico. — Gastronomía: ferme-auberge, table d'hôte — Equitación: gîtes/rutas ecuestres — Senderismo: señalización/mapas/gîtes — Parapente/delta/piragüismo: camping — Práctica de artesanía en granja...
CLIENTELA Lo que busca	Principalmente los ex-rurales, visitas a la familia, buscan la tranquilidad, el descanso.	Muy diversificada: los ex-rurales, y los urbanos quienes buscan la naturaleza y 20% de extranjeros.

CUADRO 2 (CONT.)

	Andalucía	Francia
		Buscan ocio al aire libre — autenticidad— naturaleza, contacto con lo local.
CALIDAD	No hay normas ni armonización en calidad	Marcas registradas, garantía de calidad: "gîtes de France, cafés couettes"
AGROTURISMO % de explotaciones	-0,5%	2-3%
COMERCIALIZACION	Hay muy poca publicidad para la venta del turismo rural (falta una base de datos que centralice todas las informaciones y reservas) El videotex empieza Hay pocas asociaciones de comercialización: RAAR, TURAL, RURAL Al-Andalus	Las asociaciones "gîtes de France", "agriculture et tourisme" editan cada año un guía para cada región y para Francia de la oferta; trabajan en relación con las asociaciones que proponen las actividades rurales. Se puede también hacer reservas con el minitel (= videotex) muy fácilmente.

BIBLIOGRAFIA

- BOTE GOMEZ, V. (1994). *Conservación y desarrollo de los recursos turísticos del espacio rural*. Revista El Boletín. (MAPA). 14:6:13.
- C.E.E. (1987). *Le tourisme rural les 12 etats membres de la communauté economique europeenne*. Commission des Communautés Européennes. Direction Générale des Transports (Service du Tourisme). 100 p.
- C.E.E. (1988). *El futuro del mundo rural*. Comisión de las Comunidades Europeas. COM(88)501 final. 99 p.
- C.E.E. (1990). *Medidas comunitarias parra el fomento del turismo rural*. Comunicación de la Comisión. COM(90)438 final. 23 p.
- C.E.E. (1991). *Plan de medidas comunitarias a favor del turismo mundial*. Comisión de las Comunidades Europeas COM(91)97 final. 43 p.
- C.E.E. (1994). *Las acciones comunitarias que afectan al turismo*. (Decisión del Consejo 92/421/CEE). COM(94)74 final. 146 p.
- CALATRAVA REQUENA, J. (1992). *El turismo rural como recurso endógeno en el desarrollo local: consideraciones teóricas y comentarios sobre las Alpujarras altas occidentales*. En: Desarrollo Rural. Ejemplos europeos. Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario. MAPA. 67:91.
- CALATRAVA REQUENA, J. y P. RUIZ AVILES. (1993). *El turismo, ¿Una oportunidad para las zonas rurales desfavorecidas?* LEADER Magazine. 4:6-9.

- CALATRAVA REQUENA, J. y P. RUIZ AVILES. (1994). *El Agroturismo: Una forma de turismo digna de tener en cuenta*. LEADER Magazine. 4:13-15.
- CONSEJO DE EUROPA. (1988). *Le tourisme rural en Europe*. ETUDE Nº 2.
- CONSEJO DE EUROPA. (1992). *Les défis pour la société européenne a L'Aube de l'an 2000: Strategies pour un tourisme durable et de qualite*. Conseil de l'Europe. Aménagement du territoire européen, nº 53. 170 p.
- CONSEJO GENERAL DE LAS CAMARAS DE COMERCIO DE ESPAÑA. (1990). *El turismo en la comunidad europea. Plan de promoción de exportaciones*. Boletín C.E.E./6. 52 p.
- DEPARTAMENTO DE ECONOMIA Y SOCIOLOGIA AGRARIAS. PROYECTO INIA 9007. (1991): *Bases para la regulación del turismo rural en Andalucía* Dpto. de Economía y Sociología Agrarias. Centro de Investigación y Desarrollo Agrario de Córdoba. 140 p.
- DEPARTAMENTO DE ECONOMIA Y SOCIOLOGIA AGRARIAS. PROYECTO INIA 9007. (1994). *El turismo rural en Andalucía: Estudio de la demanda por parte de los estudiantes de la universidad de Córdoba*. 94 p.
- JUNTA DE ANDALUCIA (1994). *Plan de desarrollo rural de Andalucía 1994-1999*. Junta de Andalucía. 124 p.
- JUNTA DE ANDALUCIA Y AUTORES. (1993). *Plan integrado de desarrollo integral del turismo en Andalucía*. PLAN DIA. Junta de Andalucía. 305 pág.
- MARTINS-CRUZ, J.A. (1991). *L'Agro-tourisme dans la CEE: Utopie ou reality?* Bureau European del l'agro-tourisme (EURAGRITOUR). 135 p.
- MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO. (1992). *Plan marco de competitividad del turismo español*. Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. Secretaría Gral. de Turismo. 149 p. + Cuadros.
- RUIZ AVILES, P., F. BAREA BAREA, N. JIMENEZ HERNANDEZ Y M. ULECIA GARCÍA. (1993). *La interacción Agricultura-turismo-medio ambiente en el desarrollo rural*. El Boletín. MAPA. 9:38-43.

V. ESTRATEGIAS REGIONALES

19. LAS ESTRATEGIAS DE AJUSTE DE LOS HOGARES AGRARIOS Y LA FUNCION DE LA PLURIACTIVIDAD EN LOS DIFERENTES CONTEXTOS SOCIOECONOMICOS MEDITERRANEOS

Sophia EFSTRATOGLOU-TODOULOU
Departamento de Economía Agraria
Universidad de Agricultura de Atenas

RESUMEN:

Las condiciones socioeconómicas de las áreas rurales están experimentando una reestructuración importante. Los hogares agrarios responden a esos cambios y se adaptan a las oportunidades y a las limitaciones que se les presentan. Sus estrategias de ajuste están afectadas por las condiciones socioeconómicas imperantes en su contexto local/regional (factores externos), así como por las características y la estructura de recursos de la explotación agrícola y del hogar agrario (factores internos).

La observación de las pautas de los cambios y las decisiones que los hogares agrarios adoptan pone de manifiesto tres estrategias principales de ajuste: la estrategia de profesionalización (comprometer más recursos en la agricultura), la estrategia de no compromiso (retirar recursos de la agricultura) y la estrategia de reproducción estable (no alterar el uso de recursos asignados a la actividad agraria).

Todas ellas presentan un componente de pluriactividad que se convierte así en un elemento importante del proceso de ajuste de los hogares agrarios. No obstante, este elemento varía en cuanto a su naturaleza, función e importancia. La pluriactividad puede ser "una elección" o "una necesidad", puede "competir" con la agricultura o "complementarla", puede ser "una manera de salir" de la agricultura o "una manera de entrar" en ella.

Se analiza el papel de la pluriactividad teniendo en cuenta las condiciones contextuales, favorables y adversas, así como las condiciones agrarias que se dan en diferentes áreas mediterráneas con contextos

socioeconómicos diversos y en relación con las estrategias de ajuste de los hogares agrarios. El análisis pone de manifiesto que la pluriactividad es un elemento de gran relevancia y prioridad políticas, ya que contribuye a retener a la población agraria en las áreas rurales al aportar un complemento a la renta agraria y al fomentar, mediante la diversificación rural, un desarrollo rural más equilibrado desde el punto de vista económico, social y medioambiental.

1. INTRODUCCION

Las áreas rurales europeas están experimentando una reestructuración importante que se manifiesta en una nueva función de la actividad agraria, incluso en las áreas que más dependen de la agricultura, como son las áreas rurales mediterráneas.

Un elemento central de esta reestructuración es la creciente diversificación de las áreas rurales y la expansión de la coexistencia de una pluralidad de empleos en los hogares agrarios.

Aunque se ha observado que la pluriactividad es un elemento común a la agricultura de toda Europa Occidental, su incidencia varía significativamente en cuanto a su naturaleza, función e importancia. Se acepta en general que depende de la situación socioeconómica del contexto local/regional en el que operan los hogares agrarios (factores externos), así como de sus estructuras internas de recursos (factores internos). Por consiguiente, la función de la pluriactividad sólo puede entenderse dentro de un contexto regional (Brun A. y Fuller A. 1991) y de la dinámica de los hogares agrarios.

En nuestro marco conceptual, los hogares agrarios responden a los cambios de las áreas rurales y se adaptan a ellos aprovechando las oportunidades y superando las limitaciones que se les presentan. Las pautas de adaptación practicadas se han visto influidas por factores relacionados: (a) con el contexto local, como las oportunidades del mercado de trabajo o las restricciones políticas (factores externos), y (b) con las características de la explotación agrícola y de la familia, como el tamaño de la explotación, la edad del agricultor, las perspectivas de sucesión, la disponibilidad de mano de obra y de capital, las cualificaciones, etc. (factores internos).

Los modelos de ajuste de los hogares agrarios pueden implicar compromiso, falta de compromiso, distribución estable de sus recursos en las actividades agrarias con el paso del tiempo o su redistribución en actividades agrarias y no agrarias. Por lo tanto, la plu-

riactividad, que implica una distribución de la mano de obra familiar entre trabajo agrario y trabajo no agrario, se convierte en un elemento importante de la dinámica del hogar agrario y en parte de su proceso de ajuste a los cambios rurales.

Una comprensión más profunda de la función de la pluriactividad en el proceso de cambio estructural de los hogares agrarios y en condiciones socioeconómicas diversas invoca aspectos relativos al desarrollo potencial de las áreas rurales y a la formulación y la práctica políticas a escala local/regional.

Puede considerarse la pluriactividad una característica estructural de los hogares agrarios y analizarse desde un enfoque estático; o puede considerarse un elemento de las estrategias de ajuste adoptadas por los hogares agrarios y analizarse desde un punto de vista dinámico. Aquí seguiremos este último enfoque.

El objetivo de este trabajo es analizar la función de la pluriactividad en cada uno de los diferentes modelos de ajuste de los hogares agrarios y en función de los distintos contextos socioeconómicos mediterráneos.

Desde un punto de vista analítico, se trata de entender en profundidad la función de la pluriactividad respondiendo a preguntas como las siguientes:

(a) Qué modelos de ajuste se observan en los diversos contextos socioeconómicos.

(b) Cómo afectan las características externas y las pautas de desarrollo de las áreas rurales al proceso de ajuste a los cambios rurales.

(c) Qué función desempeña la pluriactividad en los diversos modelos de ajuste y en los distintos contextos socioeconómicos.

Los datos empíricos relativos a las estrategias de ajuste de los hogares agrarios, a la función de la pluriactividad y a las condiciones socioeconómicas de las áreas rurales mediterráneas se han extraído básicamente de los análisis cuantitativos y cualitativos realizados en las dos áreas de estudio griegas (Corinto y Ftiótide), en el marco del programa de investigación de Arkleton titulado: "Cambio rural en Europa: estructuras agrarias y pluriactividad, 1987 - 1991" y, concretamente, de la Encuesta Final y de los datos del Grupo de Trabajo¹.

¹ En el contexto de este programa de investigación, se eligió una muestra representativa de 625 hogares agrarios en las dos áreas de estudio de Grecia, y se recopilaron y analizaron datos relacionados con su estructura, los cambios en el uso de recursos, la pluriactividad y la respuesta a la política, para el período 1987-1991.

Nos resultó de enorme utilidad el análisis comparativo internacional de Arkleton y, concretamente, las observaciones y los resultados comparativos sobre las áreas de estudio mediterráneas (las del Grupo A, en el que estaban incluidas casi todas ellas, con excepción de Udine, S. Lazio y Cataluña) (*Arkleton, 1992*).

2. CARACTERISTICAS DE LAS AREAS RURALES MEDITERRANEAS Y SU REESTRUCTURACION

Las áreas rurales mediterráneas, y en especial las de España, Portugal, Grecia e Italia, presentan una gran dependencia de la agricultura y unas estructuras agrarias y no agrarias más pobres que las de las áreas rurales del norte de Europa.

Todas se encuentran en la periferia geográfica de Europa, alejadas de los principales mercados europeos y de las principales vías de transporte de la Europa urbana-industrial. Gran parte de ellas están caracterizadas como AD (áreas desfavorecidas) y casi todas están incluidas en el Objetivo n.º 1.

La mayoría de estas áreas han conseguido invertir las tendencias demográficas y estabilizar su población, y en muchos casos incrementarla, en las décadas de 1970 y 1980 posteriores a la oleada de emigración que conocieron en la de 1960. Algunas siguen experimentando una reducción demográfica, pero se trata de áreas rurales montañosas, insulares o alejadas, del sur de Europa.

La emigración masiva que estas áreas experimentaron en la década de 1960, e incluso en la de 1970, ha determinado que la mayoría se enfrenten ahora con un problema de envejecimiento de la población que incide en su capacidad de reproducción social y que, en algunos casos (áreas montañosas, alejadas, insulares), amenaza su tejido social.

Las áreas rurales del sur de Europa tropiezan además con los problemas comunes de unas infraestructuras económicas y sociales deficientes y de una mano de obra poco cualificada.

Los mercados de trabajo de estas áreas son muy dependientes de la agricultura y de la producción primaria. Los mercados de trabajo no agrícolas se centran en actividades desarrolladas en torno a la agricultura y en alguna actividad industrial dispersa pero, principalmente, en el sector de servicios, que alcanza una cuota impor-

tante del mercado de trabajo no agrario en algunas áreas con recursos turísticos.

El empleo agrario en estas áreas rebasa el 20 % y en algunas, como Corinto y Ftiótide, el 40 % (*Arkleton, 1992*). Las estructuras agrarias tienden a ser de pequeña escala, con explotaciones fragmentadas y un bajo porcentaje de unidades agrarias de gran extensión. Las condiciones físicas son en general difíciles y la agricultura intensiva se practica a un nivel muy inferior al de las áreas rurales del norte de Europa, siendo proporcionales los ingresos obtenidos por la explotación de la tierra.

Las tasas de pluriactividad en estas áreas rurales son inferiores (entre un 50 % y un 60 %) a las de las áreas septentrionales (un 80 %), debido al menor desarrollo de los mercados de trabajo no agrarios (*Brun A. y Fuller A., 1990*).

El ritmo de reestructuración de las áreas rurales mediterráneas es inferior al de las septentrionales. Aunque en estas áreas la relevancia de la agricultura como sector económico está disminuyendo, así como el empleo agrícola, la reducción del número de explotaciones y el abandono de la agricultura son muy bajos (*Arkleton, 1992*), debido principalmente a la menor diversificación de los mercados de trabajo no agrarios. De este modo, el cambio en las estructuras agrícolas de estas áreas depende en muy gran medida del desarrollo de las actividades no agrarias. En estas circunstancias, la ampliación de las opciones de pluriactividad para la población agraria adquiere una gran relevancia para el desarrollo de estas áreas y para la política aplicada al respecto.

A pesar de las características y de los problemas que comparten las áreas rurales del sur de Europa, hay una gran diversidad entre ellas en cuanto a la dotación de recursos naturales, a la morfología de la tierra, a la proximidad a los núcleos urbanos o industriales y al legado histórico y cultural.

En un trabajo reciente sobre la reestructuración de las áreas rurales griegas (*Efstratoglou, 1994*) se identifican varios tipos básicos de áreas rurales en función de sus tendencias de desarrollo. En el contexto griego, los principales tipos de áreas identificados eran:

- (a) áreas rurales alejadas,
- (b) áreas rurales cuyo desarrollo está basado en la agricultura,
- (c) áreas rurales cuyo desarrollo está centrado en el turismo,
- (d) áreas rurales con bolsas dispersas de actividad industrial.

3. PRINCIPALES TIPOS DE MODELOS DE AJUSTE DE LOS HOGARES AGRARIOS OBSERVADOS

La hipótesis fundamental que subyace a nuestro análisis es que los hogares agrarios, como unidades sociales y económicas, se encuentran con oportunidades y con limitaciones que afectan a sus decisiones y a su comportamiento.

Las oportunidades y las limitaciones están determinadas por el mercado y por las medidas políticas (*Bryden J. y cols. 1990*). Pueden darse en la explotación agrícola o fuera de ella, pueden ser agrícolas o no. Los recursos se refieren a la mano de obra, el capital y la disponibilidad de tierra, así como a las cualificaciones y la tecnología.

Las decisiones y medidas que los hogares agrarios adoptan para superar las limitaciones y aprovechar las oportunidades dependen de sus objetivos y de sus valores y constituyen caminos diferentes hacia una estrategia de ajuste.

La identificación y la interpretación de los comportamientos de respuesta de los hogares agrarios requirió la incorporación de información y observaciones tanto cuantitativas como cualitativas extraídas de tres series principales de datos: los estudios de Contexto, los Grupos de Trabajo y la Encuesta Final (herramientas metodológicas utilizadas en el proyecto de Arkleton).

La observación de las tendencias a que se ajustan los cambios y las decisiones adoptados por los hogares agrarios permitió identificar tres modelos dinámicos fundamentales de respuesta:

(a) *Tipología de profesionalización*: Hogares agrarios que siguen comprometiendo recursos en la agricultura y cuya actitud al respecto es positiva. La mayoría de los agricultores implicados en este proceso de compromiso practican una agricultura intensiva y especializada, orientan su actividad hacia el mercado y son sensibles a las medidas políticas.

(b) *Tipología de no compromiso*: Hogares agrarios que han dejado de comprometer recursos en la agricultura por razones de edad, de falta de sucesión o de orientación hacia actividades no agrarias. En estos hogares, la importancia de la agricultura disminuye con el tiempo.

(c) *Tipología de reproducción estable*: Hogares agrarios que tienden a reproducir una situación agraria estable, con cambios mínimos en el uso de los recursos y ausencia de respuesta ante los cambios del mercado, ante las medidas políticas y ante los cambios estructurales globales.

Se aceptaron estas tres categorías básicas como las tres tipologías principales observadas a escala europea a partir del análisis de todas las áreas de estudio, como se resume en el Primer Informe presentado a la CE (Arkleton, 1990) y se analiza en profundidad en el Informe Final (Arkleton, 1992).

En función de las condiciones estructurales imperantes en las dos áreas de estudio, se identificaron determinadas subcategorías dentro de cada uno de los tres modelos fundamentales de ajuste (Efstratoglou, 1990).

Dentro de la profesionalización, se observaron los dos modelos de ajuste siguientes: *profesionalización tradicional (profesionalización productivista convencional)* y *mayor compromiso con la agricultura (profesionalización con un bajo nivel de iniciativa)*.

Dentro de la tipología de reproducción estable, se identificaron las tres subcategorías siguientes:

- *La estabilidad postprofesionalización*: hogares que conocieron un período de expansión en el pasado y ahora permanecen estables; se identifica por el hecho de que la agricultura ofrece un nivel de acumulación satisfactorio.
- *La agricultura como actividad adicional*: hogares agrarios pluriactivos y conformes con el nivel actual de producción agraria (estabilidad con predominio de la pluriactividad).
- *La agricultura como estrategia de supervivencia*: hogares de dimensiones reducidas y con pequeñas explotaciones agrícolas que permanecen en la agricultura de manera estática y reproductora, como mecanismo de supervivencia.

En el Apéndice se exponen los criterios utilizados para identificar las principales categorías de modelos de ajuste observadas.

4. MODELOS DE AJUSTE ADOPTADOS POR LOS HOGARES AGRARIOS Y CAMBIOS ESTRUCTURALES OBSERVADOS

4.1. Profesionalización

4.1.1. *Profesionalización productivista convencional (profesionalización tradicional)*

Esta subcategoría abarca los hogares agrarios que dependen en gran medida de la actividad agraria, que comprometen recursos en

ella y que mantienen una actitud muy positiva al respecto. Desde 1981, la mayoría de ellos han incrementado el tamaño de su explotación mediante la compra o el arrendamiento de tierras y algunos han incrementado la mano de obra familiar asignada a ella. Han asumido una inversión de capital en la agricultura que hace posible la intensificación de la producción y el incremento de la capacidad productiva de la explotación; esta inversión se refiere principalmente a sistemas de regadío, así como a maquinaria, edificios, etc.

La actividad de estos agricultores es sensible a los precios y se orienta hacia el mercado; observan atentamente la reestructuración de los cultivos en respuesta a los cambios de las perspectivas del mercado y a los precios de los productos agrarios. Además, conocen muy bien las medidas políticas y son sensibles a las medidas estructurales. Podríamos caracterizarlos como los “agricultores dinámicos” en el contexto griego; algunos han liderado iniciativas a escala local (cooperativas, administración comunitaria, etc.), otros experimentan con nuevos cultivos y son de los primeros en adoptar las nuevas tecnologías. La mayoría son monoactivos (dedicación exclusiva a la agricultura), pero, cuando se observa pluriactividad, casi siempre gira en torno a la actividad agraria: comercialización minorista de los productos agrarios, transformación de productos agrarios en la propia explotación, trabajo contratado en otras explotaciones con la maquinaria propia, etc. Este comportamiento implica un uso más eficiente de la mano de obra y del capital disponibles en la explotación.

4.1.2. Profesionalización con pocas iniciativas (mayor compromiso con la agricultura)

Esta subcategoría abarca hogares agrarios que dependen en gran medida de la agricultura y que adoptan un enfoque comercial al respecto. Sus características son que han comprometido recursos en la agricultura (mano de obra, tierra y capital), que arriendan o compran tierras en la medida en que las condiciones locales lo permiten, e incrementan la asignación de mano de obra familiar a la agricultura. Amplían la actividad agraria e invierten en ella, pero sus niveles de inversión son muy inferiores a los de la subcategoría precedente.

Se distinguen de los “profesionales tradicionales” por el menor nivel de conocimiento de las medidas políticas y de los cambios

tecnológicos y estructurales que se producen en su medio. Son sensibles a los precios y reestructuran los cultivos en función de los cambios de aquellos, pero no se observa una respuesta a las medidas estructurales. La mayoría han autofinanciado las inversiones en sus explotaciones o han recurrido a créditos. Las razones aducidas para no haber utilizado las subvenciones a la inversión fueron desconocimiento de la existencia de esas subvenciones, inseguridad, trámites burocráticos, etc.

A pesar de su actitud positiva ante la agricultura y de que comprometen recursos en ella, es evidente que su capacidad de iniciativa y de gestión es inferior a la de los "profesionales tradicionales". Todos ellos son de origen agrario, tienen un sentido de continuidad y de tradición hacia la agricultura e intentan crear condiciones favorables para la sucesión. Los agricultores más jóvenes, los menores de 55 años, creen que al menos uno de los miembros más jóvenes de la familia les sucederá, mientras que los más mayores tienen ya un sucesor que se dedica a la actividad agraria.

La pluriactividad también está presente en este grupo, siempre que el tamaño de la explotación no basta para proporcionar una renta familiar suficiente.

4.2. No compromiso

La principal característica de estas explotaciones es la retirada de recursos de la agricultura y la desvinculación de ella. Se trata casi siempre de familias reducidas, compuestas por dos personas de edad avanzada, sin sucesores, que privan gradualmente a la agricultura de unas tierras que arriendan y reducen la mano de obra familiar asignada a ellas. La reducción de mano de obra va acompañada de la aparición de prácticas de extensificación. La mayoría de estos hogares agrarios atraviesan el último ciclo de su vida y no tienen sucesores, ya que los miembros más jóvenes no se han dedicado a la actividad agraria. La causa principal de este proceso de anulación del compromiso es el tamaño de la explotación agrícola, pequeño, que no ha servido para reproducir la supervivencia del hogar agrario, empujando a los más jóvenes a emigrar cuando las condiciones locales no podían mantenerlos.

La pequeña superficie de la explotación agraria es asimismo la razón principal de la falta de compromiso con la agricultura en algunos hogares agrarios en los que el explotador es un agricultor jo-

ven. También en este caso, la mano de obra familiar se ha apartado de la agricultura y ha buscado mejores condiciones de vida en puestos de trabajo externos a la actividad agraria.

Los agricultores incluidos en esta tipología no hacen uso de las medidas previstas en la política y, en muchos casos, no reúnen las condiciones necesarias para beneficiarse de ellas, cuando la renta agraria representa menos de la mitad de la renta familiar total. En estos casos, los hogares agrarios situados en las áreas desfavorecidas (AD) ni siquiera pueden optar a las indemnizaciones compensatorias previstas para ellas.

4.3. Reproducción estable

La característica fundamental de este modelo de ajuste es que el hogar agrario tiende a reproducir una situación agraria estable. Esta tipología abarca el 52 % de los hogares agrarios de Corinto y el 53 % de Ftíotide (tablas 1 y 2). En otras palabras, casi la mitad de los hogares agrarios de ambas áreas permanecen estáticos y no responden a los cambios estructurales. Sólo se producen algunos cambios mínimos dentro de la explotación, como cambios marginales en la distribución de la mano de obra o en la inversión, principalmente para suplir el capital gastado. Con ello se trata de mantener una reproducción estable de la actividad agraria. Otro elemento característico de esta respuesta es que el excedente derivado de la actividad agraria se transfiere fuera de ella y se invierte en recursos humanos, en activos o en otras actividades lucrativas.

Aunque esta tipología presenta elementos comunes a todos los casos, las causas que dan cuenta de cada uno de ellos difieren bastante. Así, se identificaron en ella tres subcategorías: (a) la agricultura como actividad adicional para el hogar agrario, (b) la agricultura como actividad que ofrece un nivel satisfactorio de acumulación y de renta agraria y (c) la agricultura como estrategia de supervivencia.

4.3.1. Estabilidad postprofesionalización (la agricultura ofrece un nivel satisfactorio de acumulación)

Se trata de hogares agrarios con un alto grado de dependencia de la agricultura; la mayoría están en el último ciclo familiar (los

explotadores tienen más de 55 años). Su pauta de comportamiento se ha mantenido estática durante la última década (desde 1981) como resultado de la acumulación de recursos (tierra y capital) lograda en etapas previas del ciclo familiar mediante un modelo de ajuste de compromiso o profesionalización tradicional.

La superficie de la explotación y el nivel de renta exceden de la media y los cambios marginales que se producen dentro de la explotación consisten básicamente en una reestructuración de los cultivos en respuesta a los cambios de los precios y del mercado. El conocimiento de las medidas políticas es mediano o escaso y no hay interés en utilizar las medidas estructurales. Son hogares agrarios monoactivos cuyos miembros más jóvenes se han establecido ya al margen de la actividad agraria, gracias en parte a una transferencia de los excedentes agrícolas hacia la inversión en recursos humanos.

4.3.2. *Estabilidad con predominio de la pluriactividad (la agricultura como actividad adicional)*

Esta subcategoría abarca hogares que desarrollan su actividad lucrativa principal al margen de la agricultura. En la mayoría de los casos, la renta agraria representa menos del 40 % de la renta total del hogar. Las explotaciones son de tamaño pequeño o mediano y han sido heredadas. Los explotadores proceden de una tradición familiar agraria pero dejaron la agricultura a una edad temprana, para ocupar puestos de trabajo en los sectores secundario o terciario. Algunos aprovecharon las oportunidades que les ofrecían los mercados de trabajo locales o, a falta de ellas, emigraron. Al heredar la explotación, empezaron a dedicarse a la agricultura como actividad adicional por las siguientes razones: para mantener las tierras de cultivo entendidas como una forma de activo, por apego a la agricultura y a la tradición o como pasatiempo.

El enfoque de la agricultura como un activo parece darse muy a menudo en Grecia, en especial en contextos locales en los que las tierras de cultivo son muy apreciadas por sus usos alternativos.

La mayoría de estos agricultores conocen mal las medidas previstas en la política, a algunos no les interesan y la mayoría no reúnen las condiciones necesarias para beneficiarse de las subvenciones y del uso de las medidas estructurales, por su escaso grado de dependencia de la agricultura (la agricultura no constituye su activi-

dad principal). Sólo hacen uso de las subvenciones relacionadas con la comercialización, no están muy orientados hacia el mercado y son poco sensibles a los precios. Son hogares agrarios pluriactivos con ambos tipos de pluriactividad (agricultor-esposa y otros miembros de la familia); en la mayoría de los casos, los agricultores trabajan por cuenta propia en el sector de servicios. Se trata de un modelo de ajuste bastante estable con el tiempo.

4.3.3. *Estabilidad tradicional (la agricultura como estrategia de supervivencia)*

Esta tipología abarca principalmente hogares agrarios de familia reducida y explotaciones pequeñas. Su grado de dependencia de la actividad agraria es alto o mediano y perseveran en ella de manera estática, reproduciendo una forma de supervivencia. Los cambios marginales introducidos en la explotación se refieren a la reestructuración de los cultivos en razón de los cambios de los precios. Su conocimiento de las medidas previstas en la política es inadecuado y, aunque reúnen las condiciones para beneficiarse de ellas, no lo hacen. Las razones que explican esta falta de respuesta a las medidas estructurales son la edad, la falta de sucesores y las pequeñas dimensiones. Los miembros más jóvenes de la familia han dejado la agricultura y o bien han aprovechado las oportunidades de trabajo que les brindaban sus contextos locales, o bien han emigrado. Puede verse que la evolución de este modelo de ajuste dé lugar a una progresiva anulación del compromiso, si no va a haber un sucesor, o a la agricultura como actividad suplementaria en caso de que lo haya.

El estudio de las estrategias de ajuste de los hogares agrarios de otras áreas mediterráneas permitió identificar subtipos similares de respuestas en Calabria (Cavazzani, 1990) dentro a su vez de los tipos más generales de estrategias de profesionalización, de no compromiso y de reproducción estable; el análisis comparativo sobre tipologías dinámicas de los hogares agrarios arrojó resultados similares para todas las áreas de estudio en Italia (Eboli, 1991).

5. FACTORES QUE INFLUYEN EN LOS MODELOS DE AJUSTE DE LOS HOGARES AGRARIOS

Los factores que influyen en las estrategias de ajuste de los hogares agrarios y en el cambio estructural correlativo han

constituido el “núcleo” del programa de investigación Arkleton sobre estructuras agrarias y pluriactividad. A partir de este análisis se han identificado dos tipos de factores (*Arkleton 1992*):

(a) *Factores externos o “contextuales”*: constituyen el medio en el que operan las familias agrarias y determinan las oportunidades y las limitaciones que se les presentan (mercados de trabajo locales, políticas, economía local y organizaciones sociales). De unas estructuras de mercado de trabajo no agrario favorables se espera que “atraigan” a los hogares agrarios, de manera que éstos ocupen puestos de trabajo no agrarios y dejen de comprometer recursos en la agricultura.

(b) *Factores internos*: se refieren a características de la explotación agrícola y de la familia como el tamaño de la explotación, la disponibilidad de mano de obra-capital, las cualificaciones, la edad del agricultor, el ciclo familiar y las perspectivas de sucesión. De unas estructuras agrarias se espera que “empujen” a los hogares agrarios a buscar empleo fuera de la agricultura y otras fuentes de ingresos.

A partir de lo expuesto, cabe esperar una mayor difusión del modelo de profesionalización en las áreas con mejores estructuras agrarias y mayores ingresos relativos a los recursos, en función de las estructuras del mercado de trabajo no agrario (factores de “empuje” débiles). En cambio, cabe esperar modelos de no compromiso en las áreas con estructuras agrarias precarias (explotaciones pequeñas, tierra pobre, agricultores de edad avanzada), dadas las estructuras del mercado de trabajo no agrícola (factores de “empuje” fuertes). Asimismo, es previsible que se dé un modelo de no compromiso en las áreas que ofrecen oportunidades al margen de la actividad agraria (factores de “atracción” fuertes).

Las pruebas empíricas obtenidas en las dos áreas griegas estudiadas, basadas en los datos de la Encuesta Final, apoyan estas expectativas.

La incidencia de la profesionalización era superior en Corinto (25 %) que en Ftiótide (18 %) (tablas 1 y 2) y el mayor porcentaje de hogares agrarios correspondientes a esta tipología se encontraba en las llanuras y en las áreas no desfavorecidas (74 %).

CUADRO 1

Características estructurales de los hogares agrarios (H/A) clasificados según los modelos de ajuste más importantes

Corioto	Profes.	No compr.	Repr. est.	Total
1. Número de hogares agrarios (H/A).....	76	70	159	305
en porcentaje (%)	25	23	52	100
2. Porcentaje de H/A en AD..	26	48	30	33
3. Grado de dependencia de la actividad agraria (%)				
alto (% renta agr. > 75..	30	11	20	24
medio (% renta agr. = 25-75)	66	30	52	51
bajo (% renta agr. < 25)	4	51	28	26
4. Promedio de dependencia de la actividad agraria (%).....	64	31	48	48
5. % Distribución de H/A por la actividad desarrollada				
sólo agricultura.....	60	53	29	34
agricultor / esposa	33	32	65	57
otros miembros de la familia	7	15	7	8
6. % Distribución de explotaciones agrícolas por UDE				
explotaciones pequeñas (<4 UDE).....	5	73	33	35
explotaciones medianas (04-16 UDE)	42	27	57	46
explotaciones grandes (>16 UDE).....	53	--	10	18
7. Tamaño medio de la explotación en ha	14,4	2,4	5,5	7,0
8. Tamaño medio de la familia	4,8	2,6	4,1	3,9
9. % de H/A con arreglo a la edad del agricultor				
agricultores jóvenes < 55	59	7	52	43
agricultores de edad avanzada > 55	41	93	48	57
con sucesor	(58)	(30)	(40)	(42)
10. Grado de dependencia de las transferencias sociales (%)				
nulo (% transferencias sociales = 0)	49	15	44	38
bajo (% transferencias sociales < 10)	41	20	31	31
medio (% transferencias sociales = 10-40)	9	23	15	15
alto (% transferencias sociales > 40)	1	42	10	15

FUENTE: Encuesta Final, 1991.

CUADRO 2

Características estructurales de los hogares agrarios (H/A) clasificados según los modelos de ajuste más importantes

	Corinto	Profes.	No compr.	Repr. est.	Total
1. Número de hogares agrarios (H/A).....		56	87	160	303
en porcentaje (%)		18	29	53	100
2. Porcentaje de H/A en AD..		36	56	53	51
3. Grado de dependencia de la actividad agraria (%)					
alto (% renta agr. > 75..)		54	6	23	24
medio (% renta agr. = 25-75)		46	26	41	38
bajo (% renta agr. < 25)		—	68	36	38
4. Promedio de dependencia de la actividad agraria (%).....		75	21	44	44
5. % Distribución de H/A por la actividad desarrollada					
sólo agricultura.....		56	45	24	32
agricultor / esposa.....		28	45	67	59
otros miembros de la familia		6	10	10	9
6. % Distribución de explotaciones agrícolas por UDE					
explotaciones pequeñas (<4 UDE).....		7	98	49	55
explotaciones medianas (04-16 UDE)		57	2	44	34
explotaciones grandes (>16 UDE).....		36	--	7	10
7. Tamaño medio de la explotación en ha		20,0	1,8	8,0	8,5
8. Tamaño medio de la familia		4,2	2,8	3,9	3,6
9. % de H/A con arreglo a la edad del agricultor.....					
agricultores jóvenes < 55		55	16	46	39
agricultores de edad avanzada > 55		44	84	54	61
con sucesor		(63)	(27)	(43)	(43)
10. Grado de dependencia de las transferencias sociales (%)					
nulo (% transferencias sociales = 0)		57	26	46	43
bajo (% transferencias sociales < 10)		34	11	32	27
medio (% transferencias sociales = 10-40)		9	22	15	15
alto (% transferencias sociales > 40)		—	40	6	15

FUENTE: Encuesta Final, 1991.

Por el contrario, la tasa del modelo de no compromiso era superior en Ftiótide (29 %) -frente al 23 % en Corinto- y más de la mitad de estos hogares se encontraban en AD (65 %).

El hecho de que en Corinto se dé una tasa superior de profesionalización es coherente con la estructura contextual de este área, cuyas estructuras agrarias son más favorables que las de Ftiótide. Esto se refleja en el tamaño de las explotaciones agrarias, mayores en Corinto (el tamaño medio de las explotaciones en Corinto es de 11 UDE, frente a 6,5 UDE en Ftiótide), y en una renta superior por unidad de tierra y de mano de obra, debido al uso de sistemas de agricultura intensivos.

El hecho de que la tasa de no compromiso sea superior en Ftiótide puede atribuirse a un crecimiento más rápido de su sector de servicios y a un nivel inferior de desempleo, aspectos que reflejan unas mejores estructuras de trabajo no agrarias.

En ambas áreas hay un alto porcentaje de modelos de reproducción estable (52 % y 53 % respectivamente). Los niveles que se desprenden de estas observaciones son más o menos equivalentes a los de los modelos de ajuste observados en las áreas rurales incluidas en el Grupo A en el análisis comparativo de Arkleton (Arkleton 1992): la tasa máxima de reproducción estable se concentraba en las áreas del Grupo A (65 %), cuyo porcentaje de modelo de compromiso era de un 18 %, y de un 16 % el de no compromiso.

Puede concluirse que los cambios estructurales a escala de hogar agrario son más lentos en las áreas rurales del sur de Europa que en las del norte, lo cual debe atribuirse a que los factores de "atracción" son muy débiles, a pesar de los fuertes factores de "empuje" que prevalecen.

En otras palabras, la gente no se queda en la agricultura por "elección", sino por "necesidad", ya que las oportunidades de trabajo fuera de la agricultura son relativamente escasas.

En los cuadros 1 y 2 pueden observarse las diferentes características estructurales de los hogares agrarios por cada una de las principales tipologías de ajuste.

Los hogares agrarios incluidos en la tipología de profesionalización tienen una base productiva amplia (las explotaciones grandes y medianas representan más del 90 % en esta tipología) y dependen considerablemente de la agricultura (promedio de 64 % y 75 % de dependencia de la renta agraria en Corinto y en Ftiótide). Se trata casi siempre de agricultores jóvenes (< 55 años) y, en caso de que tengan más de 55 años, hay perspectivas de sucesión. Dependen

muy poco de las transferencias sociales y, aunque se observa pluriactividad, su nivel es muy inferior al de las otras dos tipologías y al nivel medio de pluriactividad observado en el área. La disponibilidad de recursos humanos se refleja en el tamaño superior de la familia media.

Las explotaciones agrarias de los hogares incluidos en la tipología de no compromiso son muy pequeñas. Casi todas las explotaciones agrarias de Ftiótide y tres cuartas partes de las de Corinto incluidas en esta tipología tenían una extensión inferior a 4 UDE. Su dependencia de la agricultura también es muy baja. En más de la mitad de los hogares agrarios, la renta agraria representa menos de un 25 % de la renta del hogar, mientras que en un porcentaje significativo de ellos (40 %), las transferencias sociales cubren más del 40 % de su renta.

En casi todos los hogares agrarios incluidos en esta tipología, el agricultor es mayor de 55 años y no tiene perspectivas de sucesión, y el tamaño de la familia media es el más reducido de los observados (2,6 - 2,8 miembros por familia).

La actitud de no compromiso ante la agricultura determina que los miembros de la familia se orienten hacia empleos no agrarios y, por lo tanto, que las tasas de pluriactividad observadas sean superiores a las de la tipología de profesionalización.

Los reproductores estables dependen menos de la agricultura que los profesionalizados y la incidencia del trabajo fuera de la explotación es la mayor que se ha observado. Los agricultores de esta tipología son más jóvenes que los no comprometidos y dependen menos de las transferencias sociales. Sus explotaciones suelen ser de tamaño pequeño o mediano, pero mayores que las de los no comprometidos. En las áreas desfavorecidas se encuentran porcentajes significativos de esta tipología.

6. LA FUNCION DE LA PLURIACTIVIDAD EN LOS DIVERSOS MODELOS DE AJUSTE DE LOS HOGARES AGRARIOS Y EN LOS DISTINTOS CONTEXTOS SOCIOECONOMICOS

La incidencia de la pluriactividad debe entenderse dentro de un contexto regional y dentro de la dinámica del hogar agrario, concretamente en relación con “la estrategia del hogar para lograr un as-

censo social y económico, o su deseo de hacerlo, o de mantenerse en una situación social conseguida" (Saraceno, 1990).

La pluriactividad varía en cuanto a su naturaleza, función e importancia. Desempeña una función diferente en cada uno de los modelos de ajuste, dependiendo de los factores externos ("atracción") que se dan en el área de operación del hogar agrario y de los factores internos ("empuje") que se den a escala del hogar agrario.

Dentro de un mismo contexto local, la pluriactividad puede ser una "elección" o una "necesidad" para los hogares agrarios, dependiendo de sus estructuras y de sus recursos internos. Puede ser una elección que adopten para mejorar su situación económica y social y para alcanzar las metas y objetivos familiares, pero puede asimismo ser una necesidad para mantener su reproducción social.

Puede ser "competidora de la agricultura" o "un modo de salir de ella", o puede ser "complementaria a la agricultura" y "una manera de quedarse en ella" y de contribuir a su continuidad.

Los diferentes factores internos y externos determinan los diversos tipos de pluriactividad observados y su función en la dinámica del hogar agrario. Se ha demostrado que las condiciones internas precarias (explotaciones de pequeño tamaño, renta baja) empujan a las familias agrarias a buscar fuentes de empleo alternativas, mientras que las condiciones locales favorables (mercados de trabajo, viabilidad económica y social) atraen a los miembros de las familias agrarias a distribuir su capacidad de trabajo en sectores externos a la agricultura, en función de cuáles sean las limitaciones internas (Efstratoglou, 1990).

En definitiva, es la interacción entre los factores internos y los externos (contextuales) la que determina la pluriactividad y su función, como se resume a continuación:

(a) Factores contextuales

Cuando en un área prevalecen las estructuras contextuales precarias, manifestadas en un mercado de trabajo poco desarrollado y falta de oportunidades para acceder a mejores condiciones de vida, los miembros de la familia suelen orientarse hacia empleos externos a la agricultura y tienden a abandonar el contexto local; los que se quedan no muestran niveles elevados de pluriactividad, por la falta de oportunidades.

En cambio, si el contexto local proporciona un tejido económico y social viable, logra retener a la población local al ofrecerle

oportunidades para mejorar sus condiciones de vida y para alcanzar sus objetivos. En este contexto, la pluriactividad puede convertirse en una “elección” o en una “necesidad”, dependiendo de los factores internos del hogar agrario.

(b) Factores internos

Si el hogar agrario tiene una base amplia de producción, es posible que se observe pluriactividad, pero en este caso se habrá convertido en una “elección” derivada de la educación, las cualificaciones y la formación. Si la base productiva agraria de la familia es reducida, la pluriactividad se convierte en una “necesidad”, en especial para los miembros más jóvenes de la familia, que casi siempre se orientan a empleos no agrarios.

En los contextos favorables, que ofrecen oportunidades externas a la agricultura, la pluriactividad puede desempeñar un papel importante en la continuidad de la explotación, al retener a los miembros más jóvenes de la familia en el hogar agrario y en el contexto local.

La interacción de estos factores externos e internos y la función de la pluriactividad en los modelos dinámicos de ajuste observados pueden analizarse combinando los factores contextuales (favorables y adversos) y los factores internos (favorables y adversos) y creando una matriz de 2x2 con cuatro celdas, que se relacionan con los modelos de ajuste de los hogares agrarios observados y con el papel de la pluriactividad.

Celda A: Contexto favorable - Factores internos favorables

Celda B: Contexto favorable - Factores internos adversos

Celda C: Contexto adverso - Factores internos favorables

Celda D: Contexto adverso - Factores internos adversos

Celda A: Cuando prevalecen las estructuras favorables tanto en el contexto como en el hogar agrario, se observan modelos de profesionalización y de reproducción estable, con o sin pluriactividad. Si el hogar agrario tiene una base amplia de producción, la pluriactividad se convierte en una “elección” determinada por la educación, las cualificaciones y la formación.

En la mayoría de estos casos, la pluriactividad se centra en la propia explotación agraria (e.g. comercialización minorista o transformación de los productos agrarios producidos en la propia explotación) o concierne a otros miembros de la familia.

Otro modelo de ajuste observado es el de reproducción estable en una fase de postprofesionalización. La pluriactividad, en caso de

que aparezca, puede atribuirse a las mismas razones y es también una "elección".

En estas dos tipologías, la pluriactividad es "*complementaria a la agricultura*" y la debilidad de los factores de empuje parece compensar la fuerza de los factores de atracción. Nuestro panel de análisis presenta abundantes casos de este tipo observados en las áreas agrarias ricas de Corinto, próximas a ciudades importantes que ofrecían oportunidades fuera de la agricultura.

Celda B: Cuando las condiciones externas son favorables y las internas son adversas, se observan modelos de ajuste de reproducción estable o de no compromiso con predominio de la pluriactividad (la agricultura, en la mayoría de los casos, se convierte en una actividad adicional). En ambos modelos, la pluriactividad es una "*necesidad*" para los hogares. En la tipología de reproducción estable la pluriactividad es "*complementaria a la agricultura*" y sirve como "*una manera de permanecer en ella*", mientras que en el modelo de no compromiso la pluriactividad se vuelve "*competidora de la agricultura*" y es "*una manera de salir de ella*".

Celda C: En estas condiciones -contexto adverso y factores internos favorables- se observan modelos de reproducción estable y de no compromiso, en función del ciclo familiar. Los miembros más jóvenes de la familia se orientan hacia actividades no agrarias y abandonan el hogar agrario, ya sea con fines de educación o de empleo. El agricultor y su esposa suelen quedarse en este contexto, ya sea comprometidos (si están en un ciclo familiar joven), ya sea como reproductores estables, cuando las necesidades de la familia no son tantas.

En estos casos, el efecto de los factores contextuales ha demostrado ser más fuerte que el de los factores internos, y muchas veces el hogar agrario queda sin sucesor. Puede preverse que, a medida que el agricultor vaya envejeciendo, se iniciará un modelo de no compromiso. No suele observarse pluriactividad, ya que este contexto ofrece pocas oportunidades de empleo al margen de la actividad agraria.

Celda D: Cuando prevalecen las condiciones adversas tanto a escala contextual como interna, los modelos de ajuste están estrechamente ligados al ciclo familiar.

En los primeros ciclos familiares, cuando las necesidades de la familia son muchas y el agricultor es joven, éste conserva la actividad agraria pero procura incrementar los ingresos de la familia orientándose al margen de la agricultura y mediante la pluriactividad. De este modo, se observan modelos de reproducción estable

con pluriactividad. Esta puede darse de manera regular o esporádica, y se convierte en una “necesidad” para la reproducción del hogar agrario. Sus miembros suelen estar “atrapados” en esta situación por falta de educación, de cualificaciones, etc.

Se observa reproducción estable sin pluriactividad cuando la familia está atravesando su último ciclo y sus necesidades no son intensas. El modelo irá evolucionando progresivamente hacia una reforma del compromiso con la agricultura. Si el hogar agrario cuenta con un sucesor con un puesto de trabajo no agrario, el modelo de no compromiso puede transformarse en reproducción estable; en este caso, la actividad agraria desarrollada por el sucesor se convierte en una actividad adicional. Si no hay sucesor, el modelo de no compromiso es el paso previo al abandono de la agricultura.

Para concluir, puede decirse que los modelos de ajuste adoptados por los hogares agrarios son evolutivos (dinámicos), están muy afectados por factores externos e internos y se encuentran estrechamente ligados al ciclo familiar. En estas estrategias, la pluriactividad desempeña una función importante y puede ser una “elección” o una “necesidad”, puede ser “complementaria a la agricultura” o “competidora” de ella, dependiendo de las condiciones socioeconómicas.

No obstante, en todos los casos contribuye al incremento y a la diversificación de la renta del hogar agrario, así como a retener a la población agraria en los contextos locales.

En los hogares agrarios de las áreas griegas estudiadas se observó un alto nivel de pluriactividad (datos de la Encuesta Final): 65 % y 68 % en Corinto y en Ftiótide respectivamente (tablas 1 y 2). Se observó asimismo que se daban ambos tipos de pluriactividad (agricultor-esposa u otros miembros de la familia) en las tres categorías principales de modelos de ajuste y que los reproductores estables presentaban el máximo nivel de pluriactividad en ambas áreas, mientras que el mínimo correspondía a los profesionalizados. Sin embargo, la función de la pluriactividad era diferente en cada tipología, dependiendo de los factores externos (“atracción”) y de los internos (“empuje”).

7. CONCLUSIONES E IMPLICACIONES PARA LA POLITICA

Las condiciones contextuales y agrarias descritas en las cuatro celdas de nuestro análisis son muy comunes en las áreas rurales mediterráneas.

Podemos identificar las áreas rurales caracterizadas por unas buenas estructuras agrarias, una tierra rica, unas rentas elevadas de los recursos agrarios y unos mercados de trabajo no agrarios desarrollados, próximas a ciudades o a áreas urbanas, como “áreas de la Celda A”. Por ejemplo, las llanuras de Corinto, que tienen una renta agraria elevada, mercados de trabajo diversificados e infraestructuras económicas y sociales saneadas. En estas áreas se observan los modelos de ajuste de profesionalización o de reproducción estable, y la pluriactividad, muy frecuente, es una “elección” o una “necesidad” de la estrategia del hogar agrario y contribuye a elevar el nivel de vida.

El objetivo de la política rural aplicada en estas áreas debe ser lograr un crecimiento equilibrado, mediante el fortalecimiento de los vínculos entre las actividades agrarias y no agrarias y la promoción de un *desarrollo rural integrado*.

Podemos definir las áreas de la Celda B como áreas pobres en recursos agrícolas y condiciones agrarias deficientes, pero con mercados de trabajo no agrarios desarrollados y diversificados. Por ejemplo, algunas islas griegas o las áreas rurales cuyo desarrollo se centra en el turismo.

En ellas, la expansión de las actividades turísticas y de los servicios conexos ha dado lugar una progresiva reducción de la actividad agraria y a su disociación del sistema productivo del área. Es muy característico de esas áreas el abandono de la actividad agraria relacionada con la producción de productos tradicionales, como queso, vino, hortalizas y frutos secos de calidad, en favor del turismo.

La mejora de las estructuras agrarias en estas áreas rurales (regadío, infraestructura para la transformación y comercialización de productos agrarios, promoción de productos tradicionales o de productos biológicos) podría dar lugar a un desarrollo rural más equilibrado, menos vulnerable a factores exógenos y más sostenido socialmente. En este contexto, la pluriactividad puede desempeñar una función importante, al vincular las actividades agrarias con otras que no lo son.

Las áreas rurales definidas en la Celda C son muy comunes en la región mediterránea. Se trata normalmente de áreas que dependen en muy gran medida de la actividad agraria, bien dotadas de recursos naturales pero carentes de mercados de trabajo diversificados y deficientes en cuanto a mercados no agrarios e infraestructuras económicas y sociales.

En estas áreas rurales, los jóvenes se orientan hacia la actividad no agraria, atraídos por las oportunidades que les brindan las áreas urbanas. La población de más edad se queda, adoptando modelos de ajuste de reproducción estable o de no compromiso, sin pluriactividad o con niveles muy bajos de ella, dada la escasez de oportunidades de empleo al margen de la actividad agraria.

En estas áreas, el desarrollo rural depende de la expansión y la diversificación de los mercados no agrarios, así como de la mejora de la infraestructura económica y social. La diversificación de los mercados de trabajo, el tratamiento de productos agrarios, la artesanía, la industria a pequeña escala y el turismo pueden constituir actividades adicionales a la agricultura (pluriactividad) y contribuir a retener a la población.

Por último, las áreas rurales alejadas y aisladas, con estructuras agrarias y no agrarias deficientes, son muy frecuentes en las áreas mediterráneas pobres. Padecen el problema de la despoblación, y su envejecimiento demográfico obstaculiza seriamente su desarrollo. La gente que se queda en ellas está "atrapada" por la edad, por la falta de educación, de cualificaciones, etc. Los modelos de ajuste observados son un compromiso cada vez menor con la agricultura o la reproducción estable.

Para mantener el tejido social y económico de estas áreas y evitar la desertización, la política rural debe tratar de mejorar la infraestructura social y de apoyar las actividades encaminadas al aprovechamiento de los recursos autóctonos (recursos naturales, patrimonio cultural). En estas áreas, la pluriactividad puede aportar un suplemento a una renta agraria baja y promover un desarrollo rural más equilibrado desde el punto de vista económico, social y medioambiental.

La pluriactividad ha demostrado ser decisiva para el desarrollo rural de los diferentes contextos socioeconómicos, ya que contribuye a diversificar las áreas rurales, aporta un suplemento a la renta agraria y ayuda a retener a la población en las áreas rurales.

BIBLIOGRAFIA

ARKLETON RESEARCH, 1992. "Farm Household Adjustment in Western Europe 1987-91. Final Report of the research programme Rural change in Europe: Farm structures and pluriactivity", diciembre 1992.

- BRUN A. Y FULLER A., 1991. "Farm family pluriactivity in Western Europe". The Arkleton Trust, 1991.
- BRYDEN JOHN, 1992. "Situation and Trends in Rural Areas". Conferencia Europea de Desarrollo Rural, Inverness, 1992.
- BRYDEN J., BELL C., FULLER A., y cols. "Emerging responses of farm households to structural change in European agriculture", ATR 90/91.
- BRYDEN J., FULLER A., 1987. "Pluriactivity as a rural development option: The emerging policy and research agenda". European Association of Development and Training Institutes, Amsterdam, septiembre 1987.
- CAVAZZANI ADA, 1990. Integrated Panel Report on Sila Grecia (Calabria-Italia). Cuarta reunión de revisión de Sevilla, septiembre 1990.
- EBOLI M.G., 1991. "Socio-economic contexts, pluriactivity and typologies of the farm families: a comparative analysis", Quinta reunión de revisión, Sibari, Calabria, septiembre de 1991.
- EFSTRATOGLOU S., 1994. "Europe 2000 plus. Specific aspects of rural development in the Community, The case of Greece", marzo 1994.
- EFSTRATOGLOU S., 1992. "Structural changes and development at the farm and farm household level", Integrated Panel Survey Analysis, The case of Korinthia and Ftiótide (Greece), noviembre 1992.
- EFSTRATOGLOU S., 1990. "Pluriactivity in different socio-economic contexts: a test of the push-pull hypothesis in Greek farming", Journal of Rural Studies, Vol. 6, No. 4, pp. 407-413.
- EFSTRATOGLOU S., 1990. "Structural change and dynamic household typologies. An integrated analysis of the adjustment patterns adopted by farm households in Korinthia and Ftiótide". Segundo informe presentado a la CE, The Arkleton Trust, 1990.
- MACKINNON N., BRYDEN J., BELL C., Y COLS., 1991. "Pluriactivity, structural change and farm household vulnerability in Western Europe", Sociologica Ruralis, 1991, Vol. XXXI-1.
- SARACENO E., 1990. "First Integrated Report: Main results from Baseline, Contexts and Panel Surveys", septiembre 1990.

APENDICE

Criterios utilizados para identificar los modelos de ajuste

Los criterios utilizados para identificar las principales categorías de modelos de ajuste se resumen de la siguiente manera:

A. Profesionalización

- (a) Mayor asignación de recursos (tierra, mano de obra y capital) a la agricultura
- (b) Enfoque de la agricultura orientado hacia la comercialización y al mercado, objetivos "productivistas"
- (c) Intensificación y mayor especialización de la producción
- (d) Mentalidad de crecimiento y actitud positiva hacia la agricultura, que se convierte en una actividad más importante para el hogar agrario
- (e) Respuesta a las medidas políticas, en especial a las medidas estructurales, lo que implica toma de decisiones
- (f) Se han asumido inversiones desde 1981.

B. No compromiso

- (a) Retirada gradual de recursos de la actividad agraria (tierra, mano de obra) que puede adoptar las formas siguientes: arrendamiento de tierras, venta de tierras, jubilación anticipada sin sucesión, distanciamiento.
- (b) Menor importancia de la agricultura en el hogar agrario
- (c) Ausencia de orientación hacia el mercado, escaso conocimiento de los incentivos políticos, falta de respuesta a las medidas políticas
- (d) Creciente implicación en trabajos no agrarios, mientras va reduciéndose la implicación en la agricultura
- (e) Perspectivas de jubilación en la actividad agraria sin sucesión.
- (f) Abandono total de la actividad agraria.

C. Reproducción estable

- (a) Cambios mínimos en cuanto a la asignación de recursos a la agricultura y a la importancia de la actividad agraria para el hogar.
- (b) No se asumen inversiones y se introducen cambios mínimos en los cultivos, sólo para ajustarse a los cambios de precios.
- (c) No se comprometen más recursos agrarios porque el nivel de renta se considera satisfactorio.
- (d) Actitudes tradicionales, enfoque estático de la actividad agraria.
- (e) La agricultura como actividad adicional, con predominio del trabajo extra agrario (pluriactividad).
- (f) Falta de respuesta a las medidas políticas (principalmente, medidas estructurales).

20. EL MODELO ARGELINO DE INTEGRACION DE LAS ZONAS RURALES EN EL DESARROLLO GLOBAL

Hamid AIT AMARA
Profesor e investigador,
Universidad de Argel

RESUMEN:

Históricamente, en los países industrializados el proceso de desarrollo ha consistido en un traspaso continuo de recursos, actividades y hombres del campo a la ciudad. En la actualidad, en estos países la población activa rural se reduce en esencia a la población activa agrícola, que representa únicamente una pequeñísima parte de la población activa total. De manera esquemática, se podría decir que el espacio rural ha quedado progresivamente excluido del proceso de desarrollo y su función reducida a la producción agrícola, con ritmos de crecimiento y producción estrechamente dependientes de las condiciones de desarrollo industrial y urbano.

En la actualidad, las políticas de desarrollo en los países en desarrollo se ven más forzadas a equilibrar la asignación de recursos, actividades y hombres entre las zonas rurales y las urbanas. Así pues, observamos cierto grado de atención dedicada al desarrollo de las zonas rurales con objeto de integrarlas en el proceso de crecimiento global y de mejorar las condiciones de vida de sus poblaciones. En Argelia, el Estado ha destinado sus esfuerzos a la mejora y ampliación de las infraestructuras económicas y sociales en las zonas rurales. En este contexto, ha propiciado un proceso de urbanización del campo, de diversificación de las actividades y de transferencia de la renta, que ha contribuido a reducir los efectos de la crisis agrícola en el mundo rural.

Este modelo de integración de las zonas rurales en el proceso de desarrollo global, sin embargo, ha tenido un impacto reducido

sobre el crecimiento agrícola y la productividad del trabajo. En los últimos tres decenios, la agricultura ha participado poco del incremento de los recursos y del empleo de los hogares, a pesar de las condiciones favorables creadas para apoyar su inserción en las corrientes de intercambios comerciales. En el futuro, y dentro del contexto de la ejecución de programas de ajuste estructural dirigidos a reducir el alcance de las intervenciones del Estado, la dinámica agrícola tendrá un peso más decisivo en la evolución de la situación del campo. De esta forma, el regreso a la tierra tendrá más posibilidades de garantizar un desarrollo rural endógeno más duradero que el que se ha conseguido con la ampliación de la economía urbana al espacio rural.

1. LA URBANIZACION DEL CAMPO Y EL CAMBIO DE LAS ESTRUCTURAS SOCIALES

En contraste con lo que sucede en los países industrializados de Europa occidental, donde los espacios rurales se encuentran en vías de despoblación y de abandono, la situación en Argelia, así como en el conjunto de los países del sur del Mediterráneo, se caracteriza por un crecimiento de la población considerada rural y por la ampliación del espacio agrícola hasta sus límites agroecológicos. A la crisis agraria le corresponde un proceso de urbanización rural, de diversificación de las actividades y de adaptación de las estructuras sociales.

1.1. Proceso de urbanización del campo

El crecimiento demográfico ha sido inexorable y ha ejercido su presión al mismo tiempo sobre las ciudades y sobre el campo. En menos de 25 años, la población urbana pasó de 3.774.908 (30% del total) a 11.424.368 (habitantes 49,6% del total). El crecimiento urbano ha seguido después con el mismo ritmo (51,1% en 1993).

El campo, por su lado, no se ha quedado parado. En el período 1966-1987, sólo pudo traspasar un poco más de un tercio de su crecimiento demográfico natural. Así pues, la población del campo ha registrado un aumento de más del 40% (+3.400.000).

CUADRO 1

Evolución de la población urbana y rural, en Argelia, desde 1966 a 1987

	Población urbana	% pob. total	Población rural	%	Total
1966.....	3.774.908	30,0	8.247.292	70,0	12.022.000
1977.....	6.779.200	40,0	10.168.800	60,0	16.948.000
1987.....	11.424.368	49,6	11.608.632	50,4	23.033.000

Las cifras corresponden a los censos decenales de población, O.N.S.

Este doble crecimiento urbano y rural es un rasgo específico de la evolución de la ocupación del territorio. Lejos de vaciar el campo o de absorber todo su crecimiento demográfico, la ciudad acentúa la presión que ejerce sobre aquél al apropiarse de nuevos recursos de suelo y de agua. Las comunidades rurales situadas en la periferia de las grandes ciudades evolucionan con rapidez hacia las zonas de población urbana, contribuyendo de este modo a la ampliación de los espacios urbanizados.

El movimiento de urbanización concentra la población en las regiones del norte del país¹ y, concretamente en las zonas del litoral, acentuando los desequilibrios en la ocupación del territorio. Dos tercios de la población viven en un 5% del territorio; las altas mesetas, que ocupan un 10% del territorio, agrupan a algo menos de una cuarta parte de la población. Las migraciones no solamente alimentan el crecimiento urbano, sino que se extienden igualmente a las zonas rurales. Como se indica en el cuadro que figura a continuación, la población de los núcleos rurales urbanizados o en vías de urbanización prácticamente se ha duplicado, pasando de unos 3.000.000 de habitantes en 1966 a 5.500.000 en 1987.

¹ La zona norte corresponde al litoral y a la cadena del Atlas, que corre paralela al mar, orientada de este a oeste (el Tell como la llaman a nivel local), y ocupa un 5% del territorio; un segundo estrato está formado por las altas mesetas, que limitan al norte con la cadena del Atlas y al Sur, con la cadena del Atlas Sahariano, y ocupan 10% del territorio. Finalmente, una tercera zona abarca el Sahara propiamente dicho (85% del territorio).

CUADRO 2

Evolución de los núcleos de población rural (en millones)

	Núcleos de población	Población dispersa	Población rural total
1966.....	3.000	5.247	8.247
1977.....	4.700	5.468	10.168
1987.....	5.500	6.108	11.608

FUENTES: O.N.S.

En una primera fase (1962-1977), las migraciones se dirigieron inicialmente hacia las metrópolis regionales y la capital, que entonces contaban con un número importante de alojamientos vacíos tras la salida de la población europea al proclamarse la Independencia (1.000.000 de personas abandonaron Argelia), y asimismo hacia los polos industriales de Orán, Annaba, Argel y Constantina. En una segunda fase (1979-1990), las migraciones rurales nutrieron el crecimiento de pequeños núcleos urbanos o infraurbanos, mientras que las metrópolis regionales registraban un balance migratorio negativo².

Por lo tanto, la dinámica demográfica ha dado lugar a un proceso de creación de nuevos centros rurales y/o de crecimiento de centros antiguos y conversión de éstos en nuevos núcleos urbanos.

GRAFICO 1

Esquema del proceso de urbanización del campo (1987)

6.500.000 hab. Δ	4.914.500 Δ	585.500 Δ	+645.000fi ⇒ ↑	1.430.000 Δ
Población dispersa	Pob. de los centros rurales y pueblos	Núcleos de pob. infraurbana en 1987	Umbral rural/urbano	Núcleos de pob. anteriormente rurales

² André Prenant observa "que un centenar de ciudades nuevas crecieron en su mayoría a tasas anuales de entre el 5% y el 6%, incluso del 7% y a veces hasta del 10%. Estas neociudades tienen orígenes diversos, unas veces en la construcción de alojamientos en los lugares de creación de puestos de trabajo implantados en su mayoría en los años setenta a raíz de la planificación industrial, otras veces en cruces de carreteras en el centro de las tierras agrícolas o en el margen de regadío de una tierra de pastoreo."

El censo de 1987 contabilizaba 92 núcleos que estaban en el umbral estadístico de urbanización y 156 núcleos que habían adquirido entre 1977 y 1987 las características urbanas. Estos últimos tenían un total de 785.000 habitantes en 1977 y de 1.430.000 en 1987 (+645.000). Los núcleos infraurbanos agrupaban a 585.500 habitantes en 1987, frente a 321.500 en 1977.

Así pues, en el decenio 1977-1987 traspasaron el umbral estadístico de la estructura urbana un determinado número de núcleos rurales.

Parece que ya no es aplicable el modelo tradicional de relaciones ciudad-campo, caracterizado por la explotación de éste por aquélla en el marco de un sistema espacial y socialmente jerarquizado. Con ello se pone fin a la dicotomía urbano-rural y se crea un espacio intermedio, medio rural-medio urbano, que cumple nuevas funciones. Los pequeños núcleos urbanos e infraurbanos desempeñan funciones diferentes según la estructura de su actividad. Es evidente que las zonas rurales continúan siendo el lugar de transferencias monetarias a las ciudades y que constituyen mercados para los productos manufacturados, pero no es menos evidente que el desarrollo de las aldeas y pueblos beneficia de forma más directa al campo circundante, al que suministran los servicios de proximidad, mientras que los espacios de población industrial y urbana constituyen polos de empleo para la población rural.

Por otra parte, la agricultura, gracias al crecimiento urbano, tiene mercados importantes que promueven la creación de zonas de cultivos intensivos de regadío, sobre todo de policultivo, y el desarrollo de la avicultura y la floricultura. De una forma más general, el fuerte aumento de la demanda alimentaria urbana ha acentuado la implantación comercial de la agricultura y ha apoyado el alza de los precios agrícolas y de los ingresos de los hogares. Así pues, pueden distinguirse varias clases de funciones: centros de servicios dirigidos al campo circundante; centros de establecimiento de pequeñas y medianas industrias incluso en la periferia de las grandes ciudades, y centros de asentamiento de las poblaciones que trabajan en las zonas industriales.

Los núcleos más rurales, sin embargo, ofrecen pocos puestos de trabajo y su crecimiento se debe no tanto al desarrollo de actividades de producción y de servicios como a la llegada de personas que se han visto obligadas a abandonar la agricultura y la ganadería. De ahí el aspecto de grandes aldeas rurales que ofrecen la mayoría de las pequeñas ciudades del interior.

La crisis agraria representa el mecanismo de base que obliga a una parte cada vez más numerosa de la población a concentrarse en los centros rurales, en lugar de pasar a engrosar los alrededores de las grandes ciudades para beneficiarse de los servicios de sanidad, escolaridad, transporte y comunicación y aumentar, de este modo, las posibilidades de una posterior inserción en la actividad urbana. En consecuencia, la urbanización del campo se deriva de un doble proceso. En primer lugar, refleja la presión demográfica sobre las tierras cultivables. La población agrícola, las familias que viven en explotaciones agrícolas, aumentó de forma notable entre 1966 y 1987 (+20%), mientras que la superficie de tierras cultivables permanecía prácticamente igual. Una parte de la mano de obra agrícola excedentaria, obreros agrícolas y pastores de zonas esteparias intentan de esta forma asentarse en esos núcleos en busca de un puesto de trabajo. En segundo lugar, la urbanización del campo es consecuencia de la saturación de la capacidad de acogida de las grandes y medianas ciudades en cuanto al empleo y el alojamiento. El establecimiento de muchos de estos nuevos centros en los cruces de carreteras denota la presencia de una población que busca la proximidad de las vías de comunicación y su inserción en la red de relaciones interurbanas. Parece como si los centros de población constituyeran etapas de migración hacia las zonas de población urbana e industrial.

El desvío de los flujos de población hacia los nuevos centros ha estado en gran medida organizado por el Estado. Dos objetivos han sostenido la acción de los poderes públicos en este ámbito. En primer lugar, una política de descentralización administrativa, para poner fin al dualismo heredado del período colonial, y de equipamiento de las zonas rurales desfavorecidas. En segundo lugar, una política de empleo y alojamiento destinada a frenar los movimientos migratorios.

1.2. La acción del Estado en la reorganización del territorio

La reorganización administrativa del territorio ha desempeñado un papel inquestionable en la dinámica de crecimiento de los centros rurales y en la promoción de las aldeas a funciones administrativas, de cabecera de municipio o de distrito. Las reformas administrativas de 1963, 1974 y de 1985 multiplicaron por 2,5 el número de municipios, situándolo en 1.540 en 1985. La creación de estas

entidades territoriales ha dotado a las zonas rurales de un conjunto de equipamientos sociales y de servicios que ha atenuado extraordinariamente las disparidades entre los centros bien administrados y equipados de las antiguas zonas coloniales y las regiones infraequipadas e infraadministradas en las que vivía la mayor parte de la población. Los nuevos municipios son los centros de implantación de infraestructuras educativas, de formación y sanidad, de redes de distribución de los productos de consumo, gas, transporte, electrificación y comunicación, y prestan a la población los servicios básicos indispensables para el desarrollo de la actividad local.

El éxito de la descentralización de las actividades industriales ha sido relativo. El Estado ha hecho lo posible por favorecer el emplazamiento de determinadas industrias intensivas en mano de obra (en especial textil, materiales de construcción y agroalimentaria), en las zonas rurales desheredadas (la industria textil, por ejemplo, en les Aurès) para proporcionar puestos de trabajo a la población rural, pero las localidades rurales receptoras de inversiones industriales importantes continúan siendo relativamente pocas (Aïn El Kebira, Berroughia, Arris).

En todo caso, los núcleos receptores de inversiones industriales importantes se encuentran situados en amplias regiones rurales, en las que operan como de mano de obra: Tizi ousou, Chlef, Guelma, Sétif, Sidi Bel Abbès, Tiaret, etc. En términos generales, la jerarquización espacial de la industria ha favorecido más a las regiones del norte y del litoral que a las regiones del sur y rurales. Los polos industriales se han establecido en las regiones costeras (Anaba, Sikda, Argel, Arzew), mientras que las grandes y medianas ciudades del interior han acogido a las unidades industriales importantes: cementeras, fábricas de cables, construcciones mecánicas y electrónica. A pesar de la voluntad de reparto territorial de las industrias, la concentración geográfica de las inversiones es bastante acusada. Cuanto más nos alejamos del litoral hacia el sur, menor es el número de regiones afectadas por la industrialización y menor el número de sectores industriales representados. El norte, que agrupa a 12 "wilayat" (departamentos administrativos) (excluido Argel) totaliza el 33% de puestos de trabajo industriales y el 29,7% de la producción. Las Altas Mesetas, con 8 "wilayat", representan el 11% del empleo industrial y el 11,8% de la producción; finalmente el sur, representa el 1% del empleo y el 1,63% de la producción.

A la diferencia norte-sur se añaden otras disparidades dentro de cada región. En las regiones del norte, la industria se concentra en

un número muy reducido de localidades. En las Altas Mesetas, las metrópolis regionales de Constantina, Sidi Bel Abbès y Tiaret acaparan la mayor parte de las industrias.

En cualquier caso, de forma global la población rural se ha beneficiado de la política de empleo industrial, ya sea directa o indirectamente, debido a los gastos en infraestructura y construcción que ha sido abordar para los programas de industrialización.

La política del hábitat rural, con la consiguiente oferta de servicios, representa la segunda parte de la nueva organización territorial. A partir del decenio de 1960, el Estado se embarcó a fondo en programas de reconstrucción de los pueblos destruidos durante la guerra de la Independencia³. En el decenio de 1970 se dio prioridad al alojamiento rural. El Estado puso en marcha un ambicioso programa de construcción de nuevos pueblos para las clases sociales beneficiarias de los fondos de la reforma (Programa de los 1.000 pueblos). Este programa abarcó amplias zonas infraequipadas o aisladas y se fijó como objetivo la creación de nuevos centros o la ampliación y modernización de los antiguos. A finales de 1980, el número de alojamientos construidos se estimaba en 630.000. Esta política dotó a las zonas rurales de un conjunto de equipamientos, infraestructuras y servicios sin precedente y sin equivalente en los otros Estados magrebíes⁴.

1.3. Los cambios en la organización social

La urbanización del campo y la municipalización del territorio implican profundas alteraciones de la organización social tradicional de las comunidades rurales. Cualquier lectura del espacio social rural que se haga en términos tribales, de oposición entre nomadismo y sedentarismo, tal como indica la tradición histórica árabe (Ibn Jaldún) y mantuvo la historiografía colonial francesa, está hoy caduca. Es obvio que las referencias genealógicas y los linajes no han desaparecido completamente en las zonas rurales -en las elecciones municipales, las reivindicaciones sobre el suelo han constituido

³ En ese programa de autoconstrucción, el Estado proporcionó gratuitamente materiales de construcción y ayuda técnica.

⁴ J.C. Brule, J. Fontaine "Volontarisme étatique et aménagement du territoire", OPU, Argel.

ocasiones para intentar reactivar esa “conciencia tribal” en beneficio de algunos grupos-, pero hoy se puede afirmar que el proceso de disolución de las unidades tribales, la “destribalización”, ha concluido.

El modelo territorial se utilizó como elemento definitorio de las comunidades en la reorganización del sistema territorial llevado a cabo por la colonización, en la segunda mitad del siglo XIX.

El sistema tribal constituía un obstáculo a la colonización del suelo. Por una parte, en cuanto sistema de derechos colectivos sobre la tierra, se oponía a la institucionalización de la propiedad individual. Por otra parte, en cuanto unidad social que disponía de un territorio con límites más o menos definidos con los de las tribus vecinas, no se adaptaba a la tesis de las tierras vacantes y, por lo tanto, del dominio preeminente del Estado colonial.

La administración tuvo entonces que acometer la organización territorial, procediendo a reducir los territorios tribales para liberar tierras e instalar a los colonos y a fraccionar las tribus en entidades nuevas, los aduares-municipios de régimen especial. J. Berque considera que este impulso municipal ha sido decisivo en el nuevo orden territorial y ha llevado a las comunidades a encuadrarse en un nuevo marco institucional y político. Con todo, es probable que el establecimiento de la propiedad privada a través de la legislación del suelo colonial haya desempeñado un papel más importante en el proceso de “destribalización”.

Los análisis sociológicos más corrientes reconocen todavía la existencia de grandes comunidades rurales fundadas en la idea de que la pertenencia al grupo social está determinada por las relaciones de parentesco (sociedad segmentada) o en el sentimiento de pertenencia a un grupo social descendiente de un mismo antepasado epónimo (linaje).

La familia extensa patrilineal agrupa varias generaciones. Incluye agrupaciones de hábitats diferentes según el modo de explotación de los recursos naturales: la agricultura, el agropastoreo o el pastoreo (en fuerte regresión). La residencia en las zonas de montaña es de tipo aldeana, ya que la escasez relativa de tierras cultivables obliga a una concentración de las viviendas, y de tipo disperso en las regiones de agropastoreo (pequeños caseríos que agrupan a algunas familias consanguíneas).

En nuestros días, sólo la comunidad de residencia puede todavía dar la impresión de que existen grupos familiares extensos, ya que cohabitan en el mismo suelo varias generaciones. Las familias

han perdido su función de producción; los recursos de los hogares se individualizan por el trabajo personal fuera de la explotación.

La marginación de las actividades y recursos agrícolas ha implicado la destrucción de las comunidades familiares, que se habían mantenido hasta entonces por la inalienabilidad del patrimonio común. La ruptura de la indivisión, excepcional en otro tiempo, y la individualización de la propiedad de la tierra han favorecido el proceso de fragmentación de las unidades sociales. *La indivisión*, en otro tiempo la regla, y permitida debido al bajo crecimiento de población hasta la víspera de la segunda Guerra Mundial, es cada día menos frecuente. Finalmente, las modalidades de transmisión de la propiedad mediante herencia, a la que tienen derecho a partes iguales todos los descendientes en línea directa, quedando las mujeres a menudo excluidas, han favorecido un proceso de pulverización de la propiedad de la tierra y de las comunidades familiares.

Las encuestas realizadas sobre las estructuras de las unidades familiares o domésticas muestran el predominio de la familia reducida, padres e hijos dependientes, y/o de la familia integrada por los padres y los hijos casados, esto es, la *familia vertical*. Las unidades verticales más complejas (2 ó 3 generaciones) y horizontales (comunidades de hermandades) son hoy día la excepción. Se mantienen allí donde la indivisión de las tierras se ha podido evitar, es decir, en las grandes explotaciones, y donde la pluriactividad de la población activa permite estrategias colectivas.

2. CRISIS AGRICOLA Y TRANSFERENCIA DE RENTAS

El mantenimiento de los sistemas extensivos de producción infrautiliza una mano de obra rural numerosa que busca en la pluriactividad una alternativa a la insuficiencia de los recursos agrícolas. La política de precios del Estado tiende a reducir los efectos de esta crisis sobre la renta de los campesinos.

2.1. El cambio en las actividades de la población activa

Aunque la agricultura continúa ocupando el primer puesto en el empleo, puesto que un 50,6% de la población activa rural (menos de una cuarta parte de la población ocupada total) trabaja en la agricultura, no constituye ya la única fuente de empleo en el cam-

po. El desarrollo de las industrias, la expansión de los servicios y las infraestructuras ofrecen un volumen de puestos de trabajo bastante parecido al de la agricultura.

CUADRO 3

Distribución del empleo rural (1987)

Agricultura	50,6%
Servicios	19,6%
Construcción y obras públicas	16,06%
Industria	10,6%
Sin respuesta	2,9%

Fuente: ONS

La implantación de determinadas industrias (textiles, materiales de construcción y agroalimentarias) ha permitido la creación de empleo en los pequeños centros y en los grandes núcleos urbanos. El campo, asimismo, ha servido de reserva de mano de obra para las industrias que se establecen en la periferia de las ciudades de tamaño mediano del interior. Para la construcción de obras públicas, de presas o de viviendas se recurre en la mayoría de los casos a la mano de obra rural. Finalmente, el desarrollo de los servicios (educación, sanidad, transportes, comunicaciones y distribución) ofrece numerosos puestos de trabajo permanentes en las cabezas de municipio. En total, una de cada dos personas ocupadas trabaja fuera de la agricultura. Sin embargo, la mejora general del nivel de empleo de la población rural no ha beneficiado a la actividad agrícola, que sigue fuertemente caracterizada por el subempleo. Los programas gubernamentales, hasta el presente, no han logrado ni aumentar de forma importante la demanda de trabajo agrícola ni reducir el volumen de población agrícola. Esta continuó creciendo durante todo el decenio de 1980, a pesar del éxodo agrícola de los decenios de 1960 y 1970, y superó ampliamente el nivel de población de este último.

CUADRO 4

Evolución de la población activa agrícola

	1966	1977	1987	1991/1992
Pob. activa agrícola	852.300	692.160	975.113	1.050.000
Empleo total	1.724.900	2.336.972	4.137.736	4.630.000
% pob. activa agrícola	49,4	29,6	23,4	22,6

Fuente: ONS

El nivel de empleo de la población agrícola es relativamente estable -alrededor de unos 150 millones de jornadas de trabajo al año-, es decir, 150 días por persona activa, debido a la baja asignación de suelo por persona activa y al carácter todavía muy extensivo de los sistemas de cultivo y ganadería. Con una superficie agrícola útil (SAU) del orden de 7,5 millones de hectáreas, la disponibilidad de suelo por persona activa es tan sólo de 7,5 ha (y de 0,3 ha por habitante). Además, hay que precisar que solamente se cultivan 4,5 millones de ha al año y, entre un 25% a un 30% de la SAU queda en barbecho. Este indicador hay que completarlo con los datos relativos al relieve y al clima, que limitan considerablemente la productividad de los suelos. El norte de Argelia es una región montañosa, enfrentada en su mayor parte a condiciones de semiaridez. Si se cruzan las variables de pendiente y de pluviometría, las tierras favorables para el cultivo no sobrepasan el 30% de la SAU del país.

Estas condiciones naturales desfavorables explican en gran parte el mantenimiento de sistemas extensivos de producción y el estancamiento casi secular del volumen de producción de cereales, principal cultivo del país. En contraste con Marruecos, por ejemplo, y en menor medida con Túnez, los sistemas de regadío, factor importante de intensificación de los cultivos, han contribuido poco a ampliar el número de puestos de trabajo. Algo menos del 4% de la SAU dispone de sistemas de regadío modernos (alrededor de unas 300.000 ha), mientras que más de dos tercios de la SAU cuenta con sistemas de riego tradicionales.

En cuanto a la utilización del suelo, una gran parte está dedicada al sistema extensivo de cereales-ganadería ovina, que ocupa entre un 85% y un 90% de las tierras de cultivo.

CUADRO 5
Ocupación de las tierras (1988)

	1.000 ha	%
1. Tierras de cultivo, de las cuales:.....	7.000	90
cereales	3.448	
en barbecho.....	1.890	
2. Cultivos permanentes	760	10
SAU total	7.760	100

La escasez de agua impide el cultivo de cereales de primavera y obliga al barbecho para garantizar la fertilidad del suelo. El cultivo de

cereales está hoy mecanizado y motorizado en más de un 90%, en lo que respecta a las labores y la cosecha, y en menor medida, a la siembra y el esparcido. Así pues, ofrece pocos puestos de trabajo por hectárea (de 4 a 5 días de trabajo). Más del 65% de las explotaciones se dedican exclusivamente a una rotación de cultivos del tipo de cereales-barbecho o cereales-leguminosas-barbecho, o incluso cereales-forraje-barbecho, asociado con una ganadería ovina de tipo extensivo alimentada con paja, cebada y forraje que se producen en la explotación o se compran. Los sistemas menos extensivos, cereales-horticultura o cereales-ganadería bovina necesitan un mínimo de superficie de regadío y se limitan a un número reducido de explotaciones (entre el 5% y el 10%).

Estos sistemas de producción extensivos son la causa del importante subempleo de la mano de obra agrícola. Los asalariados fijos de las fincas agrícolas del Estado y del sector privado (alrededor de 300.000, un 30% de la población activa) están empleados más de seis meses al año, pero los 750.000 a 800.000 activos de las explotaciones privadas (directores de explotación y colaboradores agrícolas) sufren un subempleo muy elevado. Una cuarta parte (24,7%) trabajan más de seis meses al año; una tercera parte (30,2%), entre tres y seis meses al año y algo menos de la mitad (46%) menos de tres meses al año.

CUADRO 6
Tasa de ocupación de la mano de obra agrícola (1990)

	De 0 a 3 meses	De 3 a 6 meses	Más de 6 meses	TOTAL
Obreros agrícolas			300.000	300.000
Directores de explotación y colaboradores agrícolas.....	360.000	240.000	200.000	800.000
Total.....	360.000	240.000	500.000	11.000.000

Fuente: ONS

Según se observa en estos datos, la pluriactividad es la norma para más o menos la mitad de la población activa agrícola que trabaja menos de seis meses al año en la agricultura. Resulta obligada, ya sea a título principal o a título secundario. Según algunos cálculos, al menos un tercio de los activos trabajan en la agricultura sólo a título secundario (algunas decenas de días al año).

El concepto de empleo agrícola abarca, por lo tanto, situaciones muy variadas que pueden ir desde una ocupación de varias de-

cenas de días al año con una actividad paralela a título principal hasta un puesto de trabajo a tiempo completo. Las estimaciones hechas hasta ahora consideran que la mayoría de los clasificados como activos en la agricultura tienen menos de 50 días de trabajo al año, lo que corresponde a una asignación de 7 ha de tierra de cultivo por activo (en el sistema cerealista). Este es el caso del 85% de las explotaciones. Por lo tanto, las explotaciones no pueden proporcionar empleo ni recursos suficientes para el mantenimiento de los hogares, y hay que buscar en otras actividades los complementos indispensables.

Las situaciones en las que el director de explotación combina el trabajo en la explotación con otro fuera de ella son comunes en los hogares en los que sólo hay una persona activa sin empleo suficiente en la explotación. No obstante, en la mayoría de los casos las unidades domésticas tienen varios activos. Las agrupaciones familiares más importantes, en cuanto al tamaño, están compuestas por varias familias que comparten el trabajo en la explotación. No hay encuestas sociológicas que permitan conocer mejor sus características. En cualquier caso, su existencia responde a la necesidad, ante la penuria de tierras, de diversificar las actividades y recursos para garantizar una reproducción colectiva del grupo. También refleja la falta de condiciones propicias a una migración definitiva a las zonas urbanizadas. Así pues, las unidades domésticas tienden de esta forma a reducirse o a ampliarse en función de las oportunidades de trabajo y de asentamiento fuera de la explotación.

A lo largo del decenio de 1970, que estuvo marcado por la industrialización y el éxodo agrícola acelerados, las unidades familiares agrícolas evolucionaron hacia la *nuclearización*. Por el contrario, el decenio de 1980 se caracterizó por el regreso o la *recomposición* de la familia extensa. De este modo, el campo, dependiendo de la coyuntura del mercado de trabajo, retiene o expulsa sus excedentes de mano de obra, adaptando las estructuras familiares a las condiciones y a los tipos de migraciones.

En todo caso, hay que pensar que el modelo patriarcal de familia extensa no sirve ya para explicar la existencia de grupos familiares extensos. En la mayoría de los casos, se trata de agrupaciones de residencia que garantizan una cierta funcionalidad en relación con el mercado de trabajo accesible a la población rural, que exige una gran movilidad geográfica, y a la reproducción de una pequeña agricultura parcelaria. La disminución del suelo disponible reduce la dependencia de los activos con respecto al director de explota-

ción, propietario de la tierra, y da lugar a que los ingresos obtenidos individualmente tengan mayor peso en los recursos totales de los hogares.

2.2. La monetarización de la economía agrícola

La evolución económica y la salarización de la sociedad rural han contribuido de forma importante a la rápida monetarización de la economía agrícola, tanto por la valoración social de los productores, que operan en el mercado frente a los productores de auto-subsistencia que se identifican con los pobres, como por el incremento de la renta agrícola.

Este proceso de integración de los agricultores en la esfera de la economía de intercambios ha estado apoyado activamente por el sistema de precios de los productos alimentarios fijados por el Estado. De manera esquemática, las estrategias campesinas de adaptación a las condiciones del mercado han consistido en orientar los recursos productivos (tierra, capital, trabajo) a la producción de hortalizas, frutas y carne, reduciendo las producciones tradicionales de cereales y leguminosas cuyos precios al consumo están subvencionados por el Estado. De esta forma, ha aumentado su propia demanda en el mercado de estos productos, que se importan en gran parte del exterior, para desarrollar las operaciones comerciales que estén más valoradas en el mercado local. Esta estrategia permite maximizar el consumo de los hogares, sacando partido de las diferencias entre los precios a la producción y los precios al consumo de los mismos productos. De esta forma, los campesinos venden su trigo, que goza de una garantía de salida y de un precio fijo elevado, para comprar sémola, cuyo precio está subvencionado. La diferencia de precio del trigo y de la sémola, que era del 15% en el decenio de 1970, pasó a ser del 60% en el decenio de 1980. Los estudios empíricos han llevado a revisar el esquema teórico que daba cuenta, hasta entonces, de la evolución de la relación de la agricultura campesina en el mercado, la producción de autosubsistencia, los excedentes para el mercado, la especialización y la producción para el mercado. El modelo tradicional concedía, además, una preferencia a la integración hacia abajo sobre la integración hacia arriba, al mercado de productos sobre el mercado de factores de producción.

El análisis ha avanzado para relacionar el comportamiento campesino ante los precios relativos de los productos que vende y de los productos que compra, siendo el campesino a la vez productor y consumidor de los mismos productos, el trigo se comporta como caso ejemplar. La función de producción queda inalterada, de forma que el productor puede así maximizar la cantidad consumida en relación con la cantidad producida. Para la venta de 100 kg de trigo, el campesino puede comprar el equivalente a 180 kg de sémola. En consecuencia, el autoconsumo de cereales, legumbres y aceites vegetales ha disminuido notablemente. Las cantidades de trigo entregadas por los campesinos a los organismos del Estado se han duplicado durante los cinco primeros años, pasando de 8 millones de quintales a 15 millones (+ 60% de la producción total).

Este tipo de mecanismo de precios ha favorecido extraordinariamente el incremento de la renta agrícola. El alza de precios a la producción para los cereales ha arrastrado consigo el de los productos animales y otros productos agrícolas. En 1969, los agricultores privados, que representaban el 18% de la población ocupada total no ingresaban más que el 12% del total de ingresos. En 1987, con un 12% de población, su participación en la renta pasó a ser del 14,5%.

CUADRO 7
Evolución de la Renta

	1969	1978	1984	1987
Empresarios y trabajadores autónomos agrícolas	18,3	11	10,7	12,2
Renta en % del total	11,9	8,5	8,6	14,5

Fuente: ONS

La renta de los asalariados agrícolas (12,7% del total de los activos) también se ha equiparado a la de otros sectores. Esta política de precios ha beneficiado ampliamente a los campesinos, cuyo nivel de consumo se ha aproximado notablemente al de las poblaciones urbanas. No obstante, el consumo ha dirigido y sostenido un proceso de inserción de la agricultura en los mercados mundiales. A lo largo del decenio, esta evolución se ha ido acentuando; los campesinos han ido dejando de lado la producción de productos de base, que se han ido importando cada vez más, en favor de los productos no esenciales o de segunda necesidad. Argelia, que compraba 1,5 millones de toneladas en 1970, importó 3,5 millones de to-

neladas de trigo en 1990, es decir, casi el 80% de su consumo total de cereales. Además, pone el consumo de los propios hogares campesinos bajo la dependencia del mercado y de las importaciones.

El modelo argelino de desarrollo rural puede entenderse más como una ampliación de las actividades urbanas al espacio rural que como un proceso de desarrollo endógeno que se apoye en el aprovechamiento de los recursos locales, en especial de los agrícolas. Las industrias establecidas en las zonas rurales, a excepción de las de materiales de construcción, no promueven la creación de ninguna otra actividad afín. Los sectores de la industria agroalimentaria, molinos, azucarera y aceitera se han desarrollado importando las materias primas del exterior, debido a una producción agrícola insuficiente.

Este modelo que, sin duda ha reducido extraordinariamente las disparidades entre las ciudades y el campo proporcionando puestos de trabajo e ingresos, se apoya ampliamente en mecanismos de reparto de los recursos colectivos. El sistema ha permitido una cierta contención de los flujos migratorios de las poblaciones —las tasas de crecimiento urbano han sido relativamente moderadas en Argelia— y una inserción social que ha permitido dar empleo a amplios sectores del campesinado pobre y sin tierra. Asimismo, ha favorecido la disolución de las comunidades rurales y los avances del individualismo. La renovación de la sociedad rural que, en adelante, deja el sitio a una mayoría rural proletaria, crea todas las condiciones necesarias para un acercamiento entre los diferentes grupos sociales urbanos y rurales. Ello puede significar la incorporación de estos grupos al movimiento social global.

21. LA POBLACION Y EL DESARROLLO RURAL: UNA VISION ANDALUZA

Carmen OCAÑA OCAÑA
Dpt de Geografía
Universidad de Málaga

RESUMEN:

Carmen Ocaña hace un análisis comparativo entre el grado de desarrollo rural y urbano con las características cuantitativas y cualitativas de la población. Según la autora, estos problemas, que se enmarcan dentro de una problemática general del desarrollo del medio rural, presentan en cada ámbito con ciertas peculiaridades. Entre ellas se destaca, el diferente volumen de población rural, la intensidad de la actividad agraria y la distribución social de su riqueza, y particularmente el grado de evolución (diversificación) de la economía.

El artículo analiza la población rural andaluza desde una perspectiva histórica, estudia la estructura de la población rural, sus características sociales y resalta la actividad ocupacional y el paro.

INTRODUCCION

Al considerar la población, y especialmente al enfocarla como recurso productivo, aparecen, con bastante generalidad, unos caracteres diferenciales entre la del medio rural y la del medio urbano. Son esencialmente reflejo de las diferencias existentes en sus actividades productivas, de ahí que sean tanto más evidentes como nítida sea la diferenciación entre medios rurales y urbanos. Y de ahí, igualmente, que sea en las regiones menos desarrolladas, con medios rurales más tradicionales, donde más claramente puedan percibirse problemas específicos de la población rural.

Tales rasgos diferenciales son de orden cuantitativo y también cualitativo. Por su propia esencia la rural es menos densa, pero además, afectada con diferente intensidad a lo largo del tiempo por el éxodo rural (consecuencia ineluctable del éxodo agrario en espacios poco evolucionados), es un poblamiento decreciente, no sólo en términos relativos, sino también en muchos casos en valores absolutos. Y este proceso de empobrecimiento demográfico, ligado a la emigración, tiene profundas repercusiones cualitativas, sean de orden natural (envejecimiento, falta de dinamismo demográfico) o social (pérdida de élites, pérdida de iniciativa, decadencia económica etc.).

Por otra parte, como capital humano, la población en el medio rural parece definirse, globalmente, por una más baja capacitación profesional (peores niveles de instrucción, profesiones menos calificadas etc.) en normal correspondencia al desenvolvimiento de unas actividades económicas más simples o menos evolucionadas, como ha sido característica de los medios rurales menos desarrollados. Circunstancia doblemente peligrosa, ante la crisis de este sistema tradicional, por la dificultad de transformación que ofrece el sistema en su conjunto, y particularmente, por la inadecuada preparación de la población (profesional y empresarialmente) para una deseable diversificación productiva.

Estos problemas, que se enmarcan dentro de la problemática general del desarrollo de los medios rurales, se concretan en cada ámbito rural con ciertas peculiaridades, sea por el diferente volumen de población rural, la intensidad de la actividad agraria y la distribución social de su riqueza, y particularmente por el grado de evolución (diversificación) de la economía rural.

Generalizar tales problemas implica, sin duda, una simplificación excesiva de una realidad multiforme, a la que otras limitaciones, tampoco nos permitirían analizar en todas sus variantes. La opción adoptada es la de tomar como eje la observación de una región concreta, Andalucía, tan significativa ante este tipo de problemas, por su importante población rural, su fuerte dependencia agraria, y las extraordinarias tasas de desempleo, y en la que, por su variedad social y territorial, se pueden encontrar facetas distintas de la problemática de la población en relación a los conflictos de la crisis socioproductiva del medio rural.

1. LA POBLACION RURAL ANDALUZA

El crecimiento desigual de las ciudades y los espacios rurales ha reducido proporcionalmente el volumen de la población rural

andaluza, aún contando como tal la de sus núcleos urbanos medios, catalogados como agrocidades por su peculiar relación a las actividades agrarias. Pero a pesar de la generalidad de esa tendencia, el poblamiento rural sigue siendo muy importante en Andalucía. Considerando sólo la de los municipios de menos de 20.000 habitantes, ésta población asciende, según el censo de 1991, a 2.584.370 habitantes, y cabría incrementarla con la de otras muchas ciudades medias que superan este umbral y que también funcionalmente forman parte del medio rural.

CUADRO 1

Distribución de la población andaluza por volumen de habitantes de los municipios

	Ambos sexos	Población en 1991	
		Varones	Mujeres
2.500	435.088	218.653	216.435
2.500 a 5.000	531.435	266.318	265.117
5.000 a 10.000	700.735	349.928	350.807
10.000 a 20.000	917.112	456.750	460.362
20.000 a 100.000	1.753.804	870.559	883.245
100.000	2.602.348	1.254.083	1.348.265
TOTAL.....	6.940.522	3.416.291	3.524.231

Censo de Población de 1991 E.P.

Estas primeras páginas se dedican a considerar individualizadamente a este amplio contingente de población, que se convierte en un factor clave de la problemática andaluza, ante los progresivos desequilibrios de poblamiento de su territorio, y los acusados problemas de desempleo agrario, a los que, en el marco de una gran atonía productiva, peligrosamente sólo se les viene dando respuesta mediante la discutible política de subsidios aplicada.

1.1. La trayectoria reciente

El crecimiento de la población andaluza o el mantenimiento de tasas de juventud altas en relación a la media española, no sugiere que el empobrecimiento demográfico sea uno de los problemas que

identifiquen a Andalucía. La realidad es que no es un problema general a la región, ni siquiera a todo el medio rural, que en razón de sus estructuras agrarias y condiciones ecológicas ha sido tradicionalmente diverso y cuyos contrastes han tendido a acentuarse bajo los efectos de la modernización económica.

Es cierto, sin embargo, que el empobrecimiento demográfico fue general, aunque no con la misma intensidad, en la gran fase migratoria de Andalucía, que se produjo entre los cincuenta y los setenta. Fue la aguda expresión de una doble dominación sobre el espacio rural andaluz: la de la ciudad sobre el campo, la de las áreas industrializadas sobre las agrarias, que se hizo sentir con toda su fuerza al iniciarse la transformación de las bases de la economía española.

En el caso de Andalucía, las zonas rurales habían mantenido, hasta esa fecha, densidades de población relativamente elevadas, al menos si se atienden a los únicos recursos agrarios con los que se contaba. La superpoblación se saldaba históricamente con una migración suave y constante desde algunas zonas montañosas, por lo que no son infrecuentes los municipios de montaña que tuvieron en el siglo pasado su máximo de población (especialmente abundantes en la Penibética). La emigración no fue sin embargo muy generalizada, y el efecto más general de esta estabilidad de los crecimientos poblacionales, fue la generación de un problema estructural de desempleo o subempleo agrario de grandes dimensiones. Por ello, la década del desarrollo de los sesenta plantea abiertamente la crisis, al producirse una demanda de esta mano de obra en otras regiones españolas o europeas.

No vamos a entrar, por conocido, en la pormenorización de los balances migratorios del período, pero sí conviene considerar, por la huella no superada en el poblamiento presente, la gravedad de las pérdidas de muchos ámbitos rurales. En el Mapa 1 se presentan aquellas comarcas¹ que saldaron el período de 1950 a 1975, no ya sin crecimiento, sino con una pérdida en términos absolutos de un 20% o más de la población de partida. Y no son infrecuentes las que perdieron un tercio o más de ella. La localización de estos es-

¹ Las demarcaciones comarcales son los ámbitos funcionales básicos del Sistema de Ciudades propuesto por la Junta de Andalucía. Son demarcaciones menores a las Comarcas agrarias de M.A.P.A, a las que ocasionalmente también se hace referencia.

pacios sobre Sierra Morena, la Montaña Bética y, en general, la parte oriental de Andalucía, apunta a varios ordenes de factores, en algún caso recurrentes: áreas con menor potencialidad agraria; áreas con mayor presión sobre la tierra; áreas mineras en crisis, y en general, los espacios menos urbanizados, pues, por el contrario, las ciudades (tal como se aprecia su efecto, por ejemplo, en la zona minera jienense, o en general en el sector oriental andaluz) son las que introducen unas pautas más amortiguadas en esta generalizada pérdida demográfica.

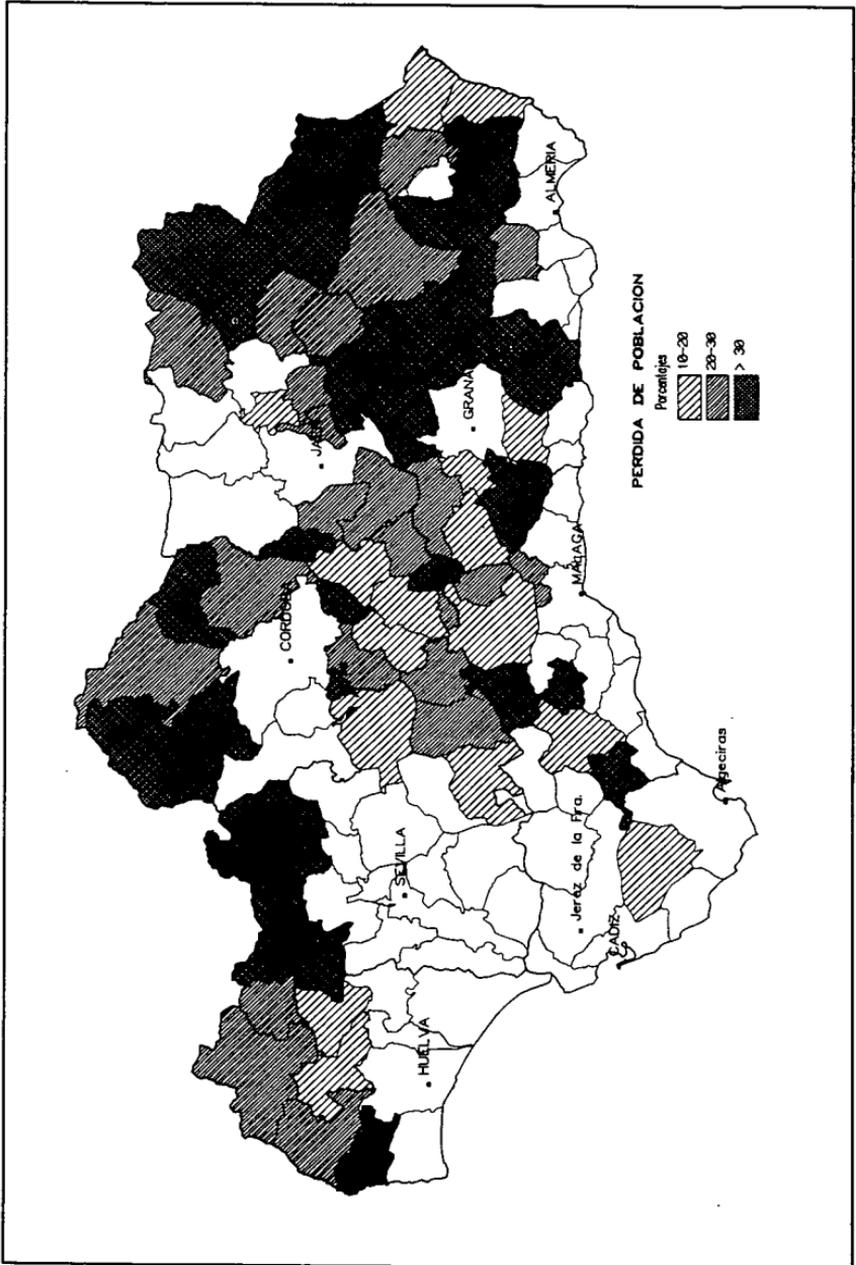
Los efectos de una emigración masiva, como la experimentada, tarda tiempo en desaparecer, aún después de interrumpidas. Máxime, si en esencia no desaparecen del todo los motivos que la originaron, y con otras pautas sigue vivo el éxodo rural.

La interrupción de las grandes migraciones ha permitido que la región, en su conjunto, haya pasado en población de 6,1 millones de habitantes en 1975, a los 6,9 de 1991. Recuperación que sin embargo no restaña las pérdidas mayores por cuanto no coincide territorialmente con los espacios más afectados en la etapa migratoria precedente. Sobre el Mapa 2, se presentan esquemáticamente las áreas con crecimiento. Se han marcado especialmente las comarcas que tuvieron en estos quince años (del 1975 al 1991) un crecimiento efectivo de un 10% al menos de la población, y en comparación al mapa anterior, se puede apreciar fácilmente la escasa coincidencia con los espacios que mayores pérdidas sufrieron en los años anteriores. La recuperación demográfica es muy parcial, territorialmente observada. Se localiza en el sector occidental de la Depresión del Guadalquivir, y en todo el litoral, y sólo se adentra puntualmente hacia el interior y a favor de los mayores focos urbanos del sector oriental de la Depresión (Córdoba, Jaén-Linares-Baza), y Granada en el Surco Intrabético.

La montaña ha mantenido su línea de despoblación. Sierra Morena, muy débilmente poblada ya en 1975 con poco más de 315.000 habitantes, todavía se reduciría a 288.000, en el 1991. Las Montañas Béticas, excluido su litoral, no se han rehecho de la crisis migratoria anterior. Su población, en torno a 1,3 millones de habitantes ha disminuido en 10.000 en estos quince años de 1975 a 1991. Pero es necesario advertir la complejidad de este territorio: las depresiones occidentales del Surco Intrabético han tenido un apreciable crecimiento (unos 70.000 habitantes, esencialmente sobre el área metropolitana de Granada), pero excluido este reducido espacio, donde no obstante radica más de medio millón de personas, to-

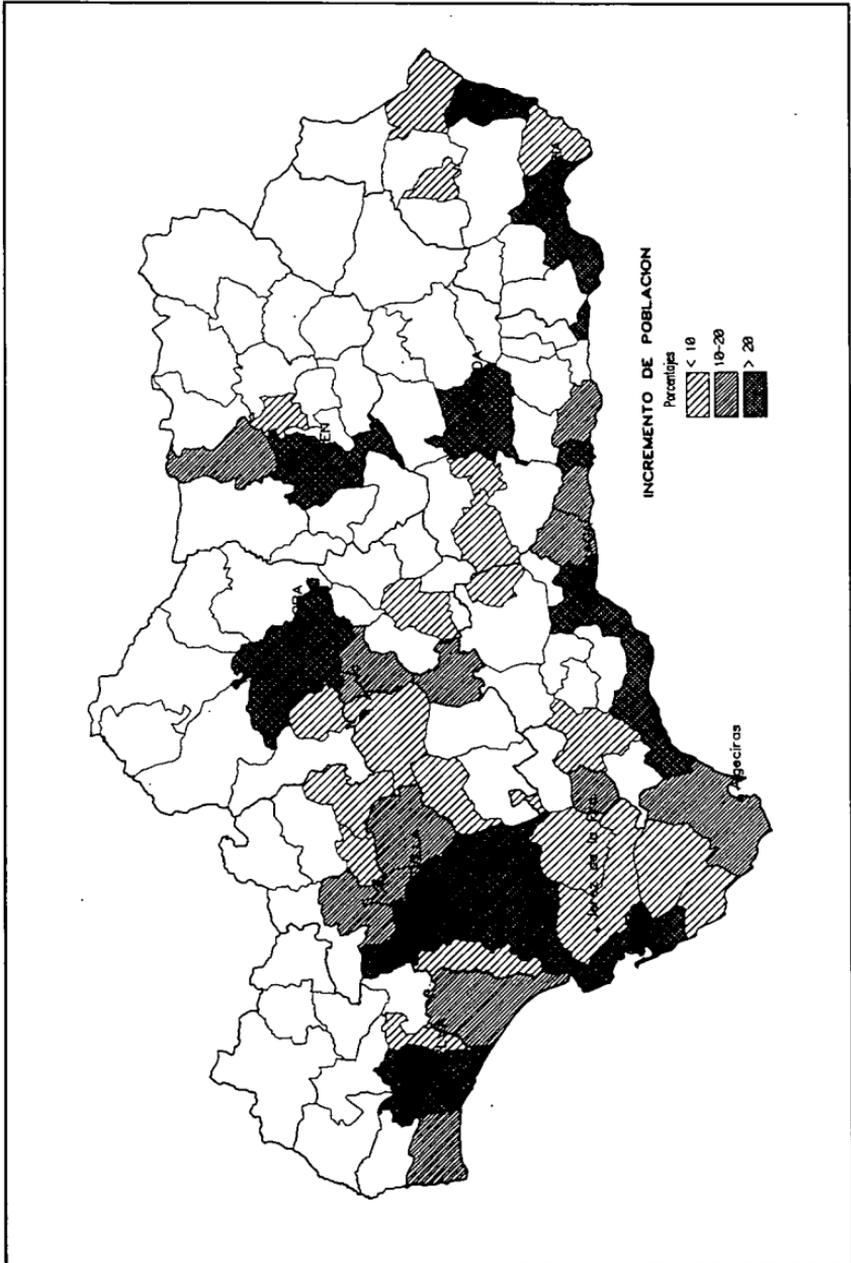
MAPA 1

Las mayores pérdidas de población en la fase migratoria de 1950-75



MAPA 2

Las áreas que en 1991 superaron la población de 1975



das las comarcas interiores de las Cordilleras Béticas han sido regresivas y la población ha pasado de unos 813.000 habitantes en 1975 a 730.000 en 1991, evidenciando la permanencia de la crisis en la montaña bética. La población de la Depresión es más estable. En el sector alto se ha saldado el período con débil incremento de origen urbano (de 725.000 a 750.000 habitantes), que compensa la regresión, débil a su vez, de los medios rurales. En el sector medio y bajo de la Depresión, desde la ciudad de Córdoba, se ha concentrado el principal crecimiento de la Andalucía interior. Su importante población de 1,9 millones de habitantes en 1975, ha pasado a más de 2,3 millones en 1991. Bien es cierto que parte esencial de este crecimiento corresponde a las capitales, sin embargo todo el espacio rural, de la Campiña de Sevilla al Bajo Guadalquivir, tiene una dinámica positiva, que ha llevado a acumular en este espacio una población de más de 800.000 personas, en un ambiente esencialmente rural, aunque salpicado por pequeñas ciudades medias.

Por último, señalar lo evidente. El crecimiento más general ha sido en el litoral. Medio millón de incremento desde 1975, ha conducido a la población de 2,3 millones en 1991, acrecentando las ciudades y convirtiendo en núcleos urbanos a modestos asentamientos rurales. De ese crecimiento y animación han participado también los espacios rurales, incluso aquellos de bases agrarias predominantes.

1.2. La diversidad del medio rural

La crisis económica de los años setenta contuvo las grandes migraciones extraregionales al frenar la demanda de mano de obra de las áreas industriales. Pero todavía no se había llegado en Andalucía a una contención real del abandono del medio rural, y en las nuevas circunstancias adquieren mayor significación los movimientos intraregionales, que van definiendo espacios de repulsión y atracción demográfica.

El éxodo rural tiende a ser espacialmente menos generalizado. Se hace sentir la notable incidencia sobre sectores concretos del espacio rural de procesos acelerados de urbanización ligados al turismo, y comienza a apuntarse esa segunda fase de relación campo-ciudad, en la que es el medio rural el receptor de determinados crecimientos urbanos al tiempo que se estabilizan los de las mayores ciudades (la urbanización). Este fenómeno se intensificaría des-

pués, con la reactivación económica de Andalucía en los años ochenta. Así, en este período reciente se producen en el medio rural transformaciones en el poblamiento rural mucho menos uniformes. Y la emigración de las áreas rurales, ya no generalizada, no tiene como destino único las mayores ciudades, sino que en parte es recogida en espacios rurales de mayores oportunidades, como van dibujándose los entornos de las ciudades o los espacios litorales.

Este nuevo comportamiento migratorio que diferencia espacios rurales con emigración y sin emigración, e incluso espacios rurales con saldos migratorios positivos, nos obliga también a considerar la diversidad del medio rural, función no sólo de sus características intrínsecas, (potencialidad agraria, por ejemplo), sino especialmente de su posición relativa: cercanía a las ciudades, a espacios turísticos, etc.

Una observación pormenorizada a las transformaciones ocurridas en el medio rural andaluz, muestra una panoplia de situaciones que responden a procesos de índole diversa, que corrobora, como ya se ha apuntado, que la crisis demográfica del medio rural no es generalizada.

Cabe reconocer sectores que han experimentado una reactivación productiva, con un marcado carácter endógeno, sea por una intensificación de la producción agraria (como los regadíos de cultivos intensivos o de primor) o por una diversificación con actividades industriales (como en el Sur de Córdoba). Otros espacios, dinámicos en el aspecto demográfico, parecen ser deudores en su reactivación poblacional a los efectos de difusión de las ciudades próximas, o a las oportunidades de empleo en éstas. Los espacios periurbanos, en sentido amplio, constituyen en general espacios rurales transformados, sea por la difusión de la urbanización, sea por la influencia de las actividades urbanas. De uno y otro estilo pueden señalarse casos ejemplares de una acelerada transformación en las áreas metropolitanas de Granada o de Sevilla. Y también tiene una gran significación, en la región, la profunda transformación de los medios rurales del litoral provocada por la urbanización ligada al turismo. En todos ellos, salvo excepciones muy puntuales, es más evidente su transformación urbana que la de sus actividades productivas. Sea cual sea la causa de su transformación, todos estos espacios tienen en común una dinámica poblacional positiva, frente a otros medios estancados o regresivos.

Los medios rurales con mayor crisis demográfica son así los

les, agrarias esencialmente. Se ajustarían al calificativo de espacio rural profundo. Sus cabeceras comarcales escapan sólo ocasionalmente (cuando el volumen de población las justifica como centro de servicios) a la misma regresión poblacional de sus comarcas. No son los únicos medios en crisis. Se añaden además, espacios de actividades más diversificadas (evolucionados en este sentido) que sufren el estancamiento o la crisis de las mismas, como las comarcas mineras de Sierra Morena.

Clasificar, de acuerdo a la intensidad de estos procesos, el espacio rural es una tarea compleja. Realizamos recientemente una aproximación en tal sentido (Ocaña, 1993); es la que se recoge en los Mapas 3 y 4, que sintetizan las puntuaciones de un análisis factorial (véase Cuadro 2), sobre los municipios andaluces de menos de 20.000 habitantes, a partir de 16 variables relativas a los procesos de urbanización, a la demografía y a la actividad².

Sobre el mapa n.º 3 se presenta la localización de los municipios clasificados como medios rurales profundos, o evolucionados en crisis. Su adscripción a la Andalucía montañosa, y la elevada proporción que de este sector geográfico de la región representan los medios así calificados, es un claro exponente de los desequilibrios territoriales de la región. Se ha representado, junto a ellos, otros espacios menos definidos, poco transformados en sus actividades y sin la crisis poblacional de los rurales profundos, a los que se han calificado de rurales tradicionales.

Los espacios con un mayor nivel de transformación económica o de altas dinámicas urbanizadoras aparecen resumidos en el mapa siguiente (Mapa n.º 4). Su presencia en el Valle de Guadalquivir, en el entorno de las ciudades y el litoral, muestra un evidente contraste con la zona montañosa, donde no avanzan sino en el espacio metropolitano granadino, o a favor de alguna cabecera comarcal.

La evolución reciente tiende así a diferenciar unos espacios rurales con vestigios de cierta diversificación de la actividad, y una población creciente, y otros espacios rurales sin vestigios de diversificación productiva. Fuera del entorno de las ciudades y el litoral, desafortunadamente la mayor parte del medio rural corresponde a este segundo grupo. Y dentro de él, todavía se decanta por sus tin-

² OCAÑA OCAÑA, C.: "Los municipios rurales andaluces. Población, urbanización y actividad". *Boletín Económico de Andalucía* 16, 1993, 31-51.

tes negativos el medio montañoso calificado de rural profundo por su crisis demográfica.

Sobre los más evolucionados, unas actividades algo más diversificadas, y sobre todo, una población más floreciente, pueden constituir un punto de partida favorable para un proceso de desarrollo rural. Las perspectivas son más problemáticas en los restantes, especialmente cuando a la baja cualificación de la población, en la vertiente social, se suma el escaso dinamismo poblacional con incidencia en el volumen de poblamiento y en su estructura de edad, para combinadamente constituir un obstáculo, más que un recurso, para la necesaria renovación productiva³.

2. LA ESTRUCTURA DE LA POBLACION RURAL

Estos apuntes sobre la heterogenidad actual del medio rural en Andalucía pueden servirnos de marco para interpretar los importantes contrastes de sus estructuras demográficas. De ellas insistiremos en algunos aspectos de su estructura natural, como su envejecimiento o juventud, o en caracteres sociales como la educación o la actividad, que pueden resumir aspectos esenciales de su trayectoria demográfica y de su significado como recurso productivo.

2.1. Juventud y envejecimiento

En Andalucía la población de menos de 15 años ha caído, con la natalidad, desde los años ochenta a pasos rápidos. En 1970, el 31,6% de la población andaluza era de menos de 15 años (27,8% España), en 1991 se ha reducido a 22,8%. En la pirámide de población andaluza, el segmento más amplio es el grupo quinquenal de 15 a 19 años.

Paralelo es el ascenso de la personas ancianas. La juventud andaluza tiende a remitir a medida que va aumentando la esperanza de vida y se van reduciendo los nacimientos. En 1970 la población de más de 65 años era de 9,7% de la población española y el 8,7% de la andaluza. En 1991 la media andaluza se alzaba ya al 11,7%.

³ Las tablas que se recogen en el Cuadro n.º 2, así como los mapas n.º 3 y n.º 4, son reproducciones esquemáticas de las publicadas en el trabajo citado.

CUADRO 2
Análisis factorial de la ruralidad andaluza

I. Estructura factorial

1. Valores propios y varianza explicada

	Valores propios	% Varianza	% Acumulado
Factor 1	5,70	35,7	35,7
Factor 2	2,00	12,6	48,2
Factor 3	1,42	8,9	57,1
Factor 4	1,05	6,6	63,7

2. Coeficientes entre variables y factores

Variables	Factor 1	Factor 2	Factor 3	Factor 4
5. % Población Joven	0.88	—	—	—
6. % Población Anciana	0.85	—	—	—
1. Población 1991	0.65	—	0.42	—
2. Crecimiento 1970-91	0.64	0.56	—	—
3. Saldo Migratorio	0.52	0.44	—	—
4. % Inmigrantes	—	0.78	—	—
7. Evol. Viviendas 70-91	—	0.68	—	—
12. % Activ. Servicios	—	0.49	0.40	—
8. % V. Secundarias	-0.47	0.49	—	—
16. Renta	—	—	0.81	—
10. % Activos Industria	—	—	0.65	0.47
15. Índice Actividad	—	0.49	0.66	—
14. Equipam. Comercial	—	—	0.65	—
9. Valor catastral	—	—	0.45	—
13. % de A.T.P.	—	—	—	0.83
11. % Activos Construc.	—	—	—	0.65

II. Clasificación de los asentamientos rurales de acuerdo a las puntuaciones factoriales

	Fac. I (Población)	Fac. II (D. Urbana)	Fac. III (Actividad)	Fac. IV (Camp. Obreros)
Rural profundo	—	—	—	—/+
Rural tradicional	+	—	—	—
Tradicional periurbano	+	—	—	++
Rural evolucionado	+	—	+	—
Evolucionado en declive	—	—	+	—
Fuerte dinámica urbana	—	++	—	—

NOTA: La matriz se ha simplificado eliminando los coeficientes inferiores a 0.4.

NOTA: Los signos indican el tipo de puntuaciones. La ausencia de signo significa puntuaciones menos significativas.

MAPA 4

Calificación de los municipios rurales. II

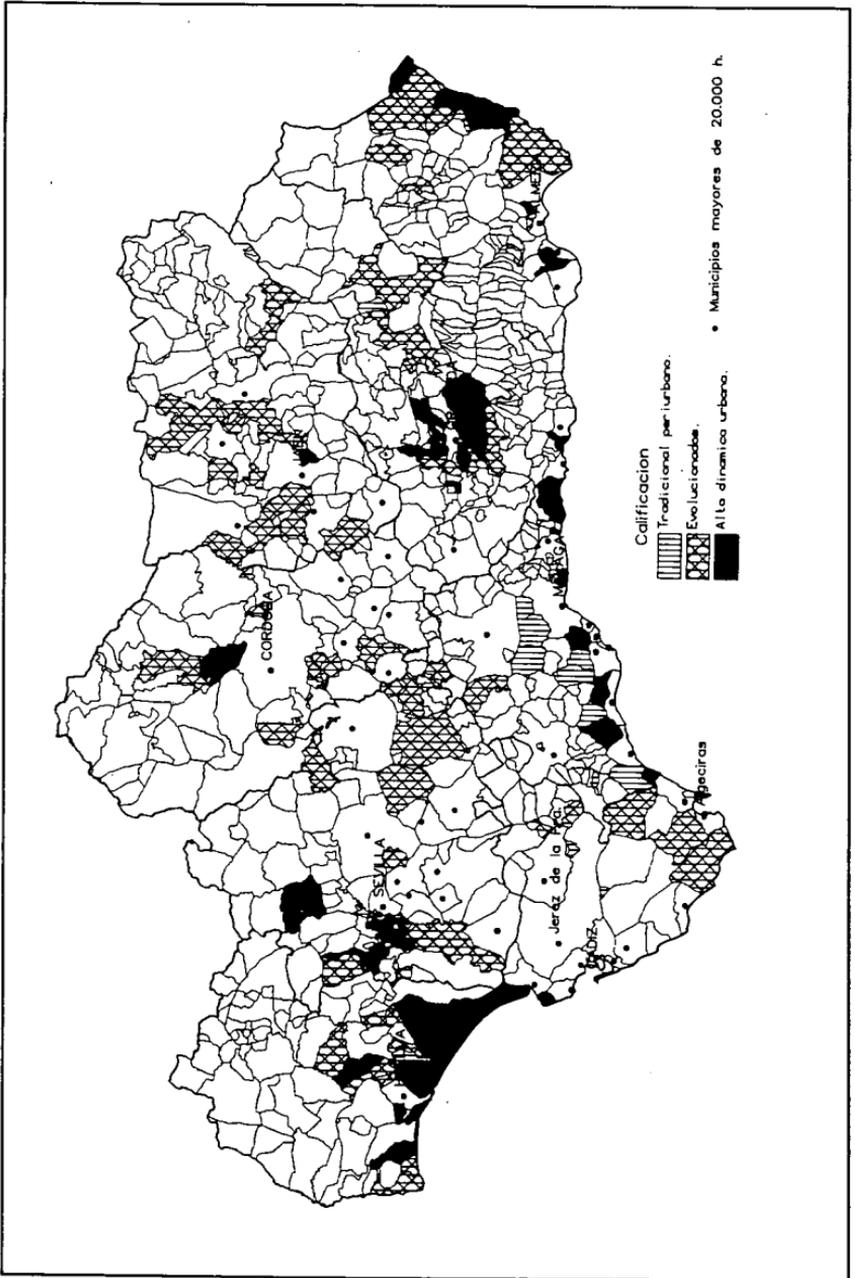
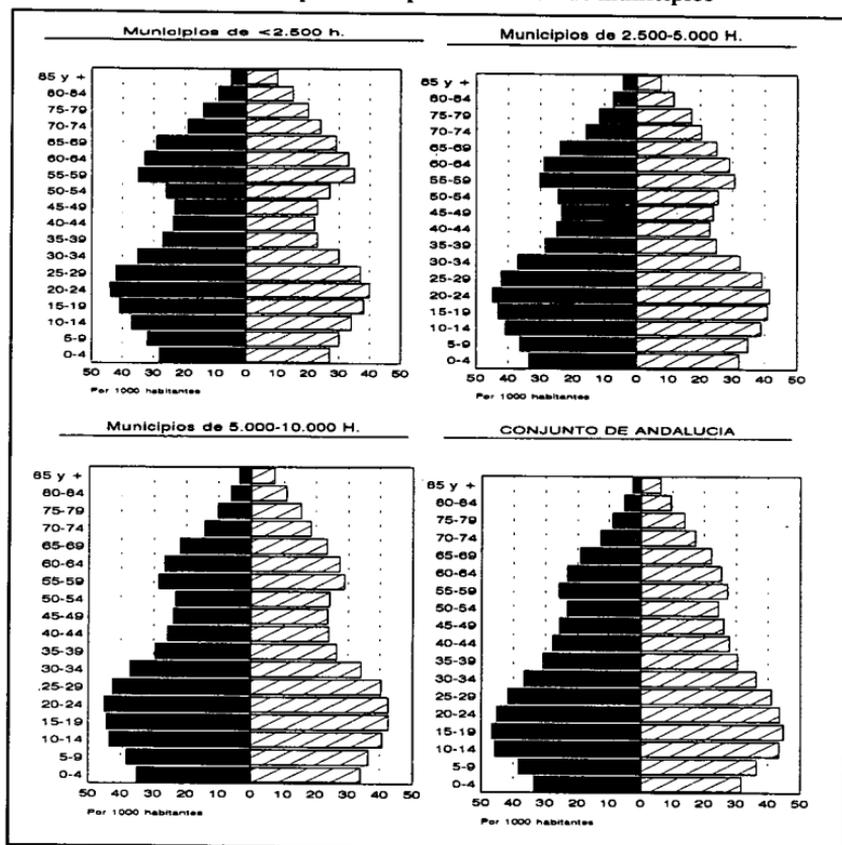


GRAFICO 1

Pirámides de población por dimensión de municipios



En esta transformación genérica participa la totalidad de la población andaluza, sin embargo, se acentúan los rasgos de envejecimiento en las áreas de emigración, y se atenúan en los no castigados por ella, especialmente si han mantenido natalidades altas hasta pocos años atrás, como algunos grandes núcleos rurales, o si son centros de inmigración. Estas diferencias son perceptibles con claridad considerando simplemente la estructura demográfica de los municipios atendiendo a su volumen de población, tal como se recoge en el Cuadro 3 y en el Gráfico 1.

Agregada la población andaluza en razón del volumen de población del municipio, no solamente se aprecia el mayor envejecimiento del medio rural, sino también su agudizamiento en los núcleos más pequeños. Hecho siempre explicable por su carácter rural

más definido, y esencialmente, en el caso de Andalucía, por su ubicación predominante en la montaña.

Las diferencias en las que queremos profundizar son esencialmente territoriales. Pues siendo muy significativo el cambio producido en la estructura demográfica de Andalucía, la media no es tampoco una idea precisa de la realidad regional, dados sus contrastes espaciales.

CUADRO 3

Indicadores de la estructura por edad de los municipios andaluces (Censo de 1991)

Población por grupos de edad

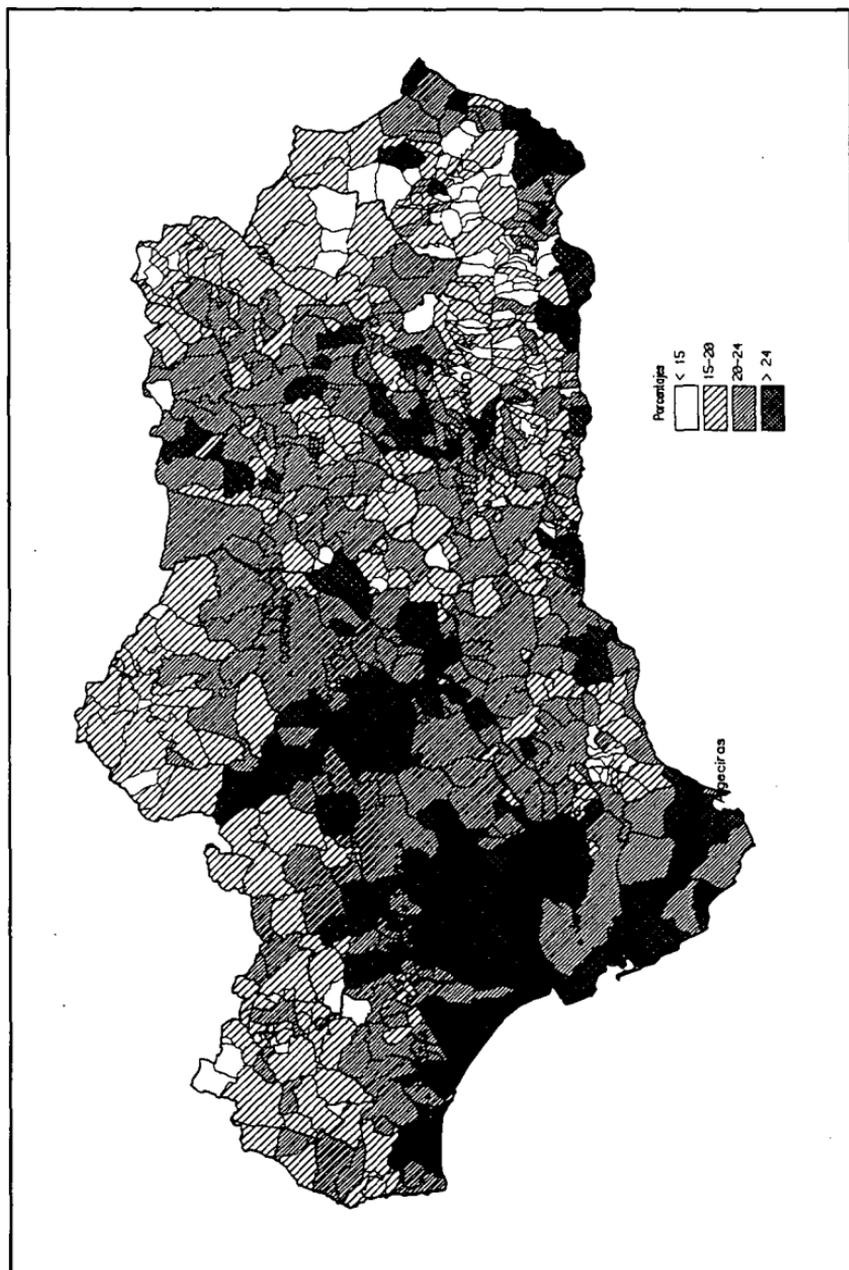
Munic./Habit	15	15-65	> 65	% A	% C	I. Envej.	Depen.
	A	B	C			C: A	(A+C): B
< 2.500.....	81.735	277.515	75.838	18,7	17,4	92,8	56,7
2.500 a 5.000	115.013	339.524	76.898	21,6	14,5	66,8	56,0
5.000 a 10.000	159.568	449.027	92.114	22,7	13,1	57,7	56,0
10.000 a 20.000	223.710	589.593	103.809	24,3	11,3	46,4	55,5
20.000 a 100.000 ..	433.996	1.145.231	174.577	24,7	9,9	40,2	53,1
> 100.000.....	574.786	1.737.617	289.945	22,0	11,1	50,4	49,7
TOTAL.....	1.588.806	4.538.507	813.207	22,8	11,7	51,1	52,9

Censo de Población de 1991 E.P.

Volviendo sobre el peso de la población joven, sobre el Mapa número 5 se pueden comprobar contrastes espaciales muy fuertes. Así en el triángulo de Huelva-Sevilla-Algeciras y en puntos del litoral mediterráneo la proporción se mantiene alta: por encima del 24% de la población. Sobre el eje del Guadalquivir, o las áreas periurbanas de Granada y Málaga, la población joven se mantiene, al menos, con valores de 20 a 24%. Pero los valores caen por debajo de la media en amplísimos sectores de las Béticas, especialmente en el sector oriental, y también en Sierra Morena de Córdoba a Huelva. Incluso, puntualmente, en el alto Nacimiento o en el Almanzora, o en la cuenca minera de Huelva, la proporción se reduce a cifras inferiores al 10%.

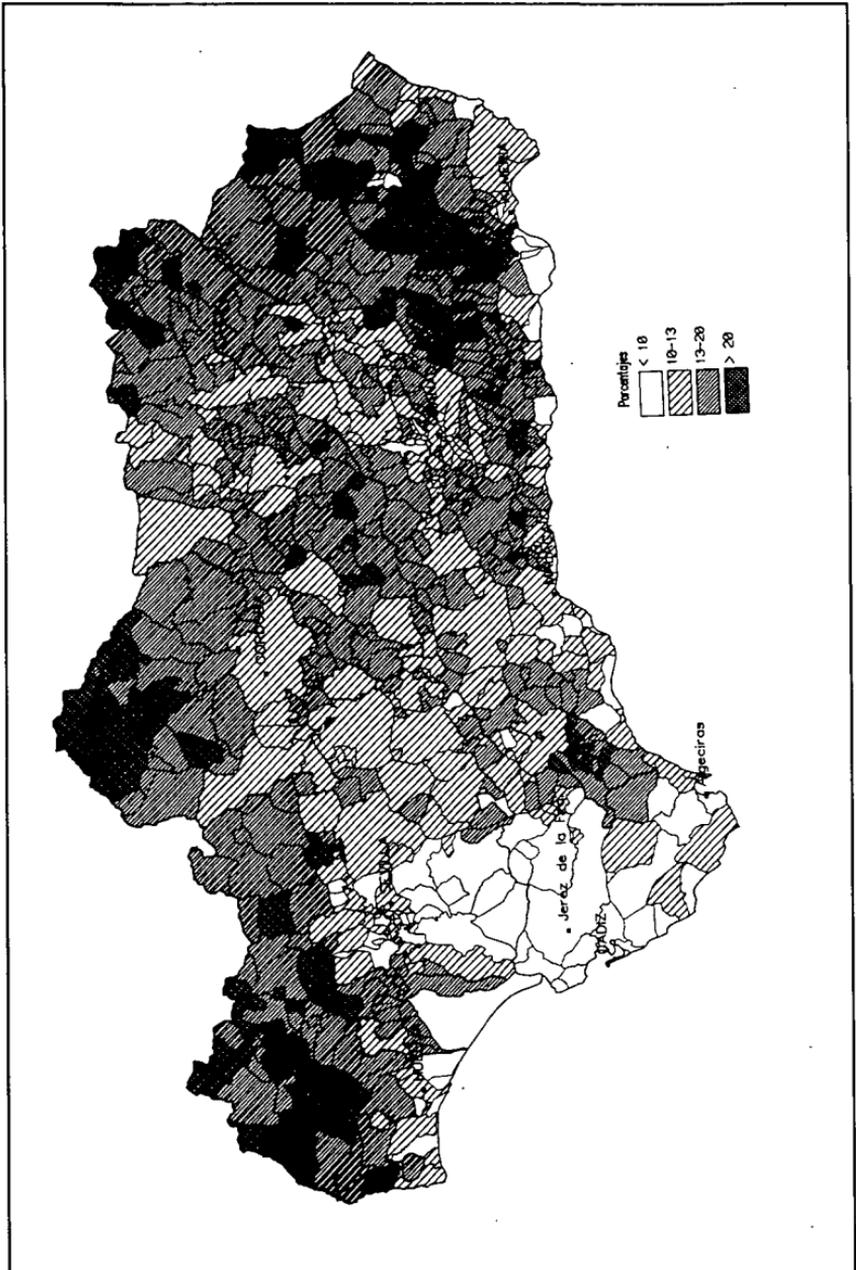
MAPA 5

Proporción de jóvenes en la población de los municipios



MAPA 6

Proporción de ancianos en la población de los municipios



Igualmente, los contrastes son apreciables en la agudeza del envejecimiento, de modo que siendo una tendencia general, todavía hay espacios andaluces de muy escaso envejecimiento. Sobre el Mapa 6 se presenta, por municipios, la proporción de habitantes de más de 65 años. Con proporciones inferiores al 10% aparece nuevamente el litoral y el valle bajo del Guadalquivir. Y con valores en torno a la media se completa el espacio anteriormente señalado por la menor ausencia de jóvenes. Es la montaña la que presenta proporciones de envejecimiento realmente altas, que en algunos municipios se alza más allá del 20%.

Se nos dibujan así dos espacios contrapuestos: uno joven, aunque sea en diferente grado, exterior a la zona montañosa, y esta otra tocada, gravemente en muchos casos, por el envejecimiento.

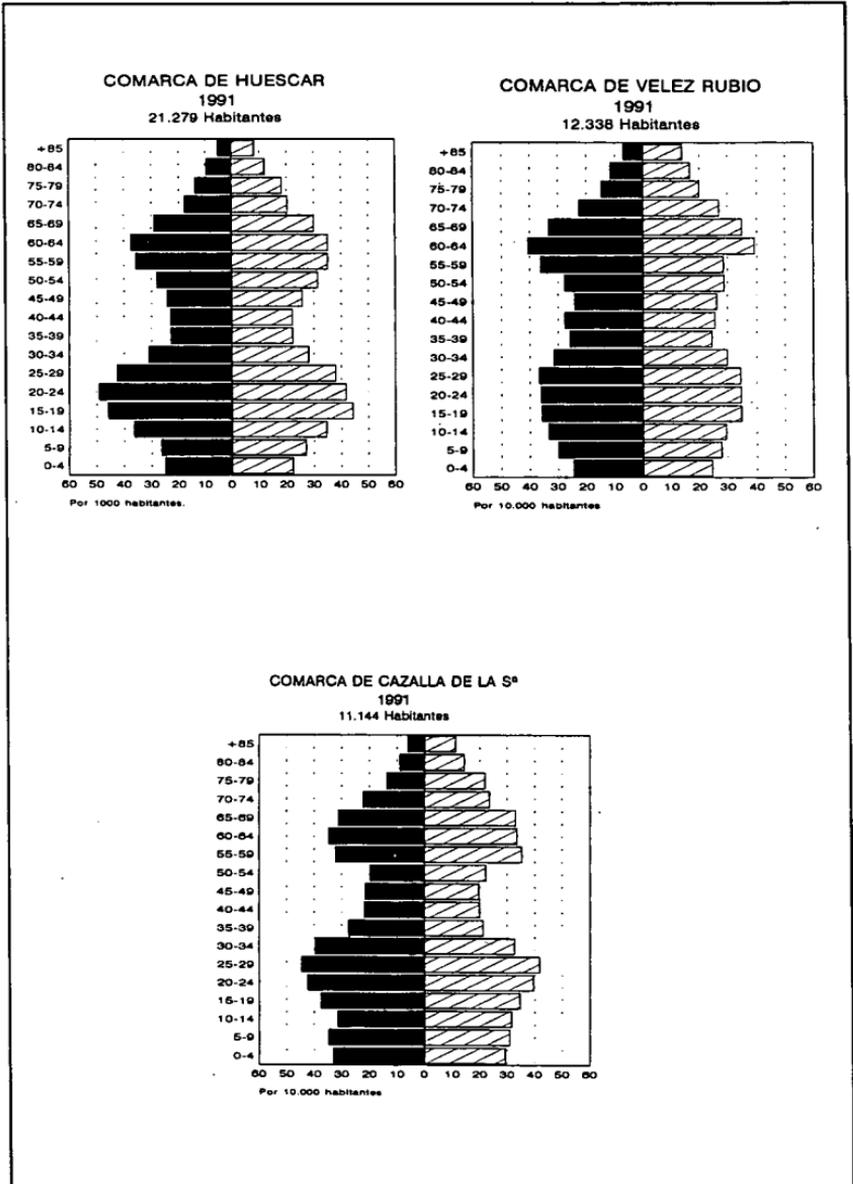
La Andalucía envejecida es precisamente la que conocemos como menos desarrollada, con actividades en crisis, sean mineras o agrícolas, y la que en definitiva exige de un mayor esfuerzo en cuanto a lograr una mayor equidad territorial en el desarrollo, pues, a los obstáculos propios de la economía rural se añaden los que oponen la defectuosa estructura demográfica.

Los agudos niveles de envejecimiento de algunas áreas rurales son hasta el momento en Andalucía consecuencia de los efectos de la emigración, ya que los recortes de la fecundidad han sido generales y esencialmente urbanos en sus inicios, y el descenso de la mortalidad ha sido genérico. Por eso, junto al problema del envejecimiento se asocian otras irregularidades estructurales, que pueden provocar coyunturalmente problemas de índole contradictoria: exceso por ejemplo de una generación demandante de empleo en un momento, para decaer bruscamente en un breve período de tiempo, y que finalmente no sea estrictamente el exceso de población sobre los recursos, sino la misma escasez de la población, con dificultades de reemplazo generacional, el problema que deba de ser atajado.

Las características apuntadas aparecen regularmente en las poblaciones de las comarcas penibéticas de Málaga, Granada y Almería, e incluso del sector oriental del Surco intrabético (de Guadix a Vélez Rubio). E igualmente en las zonas montañosas de Jaén (Condado, la Sierras de Cazorla, Segura, Mágina, o la Sierra Sur) y de Huelva (la Sierra y el interior del Andévalo), así como de la sierras de Córdoba y Sevilla. De sus estructuras demográficas se han reproducido en el Gráfico 2 algunos ejemplos representativos.

GRAFICO 2

Pirámides de espacios rurales envejecidos



De su observación se desprenden tres rasgos constantes en el modelo:

a) Es genérica la entalladura en las edades activas maduras provocada por las prolongadas décadas de emigración, no restañadas posteriormente, pues no han tenido una recuperación efectiva tampoco desde los años ochenta.

b) Llegan a incorporarse a las edades activas, una generación de jóvenes relativamente más abundante. Son el fruto de los últimos años de natalidad elevada, que el freno de las migraciones familiares retiene, de momento, en el medio rural, aparentando un cierto rejuvenecimiento, sólo puntual, pues no se ve complementado con una población infantil equiparable.

c) Una mínima población infantil comparada al volumen de personas ancianas. El normal estrechamiento que ofrece en el momento actual la pirámide de población andaluza, se agrava aquí por la escasez de familias jóvenes, y por comparación al volumen que representa la parte alta de la pirámide.

La proporción de población en edades activas está por tanto muy restringido por la emigración. De sostenerse en el lugar la que comienza a incorporarse a esa edad, podrían mejorar estas proporciones coyunturalmente, pero la escasez de población de menos de 15 años augura a corto plazo un total problema de reemplazo entre los jóvenes activos.

Frente a estas anomalías mayores, otras menores como desequilibrio entre sexos (especialmente en edades activas) se añaden como un elemento perturbador en el buen funcionamiento demográfico. Tales problemas, menos perceptibles a nivel general, gravan penosamente las estructuras de muchos municipios, en los que la escasez de mujeres de edad fértil compromete seriamente su futuro demográfico.

Por contraste a esta Andalucía envejecida, nos parece sumamente vigoroso el poblamiento rural del sector medio y bajo de la depresión del Guadalquivir y del litoral. Son los espacios que no han sufrido pérdidas muy intensas con la emigración, o las han restañado, en parte, en su recuperación posterior, manteniendo hasta fechas recientes tasas elevadas de natalidad.

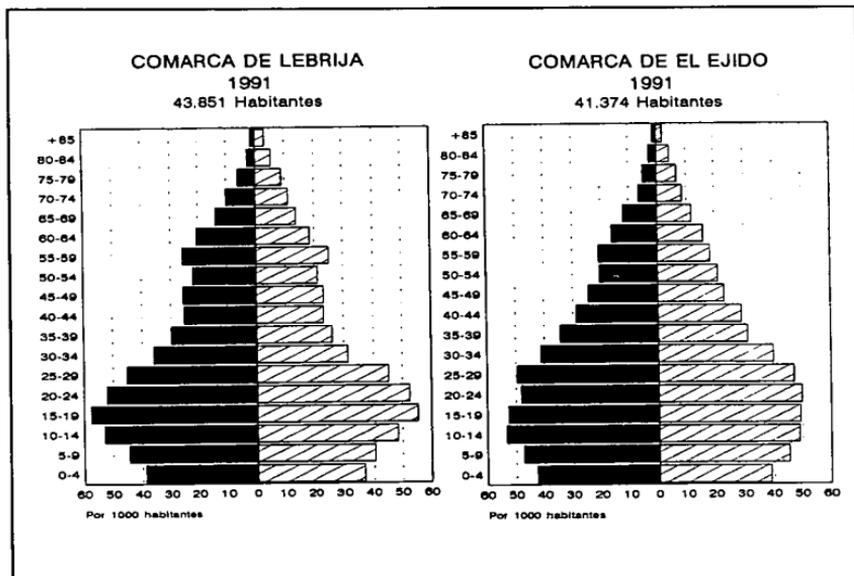
Los espacios rurales asentados en el triángulo con base de Ayamonte a Algeciras y vértice sobre la campiña baja de Córdoba, ofrecen pirámides de población bastante regulares, que recuerdan, con algunas diferencias, las que presentan las capitales de provincia. Son pirámides en las que pesa poco la huella de la etapa migratoria (que no obstante, les diferencia de las capitales), y con ensanchamientos, mayores que en aquellas, en las edades más

jóvenes, que denuncian natalidades más altas que las de las propias ciudades. También en estas áreas de población joven se registra la contracción de la base de las pirámides, pero en menor medida, restringiéndose, en ocasiones, sólo al primer o segundo escalón de la pirámide. En consecuencia es apreciablemente fuerte el volumen de los jóvenes en edad ya activa, y en comparación a los jóvenes, la población anciana pesa escasamente en el conjunto.

Asimilable a ellas son gran parte de las comarcas rurales del litoral mediterráneo. Especialmente representativa de espacios rurales jóvenes es el “poniente almeriense”, las comarcas de Adra, el Ejido o Roquetas. Espacios con inmigración reciente, son realmente equiparables en juventud al bajo Guadalquivir, o incluso al espacio metropolitano de Sevilla. Más moderadamente jóvenes son las estructuras de las restantes comarcas de este litoral, y pierden incluso ese carácter allí donde se confunde la montaña y el litoral como es el caso de costa oriental malagueña y la Alpujarra costera granadina.

GRAFICO 3

Pirámides de espacios rurales jóvenes



En el Gráfico 3 se representan algunas pirámides de población de comarcas representativas de esta joven población rural.

No faltan, lógicamente, áreas que ofrecen pirámides intermedias entre las contrastadas estructuras hasta aquí señaladas. Con este carácter intermedio se cuentan espacios de transición como la Campiña Alta de Córdoba, la Sierra de Sevilla o el eje de Antequera-Loja a la Vega de Granada. Ocurre también en la cabecera de la Depresión, en comarcas rurales en crisis pero en las que queda contrarrestada la población, esencialmente rural, por la presencia de algún núcleo urbano más potente, como ocurre con las comarcas de Linares, Andujar, o Ubeda. Son espacios afectados por la emigración, pero más poblados que otros espacios rurales de montaña, no acusan, como ellos, tan extremadamente sus efectos. Las pirámides de las comarcas de Ubeda y Osuna pueden representar este estrato intermedio, no del todo homogéneo (Gráfico 4). Su estructura no es tan joven como en las anteriores: la huella de la emigración se hace patente en las edades activas maduras, y la forma de la pirámide se hace más maciza, pero no acusan el ensanchamiento inusual de las edades avanzadas, característico de las área montañosas más agotadas.

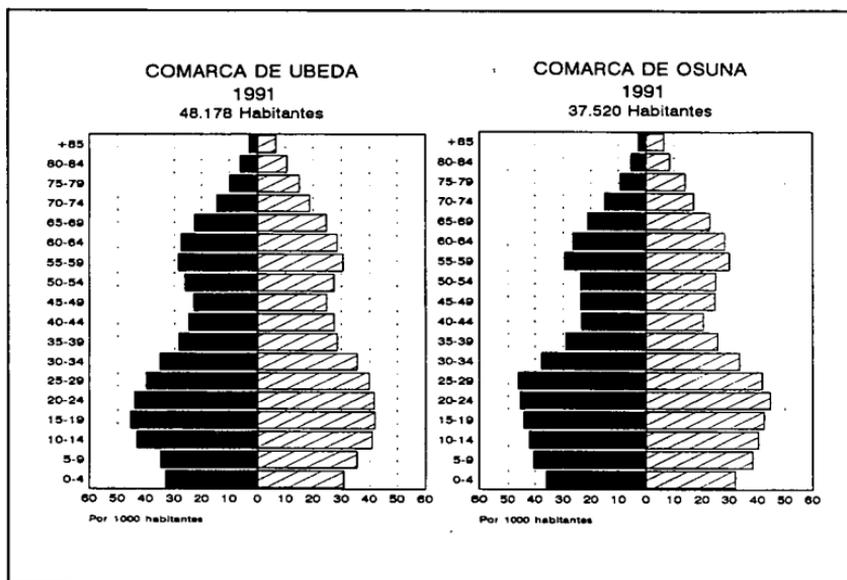
Cabría concluir que los contrastes en las estructuras demográficas del medio rural andaluz son acusados, y que guardan una relación apreciable con rasgos tradicionales de la estructura del poblamiento rural de Andalucía, que diferenció desde los años cincuenta la montaña menos poblada y con asentamientos más reducidos, respecto a la depresión del Guadalquivir. Sin embargo, es importante resaltar el efecto fortalecedor de estos contrastes que introduce la crisis de la montaña y el fortalecimiento del sistema urbano, y muy especialmente el de sus cabeceras y la forma en que su peso, en conjunto, ha basculado hacia el sector occidental de Andalucía y el litoral.

2.2. Características sociales

Existe una lógica evidente entre un sistema productivo y las características sociales de la población. La rural ha respondido a un modelo de producción tradicional basado en la agricultura, y ésta a su vez en la tradición y la experiencia, compatible con bajos niveles de instrucción y nula capacitación profesional al margen de la agricultura.

GRAFICO 4

Pirámides de espacios rurales intermedios en edad



Esa relación inmoviliza los sistemas productivos más atrasados. En primer lugar, porque la falta de formación profesional, fuera de la agricultura, constituye una limitación a que prodiguen nuevas actividades, de modo que limita las propias iniciativas locales. Y, en segundo lugar, por cuanto disminuye el valor de su capital humano y desanima posibles iniciativas de inversores exteriores al medio rural.

El potencial productivo de la población no es sólo función de su volumen, sino igualmente de su preparación. De ahí el interés de aspectos tales como la instrucción. Tradicionalmente el medio rural ha tenido niveles inferiores al urbano, e incluso el acceso a una determinada educación era motivo habitual de abandono del medio rural.

En el cuadro 4 se recogen los *niveles de instrucción* por volumen de población de los municipios. Que las diferencias mayores tienen que ver con la ruralidad, se desprende viendo la uniformidad de los núcleos rurales de cualquier tamaño, frente a las ciudades, e incluso en éstas la superioridad de las mayores, más independientes del medio rural y de las actividades primarias.

CUADRO 4

Niveles de instrucción por volumen de población de los municipios

Municipios Habitantes	% sobre el total de población de más de 10 años				
	Analfabetos	Sin Estudios	Estudios de E.G.B.	Estudios medios	Estudios universit.
< 2500.....	8,98	42,01	40,91	5,06	3,04
2.500 a 5.000.....	9,85	38,78	43,73	4,83	2,81
5.000 a 10.000.....	8,84	37,78	44,27	5,71	3,40
10.000 a 20.000.....	8,39	35,71	46,90	6,00	3,54
20.000 a 100.000.....	6,09	28,88	52,02	8,42	4,58
> 100.000.....	3,42	21,95	53,26	12,46	8,91
ANDALUCIA.....	6,13	29,57	49,69	8,87	5,73

Censo de Población de 1991 E.P.

El avance de la sociedad andaluza en temas de escolarización ha roto la fuerte dicotomía tradicional entre la población rural y urbana en los niveles básicos de instrucción. El analfabetismo, lacra tradicional en la población campesina, ha desaparecido en la población rural joven. No cabe decir lo mismo entre la población de más de treinta años, pues casi en un centenar de municipios rurales la tasa de analfabetismo por encima de esta edad se eleva, ampliamente a veces, por encima del 20%. Pero sobre todo es de destacar, como muestra de precariedad del medio rural, que la suma de analfabetos y personas sin estudios (ni siquiera primarios) represente más allá del 50% de la población, en el conjunto de municipios de menos de 5.000 habitantes.

Los contrastes territoriales son en estos aspectos poco significativos, pues estos valores tienen una gran generalidad en el territorio. Las diferencias a nivel comarcal no son otras que las que pueden desprenderse del grado de envejecimiento, o de la existencia de núcleos urbanos medios.

La dificultad de acceder a un grado superior de instrucción en el medio rural es evidente. Si se observa por ejemplo Sevilla, la tasa provincial de escolarización en las edades de 18-25 años es del 37%, la de la capital es del 44%, y muchos municipios rurales se mueven entre tasas del 6 al 25%. Las cifras no son mejores en otras provincias andaluzas.

La realidad es que si la proporción de personas con cierto nivel de estudios es muy inferior en el medio rural, también es ver-

dad que no parece que haya demanda real en el mercado de trabajo local, a juzgar por la *estructura profesional de su población ocupada* (véase Cuadro 6). Es apreciable que de un 40 a 47% de la población ocupada (mucho mayor si se considera a todos los activos) en los núcleos rurales son agricultores u obreros no especializados, y más de la mitad si se suman a ellos los de la construcción.

La estructura profesional es muy significativa de la capacidad productiva, por lo que se le considera como un indicador indirecto de ella. A través de un índice de localización en todas las comarcas andaluzas (sean rurales o urbanas) de los estratos profesionales de más alta cualificación, (Aurióles, 1993), queda absolutamente en evidencia la debilidad productiva del medio rural, tanto más manifiesta cuanto más exclusivamente sus bases son agrarias⁴. Como ejemplo puede referirse cómo, con pequeñas diferencias positivas, destacan en los espacios rurales comarcas como las de Valverde del Camino, Río Tinto, Olula o Ubrique a pesar de sus pequeños núcleos de población, frente a otras claramente más dinámicas y pobladas como las de Ayamonte o Utrera.

CUADRO 5

Clasificación de la población ocupada por sectores de actividad

Municipios Habitantes	Agricultura y pesca	% sobre el total de población ocupada			
		Minería Energía	Industria	Construcción	Servicios
< 2.500.....	40,02	1,48	9,82	13,55	35,12
< 5.000.....	39,01	1,53	12,44	13,94	33,07
< 10.000.....	34,08	1,94	13,98	13,73	36,27
< 20.000.....	27,15	1,26	16,20	15,07	40,33
< 100.000.....	15,41	0,76	16,93	13,68	53,23
> 100.000.....	2,63	1,01	17,41	8,55	70,40
Andalucía	16,91	1,14	16,00	11,88	54,07

Censo de Población de 1991 E.P.

⁴ AURIOLES MARTIN, J. Y ROBLES TEIJEIRO, L.: "Población y potencial endógeno" *"Boletín Económico de Andalucía"* 16, 1993, 51-61.

Tanto la estructura profesional, como *los sectores de actividad* de la población ocupada apuntan en la misma dirección: la de una economía basada en actividades primarias, y unas actividades de consumo que permiten el desenvolvimiento de un terciario poco evolucionado, pero que llega a representar un relativo peso en la ocupación, incluso en los núcleos más reducidos por la exigüidad de las restantes actividades.

La estructura profesional de la población rural ocupada está en consonancia con lo que son las actividades productivas locales, primarias esencialmente, y también con el complemento que pueden encontrar en los medios urbanos próximos. El desempleo agrario provoca una acelerada transformación del campesino en obrero urbano, aún sin éxodo rural. Se aprecia viendo la importancia de las personas empleadas en la construcción, que en algunas comarcas puede ser el primer sector de actividad. Es el caso, por ejemplo, de Carmona y su ámbito funcional, que con 53.000 habitantes, el 20% de la población ocupada lo está en el sector de la construcción, sin duda por la proximidad de la aglomeración sevillana. Ocurre también en otros medios periurbanos, como en el entorno de Málaga y la Costa del Sol: la construcción aporta entre el 25 y el 28% de la ocupación en ámbitos básicos como los de Coín o Estepona, que reúnen entre ambos más de 90.000 habitantes.

Son pocos los espacios rurales con la necesaria diversificación de actividad local, como inicialmente tuvimos ocasión de señalar. No extraña en los municipios de montaña, regresivos, pero es más sorprendente en aquellos otros espacios que, al menos demográficamente, no están en crisis. Y en estos casos, el tema se hace preocupante, por el propio peso de la población rural que el sistema agrario no puede absorber.

Si se analiza la diferencia entre la población activa agraria (no sólo la empleada) y el número de las UTAs que por comarca registra el Censo Agrario, se aprecia que siempre es excedente la población, con la salvedad de la costa de Huelva o el Campo de Dalías por su agricultura muy intensiva. Tal exceso aumenta además en el sentido en que lo hace la población, con mayores excedentes en la Depresión incluso que en la montaña, y el paroxismo se produce, duplicando o triplicando la oferta a la demanda, en las comarcas de las campiña de Córdoba, Sevilla o Jerez, y en la propia Vega de Sevilla. En tales circunstancias se comprende el papel jugado por la cobertura social del PER.

CUADRO 6

Estructura profesional de la población ocupada

Profesiones (%)	Clasificación de los municipios por n.º de habitantes						Total Andaluc.
	< 2.500	Rurales < 5.000	< 10.000	Urbanos < 20.000	< 100.000	Mayores Ciudades	
Técnicos.....	1,91	1,54	1,83	2,01	2,82	6,06	3,77
Docentes	4,34	3,92	4,68	4,97	5,84	9,18	6,69
Jefes de Administ..	0,73	0,59	0,69	0,70	1,13	2,66	1,57
Directivos.....	0,99	1,23	1,27	1,58	1,92	2,37	1,89
<i>Subtotal.....</i>	<i>7,98</i>	<i>7,27</i>	<i>8,46</i>	<i>9,26</i>	<i>11,71</i>	<i>20,29</i>	<i>13,89</i>
Técnicos Auxil.....	0,96	0,98	1,16	1,39	2,14	4,21	2,60
Emplea. Administ.	4,33	4,05	5,26	6,08	8,50	15,20	9,20
Encarg. comercio..	0,65	0,80	0,89	1,17	1,67	3,41	2,09
Supervisor.....	0,74	0,85	1,04	1,03	1,25	1,49	1,24
<i>Subtotal.....</i>	<i>6,68</i>	<i>6,68</i>	<i>8,35</i>	<i>9,67</i>	<i>13,57</i>	<i>24,31</i>	<i>15,85</i>
Operador Maquin..	6,09	6,84	6,99	7,47	7,40	6,99	7,09
Personal comercio.	5,89	6,78	7,18	8,16	9,65	9,92	8,90
Hostelería.....	6,25	5,01	4,74	5,15	7,04	6,12	6,01
Seguridad.....	1,16	1,10	1,14	1,30	1,79	2,17	1,72
<i>Subtotal.....</i>	<i>13,29</i>	<i>12,89</i>	<i>13,06</i>	<i>14,61</i>	<i>18,48</i>	<i>18,21</i>	<i>16,64</i>
Minería.....	4,22	4,55	5,92	6,26	7,92	7,04	6,72
Industria.....	3,69	3,91	3,92	5,30	3,68	3,47	3,85
<i>Subtotal.....</i>	<i>7,89</i>	<i>8,46</i>	<i>9,84</i>	<i>11,56</i>	<i>11,63</i>	<i>10,51</i>	<i>10,57</i>
Servicio doméstico	2,61	2,61	3,00	3,36	4,65	6,05	4,60
Construcción.....	6,06	7,66	8,69	8,54	8,51	4,62	6,82
No especializado...	29,30	29,67	25,26	21,66	12,87	4,71	14,20
<i>Subtotal.....</i>	<i>38,00</i>	<i>39,94</i>	<i>36,95</i>	<i>33,55</i>	<i>26,04</i>	<i>15,38</i>	<i>25,62</i>
Agricultores	18,59	16,69	15,23	12,60	8,84	1,84	8,35
Otros	1,48	1,22	1,13	1,28	2,33	2,47	2,00
TOTAL.....	100	100	100	100	100	100	100

Censo de Población de 1991 E.P.

Lo que es evidente es que la generación joven, relativamente abundante, que está llegando en el espacio rural andaluz al mercado

de trabajo, no podrá ser absorbida dentro del sistema agrario existente, aún sin ahondar en la propia crisis en que éste puede desenvolverse en el futuro. El modelo de una agricultura con un sentido precapitalista del trabajo, altamente empleadora, ya no tiene cabida. Pero el excedente de población del campo es tan elevado, que se comprende la permanencia de una cierta tensión social, inexistente en otros medio rurales.

La realidad es que la actividad productiva local (salvo excepciones poco generalizadas) es la agraria y que las grandes ofertas de mano de obra que se van acumulando en las comarcas rurales en vías de crecimiento, en conexión con los espacios más urbanizados, se van definiendo como un mercado secundario de reserva de mano de obra para las ciudades, de baja cualificación y eventual. De ahí que asuman las máximas tasas de eventualidad y desempleo.

CUADRO 7

Situación profesional de la población ocupada

Municipios Habitantes	Población ocupada	% *	Trabajadores			
			Empresarios	Autónomos	Fijos	Event.
< 2.500.....	102.520	29,0	3.772	17.346	22.650	55.896
2.500 a 5.000	134.841	32,4	6.185	18.107	29.445	76.661
5.000 a 10.000	185.083	34,2	9.716	24.659	47.496	97.652
10.000 a 20.000	241.714	34,9	13.399	31.201	71.115	117.785
20.000 a 100.000	467.611	35,4	27.306	55.121	181.288	185.974
> 100.000.....	724.806	35,7	35.150	59.937	407.874	201.106
Andalucía.....	1.857.575	34,7	95.528	206.371	759.868	735.749

* Es el % sobre la población de más de 15 años.
Censo de Población de 1991 E.P.

Bajo este aspecto, el medio rural parece ofrecer una regularidad extraordinaria. En el cuadro 7 se ofrecen algunas cifras relativas a la *situación profesional* de la población ocupada. Se ha querido resaltar uno de los rasgos más precarios de la actividad de la población rural: la tasa tan alta de eventualidad entre la población asalariada. Incluso atendiendo a la población ocupada, que es un segmento privilegiado si se considera la gravedad del desempleo,

los trabajadores eventuales duplican ampliamente a los trabajadores fijos en todos los rangos de núcleos rurales, de donde se deriva la elevada tasa de eventualidad en la población andaluza. Las ciudades por el contrario, en especial las mayores ciudades, invierten la proporción. No en vano parte de sus trabajadores eventuales (tan frecuentes en la construcción o en actividades turísticas) es población campesina que se desplaza desde el medio rural.

3. ACTIVIDAD Y PARO

La visión de la población rural andaluza, bajo el ángulo de la emigración, la juventud o el envejecimiento, nos conduce a considerar la despoblación y el envejecimiento, como el problema más agudo de la población rural, aunque limitado especialmente a las comarcas rurales de montaña. Por el contrario, en el resto de la Andalucía rural, la población como recurso productivo potencial no constituye ni hoy, ni a medio plazo, problema de escasez o envejecimiento.

Sin embargo, al considerar las características de la población, especialmente en sus relaciones con la actividad, se hace patente otra categoría de problemas, en relación a la incapacidad del sistema productivo para absorberla. El trabajo eventual, la dependencia de actividades exteriores, es una faceta del problema, a la que ya nos hemos referido. Otra, más grave, es la elevada incidencia del paro.

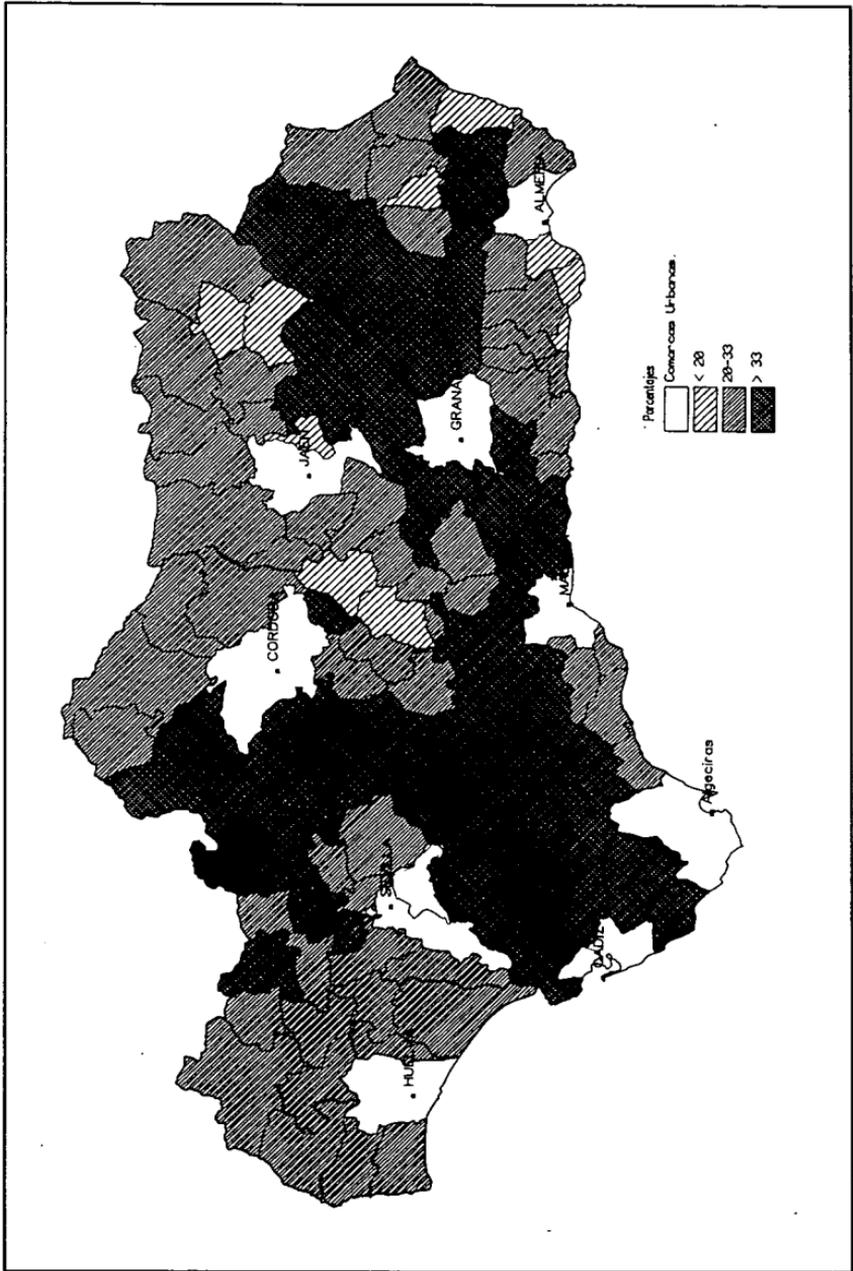
El paro es un problema general de la sociedad andaluza, pero afecta de manera mucho más intensa a los medios rurales. Hecho por otra parte comprensible por ser el sector agrario el que acumula la mayor proporción de parados, al punto de que esta región acumula aproximadamente el 70% del paro agrario del conjunto español⁵. Y a pesar de todos los cambios operados en Andalucía, este hecho, que evidencia la resistencia del subdesarrollo andaluz, permanece inalterable.

La tasa de desempleo es asombrosa y generalizada (Mapa 7). Valores realmente bajos son inexistentes. Los más bajos (11-13%)

⁵ MARTIN RODRIGUEZ, M.(Director): *Estructura económica de Andalucía*, 1993, Ed. Espasa Calpe.

MAPA 7

Tasas de paro por ámbitos comarcales



se registran en el poniente almeriense, única comarca agraria en la que la agricultura puede dar ocupación a toda la abundante población activa agraria. Y valores muy altos, por encima del 33% son, por el contrario, sumamente generalizados, con extremos que superan la mitad de los activos.

No obstante la emigración, las altas tasas de desempleo avanzan también por los sectores montañosos de la región. Si localmente las tasas de desempleo se amortiguan sobre algunas de estas comarcas castigadas por la emigración, es porque ya el conjunto de los activos se ha reducido en similar medida. Es el caso de las Alpujarras, aunque a pesar de todo, mantienen unas tasas próximas a la elevada media regional. Sólo donde una actividad industrial complementaria se suma a la agraria, el paro desciende sin que caigan con él las tasas de actividad. Pero en las comarcas de la montaña, ésta es una circunstancia puntual (comarcas de Olula en Almería y Valverde del Camino de Huelva), de dimensión apenas apreciable.

Pero en zonas rurales más pobladas, las tasas se elevan considerablemente. Sobre las depresiones granadinas de Baza y Guadix, o los Montes de Granada (Iznalloz, Montefrío, Pedro Martínez) se producen tasas abrumadoras, incluido el record de la región (un 62,5% en la comarca de Pedro Martínez) y en continuidad a éstas, las elevadas tasas de paro se prolongan por el sur de Jaén en las comarcas de Huelma, Jódar, y Quesada. Con la interrupción de la comarca urbana de Granada, reaparecen tasas similares en el sur de la depresión de Granada (Alhama o Durcal) y se continúan por la montaña malagueña y la depresión de Antequera.

Se debate así la montaña entre bajas tasas de actividad general o altas tasas de desempleo. La combinación de estas circunstancias conduce con frecuencia a una situación que exprime la esencia del problema del empobrecimiento demográfico conjuntamente al de la actividad productiva: la población ocupada se aproxima o es incluso inferior a la que recibe sus ingresos por jubilación. Prácticamente la totalidad de la Sierra de Huelva y el Andévalo interior, de la Sierra Norte de Sevilla, y de Sierra Morena de Córdoba, reproducen esta anómala estructura social. Igual ocurre en el borde oriental de la región (la Sierra de Segura, y amortiguadamente la altiplanicie de Huéscar y Vélez Rubio) y alcanza una cierta generalidad en el interior de Almería: en el Valle alto del Almanzora (comarcas de Tijola y Albox), en el Campo de Tabernas, o en el Río Nacimiento

(comarcas de Canjajar y Fiñana). Aparece también en comarcas granadinas de la Alpujarra (Cádiar, Ugíjar) y del Marquesado. A nivel de comarca se interrumpe este fenómeno en el resto de la Península, por la influencia de los términos litorales, aunque está presente en múltiples municipios interiores.

Si se recurre a una simulación de cómo se transformarían estas poblaciones de seguir las pautas de los años precedentes, para el 2001 se habrán alcanzado tasas de envejecimiento alarmantes y descensos demográficos acusados en muchas de las comarcas de la montaña antes aludidas por su anómala estructura de edades (véase Gráfico 4). El proceso resulta evidente si se atiende a la continuidad de la emigración y a sus perniciosos efectos sobre la movilidad natural. Para interrumpir esta tendencia es obligado retener a la ya escasa población joven actual, y hasta eso parece problemático a juzgar por los niveles de paro que se combinan con la despoblación.

El sector alto de la depresión del Guadalquivir es, frente a los espacios jóvenes y a la montaña, un espacio intermedio en sus rasgos demográficos y también lo es en el tema del paro y la actividad. Su estancamiento poblacional, el nivel más alto de urbanización, y una apreciable actividad industrial en el espacio rural, le presta unos caracteres moderados, tanto en la actividad, que es de tipo medio, como en el paro, inferior a la media regional, características conjuntas infrecuentes en el resto del medio rural andaluz.

Y una excepción aún más notable, también en esta franja de transición, la introducen las agrociudades de la Campiña Alta de Córdoba, (Lucena, Cabra, Montilla). La animación productiva de estos núcleos con industrias agroalimentarias y de consumo, ha convertido a las comarcas del sur de Córdoba, en uno de los casos más definidos de desarrollo endógeno en Andalucía. Las ventajosas consecuencias de un cierto desarrollo rural diversificado, se hacen palpables: las tasas de actividad son altas, y se acompañan con bajas tasas de paro.

Desafortunadamente no es esa la tónica dominante. Y el problema del paro no es inferior al de las zonas montañosas, en las áreas más jóvenes y densas del espacio rural.

Una combinación de tasas altas de actividad y moderadas tasas de desempleo, dentro de un ambiente de crecimiento poblacional, sólo es frecuente en los espacios rurales del litoral, especialmente en el de Almería y Huelva. En las comarcas rurales del interior, la situación de crecimiento poblacional se combina indefectiblemente con altas tasas de desempleo. No cabe oponer otra excepción en es-

te medio rural que la de zona de la Campiña y el Aljarafe más inmediato a la aglomeración de Sevilla (ámbitos básicos de Carmona, La Rinconada y Sanlúcar la Mayor), que se transforma como espacio periurbano de la capital.

Ni siquiera en estos últimos núcleos el paro es realmente reducido (se sitúa en un 25% aproximadamente), pero es menos agudo que en el resto de la zona rural joven. Las tasas de desempleo de la campiña de Sevilla o el de la Sierra Sur (con la excepción de Estepa), o el de las comarcas rurales de Cádiz, incluida incluso la de Jerez con su concentración urbana, son de las más altas de la región. La dimensión de este problema se agranda por el volumen de población a la que afecta. La tasa de desempleo de Utrera que asciende a un 40%, refleja la situación de una población de más de 80.000 personas. Un 35% de desempleo se registra en Jerez, y es a su vez una población de 183.000 habitantes. La contracción de la natalidad puede limitar a plazo más largo el crecimiento de esta joven población, pero a corto plazo hay que contar que una cuarta parte de su población tiene menos de 15 años, con lo que la demanda de empleo no va a reducirse por el momento.

En estos caso, en que el recurso de la población es abundante, se aprecia la carencia de un desarrollo de las actividades que naturalmente debieran complementar la riqueza agraria, evidente, de este sector de Andalucía. La intervención, en este sentido, es urgente, pues el medio rural parece debatirse entre dos opciones sumamente empobrecedoras: el despoblamiento o el desempleo.

4. POBLACION, DESARROLLO Y PLANEAMIENTO

El cometido de esta presentación de la población en el medio rural andaluz es la de situar el tema de la población en relación al desarrollo y a las posibles estrategias de un plan de desarrollo rural, como el que se esboza en Andalucía.

Hay ya en esta propuesta, asumidas implícitamente, varias ideas, tales como la relación población y desarrollo, y también la propia concreción a unos espacios rurales específicos, diferenciados no sólo paisajísticamente, sino también social y productivamente respecto a los medios urbanos, en los que se concentran en esencia las actividades más evolucionadas, además de las cotas mayores de poder y decisión como es habitual también en las regiones más desarrolladas.

Por lo que se refiere a las relaciones entre población y crecimiento económico, son tan estrechas que han merecido una atención particular por parte de teóricos de la población y la economía, y han sido enfocadas desde el siglo pasado desde dos doctrinas demográficas opuestas, malthusiana o populacionista. No vamos a abordar la larga polémica, todavía viva e incluso reavivada, de argumentos en pro del crecimiento demográfico como impulsor del crecimiento económico, o por el contrario, de los que evidencian su efecto mediatizador del desarrollo. Es una polémica con una gran implicación ideológica, y que necesariamente debería reargumentarse de acuerdo a los escenarios territoriales a los que se aplica (sea planetario, sea la de países concretos, sean ámbitos aún menores), y en atención a los niveles de desarrollo tecnológico y social, y a los efectos distorsionadores, sobre las economías locales, de las relaciones centro-periferia.

Al margen de estos encuadramientos teóricos, excesivamente genéricos, la realidad es que las variables demográficas, tales como volumen de población, grupos de edad, crecimiento, esperanza de vida, etc. tienen tal incidencia en los aspectos económicos que han entrado a formar parte de su análisis.

Todavía en el marco de las grandes doctrinas demográficas, a mitad de este siglo (Sauvy, 1952; Busquet, 1956), se plantea la teoría del óptimo de población, como un instrumento de análisis económico. En relación al mismo se definen situaciones de subpoblación o superpoblación, que son, como por todos es sabido, conceptos relativos, pero que tienen como referencia un óptimo en el que, a un determinado nivel tecnosocial, se produce el adecuado equilibrio entre población y recursos. Medir estos equilibrios teóricos es difícil en la práctica. De ahí que, a pesar de su indudable interés teórico, se haya finalmente desestimado como un modelo de análisis eficiente. Incluso su propia definición entraña problemas, por ser igualmente una noción relativa y variable, e incluso subjetiva. Pero cabría considerar que tal situación, la del óptimo de población, en el aspecto económico inexcusablemente se manifestaría en la inexistencia de desempleo y unos adecuados niveles de renta.

Parece poco dudoso que este ajuste diste mucho de producirse en los medios rurales en crisis, cuando, como se ha visto en Andalucía, sobre extensa parte del mismo que sigue pautas de despoblamiento, se deteriora al mismo tiempo su actividad productiva y en casi todo él se padecen tasas inaceptablemente elevadas de paro. Ante este desa-

juste entre la población y la movilización de sus recursos, se comprende la oportunidad de una iniciativa en pro del desarrollo rural.

Frente a tal iniciativa es oportuno hacer una reflexión respecto a la importancia que adquiere un buen conocimiento de la población rural. La realidad es que en las actividades de planeamiento la población es un tema capital. Un buen diagnóstico de su estado, flujos y tendencias es un requerimiento habitual incluso en el planeamiento sectorial. Mucho más en un planeamiento integral, al que interesa la población en todas sus facetas, sea de productores, consumidores, u organizadores del espacio...

Para abordar la tarea de un plan de desarrollo rural es necesario un conocimiento perfecto de la población de las comunidades rurales. Tanto de sus efectivos y tendencias de crecimiento, como de sus capacidades y expectativas. El primer aspecto, *efectivos y tendencias de crecimiento*, siempre constituye un tema de atención prioritario dentro del planeamiento económico, por su incidencia sobre el trabajo o la demanda. Por otra parte la mayor discusión entre desarrollo y población se establece precisamente en el aspecto evolutivo de crecimiento económico y demográfico. Del segundo aspecto, el de las capacidades, expectativas o aspiraciones de la propia población, hay menos experiencia, pero resulta capital en la coyuntura presente del medio rural.

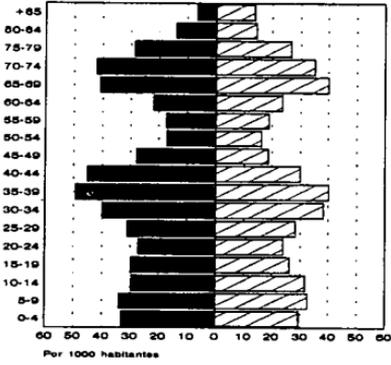
Apenas hay que insistir en la necesidad de un buen conocimiento de los efectivos demográficos. Habitualmente se concede una atención destacada al análisis de las estructuras demográficas, particularmente a los aspectos de la estructura natural de edad y sexo que condiciona mil aspectos de la oferta del mercado de trabajo o de las diferentes necesidades y demandas de servicios, y también a ciertos aspectos de la estructura social, como nivel de instrucción, participación en la actividad, situación laboral, profesión, etc. que perfilan tanto su real potencial productivo, como las peculiares circunstancias de su integración actual dentro del mercado laboral.

Y también es habitual que, en la medida que se planea para el futuro, la atención a la población se centre no sólo en lo referido a sus características, sino también en su *evolución* a un plazo medio. Cómo es y cómo evolucionará son dos temas claramente imbricados: una población que es joven tendrá más posibilidades de crecer...una población regresiva terminará no siendo joven. Por ello una estrategia usual, en el análisis, es partir de cómo es, para seguir con la consideración de cómo evolucionará (un ejemplo de este tipo de trabajo se presenta en el Gráfico 5, para 3 municipios andaluces sometidos a diferentes dinámicas).

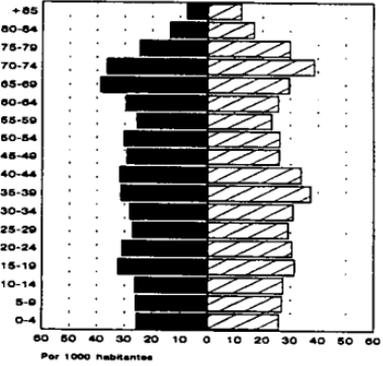
GRAFICO 5

Simulación de las Pirámides del 2001

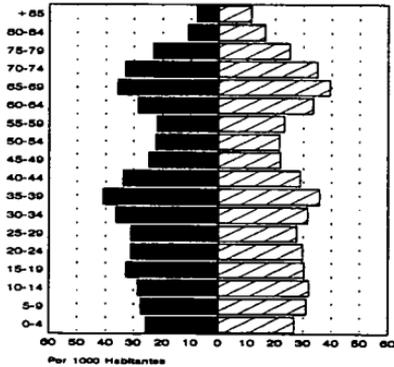
CAMARCA DE CAZALLA DE LA Sª
POBLACION 2001: 8.738 (11.144 EN 1991)



CAMARCA DE VELEZ RUBIO
POBLACION 2001: 10.724 (12.338 EN 1991)



COMARCA DE ORCERA
POBLACION 2001: 25.618 HAB. (30.035 2N 1991)



Como es sabido la evolución de la población viene determinada por dos juegos de fuerzas: el crecimiento natural y las migraciones. El primero es un saldo entre nacimientos y defunciones. Esta movilidad natural, además de influencias sociales más generales (culturales o económicas, como el modelo de familia, los niveles sanitarios, etc.) arrastra, a su vez, los efectos de la trayectoria precedente. Sirvan de ejemplo las consecuencias de fases emigratorias, que han provocado el envejecimiento, generando incrementos de mortalidad y descensos de natalidad, y han condenado, anticipadamente, a un crecimiento cero o negativo a muchas áreas rurales. Siguiendo con el ejemplo de Andalucía, éste ha sido el caso de muchos municipios almerienses del interior y otros tantos de la sierra de Huelva. De ahí que en un mismo marco social, las diferencias en las tasas de natalidad y mortalidad en las zonas rurales andaluzas son, en gran parte, la expresión de la estructura demográfica existente, del grado de juventud o agotamiento de su estructura demográfica.

Es normal conjugar estos factores de la movilidad de la población para evaluar su futuro. Incluso respecto a las migraciones, en cuyas tendencias evolutivas siempre es complejo adentrarse debido a su entrelazada dependencia de factores económicos, de políticas sociales y de móviles subjetivos, cabe al menos simular cómo incidiría el mantenimiento de las tendencias migratorias en curso, pues los simples saldos migratorios sí son fáciles de calcular a través de la comparación de la dinámica natural y los crecimientos poblacionales. La proyección demográfica, generalmente elaborada a partir de las trayectorias precedentes, aparece como un ejercicio necesario para el planeamiento. Lo hasta aquí apuntado, que constituye la práctica más corriente y que es tarea inexcusable, se hace insuficiente si se limita al mero análisis de cifras frente a los problemas que han de abordarse en la perspectiva de un plan de desarrollo rural. Quizás conviniera señalar la importancia, en este caso, de los análisis micro y de carácter cualitativo, que pueda ir más allá de la medida hasta descifrar el perfil humano de la población.

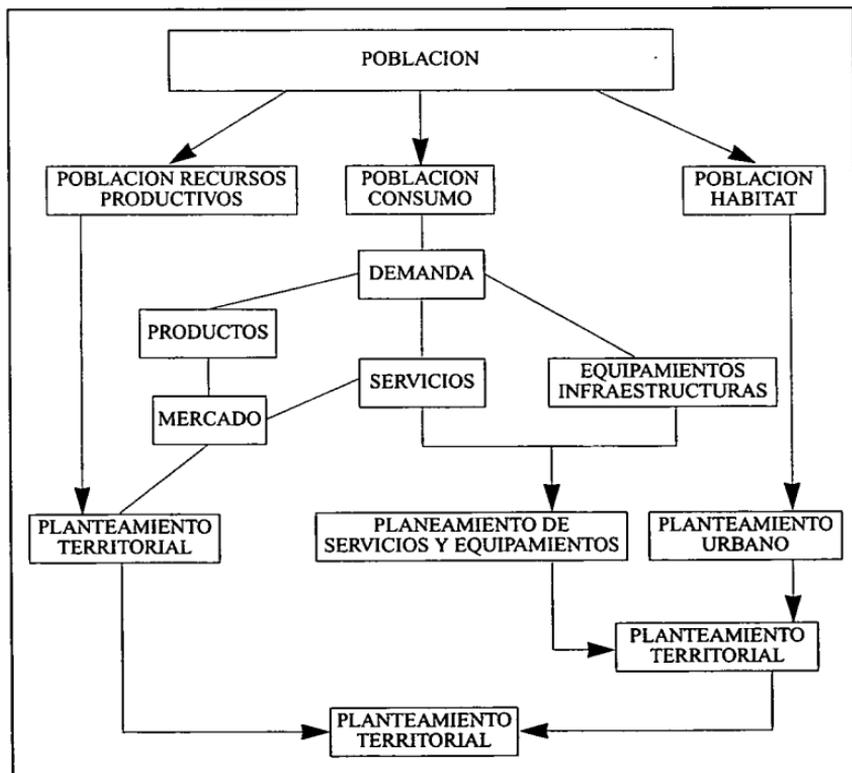
Puede resultar igualmente un puro ejercicio académico de análisis si no se entrelaza con el conjunto de la problemática rural. No voy a extenderme en ello porque excede al objeto de esta exposición, sólo recordar que el conjunto de la problemática de la población rural, para que sus análisis pueda ser traducido en términos útiles al planeamiento, ha de ser interpretado de acuerdo al modelo de sociedad y al modelo de territorio que se pretenda alcanzar. Esta definición, que es en esencia política, y que es la que debe orientar

sin contradicción alguna las actuaciones de política social, económica o territorial, es una referencia imprescindible para conceptualizar y situar los problemas en su contexto.

En este sentido la propia prospección demográfica no es sino un ejercicio para la reflexión. Como decíamos, en el planeamiento se recurre habitualmente a este tipo de simulaciones, pues su interés es evidente: detecta los problemas que pueden presentarse de mantenerse unas determinadas tendencias. Sin embargo, (y ese debe ser el objetivo de un plan de desarrollo), se puede intentar modificar esas tendencias a medio plazo. Entre la población presente y la esperada, se interpone un tiempo para la actuación y toma de decisiones, acorde a la opción política sobre el modelo de sociedad y territorio que da pie al planeamiento.

GRAFICO 6

Esquema de relación planeamiento-población



Volvamos sobre el ejemplo de Andalucía. Es fácil imaginar a dónde evoluciona la población si se mantienen diez años más las condiciones del momento. Como anteriormente señalábamos, las comarcas regresivas empeorarán, a niveles de gravedad, sus problemas ya presentes de envejecimiento; y las comarcas en línea de crecimiento, mantendrían durante años, a pesar de la actual contracción de la natalidad, el amplio desarrollo de sus edades activas en discordancia con un mercado de trabajo local que en la perspectiva presente no tiene capacidad para absorber esta oferta laboral.

En este contexto, la iniciativa que se esboza en el Plan de Desarrollo Rural Andaluz, apuesta por un desarrollo integral. Frente a esta opción política han de articularse unos instrumentos de actuación, que permitan el máximo desarrollo de las potencialidades rurales, aprovechando nichos, más o menos restringidos, del mercado. Y en este sentido la población nuevamente ha de ser contemplada, en este caso con un gran protagonismo, como el sujeto activo de esta política. Para su diseño y aún más para su aceptación, el factor humano adquiere una relevancia especial.

Todo apunta a que la emigración en el medio rural andaluz, efectiva aún en unas comarcas, y contenida en otras, bajo el efecto agregado de la escasa demanda urbana y de la cobertura social del Plan de Empleo Rural, puede desbordarse, nuevamente, de existir alguna demanda exterior. Ante este potencial emigratorio, el análisis racional de variables económicas y demográficas resulta claramente insuficiente, si no se aborda el segundo aspecto de la cuestión, generalmente poco atendido, al que aludíamos inicialmente: el de las perspectivas y aspiraciones de la población rural.

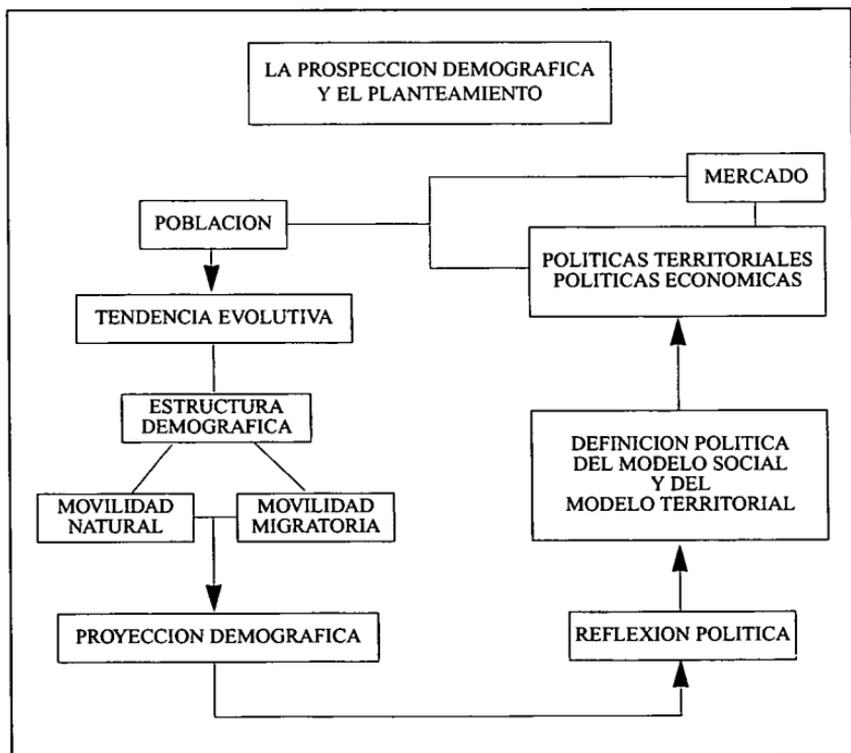
De ahí que otro tema clave, respecto a la población en su conjunto y muy particularmente respecto a las nuevas generaciones, hombres y mujeres, es conocer realmente cuáles son sus expectativas y sus aspiraciones. Son muchos los temas a explorar en esta dirección. Qué papel conceden a la tierra, y si la compartirían con otras actividades. Cuál es su imagen del medio en que viven o bajo qué condiciones abandonarían o permanecerían en el medio rural... Entre otros, resulta particularmente importante conocer en qué medida se comprometen con la actividad agraria, o ven su futuro ligado al medio rural, y qué iniciativas económicas podrían adoptar.

Temas complejos, que exceden al de la racionalidad económica, al que hay que concederle un lugar junto a la necesaria evaluación de los recursos naturales y humanos. Sólo con una información completa puede diseñarse una estrategia que, dentro de las possibili-

dades de actuación existentes, responda adecuadamente a la consecución de los objetivos definidos.

Por el momento, el rápido repaso que se ha presentado ha querido llamar la atención sobre unas peligrosas tendencias en curso en el medio rural, que condenan a parte del mismo a un progresivo despoblamiento, o le convierten, bajo conceptos de estricta rentabilidad económica, en espacios improductivos, amenazados de transformarse, en unos casos, en simple pulmón de las áreas urbanas, con un ligero poblamiento subsidiado, y en otros, en mera residencia de la población que forma, en precario, la reserva del mercado de trabajo de los medios urbanos. Romper estas tendencias es el reto de lograr que el espacio rural no sea únicamente el escenario de actividades en crisis, y de promover una inteligente e imaginativa diversificación productiva que movilice todos sus recursos, entre los que, sin duda, su población todavía es un importante, y defectuosamente movilizado, potencial productivo.

GRAFICO 7
La prospección demográfica y el planeamiento



22. EFECTOS DEL PER SOBRE LA OFERTA DE TRABAJO RURAL

José Luis FERNANDEZ-CAVADA LABAT
Sigfredo Francisco ORTUÑO PEREZ
Universidad Politécnica de Madrid

RESUMEN:

La población activa agraria (PAA), ha experimentado una evolución claramente descendente en España, desde el año 1980 hasta 1993, reduciéndose el número de ocupados agrarios y aumentado el número de parados en este período. Esta tendencia no ha sido la misma en Andalucía y Extremadura, donde o se han mantenido o han descendido a un ritmo menor.

La disminución de trabajadores agrarios no ha permitido una mejora de las estructuras productivas agrarias, como cabría esperar, debido a la resistencia de los agricultores a abandonar la propiedad de la tierra. La reforma de la PAC también ha tenido consecuencias negativas sobre las estructuras agrarias al plantear como objetivo el mantenimiento de la población rural y la disminución de la desertización y primando por ello.

La aplicación del Plan de Empleo Rural (PER), en vigor desde 1984 en las CC AA de Andalucía y Extremadura, ha supuesto una mejora económica para los asalariados agrarios, pero también ha provocado una distorsión en el mercado de trabajo agrario, dando lugar en algunas ocasiones a una escasez aparente de mano de obra. Las reformas realizadas pueden incluso perturbar más el mercado de trabajo en Andalucía y Extremadura, al no fomentar una agricultura competitiva.

También es de destacar la presencia de trabajadores extranjeros en el sector agrario, que coexisten con los parados del sector, enrañando aún más el mercado de trabajo agrario.

1. INTRODUCCION

Antes de abordar específicamente la problemática concreta del Plan de Empleo Rural (PER) sobre la oferta de trabajo agrario es importante

analizar la evolución de la población activa agraria (PAA) en España a lo largo de los últimos años para poner de manifiesto la disminución del peso específico del sector agrario respecto a los otros sectores económicos por la pérdida de activos, tanto asalariados como no asalariados.

Utilizando la información elaborada por el Instituto Nacional de Estadística, recopilada a partir de los datos de la Encuesta de Población Activa (EPA), se puede estudiar cuál ha sido la evolución de la PAA española durante los últimos años. En el Cuadro n.º 1 se recogen los datos correspondientes a dicha PAA, desagregados entre activos **ocupados** y activos **parados**, desde el año 1.980 al año 1.993, indicando además las respectivas tasas de paro agrario a lo largo de dicho período. De la información contenida en el Cuadro n.º 1 se desprende, en primer lugar, que la PAA española ha pasado de 2.317.500 activos en el año 1.980 a 1.416.500 activos en 1.993. Es decir, se ha producido un descenso de 901.000 activos en la PAA durante este período de 14 años, lo que representa una disminución del 38,87 por ciento, equivalente a una tasa anual media de decrecimiento del 2,8 por ciento. Puesto que esta reducción tan acusada en la PAA, no ha ido acompañada de una disminución análoga en los demás sectores económicos, ha significado una reducción del peso del sector agrario en el conjunto de la actividad económica, en cuanto a la mano de obra se refiere. En efecto, la participación porcentual de la PAA dentro del conjunto de la población activa total española ha pasado de ser un 18 por ciento en 1.980, a ser un 10 por ciento en 1992.

Constatada la drástica disminución de la PAA será importante analizar cómo ha repercutido dicha reducción sobre los activos **ocupados** y **parados**. En el citado Cuadro n.º 1 se puede observar también que el número de activos ocupados han pasado de 2.205.200 en el año 1.980, a 1.203.400 en 1.993, significando que, para el período estudiado de 14 años, el número de personas ocupadas en el sector agrario se ha reducido en algo más de un millón de activos, lo que representa una disminución del 45,4 por ciento. Durante el mismo período, el número de parados en el sector agrario ha pasado de 112.300 personas en 1.980 a 213.100 personas en 1.993, lo que representa un aumento de 100.000 parados, que significa un aumento porcentual del 90 por ciento. Por tanto, se pone de manifiesto que las evoluciones del número de activos ocupados y activos parados en el sector agrario han seguido sentidos opuestos: el número de ocupados ha ido disminuyendo y el número de parados ha ido aumentando. Esta situación, lógicamente ha conducido a un aumento substancial de la tasa de paro agrario, que ha pasado de ser el 4,9 por ciento en 1.980 al 15,0 por ciento

en 1.993, como se observa en el Cuadro n.º 1. No obstante, este paro agrario del 15,0 por ciento en 1.993 no se distribuye de forma homogénea ni en todas las Comunidades Autónomas ni en todas las provincias españolas, como se pone de manifiesto en los datos que contiene el Cuadro n.º 3, según se verá más adelante. Además, este paro agrario representa sólo una pequeña parte del paro total existente en España, puesto que únicamente supone el 6 por ciento del paro total existente en España en el año 1.993, que ascendía a 3.481.300 personas.

En el análisis de la PAA ocupada, es importante diferenciar entre los trabajadores agrarios **asalariados** y los trabajadores **no asalariados**, cuya evolución queda reflejada en el Cuadro n.º 2. La PAA ocupada asalariada ha mantenido una trayectoria ligeramente descendente entre los años 1.981 y 1.988, con la excepción del año 1.985¹, período en el que disminuye en 44.000 personas; a partir de ese año, 1.988, el descenso se acentúa y entre los años 1.988 y 1.993 el descenso de la PAA asalariada fue de 170.000 personas, lo que supone en conjunto una disminución del 36,6 por ciento de la población asalariada agraria ocupada en el período 1.981-1.993. La PAA ocupada no asalariada ha experimentado una disminución mucho mayor, tanto en términos absolutos, 668.000 personas, como en términos relativos, el 44,6 por ciento, durante el período considerado. Esta situación es perfectamente explicable, ya que la PAA no asalariada se encuentra compuesta, principalmente, por un 75 por ciento de empresarios agrarios (realmente, propietarios agrarios), y un 25 por ciento de "ayudas familiares", que debido a la estructura de la propiedad de las explotaciones agrarias en España, con dimensiones muy reducidas y alto nivel de envejecimiento, han experimentado un considerable descenso durante los últimos años.

La distribución de la oferta de trabajo agrario, entre población asalariada y no asalariada apenas ha experimentado modificaciones a lo largo de los últimos años, constatándose únicamente un ligero incremento de la población asalariada frente a la no asalariada, básicamente como consecuencia del peso que tienen las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura en el conjunto de la PAA en España, y el predominio en éstas de la población agraria asalariada.

¹ La excepción del año 1985 puede deberse a la implantación durante el año 1984 del Plan de Empleo Rural en Andalucía y Extremadura, donde se concentra gran parte de la población asalariada agraria en España, y que provocó un incremento de la población activa agraria en estas comunidades, por lo que su reflejo en el cómputo general implicó el ascenso de la población activa agraria total.

CUADRO N.º 1

Población activa agraria, ocupados y parados (en miles); y tasas de paro (porcentajes)

Años	Población Activa Agraria	Ocupados	Parados	Tasas de paro (%)
1980	2.317,5	2.205,2	112,3	4,9
1981	2.217,0	2.085,7	131,3	6,3
1982	2.165,8	2.061,4	104,4	4,8
1983	2.175,3	2.068,2	107,1	5,2
1984	2.186,5	1.987,9	198,6	9,1
1985	2.185,5	1.950,0	235,5	10,8
1986	2.011,3	1.757,9	253,4	12,6
1987	1.981,4	1.723,1	258,3	13,0
1988	1.940,4	1.694,7	245,7	12,7
1989	1.826,2	1.598,2	228,0	12,5
1990	1.686,3	1.485,8	200,5	11,9
1991	1.541,6	1.345,3	196,3	12,7
1992	1.446,2	1.252,9	193,3	13,4
1993	1.416,5	1.203,4	213,1	15,0

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística. Anuarios Estadísticos. (Cifras obtenidas de las Encuestas de Población Activa).

CUADRO N.º 2

Distribución de la población activa agraria ocupada entre asalariados y no asalariados (en miles)

Años	Ocupados	Asalariados		No asalariados	
		Total	(%)	Total	(%)
1981	2.085,6	585,2	28,1	1.500,4	71,9
1982	2.061,4	585,3	28,4	1.476,1	71,6
1983	2.068,2	584,1	28,2	1.484,1	71,8
1984	1.987,9	534,6	26,9	1.453,3	73,1
1985	1.950,0	575,9	29,5	1.374,1	70,5
1986	1.757,9	538,4	30,6	1.219,5	69,4
1987	1.723,1	538,7	31,2	1.184,4	68,8
1988	1.694,7	541,4	31,9	1.153,3	68,1
1989	1.598,2	487,8	30,5	1.110,4	69,5
1990	1.485,8	472,1	31,8	1.013,7	68,2
1991	1.345,3	464,2	34,5	880,8	65,5
1992	1.252,9	400,5	31,9	852,4	68,1
1993	1.203,4	371,5	30,8	831,9	69,2

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística. Encuesta de Población Activa, 1981-1993

El fuerte descenso experimentado en el número de activos agrarios, fundamentalmente en la PAA no asalariada, que ha supuesto la desaparición de aproximadamente 500.000 empresarios agrarios en los últimos 13 años no ha significado, sin embargo, una mejora de las estructuras productivas de las explotaciones agrarias, tan necesaria en muchas zonas de España, manteniéndose los problemas tradicionales de la estructura del sector agrario español, tales como el **minifundio** y la **excesiva parcelación** de las explotaciones agrarias (el tamaño medio de la explotación agraria en España era de 19 hectáreas, en 1989); un gran **envejecimiento** de la PAA (únicamente un 17 por ciento de los propietarios de las explotaciones agrarias tiene menos de 45 años); así como una **escasa profesionalidad** de los recursos humanos agrarios.

Estas circunstancias, implican que la agricultura española sea poco competitiva en los mercados internacionales y, en concreto, dentro del marco de la Unión Europea, donde la agricultura está experimentando un importante proceso de dualización entre explotaciones competitivas en los mercados internacionales y explotaciones no competitivas, marginales, que constituyen la mayoría en España. Algunas de las causas que originan esta situación serían la **gran rigidez en el mercado de la tierra** en España, con precios excesivos de la tierra con respecto a las rentas agrarias (SUMPSI y VARELA, 1994); una **resistencia de los propietarios agrarios a la pérdida de sus tierras**, de hecho aunque disminuye el número de empresarios agrarios la propiedad de la tierra permanece en manos de sus herederos o sus familiares; una **importante rigidez del mercado de trabajo**, donde coexiste un alto desempleo con unos salarios elevados, lo que afecta principalmente a Andalucía y Extremadura; y también la **reforma de la Política Agrícola Común (PAC)**, que asegura unas rentas agrarias prácticamente sin trabajo, lo que implica un aumento de la resistencia de los propietarios a desprenderse de la tierra, y contribuye a la no modernización de las explotaciones fomentando una agricultura poco eficiente.

Teniendo en cuenta la importancia del problema del desempleo en la sociedad española, y en particular del paro agrario, y dada la repercusión que está teniendo el Plan de Empleo Rural, es importante analizar la distribución de la población activa agraria en las distintas Comunidades Autónomas, así como la evolución del número de perceptores del subsidio de desempleo agrario.

Los datos que aparecen reflejados en el Cuadro n.º 3 recogen la información referente a la PAA, distribuida entre ocupados y parados, para cada Comunidad Autónoma en el año 1.993. Se puede observar la importancia de la Comunidad Andaluza, que en cuanto al volumen de la PAA absoluta representa un 26 por ciento del total nacional y, fundamentalmente, respecto al número absoluto de parados que supone el 65 por ciento del paro agrario total existente en España. La tasa de paro en Andalucía es del 38,4 por ciento, la más alta de España. Extremadura es la segunda Comunidad en cuanto al número absoluto de parados y en cuanto a su tasa de paro, que es del 24,9 por ciento. Por tanto, como se observa en el Cuadro n.º 3 el paro en el sector agrario se concentra principalmente en estas dos Comunidades Autónomas. En el resto de las Comunidades Autónomas el paro en el sector agrario es bastante menor, y no alcanza, en general, el 10 por ciento.

CUADRO N.º 3

Población activa agraria, ocupados y parados (en miles), y tasas de paro (porcentajes), por Comunidades Autónomas.

Comunidad	Población Activa Agraria	Ocupados	Parados	Tasas de paro (%)
Andalucía	362,8	223,4	139,4	38,42
Aragón	51,2	49,7	1,5	2,92
Asturias	48,7	47,8	0,9	1,84
Baleares	9,8	9,5	0,3	3,06
Canarias	35,9	32,0	3,9	10,86
Cantabria	22,2	21,9	0,3	1,35
Castilla y León	130,5	124,9	5,6	4,29
Castilla-La Mancha	85,2	75,6	9,6	11,26
Cataluña	71,9	68,6	3,3	4,58
C. Valenciana	112,4	100,4	12,0	10,67
Extremadura	73,8	55,4	18,4	24,93
Galicia	290,1	283,9	6,2	2,13
Madrid	14,1	13,5	0,6	4,25
Murcia	52,5	44,5	8,0	15,23
Navarra	11,1	10,9	0,2	1,80
País Vasco	25,5	23,5	2,0	7,84
Rioja	11,9	11,5	0,4	3,36
TOTAL	1.409,6	1.197,0	212,6	15,08

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística. Encuestas de Población Activa, 1.993.

Esta dualización de la PAA en España, con el paro agrario concentrado de forma masiva en Andalucía y Extremadura se debe al predominio en ellas de los trabajadores agrarios asalariados sobre los no asalariados, que, como media, en otras Comunidades Autónomas no representan más del 5-10 por ciento de la PAA, lo que no significa que no exista paro en el sector agrario sino que este paro está encubierto en muchos casos, como por ejemplo en las Comunidades del norte de España como Galicia, Castilla-León, Asturias, etc., enmascarado en el minifundismo tradicional.

A la vista de los datos que se han expuesto, es evidente, que Andalucía y Extremadura presentan, como aglutinadoras del paro agrario, los principales problemas y repercusiones del exceso de oferta de trabajo agrario en España, situación que por otra parte vienen sufriendo de forma histórica estas regiones, y a la que se ha tratado de dar solución a través del Plan de Empleo Rural.

2. EVOLUCION DE LA POBLACION ACTIVA AGRARIA EN ANDALUCIA Y EXTREMADURA

Las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura tienen las tasas de paro agrario más elevadas de España como se ha podido observar en el Cuadro n.º 3, con valores del 38,42 y del 24,93 por ciento respectivamente, en 1993. Además, al ser estos valores de las tasas de paro muy superiores a los del resto de España, el análisis de la evolución de la PAA en estas dos Comunidades tiene especial importancia para estudiar los problemas del mercado de trabajo agrario en España.

En el caso de Andalucía es de destacar, además, el hecho de que su PAA ha ido en aumento desde el año 1980 hasta 1988, con un incremento de 100.000 personas, como se observa en el Cuadro n.º 4. A partir de 1988, la PAA ha ido descendiendo, pero aún así mantiene en la actualidad un nivel de población agraria similar al existente en el año 1981, en claro contraste con la evolución experimentada en el resto de España donde ha descendido en un 40 por ciento y además de forma prácticamente ininterrumpida. Otro de los aspectos más relevantes de la PAA en Andalucía es el del número de parados, que ha experimentado un fuerte crecimiento. En el año 1984 el número de parados creció de forma atípica, debido a que hasta el año 1983 se encontraba vigente el sistema de "Empleo Comunitario" y se consideraban "ocupados" las perso-

nas que se acogían al mismo; sin embargo a partir del año 1984 con la entrada en vigor del Plan de Empleo Rural se pasó a considerar a esta población como “parados”, lo que explica el fuerte crecimiento experimentado entre 1983 y 1984. Con respecto a la tasa de paro desde el año 1984 ha permanecido prácticamente constante en el 33-35 por ciento de la PAA.

CUADRO N.º 4

Población activa agraria, ocupados y parados (en miles), y tasas de paro (porcentajes), en Andalucía

Años	Población Activa Agraria	Ocupados	Parados	Tasas de Paro (%)
1981(*)	386,7	322,5	64,2	16,60
1982	379,4	320,9	58,5	15,41
1983	368,7	305,3	63,4	17,19
1984	392,9	261,8	131,1	33,36
1985	428,7	289,4	139,3	32,49
1986	452,5	287,5	165,0	36,46
1987	479,3	304,5	174,8	36,46
1988	488,1	320,5	167,6	34,33
1989	449,4	287,9	161,5	35,93
1990	429,1	286,6	142,5	33,20
1991	410,6	272,8	137,8	33,56
1992	377,0	248,3	128,7	34,13
1993	362,8	223,4	139,4	38,42
1994(**)	384,4	256,9	127,5	33,16

(*) Dos últimos trimestres

(**) Primer trimestre

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística, Encuestas de Población Activa.

Al referirse al caso de Extremadura se puede observar que la PAA ha disminuido en un 20 por ciento en los últimos 13 años (Cuadro n.º 5), cantidad inferior en un 50 por ciento a la media de España. En la evolución del número de parados, de igual forma que en el caso de Andalucía, se aprecia un fuerte incremento a partir del año 1984, como consecuencia de la misma situación, y a partir de ese año el número de parados se estabiliza en torno a las 18.000 personas. La tasa de paro, sin embargo ha seguido creciendo desde 1984, y actualmente supera el 25 por ciento de la PAA.

CUADRO N.º 5

Población activa agraria, ocupados y parados (en miles), y tasas de paro (porcentajes), en Extremadura

Años	Población Activa Agraria	Ocupados	Parados	Tasas de paro (%)
1981(*)	92,7	87,6	5,1	5,50
1982	89,2	83,6	5,6	6,27
1983	83,4	77,9	5,5	6,59
1984	86,6	74,5	12,1	13,97
1985	94,7	75,9	18,8	19,85
1986	94,8	72,2	22,6	23,83
1987	104,3	84,7	19,4	18,60
1988	100,8	80,9	19,9	19,74
1989	97,5	78,3	19,2	19,69
1990	94,8	77,4	17,4	18,35
1991	83,7	65,6	18,1	21,62
1992	76,7	60,1	16,6	21,64
1993	73,8	55,4	18,4	24,93
1994(**)	67,8	49,4	18,4	27,13

(*) Dos últimos trimestres

(**) Primer trimestre

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística, Encuestas de Población Activa.

Los datos de la PAA en Andalucía y Extremadura, que en conjunto supone el 31 por ciento de la PAA total existente en España, podrían hacer pensar, en buena lógica, que el peso de los “espacios rurales específicos”, entendiéndose por tales a las entidades con menos de 2.000 habitantes, en el conjunto de estas dos Comunidades Autónomas debería ser muy importante y por tanto padecer el proceso de abandono y desertización que están experimentando la mayor parte de las zonas rurales de España. Sin embargo, los datos demuestran todo lo contrario, ya que la población existente en los “espacios rurales específicos” representa únicamente un 6,9 por ciento en Andalucía y un 13,4 por ciento en Extremadura (GARCIA BARTOLOME, 1993), valores muy bajos en el conjunto de España (por ejemplo, en Cataluña suponen un 9,5 por ciento de la población) y vienen determinados por la concentración de la población agraria en núcleos de tamaño medio, “agrociudades”, entre 2.000 y 10.000 habitantes. En Extremadura el 51,8 por ciento de la población reside en estos núcleos semiurbanos, mientras que en Andalucía el 64,3 por ciento de la población reside en núcleos de más de 10.000 habi-

tantes. Este hecho supone también un contraste con otras Comunidades Autónomas, ya que la PAA, en general, se concentra en núcleos de pequeño o medio tamaño pero no en grandes núcleos como es el caso de Andalucía. En los núcleos urbanos andaluces hay escasez de actividades económicas, en general, y por tanto de demanda de trabajo, lo que repercute en un alto nivel de PAA. También, como se expone en el siguiente epígrafe, el subsidio de desempleo agrario permite mantener un alto porcentaje de población agraria en núcleos semiurbanos.

Si bien en estas dos Comunidades Autónomas la marginalidad y desertización característica del medio rural es muy escasa, y limitada a las zonas de montaña principalmente, no es así en cuanto a los niveles de pobreza existentes, muy asociados en España al medio rural (RUIZ-HUERTA y MARTINEZ, 1994), ya que Andalucía concentraba al 26,2 por ciento de la población más empobrecida de España, y Extremadura el 6,3 por ciento, en 1.990. Es decir, en conjunto Andalucía y Extremadura concentran el 32,5 por ciento más pobre de la población total española, mientras que su población total representa únicamente el 18 por ciento de la población española. Otro dato que permite constatar esta situación es el referente al número de hogares que perciben algún tipo de prestación pública, que en Andalucía supone el 60,2 por ciento y en Extremadura el 58,6 por ciento, situándose ambas Comunidades a la cabeza en cuanto a ayudas percibidas. Lo que muestra que si bien el medio rural en Andalucía y Extremadura no se desertiza, la población agraria si sufre las consecuencias de su marginalidad económica en España, con las tasas más elevadas de pobreza.

3. EL PLAN DE EMPLEO RURAL (PER)

Con objeto de paliar las graves repercusiones sociales de las elevadas tasas de paro agrario existentes en las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura, en 1984 el Gobierno diseñó un Plan de Empleo Rural que entró en vigor a partir del 1.º de enero del mismo año, en substitución del anterior sistema de "Empleo Comunitario", vigente desde 1971.

La implantación del sistema de "Empleo Comunitario" se debió a que la Ley 41/70 de 22 de diciembre, sobre Seguridad Social,

no contemplaba las prestaciones por desempleo a los trabajadores por cuenta ajena del Régimen Especial Agrario. Para paliar esta deficiencia, se estableció el **sistema de “empleo comunitario”**, entendiéndose por “empleo comunitario” la ocupación de trabajadores agrícolas en situación de paro para la realización de obras o servicios públicos, conforme a planes previamente establecidos en una localidad o circunscripción territorial y mediante la concesión de ayudas económicas a dichos trabajadores. El “empleo comunitario” se planteó como un programa de fomento del empleo, y una prestación social, ya que al principio de los años setenta el desempleo agrario no era un problema muy grave. Se consideró que el desempleo agrario se debía más a circunstancias coyunturales que a problemas de tipo estructural. De hecho, la industria demandaba mano de obra del sector agrario, y existía un importante flujo migratorio hacia las zonas industriales. Sin embargo, la crisis económica de mediados de los años setenta frenó las corrientes migratorias de las áreas rurales a los núcleos urbanos, y el desempleo agrario, fundamentalmente en Andalucía y Extremadura, se convirtió en un grave problema estructural.

Los beneficiarios del empleo comunitario fueron los trabajadores agrícolas en situación de paro estacional o en paro debido a circunstancias excepcionales en determinadas zonas geográficas. Se establecieron dos tipos de ayudas para los trabajadores agrícolas en paro:

- a) Se proporcionaba trabajo para la realización de obras o servicios públicos, en cuyo caso no se concretaba la cuantía de las ayudas económicas.
- b) El subsidio a los trabajadores que asistían a cursos de Educación General Básica o Formación Profesional, que con un límite máximo de tres meses, equivalía al 75 por ciento del salario mínimo interprofesional vigente en cada momento.

El **Plan de Empleo Rural**, que como se ha indicado entra en vigor en 1984, está compuesto por tres medidas de apoyo a los trabajadores eventuales agrarios que son las siguientes:

- a) Un **Subsidio de Desempleo**, regulado a través del R.D. 3237/83, posteriormente modificado por los RR.DD. 2298/84, 1387/90 y 273/95, en el que se establece el subsidio de desempleo para *trabajadores eventuales* incluidos en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social.

- b) Un **Plan de obras** que proporcione Empleo Rural.

c) Un Plan de Formación Ocupacional Rural.

La Legislación que regula el subsidio de desempleo de los trabajadores eventuales incluidos en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social no ha experimentado importantes variaciones respecto al Real Decreto 3237/83 inicial, excepto en la última modificación a través del R.D. 273/95.

Las principales características que contiene el R.D. 3237/83, muy ligeramente modificado con el R.D. 2298/84 para adaptarlo a las variaciones introducidas en el sistema de protección por desempleo de carácter general según la Ley 31/1984 de 2 de agosto, son las siguientes:

— El ámbito de aplicación serán las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura, ya que el paro estacional de los trabajadores agrarios eventuales es superior a la media nacional y además el número de éstos es proporcionalmente superior al de otras zonas agrarias.

— Los requisitos más importantes que deben cumplir los perceptores del subsidio de desempleo agrario son los siguientes:

a) Deben estar inscritos en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social, incluyendo las faenas agrícolas temporales realizadas en el extranjero.

b) Deben haber cotizado en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social (REASS) un **mínimo de 60 jornadas** en los doce meses inmediatamente anteriores a la situación de desempleo.

c) Deben carecer de rentas de cualquier naturaleza superiores al salario mínimo interprofesional.

— El subsidio de desempleo se puede percibir durante un período máximo de 180 días al año, con una cuantía del 75 por ciento del salario mínimo interprofesional de cada año, más la cotización al Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social, con un número máximo de días al mes para percibir el subsidio de 20.

En el año 1.990 se modifica la legislación a través del R.D. 1.387/90 con objeto de introducir una mayor racionalidad, para lo cual se establecen las modificaciones siguientes:

— El enfoque de protección individual se modifica por el de protección al conjunto de la unidad familiar, limitando las ayudas en función del conjunto de las rentas obtenidas por una familia.

— Se gradúa la intensidad de la protección favoreciendo a los perceptores de mayor edad.

— Se establecen garantías para la realización de cursos de formación profesional para los más jóvenes.

— Se reduce a 52 años la edad para el acceso con carácter indefinido al subsidio hasta el cumplimiento de la edad de jubilación.

— Se crean Consejos Comarcales del Instituto Nacional de Estadística, para posibilitar la participación de los agentes sociales en la evaluación de planes y programas.

En la practica las modificaciones establecidas en el año 1.990 no han tenido repercusiones excesivamente significativas sobre los perceptores del subsidio de desempleo agrario.

Por último, en el año 1.995 se modifica la legislación a través del R.D. 273/95 introduciendo como modificación más significativa la **reducción a 40 jornadas** cotizadas en el REASS las necesarias para percibir el subsidio de desempleo, en lugar de las 60 anteriores, como consecuencia de las presiones sociales en contra del cumplimiento de este requisito. Además se incluyen otras modificaciones entre las que se puede destacar la ampliación del plazo máximo de 6 a 12 meses para realizar trabajos en otros regímenes de la Seguridad Social y poder solicitar la reanudación de la percepción del subsidio de desempleo.

La evolución del número de perceptores del subsidio de desempleo agrario en Andalucía y Extremadura según las distintas provincias podemos observarla en el Cuadro n.º 6. Las cifras que aparecen en el cuadro siguen una evolución similar a las del paro agrario en dichas Comunidades Autónomas, que quedaron reflejadas en los Cuadros n.º 4 y 5, con un fuerte incremento en el número de perceptores del subsidio de desempleo agrario a partir del año de implantación del Plan de Empleo Rural en 1.984.

Al analizar los datos comprendidos en el Cuadro n.º 6 se podrían destacar los siguientes aspectos:

— La provincia de Sevilla ha sido la que más perceptores del subsidio de desempleo agrario ha tenido durante todos los años de vigencia del PER, con gran diferencia sobre el resto.

— En las provincias andaluzas donde predomina la agricultura intensiva el problema del desempleo agrario es mucho menos importante, como se puede concluir de los datos correspondientes a las provincias de Almería y Huelva.

— La evolución del PER, en cuanto al número de perceptores del subsidio, ha sido significativamente diferente en las Comunidades andaluza y extremeña, puesto que cuando se implantó en el año 1984, Extremadura tenía el 22 por ciento de los percep-

tores y actualmente, en 1.993, solo tiene un 15 por ciento. Además, el número de perceptores del subsidio de desempleo agrario en Extremadura en 1993 ha disminuido con respecto a 1.984 en un 24 por ciento, mientras que en Andalucía ha aumentado en un 25 por ciento. De hecho, la provincia de Badajoz que en 1.984 ocupaba el segundo lugar en número de perceptores del subsidio de desempleo agrario ha pasado al séptimo lugar dentro de las diez provincias que lo perciben. Esta situación puede ser explicada, al menos en parte, por la diferente evolución de la población en ambas Comunidades Autónomas, ya que en Andalucía entre 1981 y 1.991 el censo de población ha aumentado en más de 500.000 personas, mientras que en Extremadura no ha variado, incluso ha descendido en la provincia de Cáceres, lo que indica que Extremadura sigue siendo una comunidad con emigración a otras zonas con mejores perspectivas económicas, ya que las tasas de crecimiento demográfico en ambas Comunidades son muy similares.

CUADRO N.º 6

Evolución anual del número de beneficiarios del subsidio de desempleo agrario en Andalucía y Extremadura

Provincia	Medidas anuales de subsidios (en miles)									
	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Almería.....	4,7	4,5	7,1	7,3	8,5	10,4	10,5	8,3	7,4	8,4
Cádiz	21,9	18,2	21,3	23,0	23,8	26,0	24,4	16,6	14,6	17,9
Córdoba.....	23,0	22,9	27,7	29,8	35,5	40,4	40,6	33,7	31,1	34,3
Granada.....	18,2	17,9	24,7	27,9	31,6	33,4	34,1	28,1	23,7	25,8
Huelva.....	8,4	9,8	14,5	18,3	22,9	25,1	25,5	18,6	13,1	15,4
Jaén.....	20,0	19,8	24,6	22,9	25,6	23,2	21,8	24,4	23,1	24,5
Málaga.....	16,2	14,2	17,9	18,8	20,0	20,7	21,5	20,3	18,2	19,4
Sevilla.....	43,6	45,1	55,9	65,9	73,0	77,2	79,2	56,1	42,8	50,7
Andalucía.....	156,1	152,1	193,7	213,9	241,0	256,4	257,6	206,2	173,9	196,3
Badajoz.....	26,2	22,5	26,0	25,5	26,0	25,2	22,4	17,9	16,5	15,7
Cáceres.....	9,9	9,5	12,3	12,6	15,3	14,9	14,6	12,2	11,0	11,9
Extremadura...	36,2	32,0	38,4	38,1	41,3	40,2	37,0	30,1	27,5	27,7
TOTAL										
ANDALUCIA Y										
EXTREMADURA	192,3	184,4	232,1	251,9	282,4	296,6	294,7	236,3	201,4	223,9

FUENTE: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Boletín de Estadísticas Laborales, n.º 110, marzo 1994.

— Puede llamar la atención el hecho de que las cifras de perceptores del subsidio de desempleo agrario (Cuadro n.º6), y las cifras de parados agrarios registrados que se han expuesto en los Cuadros n.º 4 y 5 sean inconsistentes, ya que las cifras de perceptores del subsidio de desempleo son superiores a las cifras de parados, llegando a superarlas en 100.000 personas en los años 1.989 y 1.990. Con independencia de los posibles errores estadísticos o el posible fraude que pudiera existir, la causa principal de esta diferencia en las cifras se debe a que los datos referentes al paro agrario son valores medios del año, y que en determinadas épocas del año son substancialmente superiores al valor medio reflejado, y que en el número de perceptores del subsidio de desempleo se incluyen a todas las personas que lo hayan recibido en algún momento dentro del año, aunque únicamente lo hayan cobrado, por ejemplo, un mes. Es decir, que una persona puede estar contabilizada como perceptora del PER y no haber estado parada más que un mes, con lo que su incidencia en las estadísticas del número medio de parados es mínima.

Es necesario destacar como rasgo más significativo en el análisis de la PAA en Andalucía y Extremadura el hecho del incremento de la PAA cuando en el resto de España ha disminuido considerablemente. Esta circunstancia tiene su explicación en cuanto se refiere a la evolución entre los años 1.980 y 1.984 en las diferencias entre las normativas legales del Empleo Comunitario, vigente hasta 1.983, y del Plan de Empleo Rural, que entró en vigor en el año 1.984. Sin embargo, a partir del año 1.984, las causas que explican la evolución de la PAA en Andalucía y Extremadura se encuentran en otro tipo de factores, como serían los siguientes:

— La evolución de las cifras del paro agrario y de los perceptores del subsidio de desempleo indican un aumento de las mismas hasta el año 1.990, con una importante disminución, fundamentalmente en cuanto a los perceptores del subsidio de desempleo, en los años 1.991 y 1.992, para posteriormente volver a incrementarse en el año 1.993. Hay que tener en cuenta que durante los años 1.991 y 1.992 la demanda de trabajadores en el sector de la construcción creció considerablemente como consecuencia de la Exposición Universal de Sevilla de 1.992, lo que se tradujo en un trasvase de trabajadores agrarios al sector de la construcción, y viceversa a partir del año 1.993. Ello explicaría el crecimiento del número de trabajadores “agrarios” cuando las circunstancias en el sector agrario

son más favorables, hecho que se produjo a raíz de la implantación del PER.

— Otra de las razones que pueden explicar el rápido crecimiento que se produce en la PAA en Andalucía y Extremadura, entre los años 1.984 y 1.988, podría deberse a que con la entrada en vigor del Plan de Empleo Rural en 1.984 muchas personas, generalmente miembros de las familias de trabajadores agrarios, se inscribieron como trabajadores agrarios, ya que obtenían ventajas económicas de este sistema. Debido a que hasta la entrada en vigor del PER los trabajadores agrarios de forma ocasional, familiares de los trabajadores agrarios, no tenían un interés específico para darse de alta en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social, al contar con la asistencia sanitaria por estar incluidos en la cartilla de la Seguridad Social del cabeza de familia, y no contar con otras ventajas. Sin embargo, con la entrada en vigor del PER cualquiera de los miembros de una familia que realice trabajos agrarios, aunque sea de una forma ocasional, puesto que solamente se exige un mínimo de 40 jornadas de trabajo al año a partir de 1995, pasan a ser beneficiarios del subsidio de desempleo agrario en el año siguiente. Esta circunstancia puede justificar el aumento del número de parados agrarios a partir de 1.984, independientemente de algunas situaciones fraudulentas.

— Otra de las causas que puede explicar esta situación es el hecho de que los hogares encuestados por la EPA de una forma voluntaria, o involuntaria, aporten una información incorrecta en relación al número de parados agrarios reales, al ofrecer datos inferiores a la realidad, como consecuencia, por ejemplo, de que algún miembro de la familia estuviese percibiendo el subsidio de desempleo agrario sin tener derecho a ello, por no cumplir los requisitos exigidos, o porque estuviese trabajando en la “economía sumergida”, por lo que en la encuesta de la EPA podría no ser declarado como parado, y por tanto se tendría una subestimación del número de parados, lo que explicaría la inconsistencia con las cifras correspondientes al número de perceptores del subsidio de desempleo.

El aspecto más controvertido de la legislación del subsidio de desempleo agrario es el referente al requisito que deben cumplir los asalariados agrarios para percibir el subsidio de desempleo de haber trabajado y cotizado en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social un mínimo de 40 jornadas, a partir del año 1.995, en los últimos 12 meses anteriores a la situación de desempleo. Este requisito ha generado un importante fraude que afecta a todos los

agentes implicados: empleadores (particulares o públicos) y asalariados, lo que ha llevado a algunos sectores sociales (Sindicatos Agrarios) a pedir su eliminación, y de hecho esta presión es la que ha motivado la reducción desde las 60 jornadas mínimas exigidas hasta el año 1.994 a las 40 jornadas a partir de 1995.

El principal fraude detectado en el subsidio de desempleo agrario ha sido el de reconocer por los empleadores jornadas supuestamente trabajadas sin que realmente se hayan realizado, llegando en algunos casos, como se ha denunciado por algún sindicato agrario, al cobro de comisiones a cambio de estas firmas, y por supuesto a poder establecer un cierto clientelismo político en los municipios correspondientes.

También se ha detectado el fraude de la aplicación de jornales de trabajo a trabajadores que en realidad no las han desarrollado, y que generalmente se realiza por miembros de una misma familia, cuando alguno de los miembros ya hubiese realizado las 60 ó 40 jornadas actuales de trabajo a lo largo de un año, y a partir de éste límite exigiese que las siguientes, normalmente con el consentimiento del empleador, se le imputen, a algún otro miembro de su familia, con lo cual con su trabajo daría lugar a la percepción de varios subsidios de desempleo. Otra situación que también se ha detectado, en relación con el número de jornales mínimos de trabajo, es la negativa de algunos asalariados agrarios a trabajar más de las 60 ó 40 jornadas al año, o incluso si las realizan, condicionadas a que no se declaren oficialmente.

Esta situación, repetidamente denunciada, está enrareciendo el mercado de trabajo agrario en Andalucía y Extremadura, y esta repercutiendo como un efecto retardador en el proceso de modernización de la agricultura, pudiendo incluso llegar el caso de impedir la introducción de cultivos intensivos en estas Comunidades Autónomas, con efectos muy distorsionadores en el mercado de trabajo agrario, como consecuencia de la dificultad que determinados empresarios agrarios pudiesen encontrar para contratar toda la mano de obra necesaria para la eventual intensificación de sus cultivos.

4. LA OFERTA DE TRABAJO EN LAS COMUNIDADES DONDE ESTA EN VIGOR EL PLAN DE EMPLEO RURAL

La disminución desde las 60 jornadas de trabajo al año exigidas hasta el año 1994 a las 40 que establece el R.D. 273/1995, puede originar incluso el que en determinadas zonas no exista suficiente mano de obra disponible para realizar determinados trabajos agrarios. La

supresión de las 40 peonadas actuales mínimas al año, como desde algunos sectores sociales se reclama (Sindicatos Agrarios), significaría que cualquier persona empadronada en el medio rural de las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura, que se encuentre en situación de desempleo y que esté dada de alta en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social, podría tener derecho a la percepción del subsidio de desempleo agrario durante un período de 180 días al año y por una cuantía igual al 75 por ciento del salario mínimo interprofesional, como de hecho ya ocurre con los trabajadores agrarios mayores de 52 años en determinadas circunstancias (Subsidio especial). Sin duda, esta situación resultaría claramente desincentivadora para la aceptación de trabajo asalariado, y preferir depender económicamente del subsidio de desempleo, que además podría ser percibido por varios miembros de una misma familia, complementado, en su caso, por el mantenimiento de una agricultura familiar, o realizando algún trabajo en la "economía sumergida".

Los argumentos que justifican el posible enrarecimiento del mercado de trabajo agrario de suprimirse las peonadas mínimas al año, se basan en la incoherencia actual del mercado de trabajo agrario donde coexisten más de 150.000 personas paradas en Andalucía y Extremadura, percibiendo el subsidio de desempleo agrario, con la existencia en muchas zonas de estas Comunidades Autónomas de mano de obra extranjera, realizando labores agrícolas. En este sentido, basta contemplar los ejemplos de los cultivos en invernaderos de la provincia de Almería, o la recogida de la aceituna, por ejemplo, en Jaén, o los cultivos de tabaco en Extremadura, en los que participan un gran número de trabajadores inmigrantes, en su mayoría procedentes de Marruecos, donde los empresarios agrarios recurren a la contratación de esta mano de obra extranjera para realizar las correspondientes labores agrícolas. Esta situación no es exclusiva de las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura, sino que existe en otras comarcas agrarias de España.

Para analizar las causas que generan esta disfunción del mercado de trabajo agrario, dónde con un elevado nivel de paro agrario, fundamentalmente localizado en Andalucía y Extremadura, se está contratando simultáneamente mano de obra agraria extranjera, sería necesario en primer lugar diferenciar los tres grupos de agentes económicos implicados en el proceso: empresarios agrarios, trabajadores agrarios españoles (ocupados y parados) y trabajadores agrarios extranjeros, sin olvidar además a los consumidores y contribuyentes en su conjunto, a los cuales, esta situación les repercutiría

negativamente desde un punto de vista económico. Como principal hipótesis se podría establecer el que tanto los empresarios agrarios, como los parados agrarios nacionales, como los inmigrantes ilegales agrarios se están beneficiando en términos económicos de esta situación, siendo los contribuyentes los principales perjudicados debido a que no se benefician de un coste salarial más barato y, sin embargo, tienen que soportar, vía impuestos, la financiación del subsidio de desempleo agrario. En cualquier caso, esta hipótesis deberá ser contrastada empíricamente para poder llegar a unas conclusiones significativas.

5. A MODO DE RESUMEN

Entre las conclusiones que se extraen de este trabajo se puede destacar la evolución claramente descendente que ha experimentado la población activa agraria (PAA) en España desde el año 1.980 hasta 1.993, período en el cual se ha producido un descenso de 901.000 activos agrarios, con una reducción en el número de ocupados agrarios de aproximadamente un millón de personas, y un incremento del número de parados de cien mil personas, en este mismo período. Sin embargo, la PAA en la Comunidad Autónoma de Andalucía prácticamente se ha mantenido constante, e incluso aumentó en algo más de 100.000 activos entre los años 1983 y 1988, mientras que en el caso de Extremadura la PAA ha descendido en el período considerado pero en mucha menor medida que en el resto de España. Además hay que señalar que de igual forma que en Andalucía, la PAA en Extremadura aumentó desde el año 1983 hasta el año 1987 en 20.000 Personas.

Con respecto al trabajo asalariado, entre los años 1.981 y 1.993 el número de asalariados ocupados en España se ha reducido en 213.000 personas, mientras que el número de no asalariados ocupados (mayoritariamente empresarios) se ha reducido en 668.000 personas. No obstante, esta circunstancia no ha permitido, como cabría esperar, una mejora de las estructuras productivas agrarias, debido a que los empresarios agrarios o sus familiares siguen manteniendo la propiedad de la tierra o las explotaciones, y a que el sistema del arrendamiento no ha tenido mucho éxito en España, por lo que la dimensión media de las explotaciones agrarias apenas ha aumenta-

do en este período. Este problema puede acentuarse en un futuro como consecuencia de la reforma de la Política Agrícola Común que fomenta la percepción de rentas, a cambio de una actividad agraria cada vez mas escasa, con un planteamiento cuyo objetivo principal es el mantenimiento de la población rural y disminuir la desertización del medio rural, pero que genera dificultades muy importantes para la modernización de las explotaciones, que en España, con estructuras agrarias muy atrasadas respecto a otros países de la Unión Europea, sería todavía prioritario, como se ha puesto de manifiesto en la elaboración de la "Ley de Modernización de las Explotaciones Agrarias".

La aplicación del Plan de Empleo Rural (PER) y de los subsidios de desempleo agrarios, que está en vigor desde el año 1984 en las Comunidades de Andalucía y Extremadura, ha supuesto sin duda alguna, una mejora económica importante en unas zonas que han sufrido históricamente una situación de falta de trabajo crónica en el sector agrario, pero también está teniendo efectos negativos para el conjunto de la agricultura, ya que constituye un elemento retardador en el proceso de modernización del sector agrario. Las reformas del PER realizadas en 1995 pueden perturbar aún más el funcionamiento del mercado de trabajo, al reducir el número mínimo de jornadas de 60 a 40; lo que no significa que el sistema anterior fuera adecuado, sino que la reforma no solucionará los problemas del mercado de trabajo en Andalucía y Extremadura, sino que se limitará a mejorar a corto plazo una cobertura social, pero no facilitará el fomento de una agricultura competitiva en los mercados internacionales, lo que a largo plazo incidirá negativamente sobre la propia población activa agraria de Andalucía y Extremadura.

Por ultimo, hay que destacar como hecho significativo la presencia, creciente durante los últimos años, de trabajadores extranjeros en el sector agrario español, y en particular en las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura, donde coexisten con 150.000 parados agrarios, lo que constituye una distorsión muy importante en el mercado de trabajo agrario, ya que esta situación tan paradójica se mantiene sin importantes problemas sociales aparentes, y que solo cabe suponer que el subsidio de desempleo agrario tenga un efecto disuasorio sobre la actividad agraria en estas Comunidades Autónomas, y permita la incorporación de los trabajadores inmigrantes en la actividad agraria no realizada o rechazada por los trabajadores españoles.

BIBLIOGRAFIA

- BERNAL, A. M. (1988).- *Economía e Historia de los latifundios*, Ed. Espasa-Calpe, Madrid.
- FERNANDEZ-CAVADA LABAT, J. L. (1987).- *Wage Earners in Agriculture in Spain and Portugal*, Commission of the European Communities, V/573/87, Bruselas.
- FERNANDEZ-CAVADA LABAT, J. L. (1990).- Remuneraciones y prestaciones sociales de los asalariados agrarios, *Agricultura y Sociedad*, 54: 155-192.
- FERNANDEZ-CAVADA LABAT, J. L. (1994).- La población activa agraria y la participación de inmigrantes en el mercado de trabajo agrario, *Papeles de Economía Española*, 60-61: 156-166.
- FERNANDEZ-CAVADA LABAT, J. L. Y GOMEZ GARCIA, J. J. (1988).- *Los asalariados agrarios en España*, Comunicaciones INIA, Serie: Economía, n.º 28, Instituto Nacional de Investigaciones Agrarias, Madrid.
- FERNANDEZ-CAVADA LABAT, J. L. y ORTUÑO PEREZ, S. F. (1994).- Mercado de trabajo agrario y Desarrollo Rural, *Revista de Estudios Agro-Sociales*, 169: 89-118.
- GARCIA BARTOLOME, J. M. (1993).- "¿El final del campesinado?" *El Boletín*, 5: 31-37. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid.
- GAVIRA ALVAREZ, L. (1993).- *Segmentación del mercado de trabajo rural y desarrollo: el caso de Andalucía*, Serie Estudios n.º 77, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA (1979).- *Censo Agrario de España 1972*, Madrid.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA (1984).- *Censo Agrario de España 1982*, Madrid.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA (1991).- *Censo Agrario 1989*, Madrid.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA (1993).- *Anuario Estadístico 1992*, Madrid.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA. *Encuesta de Población Activa. Principales Resultados*, varios números, Madrid.
- INSTITUTO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL. *Memorias Estadísticas*, varios años, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACION. *Boletín Mensual de Estadística*, varios números, Madrid.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACION. (1993).- *La Agricultura, la Pesca y la Alimentación Española en 1992*. Madrid.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL. *Anuario de Estadísticas Laborales*, varios números, Madrid.

- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL. *Boletín de Estadísticas Laborales*, varios números, Madrid.
- RUIZ-HUERTA, J. y MARTINEZ, R. (1994).- “La pobreza en España: ¿Qué nos muestran las encuestas de presupuestos familiares?”, *Documentación Social*, 96: 15-109.
- SUMPSI, VIÑAS J. M. y VARELA, ORTEGA C. (1994).- El mercado de la tierra y las nuevas tendencias de cambio estructural, *Papeles de Economía Española*, 60-61: 126-140.

23. EL PLAN DE DESARROLLO RURAL DE ANDALUCIA

Cristóbal HUERTAS HUESO
*Director General de Desarrollo Rural
y Actuaciones Estructurales.*
Consejería de Agricultura y Pesca.
Junta de Andalucía.

RESUMEN:

El autor presenta el borrador del Plan de Desarrollo Rural de Andalucía (PDRA). El artículo se concentra en la presentación del contenido del PDRA, dividido en las siguientes secciones:

- *El carácter del plan;*
- *Las metas y los objetivos;*
- *Las líneas estratégicas y políticas de actuación, dividido en tres ejes fundamentales: (1) la movilización social y cultural de la sociedad rural; (2) la diversificación y modernización de las actividades económicas; y, (3) la equidad territorial. En cada uno de estos ejes son definidas políticas y acciones específicas de actuación.*
- *La coordinación administrativa.*

1. ANTECEDENTES

El Plan de Desarrollo Rural responde a un compromiso adquirido por el Presidente de la Junta de Andalucía en su sesión de investidura en 1990. Dicho compromiso se materializó en el encargo que la Consejería de Agricultura y Pesca hizo a una comisión de expertos para que redactara un documento de Bases, que fue presentado en Córdoba en el mes de marzo de 1993 por el propio Presidente de la Junta de Andalucía.

El citado documento, titulado *Bases para un Plan de Desarrollo Rural Andaluz*, ha constituido el punto de partida para iniciar, dentro de la Junta de Andalucía, un proceso gradual de aproxima-

ción a los problemas de la sociedad rural andaluza, reelaborando antiguos enfoques e incorporando las nuevas ideas que sobre el mundo rural se vienen desarrollando desde hace varios años en el entorno político y cultural de la Unión Europea.

Finalizado este proceso interno, en el que han intervenido las distintas Consejerías implicadas en aspectos relacionados con el Desarrollo Rural, el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía dio el visto bueno, en su reunión del pasado día 15 de marzo, al texto que se encuentra en este momento sometido a concertación en el marco del Acuerdo para el Desarrollo Económico y Social de Andalucía. La Consejería de Agricultura y Pesca espera que en las próximas semanas puedan darse ya los primeros pasos efectivos, para la puesta en práctica de muchas de las medidas previstas en el Plan.

Este es, por tanto, el estado actual del Plan de Desarrollo Rural. Un Plan con el que esperamos que los andaluces se sientan identificados y vean un instrumento eficaz para hacer frente a los retos que nuestra sociedad rural tiene planteados en la década final del siglo XX.

2. EL MARCO DE REFERENCIA

Como es conocido, se asiste, desde hace unos años, a un cambio profundo del marco de referencia en el que se sitúan los problemas de la agricultura y el mundo rural. Este cambio responde no sólo a factores económicos, sino también a factores de índole política, social y cultural.

El logro de la autosuficiencia alimentaria por parte de los países industrializados, el avance de la conciencia ecológica entre la opinión pública o la necesidad de liberalizar los mercados internacionales para facilitar los intercambios comerciales, son algunos de los factores que explican que el marco de referencia de la agricultura y el mundo rural ha cambiado de forma sustancial en los últimos diez años.

Hoy día no es posible acercarse a los problemas del mundo rural con el mismo bagaje intelectual que utilizábamos al comienzo de los ochenta. El objetivo prioritario de intensificar la producción agrícola ha sido sustituido por la conveniencia de introducir prácti-

cas extensivas y de forestación, capaces de devolver a muchos espacios naturales su vocación forestal y evitar los riesgos de desertización que asolan a algunas regiones europeas.

Asimismo, la visión agrarista del desarrollo, que identificaba desarrollo rural con desarrollo agrícola, ha sido sustituida por una concepción más integral de la política agraria planteando estrategias capaces de dinamizar todos los recursos endógenos -agrícolas y no agrícolas- existentes en las comunidades rurales.

Es en este nuevo marco de referencia en el que debemos plantear los problemas del mundo rural, aceptando como un hecho indudable que la resolución de los mismos no puede descansar sólo y exclusivamente sobre las espaldas de un sector agrario cada vez más redimensionado, con criterios de competitividad, sino que se hace necesario diversificar las actividades productivas impulsando cualquier iniciativa viable de desarrollo.

El escenario no ya del futuro, sino del presente, es el de un mundo rural en el que la agricultura continuará siendo una actividad económica central en términos económicos, pero que cada vez generará menos empleo. Por ello, se hará necesaria la generación de nuevas actividades para absorber la mano de obra existente.

En este sentido, la equiparación mundo rural-mundo agrario se muestra hoy mucho más diversa, lo rural debe ser lo agrario más otras actividades.

3. EL CASO ANDALUZ

El desarrollo económico general de España y de Andalucía, desde la perspectiva de la generación de más actividad y en el reto de acortar distancias con otros países de la Unión Europea, necesita, no sólo de la adopción de medidas de política macroeconómica que el conjunto de los países de nuestro entorno adoptan y que en la mayor parte de los casos resultan más eficaces por tener economías más equilibradas. También puede depender, ese mayor impulso económico, de la puesta en marcha de actuaciones de orden microeconómico, de la aplicación de medidas dirigidas a la puesta en funcionamiento de nuevas actividades económicas que aprovechen todos los recursos del entorno, al reforzamiento de la pequeña y mediana empresa que, por ejemplo, ayuden a su saneamiento y desarrollo, que permitan completar los procesos de transformación

hasta el máximo posible, que abran nuevas vías de comercialización incluso al exterior y que, en definitiva, permitan la incorporación del máximo valor añadido posible.

Estas y otras medidas «microeconómicas» próximas al territorio y a los ciudadanos más emprendedores que tienen ideas y proyectos que poner marcha, pueden ayudar a mejorar el crecimiento de Andalucía y hacerlo, además, más equilibrado social y territorialmente, es decir mejorar la cohesión intercomarcal e interregional.

En definitiva, las políticas «macroeconómicas» diseñadas y aplicadas por el Gobierno Central o por las Comunidades Autónomas tienen, en algunos casos, dificultades para llegar a muchos pequeños y medianos empresarios actuales o potenciales.

Entendemos, por tanto, que este tipo de actuaciones deben ser potenciadas por la Administración Autonómica con los instrumentos a su alcance y que son, o van a ser, fundamentalmente, los Programas LEADER y el Plan de Desarrollo Rural Andaluz.

En cualquier caso, en lo que se refiere a Andalucía, nuestra Comunidad Autónoma 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 aún los niveles de modernización y eficacia que caracterizan a las de otras regiones europeas.

En esta situación es lógico que el desarrollo del mundo rural andaluz deba plantearse sobre la base de seguir impulsando la modernización de nuestra agricultura, tanto en su dimensión productiva, como comercial y de transformación industrial, pero movilizándolo 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. En tal sentido, tanto el Presidente de la Junta de Andalucía como el Consejero de Agricultura ya han manifestado su voluntad de propiciar e impulsar decididamente, en la presente Legislatura, un amplio abanico de medidas para modernizar la agricultura y ganadería andaluza.

En definitiva, la idea de que el desarrollo rural tiene que hacerse en Andalucía a partir de una adecuada modernización de su agricultura, con la que no entra en competencia, sino que la complementa, dado que esta ya no es suficiente para garantizar a su población un nivel de vida digno, idea que es el eje sobre el que gira el Plan de Desarrollo Rural.

4. EL CONTENIDO DEL PLAN DE DESARROLLO RURAL

4.1. Carácter del Plan

Hay que señalar, en primer lugar, que el Plan de Desarrollo Rural es un plan *estratégico y global* de actuación que se enmarca y complementa con el resto de la planificación económica y territorial (PADE, Ordenación del Territorio, Plan de Desarrollo Regional, etc.), tanto del gobierno andaluz como del gobierno central.

Por otra parte, si bien algunas de las actuaciones que se proponen en el Plan de Desarrollo Rural están siendo ya ejecutadas en el marco de planes sectoriales preexistentes, es importante destacar, como un elemento novedoso del mismo, su propósito de articular y *coordinar las actuaciones* de dichos planes sectoriales, con el objetivo de posibilitar que sean utilizados como instrumentos al servicio de una finalidad concreta e *integral*, cual es el Desarrollo Rural de Andalucía.

Con el Plan de Desarrollo Rural, el gobierno andaluz pretende, en definitiva, poner a disposición de todos los andaluces un instrumento que sea motor del proceso de cambio que necesita nuestra sociedad rural.

4.2. Metas y objetivos

Las metas que se establecen en el Plan de Desarrollo Rural de Andalucía son las siguientes:

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

Todo ello con la finalidad última de mantener un nivel equilibrado de población en la sociedad rural andaluza, y propiciar una integración más armónica entre los mundos rural y urbano de Andalucía.

Un elemento fundamental de la filosofía que subyace al Plan de Desarrollo Rural es el firme convencimiento de que las metas anteriores sólo podrán lograrse con la participación de los diferentes agentes económicos y sociales que existen en el mundo rural. Asimismo, estamos convencidos que tales objetivos deberán alcanzarse teniendo en cuenta las exigencias planteadas por el desarrollo sostenible, dada la especial importancia que el medio rural posee en relación con la protección y conservación del medio ambiente.

4.3. Líneas estratégicas y políticas de actuación

Para lograr las metas y objetivos generales antes señalados, el Plan de Desarrollo Rural propone una serie de líneas estratégicas en torno a tres grandes ejes:

- I) Movilización social y cultural de la sociedad rural.
- II) Diversificación y modernización de las actividades económicas.
- III) Equidad territorial.

4.3.1. Eje I) Movilización social y cultural de la sociedad rural

Como es conocido, el objetivo básico de generar empleo y elevar el nivel de renta de la población no sólo guarda relación con el ámbito productivo, sino que afecta también a los ámbitos social y cultural. Por ello, resulta necesario plantear una estrategia de movilización que ayude a impulsar las transformaciones que conlleva una sociedad en mutación como la andaluza.

Este empeño por crear un clima favorable que posibilite la movilización de la sociedad rural y la emergencia de nuevos proyectos económicos es el que mueve al Plan a proponer, dentro de este primer eje, tres tipos de políticas de actuación. A saber: a) una política de dinamización social; b) una política de formación y cualificación profesional, y c) una política de conservación del patrimonio cultural.

A) Política de dinamización social

Las políticas de dinamización social tienen como objetivo esencial impulsar la movilización y participación activa de la población rural en las iniciativas de desarrollo y fomentar la cultura de la creatividad empresarial y su aplicación a tareas productivas, incluido el autoempleo.

El eje básico, de la política de dinamización social, lo constituye el fomento de los llamados Grupos de Desarrollo Rural, que son quizás uno de los aspectos más novedosos del Plan.

De acuerdo con la filosofía que subyace al Plan de Desarrollo Rural, estos grupos (de naturaleza mixta, pública y privada) están destinados a convertirse en el marco fundamental de colaboración

para que puedan actuar de forma coordinada las administraciones públicas y los diferentes agentes sociales y económicos que se preocupen por el aumento del nivel de renta, la generación de empleo en el medio rural y la mejora del bienestar de su población.

Experiencias procedentes de otros países industrializados han demostrado que las iniciativas de desarrollo rural más prósperas han sido aquéllas en las que han actuado de forma conjunta este tipo de grupos intermedios.

En dichas experiencias (entre las cuales los programas LEADER son un buen ejemplo), estos grupos intermedios han demostrado tener gran capacidad para dinamizar a la población rural y para conseguir fuentes de financiación a proyectos viables de desarrollo. Asimismo, se han mostrado como actores idóneos para coordinar iniciativas e influir ante los poderes públicos en la dotación a las comunidades rurales de los equipamientos y servicios necesarios para consolidar su tejido económico, aspectos éstos que difícilmente pueden lograrse a través de demandas dispersas e inconexas procedentes del ámbito local.

B) La política de formación y cualificación profesional

Paralelamente a las tareas de dinamización social, y dentro de este primer eje estratégico, el Plan de Desarrollo Rural dedica una atención especial a la formación y cualificación profesional, ya que se entiende que poseer una adecuada formación profesional y disponer de mano de obra con actitud positiva hacia el trabajo, constituyen dos factores de primera magnitud en la creación de nuevas oportunidades de empleo y desarrollo económico.

Como complemento al indudable esfuerzo desplegado por las Administraciones públicas en Andalucía en cuanto a educación y formación en general, el Plan de Desarrollo Rural considera necesario la adaptación de la oferta educativa a los profundos y veloces cambios que se vienen produciendo en nuestros días y, en concreto, a los importantes desafíos que ha de afrontar el mundo rural andaluz.

En este sentido, y en sintonía con el Plan Andaluz de Formación Profesional, el Plan de Desarrollo Rural apuesta claramente por una acción decidida en las líneas de formación en materia de gestión e iniciativa empresariales, proponiendo actuaciones específicas en la formación profesional reglada y ocupacional, así como en la formación continua.

C) La política de conservación del patrimonio cultural

Dentro de este primer eje de dinamización y movilización social, el Plan apuesta por una política de conservación del paisaje y del patrimonio cultural, orientada a concienciar a la población andaluza sobre la necesidad de mantener y mejorar la calidad de los asentamientos rurales y sobre el valor que tiene el patrimonio rural como un recurso propio de nuestra Comunidad Autónoma y una señal de identidad de Andalucía.

Como muestra de las distintas actuaciones que se proponen, el Plan considera que las Escuelas-Taller pueden cumplir una importante función en la recuperación del patrimonio arquitectónico de las comunidades rurales, estableciendo módulos especializados en los distintos oficios relacionados con la construcción rural.

4.3.2. Eje II) Diversificación y modernización de las actividades económicas

El segundo eje estratégico responde a la idea, manifestada al principio, de que es necesario avanzar en el proceso de modernización de la agricultura, pero que no se puede cargar sobre el sector agrario la responsabilidad de generar el nivel de empleo que sería necesario para resolver el problema del desempleo que existe en Andalucía. Por ello, el Plan de Desarrollo Rural considera necesario complementar la estrategia de modernización agraria con una estrategia de diversificación productiva que aproveche al máximo los recursos infrautilizados u ociosos de la región.

En consonancia con este planteamiento, se propone una serie de actuaciones articuladas en torno a las correspondientes políticas sectoriales, cuyos rasgos fundamentales son:

A) Política agraria

En el área de la política agraria, el Plan de Desarrollo Rural apuesta por impulsar la modernización y mejora de las explotaciones agrícolas y ganaderas, potenciando las actuaciones que favorecen la diversificación de los cultivos y la mejor comercialización de los productos agrarios.

En este sentido se propone elaborar *un plan de modernización de la agricultura andaluza* que contemple, entre otras cosas, las siguientes.

En primer lugar, la modernización estructural de las explotaciones agrarias andaluzas:

- Favoreciendo la concentración de las mismas allí donde se den las condiciones adecuadas para aprovechar las economías de escala;
- Impulsando las fórmulas asociativas para que las explotaciones familiares puedan beneficiarse de recursos que por sí solas no podrían obtener; y,
- Facilitando el acceso de jóvenes profesionalmente cualificados a la titularidad de las mismas, con objeto de renovar la población agrícola e incorporar nuevas formas de concebir los problemas de la agricultura.

En segundo lugar, el programa de modernización pretende actuar en el ámbito de las infraestructuras de apoyo a las explotaciones agrarias, y muy particularmente en lo que se refiere a la modernización de los regadíos para racionalizar el consumo de un bien tan escaso para Andalucía como es el agua.

En tercer lugar, se actuará en el área de la comercialización de los productos agrarios, impulsando la fórmula asociativa como forma idónea para la concentración y autorregulación de la oferta. En esta línea, el apoyo a las organizaciones de productores y la promoción de la articulación interprofesional con el sector industrial constituyen ejes prioritarios de actuación.

En cuarto lugar, el Gobierno andaluz entiende que no es posible afrontar un programa de modernización de la agricultura sin tener en cuenta el nivel de formación de sus agricultores y la capacidad de investigación y transferencia de tecnología que tiene el sistema público de I+D.

Por ello, apuesta por un programa de modernización de dicho sistema que articule las actividades de investigación y desarrollo agrario, dependiente de la Consejería de Agricultura, y planteando desde nuevas perspectivas de las organizaciones profesionales agrarias y las federaciones de cooperativas, las necesidades que en esta materia de formación tienen los agricultores.

En tal sentido, el Gobierno andaluz ya ha anunciado el compromiso de elaborar una Ley de creación de un Ente autónomo de Investigación, Formación y Tecnología agroalimentaria.

B) *Política Industrial*

Atendiendo a la propia contribución de la cultura industrial en el proceso de modernización de la sociedad, el Plan de Desarrollo Rural considera que el futuro desarrollo del mundo rural no puede plantearse al margen de una base industrial amplia y diversificada.

En función de estos objetivos y en coherencia con otros programas de industrialización ya existentes, el Plan propone actuaciones concretas en distintas áreas.

Así, por ejemplo, propone:

- Fomentar, ampliar y diversificar la presencia industrial en el medio rural.
- Potenciar la modernización y transferencia de tecnología mediante instrumentos que canalicen los resultados de las investigaciones;
- Fomentar la producción y uso de energía renovable, apoyando la generación de energía eléctrica o térmica a partir de las mismas.

C) *Política forestal*

Dentro de este segundo eje de diversificación de las actividades económicas, la política forestal recibe una atención especial en el Plan de Desarrollo Rural.

La aprobación por el Parlamento de Andalucía en noviembre de 1989, del Plan Forestal Andaluz supuso una importante renovación en la política forestal que se venía aplicando en la Comunidad Autónoma, al fijarse como fin primordial de la misma hacer compatible el mantenimiento e incremento de la producción múltiple de los montes, con la protección y restauración del medio natural.

El Plan de Desarrollo Rural entiende que los espacios forestales merecen una atención especial, tanto en su función de generadores de renta procedentes de diversas actividades (aprovechamientos de la madera, pastos, caza, pesca, corcho, esencias, frutos), como por la importancia que están adquiriendo en relación con las actividades de ocio y turismo, sin olvidar la función ambiental global que desempeñan.

En coherencia con estos objetivos, el Plan propone una serie de actuaciones entre las que pueden destacarse las siguientes:

- Promover la implicación de la sociedad rural en el aprovechamiento y gestión de los espacios forestales, mediante la incorporación concertada de la iniciativa privada en el uso de montes y espacios públicos forestales.
- Impulsar la conservación y restauración del patrimonio forestal andaluz como estrategia de fomento del turismo rural en sus diversas modalidades.
- Acometer la ordenación y fomento de las actividades cinegéticas y piscícolas, dando prioridad a las actuaciones tendentes a la recuperación y repoblación de las diferentes especies de caza, mejorando el estado sanitario de las mismas.
- Proceder a la recuperación y aprovechamiento de vías pecuarias y riberas (de forma concertada y/o consorciada), así como a la recuperación del dominio público de las mismas.

D) Política de Turismo Rural

La política de Turismo Rural se propone como una de las oportunidades más destacadas de las diversas alternativas de diversificación productiva. No obstante, el Plan de Desarrollo Rural considera que el turismo rural no puede ser la solución general para todos los espacios rurales, ni debe ser tratado de la misma manera que en las zonas de litoral, en donde la masificación fue la clave del modelo de explotación.

En este sentido, el Plan entiende que la oferta de un producto específico de calidad, que no se limite a la mera restauración y alojamiento, sino que aproveche los recursos naturales y paisajísticos existentes y la riqueza del patrimonio rural y cultural, constituye una vía de diferenciación para el turismo rural.

Para ello se establecen, en coherencia con el Plan de Desarrollo Integral del Turismo en Andalucía, actuaciones como las siguientes:

- Mejora de la información sobre el turismo rural.
- Ordenación de la oferta no reglada, creando nuevos marcos normativos flexibles y adecuados.
- Investigación del mercado turístico, para conseguir la adecuación entre demanda y producción turística en el medio rural andaluz.
- Acondicionamiento de rutas y espacios de interés turístico, mejorando la infraestructura y la accesibilidad a las mismas.

- Modernización y diversificación de la oferta turística rural.
- Fomento de las diversas modalidades de turismo rural en Espacios Naturales.

E) Política de Medio Ambiente

Otra de las políticas sectoriales que, dentro del eje de diversificación de las actividades económicas, el Plan de Desarrollo Rural contempla, es una política específica de Medio Ambiente que valore los recursos medioambientales como un componente fundamental de toda estrategia de desarrollo.

El Plan considera, que, en la sociedad andaluza, debe incrementarse la sensibilidad acerca de la importancia de los recursos medioambientales y de la potencialidad que los mismos poseen para crear nuevas actividades generadoras de rentas y empleo.

En este sentido, propone actuaciones dirigidas a la:

- Mejora de la calidad de las aguas continentales, y de la salubridad y calidad ambiental de las distintas redes de abastecimiento en el medio rural, con reducción de los impactos contaminantes.
- Mejora de la gestión y control de residuos, realizando campañas de divulgación e información entre la población rural sobre los efectos de la generación excesiva de residuos sobre el medio ambiente.
- Mejora de la gestión de los Espacios Naturales Protegidos, favoreciendo su conocimiento y disfrute, y potenciando todas las actividades económicas relacionadas con sus recursos endógenos y que sean compatibles con las exigencias medioambientales de estos espacios.
- Conservación, regeneración y mejora del paisaje.

4.3.3. Eje III) Equidad Territorial

El tercer eje estratégico del Plan de Desarrollo Rural es el de Equidad Territorial, que parte de la consideración de que las desigualdades, en cuanto a desarrollo y bienestar entre unas áreas y otras generadas por la propia dinámica de la economía de mercado, deben ser identificadas y corregidas por una responsable y solidaria intervención de los poderes públicos. Una intervención que dote de

infraestructuras básicas a las zonas más atrasadas y mejore el nivel de los equipamientos colectivos existentes en ellas.

El Plan de Desarrollo Rural contiene, pues, una estrategia explícita de equidad territorial, cuya finalidad es atenuar y corregir los desequilibrios y mejorar la calidad de vida de la población que habita en las comunidades rurales de Andalucía.

Este tipo de estrategia no está guiada exclusivamente por motivaciones asistenciales, ya que la política de equidad territorial es, al mismo tiempo, una política orientada a mantener las comunidades rurales un nivel de población suficiente para hacer viables las iniciativas productivas que se promuevan.

Las políticas de mejora de las infraestructuras rurales, (vías, abastecimientos de agua, electrificación y telecomunicación, etc) la de equipamientos y servicios colectivos (de transporte, sanitario, educación, vivienda, etc) y la de servicios sociales constituyen las líneas básicas de la política de equidad territorial que establece el Plan de Desarrollo Rural para compensar los desequilibrios existentes en el seno de la sociedad rural andaluza.

4.4. Coordinación administrativa

Las líneas estratégicas y las políticas antes mencionadas no serían posibles sin la necesaria coordinación de las actuaciones administrativas sectoriales y territoriales que inciden en el medio rural. Una coordinación cuya finalidad deberá ser la de superar los problemas suscitados por la multiplicidad de agentes que intervienen en los temas de desarrollo y por la frecuente superposición de sus respectivas competencias.

El Plan de Desarrollo Rural no constituye, por tanto, una simple superposición de políticas horizontales y de actuaciones sectoriales, sino que introduce una concepción nueva del desarrollo, una concepción de carácter *integral y participativa*.

No obstante, hay que tener en cuenta que, además de la Administración autonómica, otras Administraciones públicas (central, local y de la Unión Europea) tienen también responsabilidades y competencias en el desarrollo rural, ya que poseen instrumentos de política social y económica con incidencia sobre la realidad rural de Andalucía.

Por ello, para que las actuaciones de las distintas administraciones públicas que operan en nuestra región resulten eficaces, es ne-

cesario poner en marcha mecanismos de coordinación que garanticen la coherencia de las respectivas políticas.

Son medidas, en este sentido, la atribución a la Consejería de Agricultura y Pesca, por Decreto 220/94, de 6 de septiembre, de los cometidos de coordinar y canalizar la participación de las distintas Consejerías, Organismos Autónomos y demás entes socioeconómicos implicados y la creación de la Comisión de Seguimiento del Plan de Desarrollo Rural, que se prevé en el propio Plan.

Para terminar, deseo expresar mi convencimiento de que el Plan de Desarrollo Rural constituye una apuesta de futuro para nuestra Comunidad Autónoma, una apuesta que sintoniza perfectamente con las nuevas orientaciones que sobre el desarrollo rural se vienen planteando en el seno de la Unión Europea.

Es éste un proyecto ilusionante para Andalucía, para los agentes económicos y sociales y para las corporaciones locales. Ilusión que quisiera transmitir, así como una invitación a no mostrarse pasivos, sino a implicarse en un Plan en el que todos debemos ser protagonistas.

24. EL PLAN DE DESARROLLO RURAL DE ANDALUCÍA: ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE EL PDRA

João MOSCA

Doctor Ingeniero Agrónomo
Universidad de Córdoba. Investigador.

RESUMEN:

Este trabajo hace un análisis del documento de la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía "Plan de Desarrollo Rural de Andalucía 1994-1999" (PDRA). João Mosca compara las propuestas de los ejes de actuación, de las políticas y del presupuesto del PDRA con los supuestos y principios de desarrollo rural que son actualmente debatidos a diferentes niveles, principalmente la equidad territorial y social, la sustentabilidad del desarrollo y la participación social.

Según el autor, el PDRA es un documento abierto que procura compatibilizar la necesidad de la modernización productiva con las acciones que tienen por objetivo introducir mayores niveles de cohesión territorial, con políticas sociales y con medidas medio ambientales. En base a un análisis del presupuesto, el trabajo llama la atención sobre: la necesidad de un mayor equilibrio entre las acciones con efectos a corto y a largo plazo; la coordinación intersectorial; el equilibrio entre los grados de concentración-dispersión de los recursos sobre el territorio; los niveles de centralización-descentralización de la administración; y, la compatibilización entre las acciones horizontales y verticales.

El PDRA puede ser un documento de base para la negociación y para un consenso entre las fuerzas políticas, económicas y sociales de Andalucía. El proceso de negociación puede ser fundamental para conseguir mayor equilibrio entre las diferentes políticas del PDRA y para legitimar la acción de implantación de un plan que, por el volumen de recursos disponibles, podría ser el principio de la transformación del mundo rural en Andalucía.

1. INTRODUCCION

La Junta de Andalucía, a través de la Consejería de Agricultura y Pesca elaboró recientemente un documento con el título Plan de Desarrollo Rural de Andalucía (PDRA). Este documento pretende ser una base de debate en diversos niveles para su posterior presentación al Parlamento de Diputados de Andalucía.

Cuando el PDRA sea aprobado, será el documento orientativo de las acciones del ejecutivo de la Comunidad Autónoma andaluza para el mundo rural, entre 1994 y 1999. Este documento está inspirado, hasta cierto punto, en las "*Bases para la Elaboración de un Plan de Desarrollo Rural Andaluz*" elaborado por un equipo de expertos¹.

El presente trabajo aporta un conjunto de reflexiones sobre el PDRA, en su forma de documento de debate. Para el efecto, está estructurado en tres secciones: En la primera se presenta el marco general del PDRA, es decir, enmarca las iniciativas de la Junta de Andalucía en el actual estado del mundo rural y de los debates recientes sobre el tema. La sección dos hace una breve presentación del documento PDRA. La sección tres analiza el PDRA basado en los supuestos teóricos que actualmente se barajan sobre la problemática rural y sobre las formas concretas de aplicación de estrategias para la salida de la crisis del mundo rural. Finalmente se presenta una breve conclusión.

2. MARCO GENERAL DEL PDRA

2.1. Aspectos generales

Existe consenso que el mundo rural de la Unión Europea atraviesa una crisis desde finales de la década pasada². Esta crisis se

¹ Trabajo coordinado por Eduardo Ramos y J.J.Romero. Existen otros documentos sectoriales importantes y sobre los cuales el PDRA se ha basado. Se resaltan las *Bases para la Ordenación del Territorio de Andalucía*, el *Programa Andaluz de Desarrollo Económico 1987-1990*, entre otros.

² La CEE publicó en 1988 el documento COM (88) 501, donde "se abordaban los diferentes procesos y razones del declive rural con una óptica de largo plazo y

manifiesta por un conjunto de síntomas, principalmente los siguientes³ :

- Sobreproducción en gran parte de los productos agrarios con los consecuentes costes de almacenamiento, reducción de superficies de cultivo, etc.
- Aumento del paro y creciente reducción relativa de la renta de los agricultores y de la población rural en general.
- Despoblamiento del territorio, envejecimiento de la población rural y de los jefes de explotación, emigración hacia los centros más desarrollados y más dinámicos con el consecuente agravamiento de la problemática de la sucesión generacional en las explotaciones y del poblamiento en su sentido más amplio.
- Generación de un conjunto de externalidades ambientales, como la salinización, la contaminación del agua, la erosión, la pérdida de cantidad y diversidad biológica-faunística, la degradación del paisaje, etc.

Estos efectos y externalidades, positivas y negativas, son consideradas como una consecuencia de los modelos aplicados en las décadas anteriores⁴ .

con un planteamiento no exclusivamente agrario” (Ramos y Romero, 1993:18). En 1991 la CEE publica otro documento COM (91) 100. En este documento se plantea un conjunto de reformas de la PAC con el objetivo de anticiparse a la crisis del mundo rural.

En Francia, el Grupo de Seillac (1993) formado por un grupo de académicos, profesionales y políticos publicó un libro donde se plantea un nuevo modelo de relaciones entre el mundo rural y el mundo urbano ...y la necesidad que estas relaciones sean pactadas entre la sociedad, la agricultura y la vida en el espacio rural” (Ramos y Romero, 1993:21).

En España, el documento de la Junta de Andalucía (1993), constituyó uno de los documentos a partir del cual el debate se generaliza. Posteriormente fueron publicados otros artículos. Véase por ejemplo, Carlos Tió (1993), Calatrava Requena (1993), Gómez Orea (1993), Gérard Porte (1993), Ramos, Romero y Ruiz Avilés (1993), Ruiz Avilés et al (1993), Luis Henrique Alonso (1992), entre muchos.

Existen varias publicaciones que agrupan los síntomas de la crisis bajo diversos criterios. Véase por ejemplo las Junta de Andalucía (1993) y Bertrand Hervieu (1994).

⁴ Felisa Ceña (1993) en “El desarrollo rural en sentido amplio” hace un interesante resumen sobre la evolución de las diferentes teorías y estrategias de desarrollo rural. Sobre este tema existen muchas obras; véase por ejemplo John M. Staatz y Carl K. Eicher (1990).

Pero la crisis del mundo rural no es solo el resultado de la aplicación de los modelos de desarrollo económico y rural anteriores. El desarrollo global experimentó transformaciones estructurales a las cuales el mundo rural no consiguió responder con la rapidez y flexibilidad suficientes para acompañar el ritmo del cambio de los sectores secundario y terciario de las economías, ni los procesos de liberalización y desregulación de las economías, a nivel local, nacional e internacional. Asimismo, la sociedad experimentó procesos de organización y concienciación provocando nuevas demandas que el mundo rural y la agricultura no respondieron con nuevas ofertas de bienes y servicios, con nuevas formas de organización y de adaptación al desarrollo global de las sociedades.

A continuación se presentan algunos hechos que fundamentan, aunque parcialmente, lo dicho anteriormente:

— La sociedad exige bienes y servicios, alimentarios y no alimentarios de creciente calidad. Entre ellos: productos no contaminados, infraestructuras y servicios para la práctica de turismo de montaña, parques naturales, campos deportivos, campings, etc. El tejido económico y social rural no respondió con inversiones e iniciativas suficientes para satisfacer esta demanda.

— La liberalización de los mercados impone nuevas formas de competitividad. La competencia en los precios y en la calidad, la creciente estratificación de la demanda, la publicidad, etc, exigen que el productor esté estrechamente vinculado al consumidor, conozca los cambios permanentes de la demanda y sea capaz de ofrecer el producto con las características preferidas por los diferentes tipos de consumidores. El ritmo de los cambios del lado de la demanda son, en general, más rápidos que la respuesta del lado de la oferta⁵.

Estas dinámicas no son solamente el resultado de las diferentes elasticidades de las estructuras productivas de cada sector. Las bases que fundamentaban el tradicional “conservadurismo” del campesino ya no existen en la mayoría del territorio rural⁶. Estos son

⁵ En estos casos, la demanda influencia la oferta a posteriori. El principio de que “la oferta crea su propia demanda” es poco verificable en los bienes y servicios ofrecidos por el mundo rural.

⁶ Los conceptos de “campesino” y de “territorio rural” aplicables en las décadas anteriores, están cada vez más diluidos en gran parte del mundo rural de los países desarrollados.

factores que cada vez poseen menos influencia en los procesos de desarrollo. La modernización de las infraestructuras de comunicaciones, los avances tecnológicos, el aumento del acceso a los servicios públicos (educación, salud, información, etc), han estrechado las diferencias de las condiciones de vida y de trabajo entre el campo y las ciudades. A finales del siglo XX, las diferencias culturales entre la población rural y la urbana son ya poco perceptibles.

El desarrollo de las sociedades ha significado la reducción de la importancia de la agricultura y el de la economía y de la sociedad rural. Actualmente la agricultura representa en muchos países menos del 3-4% del PIB y la población rural es inferior al 5% del conjunto de la población. Además, el grado de vertebración de la sociedad civil en el medio rural es, en general, muy débil. Los patrones de acumulación y los mecanismos de reproducción de las economías están ahora basados en nuevos sectores tales como la producción tecnológica, la electrónica, la informática, los sectores energéticos, los servicios, etc. Según los análisis basados en los paradigmas tradicionales de la economía, la agricultura y el mundo rural, dejaron de ser exportadores de recursos y fuentes de acumulación para el desarrollo y pasaron a constituir un coste para el conjunto de la economía y de la sociedad⁷. Los modelos económicos liberales entienden que las transferencias y subvenciones son costes que las sociedades no deben soportar porque representan la financiación de sectores no competitivos. La economía rural en general, y la agraria en particular, utilizan menos eficientemente los recursos de la economía y por lo tanto, estos recursos deben ser aplicados donde existe un mayor coste de oportunidades para la producción de mayores utilidades para la sociedad⁸.

⁷ La contabilidad de los flujos inter-sectoriales incluye solamente el valor de mercado del circuito de bienes y de servicios. No son contabilizados los efectos y externalidades sociales y medioambientales, positivos y negativos. Los economistas ecológicos, sin negar el mercado, adelantan elementos teóricos y conceptuales importantes para la comprensión de esta nueva forma de evaluar los recursos y el funcionamiento de la economía. Sobre este tema, se puede ver Martínez Alier (1992) y Toledo, V.M. (1988).

⁸ El ejemplo del agua (que es cada vez más un recurso escaso en gran parte de las regiones del planeta), es frecuentemente planteado para demostrar este aspecto. El agua es uno de los recursos más utilizados por la agricultura y es en este sector donde su utilización es menos rentable. Se cuestiona ¿por qué no utilizar el agua en los sectores que la utilizan de forma más rentable, sobre todo cuando existen excedentes agrarios?

En resumen, los síntomas de la crisis del mundo rural reflejan por un lado, la secundarización de la agricultura y del mundo rural en el proceso global de desarrollo y, por otro lado, traducen su lenta adaptación a los cambios globales de la sociedad.

La importancia de la agricultura y del mundo rural no se reflejan solamente a través de los indicadores económicos. El desarrollo de las naciones y de las sociedades contienen elementos no estrictamente económicos. El prestigio de las naciones y el papel de cada gobierno en los organismos internacionales son pagados por los ciudadanos de cada país. Cuando un país se enfrenta a problemas de terrorismo interno o a otro tipo de inestabilidad política, los presupuestos para la defensa y para las instituciones de soberanía no son cuestionados. Paralelamente, para el caso específico del mundo rural y de la agricultura se pueden plantear los ejemplos siguientes:

— El principio de las ventajas competitivas pueden tener lógica y ser un criterio económico importante, pero son pocos los países que están políticamente dispuestos a no poseer ciertos grados de auto-suficiencia alimentaria a cambio de una mayor especialización de su economía.

— El despoblamiento del territorio puede producir consecuencias imprevisibles a largo plazo.

— Los efectos de la alimentación contaminada sobre la salud no están contabilizados.

— La PAC pagó deliberadamente subvenciones a la agricultura para que la CEE ocupara ciertas posiciones en el mercado mundial de algunos alimentos.

Por estas y otras razones, e independientemente del peso de la agricultura en el PIB o del número de votos de la población rural, estos sectores deberían constituir uno de los ejes fundamentales de cualquier política económica y social.

2.2. La necesidad de un plan de desarrollo rural

El mundo rural andaluz posee, con mayor o menor profundidad, los síntomas mencionados anteriormente⁹. El documento de la Jun-

⁹ Existen muchos trabajos que analizan el mundo rural desde varios enfoques. El documento de la Junta de Andalucía (1993), hace, desde una perspectiva fundamentalmente económica, una síntesis de la reciente situación del mundo rural andaluz. Este documento presenta un conjunto de propuestas presentadas en los blo-

ta de Andalucía (1993), propone un conjunto de estrategias que, integradas en un plan de desarrollo rural, podrían contribuir para reducir y/o eliminar dichos problemas.

Las metas finales de un proceso de desarrollo debe centrarse en los ciudadanos, es decir, aumentar los niveles de renta y de bienestar de la mayoría de la población, mejorar las condiciones de vida y de trabajo, y promover un crecimiento económico equilibrado social y territorialmente, sostenible en términos ambientales y económicos.

Este conjunto de objetivos podrán ser total o parcialmente alcanzados y estas medidas podrán ser aplicadas de forma más coherente y sistemática, se existen mecanismos de articulación de los intereses de la sociedad y por medio de un plan que compatibilice las diferentes estrategias. El mercado no siempre es un eficiente asignador de recursos. De igual modo, la ausencia de medidas correctoras produce externalidades y efectos no deseados en la economía y en la sociedad. El plan de desarrollo rural no puede estar aislado de las políticas sectoriales del mismo territorio; de igual forma es necesario que esté compatibilizado con las políticas del Estado y de los países del entorno.

La aplicación de las estrategias necesita que las acciones que poseen implantación sectorial sean compatibles con las acciones horizontales para que actúen de manera complementaria en el territorio. Este elemento es fundamental para la coherencia del conjunto de las acciones y obliga a que los planes globales de desarrollo rural contengan planes sectoriales y horizontales compatibilizados entre sí.

El Plan debe ser un instrumento que intenta armonizar la exigencia de aumentar la competitividad económica con la necesidad de reforzar la cohesión social y territorial y de garantizar mayores niveles de equidad. Estos principios deben concretarse no solo a nivel global sino, siempre que sea posible, a nivel microeconómico y en cada municipio y comarca. Estos principios del desarrollo rural son fundamentales para articular las economías locales con los me-

ques de temas siguientes: (1) Población y recursos humanos; (2) Sistema social y cultural; (3) Actividades económicas; (4) Territorio, recursos naturales y medio ambiente; (5) Poblamiento, núcleos e infraestructuras rurales; y, (6) Instituciones (públicas y privadas) y articulación social.

canismos de reproducción de la economía a escala nacional. Cada vez más es necesario retornar al equilibrio entre los hombres y entre éstos y la naturaleza (el territorio).

3. EL PLAN DE DESARROLLO RURAL DE ANDALUCIA

3.1. Los objetivos del PDRA

El PDRA se enmarca fundamentalmente dentro de una de las actuales líneas de pensamiento¹⁰ sobre el mundo rural y el desarrollo rural. Los cambios exigidos al mundo rural tienen como objetivo central corregir los “problemas” del modelo vigente, transformarlo en más eficiente económicamente y hacerlo políticamente más aceptable.

¹⁰ En los últimos años la mayoría de los trabajos científicos se orientan en tres sentidos principales. De forma muy resumida, se presenta a continuación los elementos fundamentales de cada una de estas tendencias. La primera, pretende fundamentalmente añadir “hipótesis auxiliares” a los modelos vigentes en el sentido de reducir sus efectos y sus externalidades negativas, principalmente sociales y medio ambientales. Esta corriente de pensamiento defiende conceptos y políticas amplias, donde los supuestos de equidad social, sustentabilidad económica y ecológica, cohesión territorial y participación comunitaria, constituyen elementos intrínsecos a los procesos de desarrollo y por lo tanto, los modelos económicos deben integrar políticas y estrategias que logren alcanzar estos objetivos. El desarrollo rural es concebido como un proceso de largo plazo y pretende compatibilizar la modernización y la competitividad de la economía rural con los objetivos sociales y medio ambientales anteriormente mencionados.

La segunda corriente de pensamiento difiere de la primera en su conceptualización sobre el proceso de desarrollo. Considera que los factores no económicos son fundamentales e interpreta el desarrollo como un proceso de cambio social, donde los individuos organizados o no en diversas formas de asociacionismo, constituyen las fuerzas motoras del desarrollo. Se argumenta que las políticas macroeconómicas y sectoriales poseen poca capacidad de determinar el comportamiento de los ciudadanos que son más influenciados por factores políticos, culturales y sociológicos. En términos prácticos, muchos de los autores de esta corriente defienden que el desarrollo debe producirse a nivel local gracias al aprovechamiento de los recursos ociosos.

Finalmente, la tercera defiende nuevos paradigmas en la teoría de desarrollo. Se considera que el mercado y las técnicas contables son insuficientes y no representan la complejidad de las relaciones económicas y sociales. Los economistas-sociólogos ecológicos defienden un modelo económico basado en la valoración de los recursos naturales. La racionalidad del sistema se basa en la maximización de utilidades por unidad de recurso natural utilizado y en la conservación cuantitativa y cualitativa de esos recursos. En términos de desarrollo rural, existen diversas tendencias: En un extremo, la ecológica más “dura” (o “profunda”, o “radical”) que

El PDRA en el capítulo 2, “Las claves del desarrollo del mundo rural andaluz”, establece como metas de desarrollo rural andaluz las siguientes:

- La generación de empleo;
- El aumento del nivel de renta y la mejora de las condiciones de vida de la población;
- Lograr un alto grado de equidad social;
- Propiciar una integración más armónica entre los mundos rural y urbano de Andalucía;

y, añade: “Las metas anteriores sólo serán posibles con la *participación activa de los diferentes agentes económicos y sociales* del mundo rural y deberán alcanzarse teniendo en cuenta las exigencias planteadas por el *desarrollo sostenible*”.

A través de estos objetivos es fácil concluir que los principios de equidad, sustentabilidad, cohesión territorial y participación comunitaria están reflejados en el discurso del PDRA.

3.2. Los ejes y las políticas del PDRA

De una forma esquemática los ejes fundamentales para la transformación del mundo rural deben tener como objetivos:

- La *modernización* de las infraestructuras, de las estructuras, de las tecnologías productivas y de gestión agrarias y no agrarias, y la mejora de los factores de competitividad “sistémica”ⁱⁱ y del funcionamiento institucional, con el objetivo de aumentar la *competitividad* de los sectores productivos del medio rural.

defiende la agricultura casi de tipo tradicional y autárquico con el regreso a las formas de producción intensivas en mano de obra y con la utilización de material biológico “nativo” (en el sentido de originario o no transformado por los avances de la ingeniería genética y basado en los fertilizantes orgánicos y en los métodos biológicos de combate de plagas). Los ecológicos más “blandos” son los que intentan puntos de compromiso entre el proceso de modernización y la conservación de los recursos, tema brevemente referido anteriormente.

No obstante, el PDRA contiene elementos de las diferentes corrientes de pensamiento. El PDRA se basa también en las formas de desarrollo local, sobre todo a través de los grupos L.E.A.D.E.R., proponiéndose, como principal forma de implementación en el territorio la formación de los “Grupos de Desarrollo Rural” (sobre este concepto, véase más adelante).

- El fomento de iniciativas de desarrollo para *reintegrar sectores y territorios* que atraviesan procesos de marginación en los mecanismos de reproducción global de la economía.
- Acciones dirigidas a la preservación del *medio ambiente*.
- Medidas *sociales* y subvenciones para garantizar niveles de actividad y de vida en zonas de difícil reintegración en la economía, es decir, zonas que poseen la tendencia hacia la marginación como resultado de la modernización.

El “PDRA se ordena en torno a tres grandes ejes cada uno de ellos con políticas específicas. Los ejes, las políticas y los presupuestos previstos aparecen en el Cuadro 1.

3.3. Breve análisis del PDRA

El estudio de la asignación de los recursos es una de las formas más efectivas para analizar las prioridades de un plan. El presupuesto para el desarrollo rural de Andalucía prevé un montante anual medio de cerca de 86.893,6 millones de pesetas entre 1994 y 1999. Estamos en presencia de valores que pueden permitir actuaciones con efectos importantes. La perceptibilidad de los efectos depende fundamentalmente del tipo de inversiones que se realicen. Las inversiones a medio y largo plazo, como por ejemplo las inversiones en “formación profesional”, “patrimonio rural y cultural”, “industria”, “forestación”, “turismo”, “medio ambiente”, “infraestructuras” y “equipamientos y servicios colectivos”, suelen tener efectos retrasados y alcanzan de forma directa un reducido número de beneficiarios (con excepción de las inversiones en equipamientos y servicios colectivos). Los valores previstos para estas políticas totalizan cerca del 77% del total. Estas son las inversiones en capital fijo y en la formación del capital humano y “cultural”.

¹¹ Entiéndese como competitividad sistémica, el conjunto de factores globales de competitividad, es decir, los que sobrepasan los límites de las empresas, como por ejemplo, el desarrollo y los costes de las infraestructuras (comunicaciones, regadíos, etc.), las condiciones institucionales (estructura de ocupación de la tierra, papel de la administración, marco jurídico, etc.), los costes financieros, de transporte, entre otros costes no dependientes directamente de la empresa productora de un bien o servicio.

CUADRO 1

Previsión Económica del PDRA
Proyección para el período 1994-1999

	1994-1999 (10 ⁴ de Pts)	% del total
EJE I: MOVILIZACION SOCIAL Y CULTURAL DEL MUNDO RURAL.....	63.403,63	12,2
Políticas:		
• Dinamización social	15.858,30	3,1
• Formación profesional	32.816,50	6,3
• Conservación del patrimonio rural y cultural	14.728,83	2,8
EJE II: DIVERSIFICACION Y MODERNIZACION DE LAS ACTIVIDADES ECONOMICAS	287.599,03	55,2
Políticas:		
• Agraria	101.071,00	19,3
• Industrial	47.320,00	9,1
• Forestal.....	113.494,60	21,8
• Turismo	8.665,19	1,7
• Medio ambiente.....	17.048,24	3,3
EJE III: EQUIDAD TERRITORIAL Y MEJORA DE LA CALIDAD DE VIDA.....	170.358,90	32,7
Políticas:		
• Infraestructuras	37.550,00	7,2
• Equipamientos y servicios colectivos	129.324,90	24,8
• Servicios sociales	3.484,00	0,7
TOTAL	521.361,56	100,0

FUENTE: Plan de Desarrollo Rural de Andalucía 1994-1999, pp. 118.

Las inversiones que benefician directamente a los ciudadanos a corto y medio plazo, como por ejemplo - “agricultura y ganadería”, “equipamientos y servicios colectivos” y “servicios sociales” representan cerca del 45% del presupuesto total. Se puede así deducir que el PDRA tendrá efectos de largo plazo y poco perceptibles a los ciudadanos, a corto plazo. Este aspecto posee un precio político.

El presupuesto asignado al eje de la “modernización y diversificación productiva” representa el 55% del total, lo que significa que este es uno de los elementos más importantes del plan. Solamente tres políticas de “agricultura y ganadería”, “forestal” y

“equipamientos y servicios colectivos” absorben el 66% del presupuesto total. Las políticas “agricultura y ganadería” y “forestal” representan cerca del 41% del presupuesto. Este aspecto es para muchos comentaristas considerado de gran importancia y acierto. Parece existir consenso sobre la importancia del sector agrario en Andalucía y que la agricultura seguirá siendo un elemento básico de la economía rural andaluza”. (Junta de Andalucía, 1993: 7). También hay consenso en que “en el contexto actual, la agricultura no puede por ella sola, seguir garantizando la renta y el empleo tradicionales” Junta de Andalucía, 1993: 5). El PDRA prevé valores bastante reducidos para el fomento de la industria y del turismo rural (no están definidos los significados operacionales de “industria rural” y “turismo rural”). El PDRA no se refiere a la artesanía, que constituye la base económica de algunos pueblos de Andalucía.

Aunque existan acciones relacionadas con el medio ambiente en otras políticas (por ejemplo, política forestal) y posiblemente en “agricultura y ganadería”, el valor destinado específicamente a la política de medio ambiente representa el 3,3% del presupuesto, lo que parece ser bastante reducido.

El valor destinado a la política de formación profesional representa el 6,35 del total previsto. La media de 5.469 millones de pesetas al año es insuficiente para la realización de acciones significativas. Se recuerda que la formación profesional (por ejemplo la formación de empresarios) es uno de los factores considerados más limitantes en Andalucía. La componente I+D aparece dispersa en las diferentes políticas del Plan. No existen propuestas importantes sobre nuevas líneas de investigación que respondan a las necesidades del nuevo tipo de desarrollo rural¹². No existe ninguna actuación para el refuerzo y la capacitación de la red de extensión rural de la Consejería de Agricultura, institución que podría tener un papel fundamental en la divulgación y dinamización de las medidas de aplicación del PDRA.

¹² Los sistemas de I+D están estructurados fundamentalmente para satisfacer las demandas de la agricultura de mercado. Un cambio de modelo de desarrollo rural implica la necesaria adaptación de la investigación, sobre todo considerando la necesidad de incluir los elementos medio ambientales y el aprovechamiento de los sistemas de producción locales. Sobre este tema, véase CIMMYT Economics Staff (1984) y Calatrava (1994).

EL PDRA no se refiere a acciones de integración del sector agrario y de las economías rurales en el conjunto de la economía. El estrechamiento de los vínculos con los sectores agro-industriales y de servicios pertenecientes y/o directamente relacionados con las cadenas de los productos primarios, es uno de los elementos importantes para el desarrollo de los sectores económicos localizados en el medio rural. El valor añadido está crecientemente concentrado en las fases de transformación, de transporte, de comercialización y distribución. Los precios relativos son cada vez más desfavorables a los productores primarios. Podría ser interesante prever en el ámbito del PDRA, un conjunto de acciones que permitan una creciente integración vertical de las actividades primarias. Existen experiencias positivas de la aproximación de los intereses económicos de los productores primarios a través de la organización de cooperativas de segundo y de tercer grados que integran toda o parte de la cadena de los productos. No están previstas políticas de mercado (sistema de información sobre los precios, estudios de mercado, acciones de marketing, etc.).

Gran parte de las actuaciones que permiten la aplicación de las políticas previstas son, en principio, de la responsabilidad y ejecución directa o indirecta de la administración. Es el caso de todas las políticas, con excepción de las relacionadas con el eje de la modernización y diversificación productiva (“agricultura y ganadería”, “industria” y “turismo”). El total del valor presupuestado para esas políticas de aplicación centrada en la administración, representa cerca del 70% del PDRA.

En resumen, se pueden extraer las observaciones siguientes:

- La asignación de recursos privilegia la formación del capital fijo.
- Posiblemente existirán pocos beneficiarios directos a corto plazo.
- No es claro que las acciones de modernización de las infraestructuras y del aparato productivo sean el centro del PDRA.
- Existen conceptos y actuaciones importantes relacionadas con la aplicación de las políticas que no están previstos en el PDRA.
- La administración tendrá una responsabilidad directa muy grande en la ejecución del PDRA.

Los balances a corto-largo plazo y público-privado no parecen estar equilibrados.

3.4. La instrumentalización del PDRA

El documento centra su capítulo 3, "Instrumentación del PDRA", en la forma de organización del sector privado a través de los "Grupos de Desarrollo Rural", por medio de los cuales se pretende ampliar la experiencia de los grupos L.E.A.D.E.R. y, "*se basan en la fórmula del 'parteneriado social', es decir, el establecimiento de un marco conjunto de colaboración 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 del medio rural*", (Junta de Andalucía, 1994: 81). El PDRA desarrolla los aspectos jurídicos, las funciones, el ámbito de actuación, la constitución, el funcionamiento y los programas de actuación de los Grupos de Desarrollo Rural (GDR). En el mismo capítulo, el documento se refiere a las formas de organización a nivel de la Junta de Andalucía para el análisis y seguimiento, ... de los programas de desarrollo rural.

Es en este capítulo donde reside, en mi opinión, las principales lagunas del documento. El documento no se refiere a los criterios territoriales para la aplicación del PDRA. Considerando que las iniciativas privadas partirán principalmente de los "Grupos de Desarrollo Rural", todo indica que la organización de estos "Grupos" será más rápida y dinámica en las zonas no marginadas. ¿Este aspecto no aumentará las diferencias de desarrollo comarcal de Andalucía?

La estrategia de actuación territorial parece ser de gran importancia, sobre todo cuando los objetivos del PDRA no son exclusivamente de crecimiento económico. El dilema sobre los diferentes grados de *concentración - dispersión* del desarrollo y la asignación diferenciada de recursos deberían ser asumidos por las fuerzas políticas de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

El PDRA "intenta conseguir una combinación de políticas, tanto de carácter horizontal como de naturaleza sectorial, que, de acuerdo con las directivas propias de la planificación, permitan multiplicar los efectos positivos que aisladamente podrían obtenerse de las mismas" (Junta de Andalucía, 1994: 33). Este principio no está reflejado en las políticas de aplicación del PDRA ni en el presupuesto. No se consideran acciones de reestructuración y capacitación de los organismos públicos a nivel de comarca y municipios de modo que puedan coordinar mejor los proyectos locales que, en su

conjunto, conforman un plan de desarrollo local donde se reflejen los problemas, las potencialidades y los diversos intereses de la comunidad. Estos planes son complementarios, a nivel local, de las acciones horizontales y de ámbito supra comarcal o municipal. Por ejemplo, conectar la red de carreteras nacionales con carreteras municipales de modo que se evite el aislamiento de los pueblos. ¿Serán los Grupos de Desarrollo Rural, como forma de organización privada, capaces de integrar los diversos intereses locales, sean privados, colectivos o públicos?. ¿No será necesario complementar la iniciativa privada y los Grupos de Desarrollo Rural con una acción de la Administración?

Además de la compatibilización entre las acciones horizontales y verticales, es igualmente importante la compatibilización de las *acciones inter-sectoriales* a los diversos niveles. El desarrollo rural es pluri-disciplinar y por lo tanto, incluye políticas y acciones tuteladas por diferentes organismos de la Administración. Por ejemplo, las políticas de ordenación del territorio, las estrategias de construcción de infraestructuras supra regionales, las políticas de crédito, las acciones en las áreas de la educación y salud, etc. tienen implantación territorial que deben estar coordinadas. El documento PDRA no se refiere a este tema.

Es casi consenso que los programas implantados localmente deben poseer los mecanismos administrativos tan descentralizados cuanto sea posible. Según el documento, el PDRA poseerá mecanismos de decisión y seguimiento muy centralizados, lo que puede obstaculizar la operatividad de los proyectos y dificultar la participación de los intereses locales, sobre todo de las zonas menos dinámicas. En síntesis, sería útil estudiar formas para encontrar nuevos equilibrios entre la *centralización y la descentralización* en el funcionamiento de la administración.

Las formas prácticas de aplicación del PDRA son uno de los aspectos que deberían estar definidos lo más claramente posible. Las instituciones públicas y privadas, los agentes económicos y sociales deben saber cómo, cuándo, dónde y a quién pueden presentar las ideas de desarrollo, los proyectos y las solicitudes de financiación. Las informaciones sobre el PDRA, las oportunidades existentes, las prioridades, etc. deben ser de conocimiento de los interesados. En este sentido, además de las acciones previstas de "información y debate sobre el desarrollo rural, a fin de impulsar la concienciación de todos los que viven en el medio rural sobre

la necesidad de dicho desarrollo y de lo que ello implica en cuanto a cambio social, cultural y económico” (Junta de Andalucía, 1994: 37), es importante que las acciones de información sean dirigidas a los aspectos prácticos sobre las formas de aplicación del PDRA.

En este ámbito, el diseño de metodologías de formulación, evaluación y seguimiento de las propuestas de proyectos es una de las acciones organizativas necesarias en la fase de pre-implementación del PDRA. En esta línea de acción, es también importante que sean definidos los criterios y los requisitos de evaluación y priorización de los proyectos para que la asignación de recursos sea realizada con criterios objetivos para garantizar las metas del PDRA.

3. CONCLUSIONES

El PDRA contiene en su filosofía los principios y supuestos que actualmente constituyen el núcleo del debate sobre el mundo rural. Los objetivos y las políticas del PDRA contemplan en lo fundamental, los principios de equidad social y territorial, de la sustentabilidad y de la participación de la población. Los presupuestos, dejan clara la prioridad de la agricultura. No está claro que la modernización de las estructuras y de las tecnologías productivas constituyan uno de los ejes centrales del PDRA. La diversidad de las actividades rurales son planteadas como forma de garantizar el incremento de las rentas de la población rural. El PDRA procura compatibilizar la necesidad de la modernización con las acciones que tienen como objetivo garantizar mayores niveles de cohesión territorial y social y con las acciones que pretenden conservar el medio ambiente y la utilización sostenible de los recursos naturales. En este sentido, se puede decir que el PDRA es progresista y está enmarcado dentro de las actuales corrientes de pensamiento sobre el desarrollo rural.

No obstante, existen en la opinión del autor, ajustes importantes que hacer, sobre todo en las áreas del medio ambiente, en el sistema I+D y en la formación profesional. Las inversiones con efectos a largo plazo y con un menor número de beneficiarios directos, y las políticas que requieren una mayor intervención y responsabilidad de la administración, son priorizadas en la asignación de los recursos. Estos aspectos pueden tener costes políticos elevados y encontrar dificultades de compatibilización con las políticas macroeconómicas cada vez más liberalizadoras.

El PDRA contiene lagunas importantes sobre las estrategias y sobre las formas de su aplicación. La coordinación inter-sectorial y con las políticas macroeconómicas, los grados de concentración-dispersión de los recursos en el territorio, los niveles de centralización y descentralización administrativa y la compatibilización de las acciones horizontales y verticales, son algunos de los aspectos que necesitan clarificación para permitir la aplicación fluida y transparente de las políticas propuestas.

Para la implementación del PDRA, es importante que los aspectos institucionales y administrativos sean claros y transparentes; especialmente la delimitación de responsabilidades verticales y horizontales en la Administración y los procedimientos que los agentes económicos y sociales deben seguir para canalizar los proyectos, las solicitudes de asesoramiento, etc.

El PDRA puede ser un documento de base para la negociación y para un pacto de consenso entre las fuerzas políticas, económicas y sociales de Andalucía. El proceso de negociación puede ser fundamental para conseguir mayores equilibrios entre las diferentes políticas del PDRA.

Para terminar y como síntesis, se puede afirmar que existen recursos, que hay una base conceptual y objetivos que pueden ser consensuados, y que existen iniciativas administrativas y privadas que permiten la implantación de un nuevo tipo de desarrollo rural para la región.

BIBLIOGRAFIA

- ALONSO, Luis Henrique (1992) - "Un viaje hacia la cara de la modernización. Notas a propósito de dos estudios modélicos sobre desarrollo regional" - *Nación Andaluza*, Nº 4, pp. 17-26.
- CALATRAVA REQUENA, Javier (1994) - "Actividad Agraria y Sustentabilidad en el Desarrollo Rural: El Papel de la Investigación/Extensión con Enfoque Sistemico" - Conferencia en el curso "Hacia un Nuevo Sistema Rural", Universidad Antonio Machado, Baeza, septiembre de 1994.
- CALATRAVA REQUENA, Javier (1993) - "Los objetivos en los procesos de desarrollo rural: Problemática ligada a la definición, formulación y medida de bienestar social a nivel local" - *El Desarrollo Rural Andaluz a las Puertas del Siglo XXI*, Sevilla: Junta de Andalucía, Consejería de Agricultura y Pesca.

- CEE - *El futuro del mundo rural*, Bruselas: COM (88) 501.
- CEE - *Evolución y futuro de la PAC*, Bruselas: COM (91) 100.
- CEÑA, Felisa (1993) - "El desarrollo rural en sentido amplio" - *El Desarrollo Rural Andaluz a las Puertas del Siglo XXI*, Sevilla: Junta de Andalucía, Consejería de Agricultura y Pesca.
- CIMMYT Economics Staff (1984) - "The Farming Systems Perspective and Farmer Participation in the Development of Appropriate Technology" - *Agricultural Development in the Third World*, Edited by Carl K. Eicher and John M. Staatz, London: The Johns Hopkins University Press.
- COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA (1991) - *Evolución y futuro de la PAC* - Bruselas: CEE, COM (91) 100.
- COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA (1988) - *El futuro del mundo rural* - Bruselas: CEE, COM (88) 501.
- GOMEZ OREA, Domingo (1993) - "Articulación y equilibrio territorial" - *El Desarrollo Rural Andaluz a las Puertas del Siglo XXI*, Sevilla: Junta de Andalucía, Consejería de Agricultura y Pesca.
- GRUPO DE SEILLAC (1993) - *Le Petit Livre Terre. Agriculture, société et territoires* - Paris: Ed. Foundation pour le progrès de l'homme.
- HERVIEU, Bertrand (1993) - *Les champs du futur* - Paris: Éditions François Bourin.
- JUNTA DE ANDALUCIA (1994) - *Plan de Desarrollo Rural de Andalucía* - Sevilla, Junta de Andalucía, Consejería de Agricultura y Pesca. Mecanografiado.
- JUNTA DE ANDALUCIA (1993) - *Bases para un Plan de Desarrollo Rural Andaluz* - Sevilla, Junta de Andalucía, Consejería de Agricultura y Pesca.
- JUNTA DE ANDALUCIA (1987) - *Programa Andaluz de Desarrollo Económico, 1987 - 1990* - Sevilla, Junta de Andalucía.
- JUNTA DE ANDALUCIA (1990) - *Bases para la Ordenación del Territorio de Andalucía* - Sevilla, Junta de Andalucía, Consejería de Obras Públicas y Transportes, Centro de Estudios Territoriales y Urbanos.
- MARTINEZ ALIER, J. (1992) - "Ecología y pobreza: Una crítica al Informe Brundtland" - SENILLOSA, I. (ed): *Pobreza, desarrollo y medio ambiente*, Barcelona: Intermón-Deriva, pp. 37-59.
- PORTE, Gerard (1993) - "Organización Institucional y Financiera del Desarrollo Rural en Francia" - *El Desarrollo Rural Andaluz a las Puertas del Siglo XXI*, Sevilla: Junta de Andalucía, Consejería de Agricultura y Pesca.
- RAMOS, Eduardo y ROMERO, José Juan (1993) - "La crisis del modelo de crecimiento y las nuevas funciones del mundo rural" - *El Desarrollo Rural Andaluz a las Puertas del Siglo XXI*, Sevilla: Junta de Andalucía, Consejería de Agricultura y Pesca.
- RAMOS, Eduardo, ROMERO, José Juan y RUIZ AVILES, Pedro (1993) -

- “El debate sobre el futuro del mundo rural andaluz: el Documento de Bases” - *Revista de Estudios Regionales*, Nº 35, pp. 183-202.
- RUIZ AVILES, Pedro et al (1993) - “La interacción agricultura - turismo - medio ambiente en el desarrollo rural” - *El Boletín*, M.A.P.A., Nº 9, pp. 38-43.
- STAATZ, John M. y EICHER, Carl K. (1990) - “Las ideas sobre el desarrollo agrícola dentro de su perspectiva histórica” - *Desarrollo agrícola en el Tercer Mundo*, México: Fondo de Cultura Económica, pp. 11-43.
- TIO SARALEGUI, Carlos (1993) - “Panorama de la Iniciativa Estatal para el Desarrollo del Mundo Rural” - *El Desarrollo Rural Andaluz a las Puertas del Siglo XXI*, Sevilla: Junta de Andalucía, Consejería de Agricultura y Pesca.
- TOLEDO, V. M. (1988) - “La sociedad rural, los campesinos y la cuestión ecológica” - en Jorge Zepeda, ed. *Las Sociedades Rurales Hoy*, Conacyt: El Colegio de Michoacan.

25. LAS AGRICULTURAS PRODUCTIVAS: UNA VISION CRITICA DEL REGADIO ANDALUZ

M.^a José PRADOS

Departamento de Geografía Humana
Universidad de Sevilla

RESUMEN:

El objetivo central de estas páginas es el de revisar la situación actual del regadío andaluz, y conocer las líneas directoras de las políticas agrarias en materia de regadíos. En primer lugar se lleva a cabo un repaso de la agricultura regada, describiendo algunas de sus notas más características y poniendo de manifiesto sus problemas y carencias más relevantes. A continuación se analizan las actuaciones del Gobierno Autónomo al objeto de constatar si la transformación en regadío constituye aún el punto central de la reforma de las estructuras agrarias, tal y como ha ocurrido durante la segunda mitad de este siglo, y cual ha sido el sentido de las transformaciones llevadas a cabo por la Administración Autónoma. En lo que respecta al conjunto de directrices y reglamentos que configuran la Política Agraria en la Unión Europea, se analizan también las repercusiones que determinados aspectos de la Política Agraria Comunitaria tienen, o puedan tener, sobre los regadíos mediterráneos en general, y los andaluces en particular.

1. INTRODUCCION

El regadío es una de las técnicas de cultivo con mayor tradición y más necesarias dentro de la agricultura mediterránea, como respuesta al déficit hídrico que la caracteriza. La adopción del riego supone la optimización de unas condiciones climáticas en las que las limitaciones térmicas o de insolación se encuentran prácticamente ausentes. Es por ello que el regadío se asocia a la idea de una mayor diversifi-

cación productiva y a un incremento notable en el rendimiento de los cultivos, así como a una mayor demanda de mano de obra. Esta visión productivista de la transformación en regadío, explica el que una parte sustancial de la inversión pública realizada en algunos países de la cuenca mediterránea para la reforma de las estructuras agrarias se haya destinado a la creación de nuevos regadíos, caso de Italia o España. En nuestro país, los resultados de la actuación pública en la creación de nuevos regadíos han supuesto un aumento en la extensión de las tierras regadas y su localización en zonas donde el regadío había tenido hasta entonces una presencia poco relevante, como resultado de lo cual hoy se riegan cerca de dos millones de hectáreas más que en los años cuarenta, y éstas se encuentran concentradas en las cuencas del Ebro, Guadalquivir y Guadiana.

La agricultura regada constituye un subsector estratégico dentro del sector agrario andaluz en particular, y también en el conjunto del Estado. Prueba de ello son factores tan diversos como la relación superficies regadas-contribución del regadío a la P.F.A., las posiciones en cabeza que dentro de la exportación nacional ocupan productos agrícolas cultivados en regadío y en especial los de la cuenca mediterránea —como hortalizas, olivar o cítricos—, o la inversión —tanto pública, como en menor medida privada— realizada en la transformación de los secanos a lo largo de las tres últimas décadas. El regadío se configura, a la vez que como factor determinante de la producción agrícola en las regiones mediterráneas, como una apuesta por el desarrollo económico y social de las áreas en las que tiene lugar. A una mayor demanda de mano de obra empleada en la agricultura se unen otros hechos, como son el desarrollo de tecnologías específicas para la optimización de la infraestructura y sistemas de riego, o para la potenciación de las condiciones naturales que maximicen la productividad de determinados cultivos o aceleren su desarrollo fenológico; incremento del parque de maquinaria agrícola cada vez más especializada; transformación agroindustrial; desarrollo de canales de comercialización nacionales y exportadores; etc.

Sin embargo, no todo son ventajas. La transformación industrial de los productos cultivados en los regadíos andaluces sigue siendo la asignatura pendiente del limitado tejido industrial de la región; la demanda de mano de obra sólo crece allí donde la transformación en riego va acompañada de una alteración de los hábitos productivos del secano; y el desarrollo tecnológico asociado al regadío no suele ser propio, sino que los avances técnicos son la ma-

yor parte de las veces importados desde otros lugares donde se ha constatado su eficacia. A todo ello se unen las repercusiones medioambientales ante las que la opinión pública está cada día más sensibilizada. Regadíos productivos y agricultura intensiva son dos ideas asociadas, y a las que siempre se relaciona con las repercusiones que la actividad agraria tiene sobre el uso y calidad de los suelos y recursos hídricos. La polémica desatada por la puesta en marcha de trasvases de agua hacia cuencas deficitarias una vez aprobado el Plan Hidrológico Nacional, y las manifestaciones de agricultores y grupos ecologistas, han reavivado la situación de carencia que sufren los regadíos y el impacto medioambiental que dichos trasvases tienen sobre las cuencas implicadas; en otras ocasiones la polémica acerca de las repercusiones medioambientales de la agricultura de regadío ha estado en la salinización de las aguas subterráneas de las que se abastecen los regadíos del Campo de Dalías, o la contaminación de las aguas de Doñana por la actuación de los cultivadores de fresa onubenses o de los arroceros.

En todo caso no cabe rehuir la afirmación inicial, en relación a la consideración del regadío como un subsector estratégico dentro del conjunto de la agricultura andaluza. La política de creación de zonas regables es la responsable directa de la expansión del regadío en Andalucía; desde 1950 el ritmo de crecimiento de la superficie regada ha pasado de 2.000 has./año a 10.000 has./año, localizadas fundamentalmente en el Valle del Guadalquivir, donde hasta entonces el regadío había tenido una escasa representación espacial. La constitución de la Comunidad Autónoma andaluza con la transferencia de competencias en materia de agricultura, la incorporación de nuestro país al Mercado Común y las directrices fijadas por la P.A.C., o la firma de los acuerdos del G.A.T.T., son hechos decisivos en la configuración actual y perspectivas futuras de los regadíos andaluces.

2. LOS RASGOS DEFINITORIOS DEL REGADÍO ANDALUZ

En 1992 en Andalucía se riegan 508.750 has., sobre una superficie regable ligeramente más elevada de 524.204 has.; para esa misma fecha la superficie cultivada en regadío alcanza las 726.934 has., lo que representa un 17% sobre el total andaluz (Consejería de Agricultura y Pesca, 1994 -a). La extensión del regadío es cuantificada en distinta medida por otras fuentes estadísticas: en 1986 el

Instituto Andaluz de Reforma Agraria en el *Estudio Hidrológico de Andalucía* calculaba 572.865 has. de regadíos tanto públicos como privados (López Ontiveros A., 1989); el *Anuario de Estadística Agraria* referente a 1988 ofrece una cifra de 682.184 has. regadas; y por último, la propia Consejería de Agricultura estima 616.600 has. de regadíos en el *Atlas Agrario y Pesquero de Andalucía*. Estas diferencias en la estimación de las superficies regadas suponen un porcentaje significativo sobre la superficie regada en las fuentes mencionadas —oscila entre un 23% y un 30%—, y son un hecho continuado que no puede atribuirse a posibles cambios en la extensión del regadío entre campañas, o a la imposibilidad metodológica-técnica en la medición de las superficies regadas.

La disparidad en las estimaciones de la superficie regable-regada, y de éstas respecto a las tierras con aprovechamiento en riego, puede explicarse por la existencia de situaciones diversas dentro del regadío: tierras que no cuentan con la infraestructura necesaria para ser consideradas regadíos, riegos permanentes no autorizados, explotaciones que se riegan ocasionalmente en años secos, riegos de apoyo a determinados cultivos, etc., y de las que periódicamente se tiene noticia a partir de las quejas de las comunidades de regantes porque, a su juicio, los consumos de agua de riego son superiores a los permitidos en determinadas cuencas, o también de las denuncias de grupos ecologistas que critican la escasa atención que las Confederaciones Hidrográficas prestan a la actuación de los regantes, especialmente cuando las extracciones de aguas llegan a limitar el caudal ecológico de los ríos o la calidad de las aguas subterráneas.

Estas extracciones irregulares guardan una estrecha relación con la procedencia de las aguas, y también con el sistema de riego más extendido en el regadío andaluz. Algo más de dos tercios de las tierras regadas los son con aguas procedentes de cauces superficiales, y sólo el 28% restante se beneficia de aguas subterráneas (Cuadro 1). En cuanto a los sistemas de riego, el 78% de las explotaciones con tierras —casi la mitad de las tierras regadas— se riegan por gravedad, mientras que sólo el 17% de las explotaciones emplea sistemas de riego localizado (Consejería de Agricultura y Pesca, 1994). Este sistema permite optimizar el consumo de agua y adecuarlo a las necesidades del cultivo en cada momento, por lo que su empleo en el 80% las explotaciones con un tamaño inferior a las 3 has. de superficie regable puede dar idea del grado de intensificación productiva de la mayor parte de las pequeñas explotaciones, fundamentalmente de las localizadas en el litoral. Por último, el riego por aspersión está presente en el 8% de las explotaciones

CUADRO 1

**Superficie regada en Andalucía según
procedencia del agua y sistemas de riego (Has.)**

Procedencia del agua		Sistema de riego	
Aguas superficiales	364.218	Gravedad	285.733
		Aspersión	123.808
Aguas subterráneas.....	144.532	Localizado.....	92.000
		OTROS	7.209
TOTAL	508.750	508.750

FUENTE: *Anuario de Estadísticas Agrarias y Pesqueras*, 1994
(tomado del *Censo Agrario*, 1989).
Elaboración propia.

de mayor extensión — de hecho, la cuarta parte de las tierras regadas lo son por aspersión —, lo que viene a poner de manifiesto el progresivo abandono de este sistema en el regadío andaluz y su sustitución por sistemas de riego más eficaces como el goteo, allí donde las condiciones de abastecimiento hidráulico y el carácter de la actividad agrícola lo permiten. El importante volumen de agua que abastece a los regadíos en la región — un 74% según el Atlas Agrario y Pesquero de Andalucía — frente a los avances detectados en la reducción del consumo por la vía de sistemas de riego localizado y en la mejora de la infraestructura de riego, permiten aventurar en un futuro una repercusión favorable sobre el ahorro de agua en los regadíos actualmente existentes.

Los paisajes regados andaluces muestran una clara dicotomía entre los regadíos del interior y los costeros. La práctica totalidad de los primeros se localizan en la Cuenca del Guadalquivir y lo son por aguas superficiales, donde la provincia de Sevilla con 223.090 has. presenta la mayor superficie regada de toda Andalucía, y un porcentaje de ocupación en riego del 24% que es superior en siete puntos a la media regional (Cuadro 2). Con unas superficies regadas similares les siguen los regadíos de Granada, Jaén y Córdoba; de estas tres provincias, sólo Granada presenta porcentajes de ocupación en riego superiores a la media regional, mientras que en Jaén y sobre todo en Córdoba, el peso de los secanos resta protagonismo a la extensión alcanzada por el regadío. La Cuenca del Guadalquivir es, en consecuencia, donde se riegan las mayores extensiones y donde el regadío con aguas superficiales es claramente dominante, concentrado en primer lugar en la amplia Vega del Gua-

CUADRO 2

Distribución provincial de la Superficie regada en Andalucía en 1992 (Has.)

Superficie regada		% sobre la sup. total cultivada	
Sevilla	233.099	24%	Sevilla
Granada	107.856	24%	Almería
Jaén	107.255	18%	Granada
Córdoba	91.433	16%	Cádiz
Almería	62.035	15%	Jaén
Málaga	54.424	15%	Malaga
Cádiz	52.828	13%	Huelva
Huelva	28.013	12%	Córdoba

FUENTE: *Anuario de Estadísticas Agrarias y Pesqueras*, 1994.
Elaboración propia.

dalquivir y muy secundariamente en sus afluentes, y en las cuencas del Guadalete y Barbate, ya en la provincia de Cádiz.

Los regadíos costeros son, claro está, los del litoral mediterráneo —Almería, Málaga y también la costa granadina de Motril-Salobreña—, y atlántico con Cádiz y Huelva. Frente a los regadíos del interior, aquí es comparativamente destacable la presencia de riegos con aguas subterráneas como los del Entorno de Doñana y Campo de Dalías, caracterizados por su dinamicidad y especialización productiva al tiempo que por el impacto que ejerce la actividad agrícola sobre los recursos hídricos. No por ello dejan de estar ausentes los riegos superficiales o de abastecimiento mixto siempre que la regulación del caudal de los ríos y la extensión de los valles lo permiten: las cuencas del Guadiaro, Guadalhorce, en las cabeceras del Guadalfeo y Adra, y en el Valle del Almanzora. A escala provincial destaca el peso que el regadío tiene en tierras almerienses, donde el porcentaje de tierras regadas con respecto al total de tierras de cultivo en la provincia es, al igual que en Sevilla, el más importante de la región (Cuadro 2). Le siguen Málaga y Cádiz con unas superficies regadas superiores a las 50.000 has. y una ocupación sobre las tierras cultivadas ligeramente inferior a la media regional, y en último lugar Huelva con la menor superficie regada de toda Andalucía.

Sin embargo, el mapa de localización del regadío andaluz presenta un carácter más físico que ceñido a las divisiones administrativas. El regadío ha estado siempre presente allí donde las con-

diciones del medio natural y los avances técnicos lo han permitido. La técnica del riego se empleaba en época romana y se reafirma durante la dominación musulmana, gracias a la derivación de aguas desde los cursos superficiales hasta las huertas de la costa sur-mediterránea. El protagonismo de la técnica del riego en la mitad oriental de la región encuentra su explicación en razones de índole físico, económicas e histórico-culturales, y entronca con la tradición de los regadíos levantinos (Box Amorós M., 1992). El mayor peso superficial que el regadío tiene actualmente en la Depresión del Guadalquivir es un hecho relativamente reciente, derivado de la decidida intervención pública en la creación de nuevos regadíos resultado de la aplicación de las leyes de colonización y puesta en riego de la década de 1940. El desarrollo efectivo del regadío en la Cuenca del Guadalquivir guarda relación, además de con la limitada extensión de los regadíos pre-existentes, con otras causas como la disponibilidad de agua para riego y el desarrollo técnico para hacer posible su explotación, o la aptitud de los suelos para el regadío, o la resolución de cuestiones sociales mediante la colonización de las tierras transformadas (Prados Velasco M. J., 1994 -a).

En lo que respecta a los aprovechamientos de las tierras regadas, algo más de dos tercios de esa superficie regada se dedica a cultivos herbáceos que son claramente dominantes en la Cuenca del Guadalquivir, allí donde la intervención pública es la causa que explica el marcado protagonismo del regadío. Precisamente en esa zona y en paralelo a la explotación de las nuevas tierras regadas, los cultivos industriales adquieren un fuerte peso hasta el punto de relegar a un segundo plano a los cereales, pero sobre todo a los cultivos industriales tan importantes en los regadíos del litoral mediterráneo a finales del siglo XIX. También dentro de los cultivos herbáceos merecen ser destacadas las hortalizas, que han pasado de ser cultivos característicos en los ruedos a constituirse en una especialización productiva, sobre todo, en los regadíos del litoral atlántico y mediterráneo (Prados Velasco M. J., 1994 -a). Los cultivos permanentes tienen una importancia porcentual menor, con algo menos de un tercio de la superficie cultivada en regadío. Al igual que para el caso de las hortalizas, han pasado de estar presentes en las huertas a ser una especialización productiva subregional, hecho claro en el olivar jiennense, y en cierta medida también en los cítricos.

2.1. El protagonismo de los cultivos industriales y las hortalizas frescas

Del casi medio millar de hectáreas ocupadas en 1992 por cultivos herbáceos, los industriales representan el 43% (Cuadro 3). Las tres cuartas partes de los cultivos industriales del regadío andaluz se localizan en las Vegas de Córdoba y Sevilla, y entre los que predominan el algodón, remolacha azucarera y girasol; por el contrario, los cultivos industriales tradicionales como la caña de azúcar, el tabaco, o las hilazas, han desaparecido prácticamente de los regadíos de las costas de Granada y Málaga (Cuadro 4). Esta situación es resultado de los cambios en la ocupación del regadío andaluz iniciados a mediados de la década de 1950. La decidida intervención pública en la transformación de tierras en regadío dio lugar, además de a un aumento en la extensión de las superficies regadas, a la adopción de cultivos nuevos que acabarán siendo dominantes en la dedicación de estos regadíos. Este es el caso del cultivo del algodón y de la remolacha azucarera, que apoyándose en la instalación de fábricas de primera transformación en las Vegas de Córdoba y Sevilla, acabarán con el peso tradicional que entre los cultivos industriales andaluces tenían los del litoral mediterráneo (Prados Velasco M. J., 1994 -a).

La importancia que los cultivos industriales tienen en los regadíos públicos del Valle del Guadalquivir ha llevado a hablar del “*dispendio del regadío*”, por la relación inversa que existe entre la superficie dedicada y la demanda de mano de obra de unos cultivos fuertemente mecanizados. Las necesidades de mano de obra de los cultivos industriales son claramente inferiores a las de las hortalizas

CUADRO 3

Superficies de cultivos herbáceos y leñosos en riego en 1992 (HAS.)

Cultivos herbáceos		Cultivos leñosos	
Industriales.....	214.463	Olivar	112.984
Hortícolas y flores	113.092	Cítricos.....	42.773
Cereales	103.405	Frutales No cítricos....	35.677
Otros	65.793	Otros	5.547

Fuente: *Anuario de Estadísticas Agrarias y Pesqueras*, 1994.
Elaboración propia.

CUADRO 4

**Superficies ocupadas por cultivos industriales
y hortalizas y flores en regadío en 1992 (Has.)**

Cultivos industriales		Hortalizas y flores	
Sevilla.....	115.163	Almería	35.239
Córdoba.....	45.261	Granada.....	17.686
Cádiz	29.667	Cádiz.....	12.197
Jaén	12.065	Málaga	11.975
Málaga.....	5.393	Sevilla	10.686
Granada.....	4.603	Huelva.....	10.076
Huelva.....	2.311	Córdoba	8.710
Almería	—	Jaén.....	6.523

FUENTE: *Anuario de Estadísticas Agrarias y Pesqueras*, 1994.
Elaboración propia.

y plantas ornamentales, con una demanda media estimada en los regadíos del Valle del Guadalquivir de 25 jornales por hectárea, y que en el caso del algodón se incrementa a 45 jornales/hectárea (Verde Casanova J. E., 1994). Este carácter extensivo en el empleo de mano de obra contrasta abiertamente con los consumos de agua, que en cultivos como el algodón o el maíz se estima entre 4.000 y 6.000 m³/ha. —o el arroz con una demanda de 15.500 m³/ha.—, y que permiten calificar de intensivos a estos cultivos por el consumo de agua en comparación con la remolacha azucarera o el girasol —entre 1.500-3.000 m³/ha.— (Prados Velasco M. J., 1994 -b). La presencia dominante de cultivos intensivos en consumo de agua en la Cuenca del Guadalquivir, donde el *Plan Hidrológico Nacional* estima un déficit hídrico de 600 hm³ anuales, choca abiertamente con las condiciones actuales de disponibilidad de agua y condiciones de explotación: el prolongado período de sequía que se inicia en la década de 1980, la regulación hiperanual de los embalses de mayor capacidad existentes en la Cuenca, la obsolescencia de una parte importante de la infraestructura de riego, la importancia del riego por gravedad y un consumo a veces excesivo en relación a las necesidades de los cultivos, etc. Todo ello obliga a una mayor racionalización en la asignación de agua y a concienciar a los regantes del carácter finito del recurso.

En todo caso, la presencia mayoritaria de cultivos mecanizados en los regadíos públicos defrauda las expectativas depositadas con su creación en relación a la demanda de mayores niveles de empleo agrícola, expectativas que sólo podrían cumplirse con una mayor presencia de cultivos con un mayor grado de dependencia de mano de obra. Pese a que en los últimos años se detectan indicios de intensificación productiva en la Cuenca del Guadalquivir ligados a la instalación de invernaderos, introducción de sistemas de riego localizado y cultivos de hortalizas y flores, la principal dedicación sigue siendo la de los cultivos industriales. El marco dibujado tras la incorporación de España de la Comunidad Europea y las sucesivas reformas de la política agraria plantean la necesidad de diseñar nuevas estrategias productivas, agroindustriales y de comercialización agraria. Precisamente el reto más inmediato al que deben hacer frente los regadíos de la Depresión del Guadalquivir es el de la capitalización de las explotaciones y un mayor dinamismo empresarial, que sea capaz de responder con agilidad a la demanda actual de los mercados internacionales en el sector de frutas y hortalizas, y para lo que cuenta con unas condiciones de producción comparativamente envidiables.

Y es que frente al predominio superficial de los cultivos industriales, los cultivos hortícolas se sitúan a la cabeza por el valor de sus producciones y el empleo generado. En la actualidad, y pese a estar presentes en el conjunto del regadío andaluz, resultan claramente destacadas en los regadíos costeros almerienses, donde su superficie es de un 82%, o en Huelva con el 63% (Cuadro 4). En 1992 la producción de hortalizas alcanzó los 3.500.000 tm., lo que se traduce en una contribución a la Producción Final Agraria regional de un 30,2%, casi el doble de la media europea en el sector de hortalizas, y en la que destaca el litoral almeriense, con 1.300.000 tm., y las comarcas de Motril-Salobreña y costa noroccidental de Cádiz con cerca de un millón de toneladas (Consejería de Agricultura y Pesca, 1994 -a). El 90% de la producción andaluza de hortalizas se comercializa para su consumo en fresco (Consejería de Agricultura, 1993), aprovechando las ventajas comparativas de las comarcas productoras en relación a sus condiciones climáticas frente a otras zonas productoras de Europa y el forzado de los cultivos. La demanda de mano de obra está en relación directa con el tipo de cultivo —los forzados demandan más jornales por hectárea cultivada que los cultivos al aire libre—, y con el cultivo en sí. En la Cuenca del Sur los cultivos de flores y plantas ornamentales son los

que demandan una mayor cantidad de jornales por hectárea cultivada —433 jornales por hectárea—, seguidos a distancia por las hortalizas al aire libre —291 jornales por hectárea—, y los cultivos protegidos —58 jornales por hectárea— (Verde Casanova J. E., 1994). El predominio que las hortalizas y plantas ornamentales tienen en los regadíos litorales conduce a una concentración en la demanda de empleo estacional en las comarcas agrarias costeras alejadas de la transformación pública, y donde el regadío va ligado a cultivos intensivos en densidad de plantación, rendimiento y consumo de agua.

La intensificación del cultivo de hortalizas en las costas andaluzas también tiene, sin embargo, consecuencias negativas para el medio ambiente, como son los consumos de agua —pese a la importancia que aquí tienen los sistemas de riego localizado— y las derivadas de un uso a veces excesivo de fertilizantes y pesticidas, e incluso sobre la calidad de los productos. Ideas nuevas como la producción de hortalizas ecológicas pueden ser la solución para zonas sobreexplotadas, además de una forma de dar respuesta a la demanda de productos de calidad, que cada vez es más fuerte en los mercados del norte de Europa. Otra consecuencia ligada a la concentración de la producción para su venta como producto en fresco es la competencia de mercados también competitivos del norte de África, y la política adoptada hasta hace poco por la Unión Europea con respecto a ellos. Con todo, esta situación pone de manifiesto las carencias en el tejido industrial andaluz en el sector de la agroalimentación: pese a que se han logrado algunos avances en el sector de envasados o en el de producción de concentrados, la industria agroalimentaria andaluza debe diversificar el destino de la producción hortícola hacia, por ejemplo, el sector de conservas al natural o de productos hidrofiliados.

2.2. El reajuste de las orientaciones productivas clásicas del regadío andaluz

El resto de las orientaciones productivas como los cultivos permanentes tienen una importancia secundaria desde el punto de vista superficial —representan el 27% de la superficie regada en 1991— y en parte también productiva. En 1992 la superficie ocupada por cultivos permanentes era ligeramente inferior a las 200.000 has., siendo el olivar la dedicación principal entre los cultivos leñosos en

CUADRO 5

Superficies ocupadas por cultivos leñosos en riego en 1992 (Has.)

Olivar	Cítricos	Frutales no cítricos	Otros
112.984	42.773	35.677	5.547

FUENTE: *Anuario de Estadísticas Agrarias y Pesqueras*, 1994.

riego (Cuadro 5). La especialización del regadío andaluz hacia el olivar en riego ha sido constante, como demuestra el que en 1935 el 72% de la superficie cultivada de forma permanente se encontrase dedicada a olivar en riego (Prados Velasco M. J., 1994 -a). No obstante, y al tiempo que el olivar ha ido perdiendo importancia, ha aumentado el protagonismo de su cultivo en el regadío de Jaén. Las Vegas de Jaén concentran el 59% de la dedicación regional, y el olivar ocupa el 98% de la superficie provincial dedicada a leñosas (Consejería de Agricultura y Pesca, 1994 -a). En la actualidad, las superficies de olivar en regadío se encuentran prácticamente estabilizadas, si bien en los últimos años se detecta una renovación de las plantaciones existentes, como prueban las 8.500 has. de nuevas plantaciones registradas en Jaén (Consejería de Agricultura y Pesca, 1993). Esta especialización productiva tradicional del regadío jiennense, junto al interés que comienzan a apuntar otras zonas productoras de olivar, es resultado directo de los mayores rendimientos de su cultivo en riego —poco más de dos tercios de la productividad del cultivo en secano—, y a su vez ha originado un proceso de reconversión de las explotaciones de olivar mediante la introducción de modernos sistemas de riego localizado. Prácticamente la totalidad de la producción de olivar se destina a las almazaras, sometidas también en los últimos años a un proceso de renovación tecnológica que las haga más eficaces, al tiempo que menos contaminantes en la eliminación de los alperchines.

Las plantaciones de frutales, aunque presentes en el conjunto del regadío andaluz, también son el resultado de la especialización de algunas comarcas. La superficie dedicada a frutales en la campaña de 1992 ha sido de unas 80.000 has., de las que el 55% corresponde a los cítricos: éstos son claramente destacados en la Vega de Sevilla, valles del litoral de Málaga y algunas zonas de cultivo en

Huelva —Entorno de Doñana y plantaciones más recientes en la comarca del Andévalo—, con una superficie total a la que se deben más de dos tercios de la producción andaluza (Consejería de Agricultura y Pesca, 1994 -a). Entre las orientaciones dominantes estarían la producción de naranjas en la Vega de Sevilla y comarca del Litoral en Huelva, y de limón en el Valle del Guadalhorce. La demanda de mano de obra registrada en las explotaciones de cítricos es la más alta del sector agrícola tras los cultivos bajo plástico de hortalizas y plantas ornamentales, y oscila entre los 74 jornales por hectárea en la Cuenca Sur y los 55 jornales/ha. del Valle del Guadalquivir (Verde Casanova J. E., 1994). El destino de la producción es fundamentalmente la venta del producto en fresco, de la que un 13% se destina a la exportación (Consejería de Agricultura y Pesca, 1993), lo que de nuevo lleva a denunciar el escaso desarrollo de la industria agroalimentaria en la región. En 1992 el 17% de la producción de cítricos se destinó a concentrados de naranja y limón, porcentaje que si bien es superior al presentado por las hortalizas, está lejos de optimizar su capacidad productiva e incluso de intentar paliar el problema de los excedentes estructurales que, por ejemplo, padece la producción de limones malagueños.

Por último, entre otras orientaciones menos relevantes en el regadío andaluz estarían los cereales, que han pasado de tener un peso importante en el conjunto del regadío andaluz, a ser progresivamente abandonados allí donde sus producciones no resultan competitivas. En 1935 el 47% de la superficie dedicada a cultivos herbáceos la ocupaban los cereales, destacando claramente el trigo en los regadíos menos productivos del interior de Granada o Almería, si bien y desde mediados de la década de 1950 su presencia es también destacada en el Valle del Guadalquivir (Prados Velasco M. J., 1994 -b). En la década de 1970 se aprecia ya la caída del trigo y su sustitución por otros cereales para pienso como maíz, cebada y avena, al tiempo que destaca como plenamente consolidada el área de monocultivo arrocerero del regadío sevillano. En cuanto a los frutales no cítricos, se aprecia una clara especialización en las dedicaciones más exóticas del litoral mediterráneo —aguacates, chirimoyos—, y el avance del melocotón como un ejemplo de capitalización en las explotaciones privadas en riego de la Cuenca Baja del Guadalquivir. Por último, y pese a la escasa importancia que hoy en día tiene la vid en riego, resulta llamativa su marcada

concentración en el regadío de la comarca almeriense de Ohanes, resultado de la especialización productiva hacia la uva de mesa.

3. EL INSTITUTO ANDALUZ DE REFORMA AGRARIA Y SU ACTUACION EN LA MEJORA Y TRANSFORMACION DEL REGADIO

La política estatal de creación de zonas regables es la responsable directa del crecimiento de la superficie regada en Andalucía, y de la concentración de nuevos regadíos en el Valle del Guadalquivir. A principios de este siglo las superficies regadas se encuentran estabilizadas en torno a las 200.000 has., estabilidad que ha de entenderse tanto en lo que se refiere al mantenimiento de unas superficies regadas idénticas a las ofrecidas por las estadísticas decimonónicas, como también por la reafirmación de esos regadíos a través de la consolidación de los riegos eventuales en permanentes (Prados Velasco M. J., 1994 -a). Otra nota característica del regadío andaluz es su acusada concentración al Este de la región, donde las tierras regadas representan por entonces el 90% del total regional, y entre las que la provincia de Granada, con sus más de 100.000 has., le corresponde el 55% de las tierras regadas en Andalucía. En franco contraste con las provincias orientales, el regadío es prácticamente irrelevante en el Valle Bético, con tan sólo 18.500 has. regadas. La reiterada inclusión de importantes superficies del Valle del Guadalquivir en la planificación hidrológica del primer tercio de siglo vendrá a poner de manifiesto la escasa entidad del regadío de la Baja Andalucía, al tiempo que apunta cual será la línea directriz de la transformación pública en riego a partir de la década de 1940.

Y es que, desde mediados de este siglo, la creación de nuevos regadíos constituye el bloque central de la reforma de las estructuras agrarias, objetivo que va a continuar además a diferente ritmo y con objetivos diversos hasta la década de 1980. En 1954 la superficie regada en Andalucía se encontraba próxima a las 300.000 has., algo superior a la registrada para el primer tercio de siglo, mientras que tres décadas más tarde los regadíos alcanzan ya las 650.000 hectáreas. Este crecimiento se traduce en 2.000 nuevas hectáreas anuales durante el primer tercio de siglo, que pasan a más de 11.000 has. por año entre 1954 y 1984, con lo que en sólo tres décadas se logra duplicar la superficie regada.

CUADRO 6

Declaraciones de interés Nacional en Andalucía en aplicación de las Leyes de 1939, 1949 y 1973, y superficies proyectadas (Has.)

Cuencas	Declaración	Superficie total	Util para riego
<i>GUADALQUIVIR</i>			
Genil	25-11-1940	4.662	—
Salado	25-11-1940	1.475	—
Marismas	25-11-1940	11.362	—
Guadalcaçin	19-12-1947	12.323	11.372
Viar	14-05-1948	14.249	11.848
Rumblar	14-05-1948	6.705	6.250
Vegas Medias	15-06-1951	6.579	4.863
Vegas Altas	15-06-1951	3.441	3.025
Vegas Bajas	15-06-1951	4.505	—
Guadalén	17-08-1951	1.083	824
Cacín	11-01-1952	10.074	5.605
Bembézar	25-06-1954	17.400	17.437
Bajo Guadalquivir	25-02-1955	74.400	25.719
Guadalentín	15-02-1962	11.440	5.800
Guadalmena	27-02-1964	8.640	2.710
Maruanas	18-01-1968	2.280	1.940
Bornos	16-01-1969	2.185	2.089
Bajo Guadalete	16-08-1969	5.824	—
Almonte-Marismas	06-05-1971	45.950	23.598
Costa Noroeste de Cádiz	21-07-1973	9.000	8.500
Genil-Cabra	25-01-1974	44.085	37.010
Salado Arjona	09-08-1974	4.500	4.500
V.G. y Rblar	02-04-1976	25.976	25.976
Barbate	24-09-1982	20.000	18.000
Mengíbar	28-05-1982	4.380	4.380
<i>SUR</i>			
Dalías	24-06-1941	14.180	12.564
Campo Níjar	07-11-1952	1.835	1.713
Motril-Salobreña	20-02-1953	3.340	1.898
Llanos Antequera	23-03-1956	3.383	—
Guadalhorce	27-04-1956	19.920	21.621
El Saltador	31-05-1961	2.794	2.594
El Higueral	28-11-1964	737	560
Los Güiraos	24-12-1964	230	200
Guadarranque	31-03-1966	9.404	5.892
Guaro	09-03-1984	12.000	8.900
Cuevas de Alanzora	08-06-1984	7.785	6.250
<i>GUADIANA</i>			
Chanzas	24-09-1984	21.500	13.500

FUENTE: Prados Velasco M.J., 1994-a.
Elaboración propia.

La intervención estatal se cifra en la declaración de treinta y siete nuevas zonas regables en la región, con una superficie total proyectada de 450.000 has. de las que más de tres cuartas partes se consideraban regables (Cuadro 6). La creación de nuevos regadíos viene a romper el emplazamiento de los riegos tradicionales, dado que veintiocho zonas con el 78% de la superficie total afectada en la región se localizan en la Cuenca de Guadalquivir. Entre las razones que pueden argumentarse como justificadoras de esta situación estarían la limitada extensión del regadío existente en esta parte de la región, tanto más cuanto la disponibilidad de cursos de agua y la capacidad técnica permiten la explotación de sus caudales para el riego; la existencia de grandes áreas de secano o sin aprovechamiento agrícola, como ha sido el caso de las Marismas del Guadalquivir, objeto de una de las declaraciones más ambiciosas de todo el país; la buena aptitud de los suelos; y, por último, la pretendida resolución de problemas sociales como punto central de la política de colonización agraria de la post-guerra.

En franco contraste con el carácter de la intervención pública en la Cuenca del Guadalquivir, en la Cuenca del Sur y para el mismo período (1954-1984) las declaraciones de nuevas zonas regables han sido menos importantes en número y no tan ambiciosas en las superficies afectadas. En este sentido puede afirmarse que las actuaciones han estado dirigidas a reforzar los regadíos existentes, allí donde las condiciones del medio físico y las disponibilidades hídricas lo han permitido. Estas actuaciones han consistido, en primer lugar, en la creación de nuevas zonas en provincias donde su presencia era menor, y segundo, en completar la explotación en riego donde esta técnica estaba fuertemente asentada. El caso de las comarcas el litoral almeriense ejemplifica de forma clara la primera situación, en parte porque la superficie regada en ellas era la más reducida del sector oriental, y en parte por la existencia de recursos hídricos sin explotar, como las aguas subterráneas del Campo de Dalías. Dentro del segundo tipo de actuaciones puede mencionarse la intervención meramente simbólica en el regadío granadino, objeto de una única declaración para la transformación de 3.000 has. en el litoral. En último lugar, la Cuenca del Guadiana ha sido objeto de una única declaración durante todo este proceso, como consecuencia de su escasa representación espacial en Andalucía.

3.1. Una década de política de riegos para Andalucía

La constitución del Estado de las Autonomías y la transferencia de amplias competencias en materia de reforma y desarrollo agrario, abre un nuevo campo de actuación para la agricultura de regadío. A partir de ese momento, el Instituto Andaluz de Reforma Agraria reemplaza al IRYDA como organismo competente en la actuación pública sobre el regadío andaluz, y la Ley de Reforma Agraria de Andalucía es el marco legislativo en el que se apoya dicha intervención.

A grandes rasgos puede hablarse de una racionalización de las transformaciones de nuevos regadíos, que quedan relegadas a un segundo plano debido a una mayor concienciación del carácter finito de los recursos, y el cuestionamiento del destino futuro de la producción agrícola del regadío. La década de 1980 inaugura un período prolongado de años secos, en los que se empieza a hablar de la generosidad en la asignación de aguas a las nuevas zonas regables con independencia del tipo de cultivo dominante, y de que en algunas ocasiones se permite el riego de las explotaciones no transformadas vecinas de algunas de estas zonas. En lo que se refiere a la orientación y destino de la producción agrícola, la entrada de España en la Comunidad Europea ha estado precedida de un cierto "impasse", mientras que más adelante ha sido la propia Política Agraria Comunitaria y sus reformas las responsables de generar la incertidumbre entre los agricultores de regadío, que manifiestan desconocer el camino a seguir.

A partir de ahora la Administración Pública andaluza apuesta por la recuperación de los riegos tradicionales y la mejora en las condiciones de explotación de los recursos hidráulicos disponibles. Así lo expresa, de hecho, la propia Ley de Reforma Agraria en su Exposición de Motivos, que se constituye en el nuevo marco legislativo para las actuaciones en materia de mejora de regadíos, estén o no situados en Comarcas de Reforma Agraria (Ley 8/1984). La labor llevada a cabo por el I.A.R.A. en materia de riegos, y más adelante desde la Dirección General de Actuaciones Estructurales y Desarrollo Rural de la Consejería de Agricultura, va a estar dirigida a varios frentes. En primer lugar, se efectúan trabajos de mejora de regadíos en determinadas comarcas, fundamentalmente para la modernización de riegos tradicionales, aunque también se incluyen regadíos públicos; en segundo lugar y siguiendo los dictados de la Ley de Reforma Agraria, se procede a la creación de nuevos regadíos; por último y a caballo entre los dos tipos de intervenciones anteriores, se encuentra la ejecución y culminación de las transforma-

ciones de zonas regables “de interés nacional”, declaradas en virtud de la legislación anterior.

CUADRO 7

ACTUACIONES DEL I.A.R.A. EN MATERIA DE RIEGOS (1984-1994)

1. Actuaciones promovidas por el I.A.R.A.

1.1 Comarcas de mejora de regadíos

	C.M.R.	Aprobación	Sup.Afectadas (Has.)	Inversión (Mill/pts)
Almería	Andarax.....	03-02-88	8.844	6.291,5
	Almanzora.....	26-07-88	22.560	13.318,2
	Poniente.....	13-03-90	18.277	2.719,0
Granada.....	Guadix.....	14-10-87	18.309	2.011,8
	Baza-Huércar	25-07-89	15.332	—
	Contraviesa.....	27-02-90	1.576	2.293,4
Málaga	Axarquía.....	27-07-88	1.461	2.087,0
	Guaro-Peri.....	19-02-90	674	505,0
Jaén	Vadorodrigo	08-04-88	307	54,8

1.2 Zonas declaradas de interés general de la C.A.

	D.I.G.C.A.	Aprobación	Sup.Afectadas (Has)	Inversión (Mill/pts)
Jaén	Donadio.....	18-12-86	2.505	1.030,4
	Guarrizas.....	15-01-93	4.480	—
	Vilches	21-12-93	2.500	—
Cádiz.....	Final Guad.....	10-12-86	3.350	2.719,2
	Villamartín	15-01-91	3.304	—
Sevilla	Los Humosos	28-05-86	2.514	2.202,2
	Río Corbones	01-08-89	3.424	—
Huelva.....	Valdemaría	03-06-87	1.075	—
	Corumbel	02-05-90	1.306	—
Granada.....	Baza-Huércar	27-07-89	7.680	—
Córdoba	Palma del Río.....	17-05-88	3.070	—

2. Actuaciones del I.A.R.A. en zonas regables

	Zonas regables	Sup. Afectadas (Has)	Inversión (Mill/pts)
Almería	Cuevas de Almanzora	3.412	4.778,0
	Campo de Dalías	11.416	726,6
Cádiz.....	Costa Noroeste	3.296,9	1.445,6
Granada.....	Motril-Salobreña	530	507,1
Huelva.....	Chanzas	17.940	17.706,1
	Almonte-Marismas	—	17.706,1
Jaén	Mengibar	—	118,0
Sevilla	Bajo Guadalquivir	3.000	556,8

FUENTE: *Consejería de Agricultura y Pesca*, 1994-b.
Elaboración propia.

En lo que se refiere al primer gran grupo de actuaciones, la intervención pública llevada a cabo desde la propia Comunidad Autónoma entre 1984 y 1994 afecta a una superficie de 87.340 has., con una inversión aprobada a diciembre de 1991 de 30.000 millones de pesetas (Cuadro 7). Del protagonismo de este grupo de actuaciones sirve de muestra el que concentran el 71% de la superficie total promovida por el I.A.R.A. y el 83% de la inversión aprobada. Frente a la concentración de las transformaciones en la Cuenca del Guadalquivir como nota característica de la intervención pública en la segunda mitad de este siglo, la Administración andaluza apuesta de manera decidida por las actuaciones en la parte oriental de la región, actuaciones destinadas de forma exclusiva a la recuperación de los regadíos tradicionales tan importantes a principios de siglo. En conjunto, en estos diez años se han declarado un total de nueve "*Comarcas de Mejora de Regadíos*" concentradas de forma exclusiva en la mitad oriental de Andalucía. Por número de declaraciones y en orden de extensión estaría la provincia de Almería, con tres comarcas y una superficie afectada de 50.000 has.; en segundo lugar Granada, con idéntico número de declaraciones y 35.000 has. de superficie; Málaga con dos comarcas y poco más de dos mil hectáreas; y Jaén con una única declaración para una superficie menor. Las obras que se llevan a cabo en el regadío de esas comarcas persiguen, principalmente, la mejora de las captaciones y red de transporte del agua y la implantación de sistemas de riego localizado en áreas de riegos tradicionales, sin que ello haya supuesto en ningún caso un aumento en los volúmenes extraídos (Consejería de Agricultura y Pesca, 1994 -b). En este sentido puede afirmarse que la actuación del I.A.R.A. ha estado dirigida a optimizar los recursos hídricos ya explotados en áreas caracterizadas por problemas serios de disponibilidad de agua. Es por ello que dentro de las *Comarcas de Mejora de Regadíos* se incluyen zonas regables de iniciativa estatal que son igualmente objeto de obras de mejora, como es el caso de la Comarca del Poniente almeriense en la que se sitúa la zona del Campo de Dalías, y la del Almanzora con las zonas de El Saltador, El Higueral y Los Guiraos.

El segundo gran grupo de actuaciones promovidas por el I.A.R.A. lo constituyen las declaraciones de "*Zonas de Interés General de la Comunidad Autónoma*", en virtud de lo dispuesto en la Ley de Reforma Agraria Andaluza (Ley 8/1984). La intervención pública afecta a una superficie de 35.000 has. con una inversión aprobada a finales de 1991 de 6.000 millones de pesetas,

lo que supone respectivamente el 29% de las superficies intervenidas y el 17% del gasto efectuado. En este caso, las nuevas zonas regables son exclusivas de la zona occidental de la región; las declaraciones corresponden a las provincias de Jaén, con tres nuevas zonas y una superficie de 9.500 has.; las de Cádiz, Sevilla y Huelva, con dos declaraciones cada una y cuyas superficies totales giran en torno a las seis mil hectáreas en los dos primeros casos, y de poco más de dos mil hectáreas en Huelva; y Córdoba, con una única zona de interés general. Esta concentración en la mitad occidental de la región se ve sólo interrumpida por la creación de una zona regable en la comarca de Baza-Huércar, si bien las 7.680 has. proyectadas de nuevos regadíos representan un tercio de la superficie total afectada en la comarca de mejora de regadíos a la que pertenece.

La intervención pública ha sido dominante en las provincias orientales, y en zonas con problemas en la disponibilidad de aguas para riego y condiciones de la infraestructura de suministro. Esto viene a poner de manifiesto el interés de la Administración Autónoma por mejorar los regadíos tradicionales, tan importantes desde el punto de vista territorial y productivo en la agricultura de principios de siglo y que, de acuerdo con los nuevos dictados de la Política Agraria Comunitaria, constituyen una pieza clave para el desarrollo rural de estas comarcas (Comisión de las Comunidades Europeas, 1991). Algunas de estas actuaciones tienen lugar en comarcas demográficamente deprimidas —Guadix, Baza-Huércar—, por lo que la mejora y creación de regadíos a partir de la actuación pública puede contribuir a la recuperación de población en los municipios enclavados en ellas, como así ha sucedido en las poblaciones del Bajo Almanzora o el Poniente almeriense alentados por las transformaciones en regadío.

Mientras tanto, la Cuenca del Guadalquivir concentra la totalidad de la intervención pública en la creación de nuevos regadíos, con lo que parece que se quiere dar por cerrado el mapa del regadío público andaluz. Dicha concentración constata la caída del modelo de extensión territorial y extensificación productiva del regadío bético, y para el que necesariamente se han de volver a plantear cuestiones todavía pendientes; aquí se proponen como temas más inmediatos la modernización de la infraestructura de riego para lograr una reducción el consumo de agua por hectárea, y en segundo lugar un reajuste de la asignación de caudales en función de las orientaciones productivas dominantes.

Y es que no todo el regadío mejorable se encuadra dentro de los riegos tradicionales de la parte oriental de Andalucía, ni tampoco todo el regadío que queda por hacer es el de dar continuidad a los de las Vegas de Jaén, Córdoba y Sevilla. En cuanto a la primera de las cuestiones, la infraestructura de riego en la Cuenca del Guadalquivir presenta unas condiciones bastante deficientes y registra pérdidas notables por la rotura de las canalizaciones o por tratarse las más de las veces de conducciones a cielo abierto. Hasta ahora, las actuaciones en zonas regables se han limitado a las almerienses por los problemas ya conocidos de disponibilidad y/o salinización de aguas subterráneas. Sin embargo, en la Cuenca del Guadalquivir existen zonas de transformación reciente cuyas redes y sistemas de riego han quedado obsoletos, áreas que no disponen de agua suficiente para satisfacer la demanda de los cultivos, y donde es preciso que la Administración pública lidere y coordine las actuaciones necesarias para lograr una reducción en los consumos y asegurar el abastecimiento de los regadíos. En relación a esta segunda cuestión, hay que seguir trabajando en la reserva de caudales, ya sea por la vía de los trasvases entre cuencas a raíz de la puesta en marcha del *Plan Hidrológico Nacional* —que tanta polémica están generando—, como con actuaciones parciales destinadas a la creación de pequeños regadíos fuera del eje central de las actuaciones públicas en la Cuenca del Guadalquivir.

Para terminar, otro tipo de actuaciones que también han sido importantes en estos diez años son las intervenciones llevadas a cabo por el I.A.R.A. junto a organismos de la Administración Central, como el propio I.R.Y.D.A., Ministerio de Obras Públicas, o la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, y en los que en ocasiones ha intervenido la iniciativa privada (Consejería de Agricultura y Pesca, 1994 -). A diferencia de los trabajos anteriores, y de la transformación en riego de fincas propiedad del Instituto, estos trabajos no han sido promovidos por la Administración Autónoma, sino que forman parte de los proyectos no concluidos de algunas zonas regables nacionales. El capítulo más importante de actuaciones es el de la transformación de sectores comprendidos en la declaración original y que no han sido ejecutados, y la finalización de otras obras incluidas en el Plan Coordinado de Obras: construcción de balsas, mejora de la red de caminos, edificación de naves para maquinaria, almacenes, etc. En total se ha intervenido sobre una superficie de

40.000 has., de las que más de la mitad corresponden a la transformación de la zona Costa Noroeste de Cádiz (sector V) y a la zona regable del Chanzas en la provincia de Huelva. La inversión aprobada a diciembre de 1991 es de 19.000 millones de pesetas, correspondiente al 52% del costo total de la transformación (Consejería de Agricultura y Pesca, 1994 -). Dentro de estas actuaciones el segundo gran capítulo de gastos es el destinado a la mejora y acondicionamiento de la infraestructura de riego en las zonas regables de Cuevas de Almanzora y Bajo Guadalquivir, con el que se ha actuado sobre una superficie de 6.000 has. que ha supuesto un costo total de 5.000 millones de pesetas, financiados íntegramente por el I.A.R.A. Por último estarían un conjunto de actuaciones bastante diversas como son la ejecución de la red viaria, nivelación de suelos, naves y almacenes ..., repartidas en zonas de Jaén, Huelva y Cádiz.

4. CONSIDERACIONES FINALES

La incorporación de nuestro país a la Comunidad Europea dos años después de la transferencia de competencias en materia agraria por el Gobierno Central, dibuja un nuevo marco de actuación y gestión para la agricultura de riego. Si bien es cierto que la Política Agraria Comunitaria no se ha ocupado de realizar ninguna regulación específica de carácter regional para la agricultura mediterránea, ni sectorial en los que se refiere a la agricultura de riego (Cruz Villalón J., 1993), este otro marco tiene repercusiones claras sobre la agricultura andaluza de regadío.

En un primer momento las tendencias en política agraria han estado dirigidas hacia dos aspectos clave. De una parte, se intenta lograr la contención de los gastos ocasionados por los excedentes de producción, que se habían visto alentados —además de por la propia inercia de la actividad agraria— por las subvenciones comunitarias, junto al sostenimiento económico de las explotaciones familiares mediante la concesión de ayudas directas a las rentas de los agricultores. De otra, las medidas estructurales están fundamentalmente dirigidas hacia la extensificación productiva, al fomento de la retirada de tierras de la producción, al impulso de actividades económicas alternativas a la propia actividad agraria, y hacia la jubilación anticipada de agricultores. Los resultados de este conjunto

de medidas han sido desiguales, como muestra el que sigan produciéndose excedentes en determinadas orientaciones, o la escasa aceptación que tienen entre los agricultores las medidas estructurales dirigidas a la extensificación (Viladomiu Canela L., 1994).

El eje central de las nuevas propuestas formuladas desde Bruselas lo constituye el interés por lograr un control efectivo de la producción agraria y la apuesta decidida por la integración de la actividad agraria en el desarrollo del medio rural (García Azcárate T., 1994). Con respecto al primer objetivo, se insiste en la necesidad de regular los excedentes de producción y diseñar una nueva estructura para las Organizaciones Comunes de Mercado, de manera que sea posible lograr una reducción en los gastos ocasionados por dichos excedentes y garantizar la competitividad de la producción agraria europea frente a países terceros. El desarrollo rural se plantea como una nueva forma de desarrollo económico de estas áreas que, lejos de estar supeditado a la producción agraria, potencia otras actividades que están siendo productivas a raíz de las demandas que unas sociedades cada vez más urbanizadas plantean a estos espacios —valores naturales, turismo, silvicultura, etc.—; con ello se persigue el mantenimiento de la población rural y consolidar la economía de estas áreas, tarea en la que se compromete de forma decisiva a los activos agrarios con el desarrollo de actividades alternativas a la agricultura.

La agricultura andaluza de regadío se encuentra condicionada por las nuevas estrategias comunitarias. En lo que se refiere a las medidas dirigidas a la extensificación productiva, hay que hacer notar que chocan abiertamente con la idea favorable al aumento del regadío, idea que continúa siendo muy importante en las exigencias de los agricultores. La escasa repercusión —por no decir nula— que los costos de la transformación en riego han tenido sobre la economía de las explotaciones beneficiadas, junto a la creencia todavía extendida de que el regadío equivale a una mayor producción y un aumento en los ingresos, explican la insistencia con la que los agricultores demandan una extensión de las superficies regadas y unas dotaciones de agua acordes con sus demandas. La fuerte expansión del regadío en los últimos treinta años unido a otros factores de orden económico sobre el destino de la producción agraria, o medioambiental como los consumos de agua y el impacto de la agricultura intensiva, obligan a plantear un ritmo más pausado en la actuación pública al tiempo que se ha de concienciar a los agricultores de los costos de todo tipo que a corto y medio plazo tiene la

creación de nuevos regadíos, e incluso la explotación de algunos de los existentes.

Los regadíos andaluces tienen que hacer frente a limitaciones serias en la disponibilidad y empleo de agua de riego, lo que obliga a prestar atención preferente a la regulación de embalses y acuíferos, y a la renovación de la infraestructura de riego y la modernización en los sistemas de asignación de agua. En cuanto a la primera de las cuestiones, el *Plan Hidrológico Nacional* defiende un reparto más equitativo del agua a partir de una política de trasvases entre cuencas y dentro de ellas de las áreas con excedente a las deficitarias, y apuesta por el mantenimiento y la recuperación de las grandes obras hidráulicas. En Andalucía sólo la Cuenca del Guadiana presenta una situación excedentaria, mientras que la Cuenca del Sur y la del Guadalquivir tienen un déficit hídrico estimado respectivamente en 225 hm³ y 600 hm³ anuales. A la política de trasvases hay que unir la renovación de la infraestructura hidráulica, tema en el que ya se viene trabajando desde la Comunidad Autónoma para la recuperación de los regadíos tradicionales. Sin embargo y como ya se apuntó con anterioridad, las zonas de regables también precisan de atención por parte de la Administración pública en lo referente a la renovación de la red de transporte de agua, y también en el establecimiento de sistemas de asignación de agua de riego más modernos y mejor adecuados a las necesidades de los cultivos.

La creación de nuevas áreas de regadíos debe quedar relegada a un segundo plano tras la consolidación de los riegos existentes, tal y como ya sucediera a principios de siglo con la transformación de los riegos eventuales en permanentes. Ahora bien, de esa consolidación habrá que hacer partícipes a los regantes responsabilizándoles del consumo y calidad de las aguas, y de la orientación económica y social de las explotaciones de regadío. La relación entre consumos de agua de riego ajustados, producción de calidad —con un doble sentido, racionalidad en el empleo de insumos y sobre el propio producto— y mano de obra empleada, debe ser el modelo a seguir por los regadíos andaluces. Una vez finalizada la etapa de transformación a ultranza de nuevos regadíos, los trabajos de recuperación de los regadíos existentes deben primar aquellas áreas más dinámicas y competitivas tras la reforma de la Política Agraria Comunitaria y la firma de los acuerdos del GATT. Si bien es cierto que la reforma no plantea restricciones directas a la producción de hortalizas y frutas como principales apuestas de nuestros regadíos, los acuerdos del GATT van a traducirse a medio plazo en una dis-

minución de las subvenciones a la exportación y en la reducción de los derechos de aduana para algunos de estos productos (Tío C., 1994). Con todo, la agricultura andaluza debe centrar su producción en el sector de frutas y hortalizas, para lo que cuenta con unas condiciones de producción comparativamente ventajosas a nivel europeo. Ello no significa que aquí se defienda a ultranza la potenciación de los regadíos más productivos, sino más bien se reconoce que éstos reúnen mejores condiciones de partida para la adaptación a las nuevas exigencias planteadas sobre estos espacios. La consecución de mayores producciones como objetivo último de la transformación en riego ha de ser reemplazada por una explotación de los recursos disponibles adecuada a criterios de racionalidad medioambiental y socioeconómica, la búsqueda de unos mayores niveles de calidad en aquellas orientaciones productivas que puedan ser competitivas en los mercados internacionales, y una apuesta por la integración del regadío con otros sectores como el de la industria de transformación y la promoción agroalimentaria. Del replanteamiento de los objetivos asignados al regadío depende en buena parte la competitividad futura de la agricultura andaluza.

BIBLIOGRAFIA

- BOX AMOROS, M. (1992): "El regadío medieval en España: época árabe y conquista cristiana", en A. Gil Olcina y A. Morales Gil (eds.) *Hitos Históricos de los Regadíos Españoles*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid, pp. 49-89.
- Comisión de las Comunidades Europeas (1991): *Evolución y Futuro de la PAC -Documento de Reflexión de la Comisión*. COM (91) final. Bruselas, dieciocho páginas.
- Consejería de Agricultura y Pesca
(1992): *Atlas Agrario y Pesquero de Andalucía*. Junta de Andalucía. Sevilla (2 vols.).
- (1993): *Anuario de Estadísticas Agrarias y Pesqueras*. Andalucía 1991. Servicio de Estudios y Estadísticas. Sevilla.
- (1994): -a) *Anuario de Estadísticas Agrarias y Pesqueras. Andalucía 1992*. Cortesía del Servicio de Estudios y Estadísticas. Sevilla, en prensa
- (1994): -b) *Planificación de Infraestructuras en el Período 1985-1993*. Cortesía del Servicio de Infraestructuras Agrarias. Sevilla, ejemplar multicopiado.
- CRUZ VILLALON, J. (1993): "El futuro de las agriculturas del Sur de Europa", en *Agriculturas y Políticas Agrarias en el Sur de Europa*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid, págs. 517-537.

- GARCIA AZCARATE, T. (1994): "Presente y futuro de los regadíos españoles. Una contribución desde Bruselas", en *Actas del Symposium Nacional Presente y Futuro de los Regadíos Españoles* (volumen de ponencias). Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente / Colegio Oficial de Ingenieros Agrónomos de Centro y Canarias. Madrid, sin paginar (2 volúmenes).
- Ley 8/1984, de 3 de julio, "de Reforma Agraria Andaluza". *Boletín Oficial del Estado*, 13-VIII-1984.
- LOPEZ ONTIVEROS, A. (1989): "Agua y regadío en Andalucía: situación actual y perspectivas", en *Los paisajes del Agua*. Libro Jubilar dedicado al profesor D. Antonio López Gómez. Valencia- Alicante, pp. 151-163.
- Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente (1993): *Plan Hidrológico Nacional*. Secretaría de Estado para las Políticas del Agua y el Medio Ambiente. Madrid.
- PRADOS VELASCO, M. J. (1994):
- a) *Política de Riegos en Andalucía (1860-1994)*. Instituto de Desarrollo Regional. Sevilla.
 - b) *Teledetección y Agricultura. Aplicación Metodológica de Imágenes Espaciales a la Agricultura Mediterránea de Regadío*. Colección Tesis Doctorales de la Universidad de Sevilla. ETD Micropublicaciones, S. L. Barcelona.
- TIO, C. (1994): "La Política Agraria Común y los nuevos regadíos", en *Actas del Symposium Nacional Presente y Futuro de los Regadíos Españoles* (volumen de ponencias). Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente / Colegio Oficial de Ingenieros Agrónomos de Centro y Canarias. Madrid, sin paginar (2 volúmenes).
- VERDE CASANOVA, J. E. (1994): "Estimación del empleo agrario directo en los regadíos españoles y distribución por cuencas hidrográficas; empleos por Hm³", en *Actas del Symposium Nacional Presente y Futuro de los Regadíos Españoles* (volumen de comunicaciones). Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente / Colegio Oficial de Ingenieros Agrónomos de Centro y Canarias. Madrid, sin paginar (2 volúmenes).
- VILADOMIU CANELA, L. (1994): "Diez años de reforma de la Política Agraria Comunitaria", en *Agricultura y Sociedad* n° 70. Madrid, pags. 9-31.

26. APLICABILIDAD DE LA PAC EN LA GANADERIA EXTENSIVA ANDALUZA

Rocío SILVA PEREZ
Dpto. de Geografía Humana
Universidad de Sevilla

RESUMEN:

Este trabajo pretende poner de manifiesto las consecuencias socio-económicas, territoriales y medioambientales que se pudieran derivar de la aplicación de los programas comunitarios en las áreas marginales de la Europa mediterránea, así como las circunstancias que condicionan la escasa aplicabilidad de algunos de estos programas. El estudio se ha centrado en un subsector (la ganadería extensiva) y un territorio (Andalucía). Tras realizar una descripción de transformaciones experimentadas por el mapa ganadero andaluz a partir de los años sesenta, se procede al análisis de los resultados de la aplicación y de las condiciones de aplicabilidad de los programas europeos en las comarcas ganaderas de carácter extensivo. De este estudio se concluye que muchos programas de la PAC no son aplicables en zonas como las analizadas, ni resultan ser los más apropiados para resolver su problemática socio-económica y territorial específica.

1. CONSIDERACIONES PREVIAS

El problema presupuestario generado por la financiación de los excedentes productivos, unido a los desequilibrios territoriales y medioambientales acentuados por la política productivista habilitada en los años sesenta y la tendencia a la liberalización de los mercados agrarios decretada en la *Ronda Uruguay* del GATT, han llevado a que la Política Agraria Comunitaria actual (en adelante

PAC) dedique un apoyo especial a las agriculturas y ganaderías extensivas e introduzca una serie de «penalizaciones» a las agriculturas más intensivas: disminución de los precios de garantía, cuotas de producción, limitaciones en el acceso a determinados programas, etc.

Partiendo de estas consideraciones, este trabajo pretende analizar la aplicación y la aplicabilidad de la política agraria de la Unión Europea en las áreas en las que se asienta la ganadería extensiva andaluza, con la intención de que pueda servir de referencia para evaluar la incidencia de los programas comunitarios en las zonas marginales de la Europa mediterránea.

Como punto de partida, hemos de señalar que cuando en la Comunidad se habla de especies ganaderas extensivas se piensa en las ganaderías del Norte de Europa, y no siempre en las de las regiones mediterráneas. El resultado es la aplicación de los mismos programas a situaciones diferentes, lo que plantea un problema de partida pues no significa lo mismo *extensivo* en el Norte de Europa que en las regiones mediterráneas, entre ellas Andalucía. Así, el vacuno de leche, que constituye una producción extensiva en las regiones de la Europa atlántica, se explota en Andalucía en régimen intensivo y, con frecuencia, constituye una producción industrial. En cambio, el porcino, que es considerado por la PAC como una producción industrial, se explota en algunos casos en Andalucía de forma extensiva a través de la montanera del cerdo ibérico. Estas matizaciones resultan de trascendental importancia a la hora de evaluar las posibilidades de aplicación de los mismos programas en regiones diferentes. Así, por ejemplo, la adaptación de los sistemas intensivos hacia sistemas extensivos en los que el ganado se alimenta, básicamente, de los recursos producidos en la propia explotación —que figura entre las estrategias adoptadas por los ganaderos del Norte de Europa para mantener la rentabilidad de sus explotaciones en presencia de las cuotas lecheras (CASTILLO QUERO, M, 1992)— no es posible en Andalucía, donde no existen praderas naturales que garanticen la alimentación del ganado de una forma continuada y donde la producción de forrajes resulta más costosa debido a los mayores precios de los abonos y de la energía¹. En lo que se refiere al porcino, su

¹ Cultivar una hectárea de alfalfa no cuesta lo mismo en la Comunidad que en España. Al importe de los abonos (unos 36 ECU/100 Kg en España y sólo 16,6 ECU/100 Kg en Bélgica), hay que unir la necesidad que tienen las regiones medi-

consideración como especie industrial conlleva la exclusión del cerdo ibérico de los programas comunitarios patrocinadores de la ganadería extensiva.

Por otra parte, no existe una opinión unánime acerca de lo que se entiende por sistemas ganaderos de carácter extensivo. Los últimos programas de la PAC incluyen en esta categoría a aquellas explotaciones con una carga ganadera inferior a 2 UGM por hectárea de pastos y forrajes; pero no tienen en cuenta la diferente potencialidad que pueda tener esta superficie para producir alimentos para el ganado o el tipo de animal explotado.

Así por ejemplo, la raza charolesa (una de las más productivas del vacuno de carne europeo) que es explotada en régimen extensivo en muchas regiones francesas, se explota en Andalucía en ceba-deros industriales, al tiempo que el vacuno extensivo está representado en esta región por un conjunto de razas autóctonas (retinta, mayoritariamente) de escasos rendimientos, poco mejoradas desde el punto de vista genético y con problemas productivos y comerciales. El resultado es una equiparación en el acceso a las primas al vacuno de carne de dos ganaderías extensivas muy diferentes, la francesa y la andaluza; y de ello se derivan consecuencias muy dispa-res en la aplicación de este programa.

En resumidas cuentas, el nivel de modernización y de productividad de las explotaciones ganaderas andaluzas de carácter extensivo dista mucho de ser comparable al alcanzado por las ganaderías europeas y, pese a ello, estas explotaciones han tenido que incorporarse al proceso *extensificador* promovido por la PAC en sus últimas reformas, sin haber concluido y a veces ni siquiera iniciado el ciclo *intensificador*. Por otra parte, la ganadería extensiva andaluza se localizada mayoritariamente en áreas marginales para la agricultura, especialmente castigadas por la emigración y el despoblamiento, y en muchos casos desempeña una función más medioambiental y paisajística que directamente productiva. Ello significa que, en el contexto de los dos modelos de agricultura promovidos por la política agraria actual (comercial-competitiva/mediambiental-subsidiada), la ganadería extensiva andaluza tiene que asumir el papel de agricultura ambiental, lo que la aleja de los cánones por

terráneas de acudir al regadío, con el consiguiente incremento de los costes de explotación. Por otra parte, 100 litros de gasóleo cuestan 27,48 ECU en España y sólo 17,89 ECU en Bélgica, por seguir con el mismo ejemplo (COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, 1993).

los que se rige la agricultura competitiva. Estamos, pues, ante dos modelos y ante dos velocidades de desarrollo, y ambos perjudican a la competitividad de la ganadería extensiva andaluza.

En otro orden de cosas, hay que señalar que las ayudas para el complemento de las rentas agrarias promocionadas por la reforma MacSharry de 1992 no pueden tener las mismas implicaciones sociales en el Norte de Europa, con un predominio de explotaciones ganaderas de tipo familiar, que en Andalucía, donde la ganadería extensiva se localiza en grandes explotaciones, regentadas por unos propietarios a menudo *absentistas*, que no figuran precisamente entre los grupos sociales más necesitados de estas ayudas en el medio rural andaluz.

Por otra parte, hemos de señalar que la aplicación de los programas actuales en las explotaciones ganaderas extensivas puede acarrear consecuencias medioambientales cuando menos contraproducentes, dado que tan cuestionable resulta desde un punto de vista ecológico el sobrepastoreo como la desaparición de la ganadería de determinados ecosistemas en los que ésta desempeña una importante función medioambiental y paisajística.

Así pues, el contexto diferente en el que se desenvuelve la ganadería extensiva andaluza, en relación a la europea, determina que muchos programas de la PAC no sean aplicables en las áreas en las que se asienta esta ganadería, ni respondan a las necesidades económicas, sociales y medioambientales que estas zonas tienen planteadas.

2. LAS TRANSFORMACIONES OPERADAS EN EL MAPA GANADERO ANDALUZ A PARTIR DE LOS AÑOS SESENTA

Los sistemas ganaderos predominantes en Andalucía con anterioridad a los años sesenta son encuadrables en el concepto de *ganadería tradicional*, que se caracteriza por presentar un carácter extensivo.

Pero la ganadería extensiva tradicional no constituía un todo homogéneo. En las comarcas más productivas del valle del Guadalquivir la ganadería estaba al servicio de la agricultura y se integraba en los sistemas de rotación (al tercio o año y vez) característicos de la zona de campiña (GRUPO ERA, 1980). El sistema ganadero predominante era el denominado *complementario de la explotación agraria* (SOBRINO Y OTROS, 1981).

En cambio, en las sierras andaluzas predominaba un sistema ganadero de transformación intensiva en el que el espacio agrícola y forestal estaba dedicado a la alimentación del ganado: en las áreas de dehesa, las bellotas eran consumidas por los cerdos; los pastos y forrajes eran aprovechados por la especie ovina y, en menor medida, por el ganado vacuno; y las cabras se localizaban en las zonas más abruptas, cubiertas de matorral.

Los sistemas ganaderos tradicionales entran en crisis a partir de los años sesenta como consecuencia de la tecnificación agropecuaria que, aplicada a la ganadería, significó la introducción de unos modelos importados², poco adaptados a las características naturales del territorio, en los que se apoyará para su desarrollo la ganadería industrial.

La introducción de la ganadería industrial vino a dar respuesta al incremento de la demanda de productos ganaderos operada a partir de los años sesenta y setenta a raíz del crecimiento demográfico y del cambio de las pautas alimenticias. El proceso urbanizador y las mejoras en el nivel de vida llevaron a un incremento de la demanda de productos que presentan una gran elasticidad según el nivel de renta, entre los que se encuentran las producciones de origen animal. Ante la incapacidad productiva de la ganadería extensiva tradicional para abastecer esta demanda, se optó por importar de otros países los modelos ganaderos industriales y no por desarrollar la ganadería autóctona. Como consecuencia de ello, la ganadería extensiva tradicional entró en crisis —cuando no desapareció—, aunque por motivos diferentes según el espacio que consideremos:

1) En la Depresión del Guadalquivir, la convivencia agricultura/ganadería que se ha señalado como característica del sistema complementario de la explotación agraria, fue deteriorándose a medida que los adelantos en las técnicas de cultivo que siguieron a la tecnificación de la agricultura permitieron una labor continuada del espacio agrario, con la consiguiente desaparición de los barbechos. Por otra parte, la sustitución de la fuerza animal por la mecánica provocó la salida del ganado de labor de las explotaciones agrarias. El resultado de este proceso fue la desaparición de la ganadería extensiva de las comarcas más productivas desde el punto de vista agrícola que, por coincidir con las áreas más urbanizadas y mejor

²El modelo ganadero industrial fue importado del exterior y no deviene de una evolución de los sistemas anteriores, de ahí el que al referirnos a su iniciación hablemos de introducción y no de evolución.

dotadas de infraestructuras, constituyen los principales enclaves de concentración del sistema industrial que por entonces se inicia.

2) La ganadería extensiva de los espacios serranos también entró en crisis, aunque por motivos diferentes. En primer lugar, la subida de los salarios en el campo y el abandono de determinadas prácticas culturales (poda y cuidados de la encina, lucha contra el matorral, etc.), como consecuencia de la emigración y el despoblamiento, se tradujo en un descuido de los ecosistemas tradicionales y de las especies ganaderas a ellos asociados. Asimismo, hay que recordar que en aquellos años se produjo una reducción del espacio ocupado por esta ganadería debido, principalmente, al avance del matorral que va unido a todo proceso de abandono³, y a las repoblaciones forestales realizadas con especies que admiten un escaso aprovechamiento ganadero: pinos y eucaliptos, fundamentalmente. También hay que tener en cuenta que las producciones de la ganadería extensiva no podían, ni pueden, competir en cantidad o en periodicidad con las de la ganadería industrial, y que la ganadería extensiva andaluza se apoyaba —y aún hoy se sigue apoyando— en razas autóctonas poco mejoradas desde el punto de vista genético, y que de ello se deriva, en algunos casos, una merma en la calidad de sus productos.

En suma, a raíz de los cambios operados en los años sesenta, la ganadería extensiva andaluza quedó relegada a los espacios marginales para la agricultura, que vienen a coincidir con áreas de montaña. Pero esta ganadería tampoco se mantuvo ajena a las modificaciones que por entonces se venían operando. Las razas autóctonas fueron cruzadas, en muchos casos, con razas importadas, y los piensos compuestos comenzaron a ser utilizados en la dieta alimenticia de los animales. Pero lo que se ganó en productividad y prolificidad, se perdió en rusticidad y, en consecuencia, en adaptación al medio. Por otra parte, las razas autóctonas que se mantuvieron ajenas a estos cambios entraron en un proceso regresivo cada vez más acentuado, hasta el punto de que muchas de ellas están hoy consideradas razas *en peligro de extinción*.

Así pues, la generalización de los sistemas industriales ha supuesto una configuración dual de los sistemas y de los espacios ganaderos.

³ Según unas encuestas realizadas por el equipo de la Casa de Velázquez en la Sierra Norte de Sevilla a principios de los años ochenta, la superficie ocupada por el matorral se duplicó en esta comarca entre 1956 y 1977 a costa de los pastos y de las dehesas (CASA DE VELAZQUEZ, 1986)

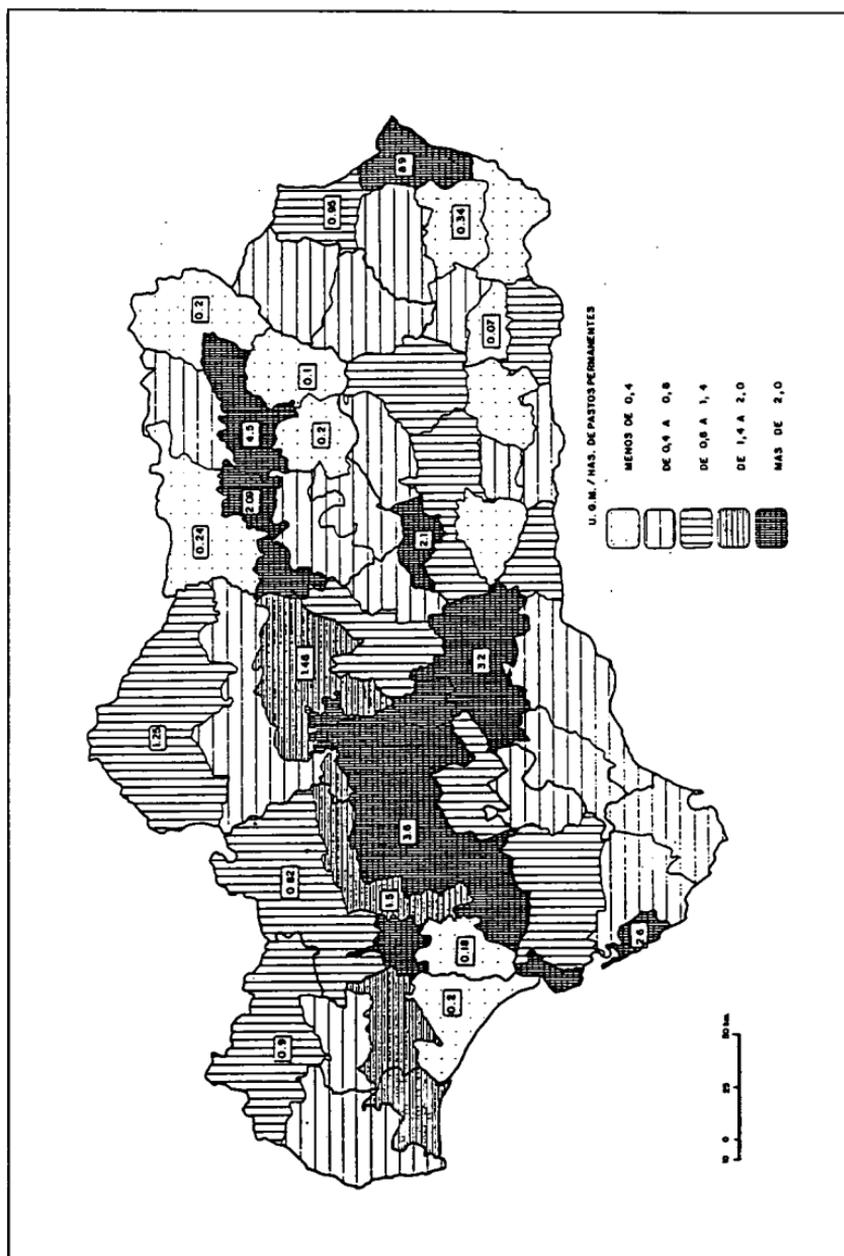
La ganadería intensivo-industrial se localiza, preferentemente, en las comarcas centrales de la región siguiendo los principales ejes de comunicación y buscando en su ubicación la proximidad de los núcleos urbanos.

Según se puede apreciar en el Mapa 2, las cargas ganaderas más importantes de Andalucía se sitúan, siguiendo un corredor, entre *La Loma jiennense* —con una densidad de 4,5 UGM/Ha de pastos permanentes⁴— y *La Campiña sevillana* (3,6 UGM/Ha de pastos). Este corredor se continúa por el eje de comunicación Sevilla-Málaga hasta llegar a la comarca malagueña de *Antequera* (3,2 UGM/Ha de pastos) que, aunque ubicada en el Corredor Intrabético, puede ser asimilada desde el punto de vista ganadero a la tipología dominante en las campiñas y vegas Andaluzas. Otro tanto cabría decir de la Vega de Granada, pero en este caso se trata de una ganadería algo peculiar, basada en el vacuno de leche, a caballo entre los sistemas industriales y los de transformación intensiva. Finalmente, un núcleo muy importante de la ganadería industrial andaluza, desconectado de los anteriores, lo constituye la comarca del Bajo Almanzora almeriense que alberga la mayor densidad ganadera de Andalucía (cerca de 9 UGM/Ha de pastos), y que constituye una prolongación de la ganadería industrial de la costa mediterránea española.

La especie dominante en todas estas comarcas es el porcino de razas foráneas (*Large White*, *Landrace* y *Duroc-Jersey*) y la avicultura industrial, explotadas en unas instalaciones sin base territorial que en nada se asemejan a una explotación agraria.

⁴ Hemos optado por referir la carga ganadera a las hectáreas de pastos permanentes y no a la SAU, como es habitual en los estudios de este tipo, debido a que la SAU regional está ocupada mayoritariamente por cultivos agrícolas, y no ganaderos. El único problema que plantea esta opción es que no contempla la superficie ocupada por las plantas forrajeras y por los barbechos. En todo caso, las plantas forrajeras tienen una escasa representación en la SAU regional y los barbechos han desaparecido de la mayor parte de las comarcas andaluzas, salvo de algunas comarcas serranas como la cordobesa de Los Pedroches y las comarcas más orientales del Corredor Intrabético: Guádix, Baza, Huéscar y Los Vélez.

MAPA 2
Carga ganadera por hectáreas de pastos permanentes



FUENTE: Elaboración propia a partir del censo agrario de 1989

La ganadería extensiva se ubica preferentemente en tres zonas:

1. Sierra Morena, que alberga las densidades más elevadas de la ganadería extensiva andaluza: 1,25 UGM/Ha de pastos en *Los Pedroches*, 0,9 en *La Sierra* de Huelva y 0,82 en la *Sierra Norte* de Sevilla.

Sierra Morena se caracteriza por la diversidad de su cabaña ganadera y por la complementariedad económica y ecológica que se establece en una misma unidad de explotación entre tres especies principales: porcino, con una presencia importante de las razas autóctonas, a menudo cruzadas con razas importadas; bovino de raza retinta con distintos grados de cruce con la raza charolesa de origen francés y ganadería brava; y ovino de raza merina. Su paisaje más representativo, las dehesas, constituyen el ecosistema en el que se asienta esta ganadería. Entre las ganaderías desvinculadas del paisaje desarrolladas en Sierra Morena destaca el vacuno de leche de raza frisona, introducido a partir de los años sesenta y que hoy es mayoritario en la cabaña bovina de algunas comarcas, como la cordobesa de Los Pedroches.

2. El conjunto de las comarcas gaditanas y, especialmente, *La Janda* y *El Campo de Gibraltar*, con una carga ganadera de 0,8 y 0,5 unidades de ganado mayor por hectárea de pastos, respectivamente, constituyen una segunda zona de concentración de la ganadería extensiva andaluza. Estas comarcas están muy especializadas en vacuno de carne, donde conviven razas autóctonas e importadas. La ganadería gaditana se asienta en un paisaje que combina las dehesas con las áreas de pasto.

3. Las comarcas intrabéticas de *Los Vélez* (con 0,95 UGM/Ha de pastos), y *Baza* y *Huércar* (con una densidad de 0,4 UGM/Ha de pastos cada una) constituyen una tercera zona de concentración de la ganadería extensiva. La especie predominante es el ovino de raza segureña, a veces acompañado por ganado caprino de raza murciano-granadina. Su paisaje más representativo son las estepas y pseudoestepas formadas a expensas de los pastos y de las rastrojeras del cereal.

Finalmente, una cuarta zona de concentración de la ganadería extensiva andaluza está constituida por las comarcas integrantes de las Sierras Subbéticas y Penibéticas; pero en ellas la cabaña ganadera, mayoritariamente caprina, tiene un escaso protagonismo.

En suma, la introducción de los sistemas industriales en Andalucía se ha traducido en la aparición de dos ganaderías muy diferen-

tes: una ganadería industrial basada en razas foráneas, localizada en los espacios centrales desde el punto de vista económico, y que puede ser incluida en el modelo de ganadería competitiva e intensiva; y una ganadería extensiva, ubicada en regiones periféricas, que podemos considerar como ganaderías marginales desde el punto de vista económico, pero con una importante función paisajística y medioambiental.

La ganadería extensiva constituye en Andalucía un elemento fundamental en la configuración de determinados ecosistemas que hoy se pretenden recuperar. Pero, el equilibrio estable que unía a ambos (ecosistema y ganadería), se alteró como consecuencia de las modificaciones introducidas en los años sesenta, que se pueden resumir en los siguientes puntos:

1. El inicio de un deterioro paisajístico y medioambiental operado a raíz del desuso de determinadas prácticas culturales, de las que nos ocupamos en páginas anteriores.

2. Una alteración de la cabaña ganadera que viene marcada por un avance espectacular de la especie bovina —en su doble orientación, carne y leche—, con el consiguiente efecto sobre las cargas ganaderas que a menudo se tornan excesivas. Muy elocuente, a este respecto, resulta la afirmación de los ganaderos de la Sierra de Huelva cuando dicen: «Si hace unos años cuando se iba a comprar una dehesa se preguntaba ¿cuántos cerdos engorda?, hoy [años ochenta] se pregunta ¿cuántas vacas mantiene? (AVILA FERNANDEZ, D, 1988).

3. Una «adulteración» del sistema tradicional como consecuencia del cruce de razas autóctonas con otras importadas y el recurso creciente a los piensos compuestos. Si bien en algunos casos ello conlleva una mejora en la competitividad de la explotación, también provoca la dependencia alimenticia del exterior, mayores costes de explotación y la pérdida de la autoalimentación ganadera característica de los sistemas tradicionales.

4. La creación de unos espacios dependientes desde el punto de vista productivo y comercial, así como la transformación de productos pecuarios. Las sierras andaluzas, que con anterioridad a los años sesenta se autoabastecían de productos pecuarios, se han convertido en áreas exportadoras de productos frescos y de animales vivos que son terminados en otras zonas, lo que implica una detracción de valor añadido y acentúa su carácter de áreas marginales.

3. LOS PROGRAMAS COMUNITARIOS CON MAYOR INCIDENCIA EN LAS COMARCAS GANADERAS DE CARACTER EXTENSIVO

Sin duda, los programas de la política agraria europea llamados a tener una mayor repercusión en las áreas en las que se asienta la ganadería extensiva andaluza son los incluidos entre las *medidas de acompañamiento* de la reforma MacSharry: programa de reforestación (R. (CEE) 2080/92) y Reglamento agroambiental (R. (CEE) 2978/92), aparte, claro está, de las primas ganaderas y del programa para zonas desfavorecidas; pero las medidas de acompañamiento son de reciente aplicación y aún se desconocen sus resultados, por lo que este apartado se va a centrar en el análisis de los programas aplicados en Andalucía con anterioridad a la reforma de 1992.

Estos programas, en gran medida modificados por la citada reforma, pueden ser estructurados en función del tipo de agricultura a que van dirigidos, pudiéndose diferenciar, por una parte, las líneas que promueven una agricultura *comercial y competitiva* y, por otra, las que abogan por una agricultura *medioambiental y subsidiada*.

El análisis pormenorizado de las medidas integrantes de cada uno de estos grupos sobrepasa los objetivos de este trabajo⁵. Por otra parte, hemos de señalar que los programas que promueven el subsidio han tenido una mayor aceptación entre los agricultores y ganaderos andaluces que los que apuestan por la competitividad. Según se recoge en el Cuadro 1, las explotaciones beneficiadas por las ayudas a las vacas nodrizas representan las tres cuartas partes de las más de 5.000 explotaciones andaluzas que cuentan con este tipo de ganado; las primas al ovino-caprino han afectado a más del 40% de las explotaciones ovino-caprinas de la región; y más del 15% de las explotaciones andaluzas con bovinos de más de nueve meses se han beneficiado de la prima especial a los productores de carne de vacuno. En cambio, sólo 1.472 explotaciones (el 0,4% de

⁵ Estos programas han sido analizados por la misma autora de este trabajo en la Tesis Doctoral titulada *Las políticas ganaderas de la Unión Europea. Aplicación y Aplicabilidad en Andalucía*, presentada en el Departamento de Geografía Humana de la Universidad de Sevilla el 8 de septiembre de 1994.

todas las andaluzas) se han visto afectadas por las ayudas a la introducción de mejoras estructurales; el programa especial para jóvenes agricultores sólo ha afectado al 0,5% del colectivo implicado; y apenas 1.300 agricultores andaluces (el 0,5% de los activos agrarios) se han beneficiado de las ayudas para la mejora de la formación profesional. Se comprueba, pues, que las medidas que promueven el subsidio han tenido una mayor acogida que las que apuestan por la competitividad. Esto significa que un importante porcentaje de agricultores andaluces se está habituando a incluir los subsidios en el balance económico de la explotación; y de ello pueden derivarse, a medio-largo plazo, consecuencias negativas para el futuro del sector.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que los programas que promueven la competitividad son aplicables en todas las explotacio-

CUADRO 1

Balance de la aplicación de los distintos programas en Andalucía (1992)

Programas que abogan por una agricultura subsidiada		
	Expl. afectadas (1992)	% Sobre exp implicadas
Primas al ovino-caprino.....	18.099	42,9%
Indemnización Compensatoria.....	8.057	2,5%
Primas a las vacas nodrizas.....	3.862	74,4%
Prima Especial.....	1.021	15,4%
Jubilación anticipada.....	19	0,01%
Retirada de tierras.....	5	s/d
Programas que abogan por una agricultura competitiva		
	Expl. afectadas (1992)	% Sobre exp implicadas
Introducción de mejoras estructurales.....	1.472	0,4%
P. para jóvenes agricultores.....	239	0,5%
Introducción de contabilidad.....	175	0,4%
Formación Profesional.....	1.031	0,3%
	(agricultores)	
Asociaciones de Servicios.....	1	s/d
	(Agrupación)	

FUENTE: Elaboración propia a partir de: *La agricultura, la pesca y la alimentación en Andalucía. 1992* Consejería de Agricultura y Pesca, Junta de Andalucía y *Censo Agrario de 1989*. Instituto Nacional de Estadística.

nes, ya sean agrícolas o ganaderas, y se están aplicando sobre todo en las explotaciones más productivas de los espacios centrales. En cambio, los programas que promueven el subsidio se aplican mayoritariamente, bien en las zonas desfavorecidas de la región, donde se asienta la ganadería extensiva (sería el caso de la Indemnización

Compensatoria, de la Jubilación Anticipada y del Programa de Retirada de Tierras⁶, bien en los subsectores ganaderos. Por ello, este trabajo se va a centrar en el análisis del segundo grupo de medidas arriba señaladas.

Las medidas promotoras de una agricultura subsidiada pueden subdividirse, a su vez, en dos bloques:

1. Programas encaminados al complemento de renta: primas al ovino-caprino, primas a las vacas nodrizas, prima especial a los productores de carne de vacuno e Indemnizaciones Compensatorias, y,

2. Programas que persiguen la reducción de la producción y el abandono de la agricultura: retirada de tierras y jubilación anticipada.

Dado que los resultados de la aplicación en Andalucía del programa de jubilación anticipada y del de retirada de tierras no pasan de ser anecdóticos (sólo 19 explotaciones afectadas por la jubilación anticipada en 1992, y 5 por la retirada de tierras), en las páginas que siguen nos centraremos en el análisis de las medidas encaminadas a complementar las rentas agrarias, por ser las que más están incidiendo en las explotaciones ganaderas de carácter extensivo.

El objetivo principal que se plantea la *Indemnización Compensatoria para áreas desfavorecidas* es compensar a los agricultores de las consecuencias derivadas de la práctica de la agricultura en un

⁶ Si bien la aplicación del programa de jubilación anticipada no se circunscribe a las zonas desfavorecidas, los espacios serranos albergan las estructuras por edades más envejecidas del medio rural andaluz y por tanto es donde en mayor grado es de aplicación este programa. Por otra parte, el programa de retirada de tierras de cultivos herbáceos iniciado en 1988 (Reglamento (CEE) n° 1094/88) se ha aplicado en Andalucía por razones de incompatibilidad con la Ley de Reforma Agraria de 1984 en las comarcas incluidas en la lista comunitaria de zonas desfavorecidas.

medio físico hostil, y contribuir con ello al mantenimiento de un nivel mínimo de población en determinados espacios.

El Mapa 3 refleja la superficie andaluza incluida en la lista comunitaria de áreas desfavorecidas en las tres categorías recogidas por la legislación⁷. Según se puede apreciar, las principales áreas de concentración de la ganadería extensiva andaluza (Sierra Morena, comarcas orientales del Corredor Intrabético y comarca del Campo de Gibraltar, en Cadiz) se corresponden con espacios calificados «desfavorecidos» por la Unión Europea. También se observa que la mayor parte del territorio de Sierra Morena se incluye en la categoría de área desfavorecida por despoblamiento, donde el importe de la Indemnización Compensatoria se reduce a la mitad del percibido por las áreas de montaña. Ello se explica porque los criterios barajados para calificar un municipio como área de montaña no se adecúan a las características topográficas que presenta la *montaña media mediterránea* de esta parte de Andalucía. En cualquier caso, estar situado en un área desfavorecida confiere a las explotaciones de estas zonas una serie de beneficios en la aplicación de los distintos programas de la PAC (acceso preferente a las distintas líneas de ayuda, mayor porcentaje de financiación pública en los programas que requieren la participación financiera del agricultor, etc). Y a ello hay que añadir la percepción de la Indemnización Compensatoria.

⁷ Como es sabido, la Comunidad diferencia tres tipos de zonas desfavorecidas:

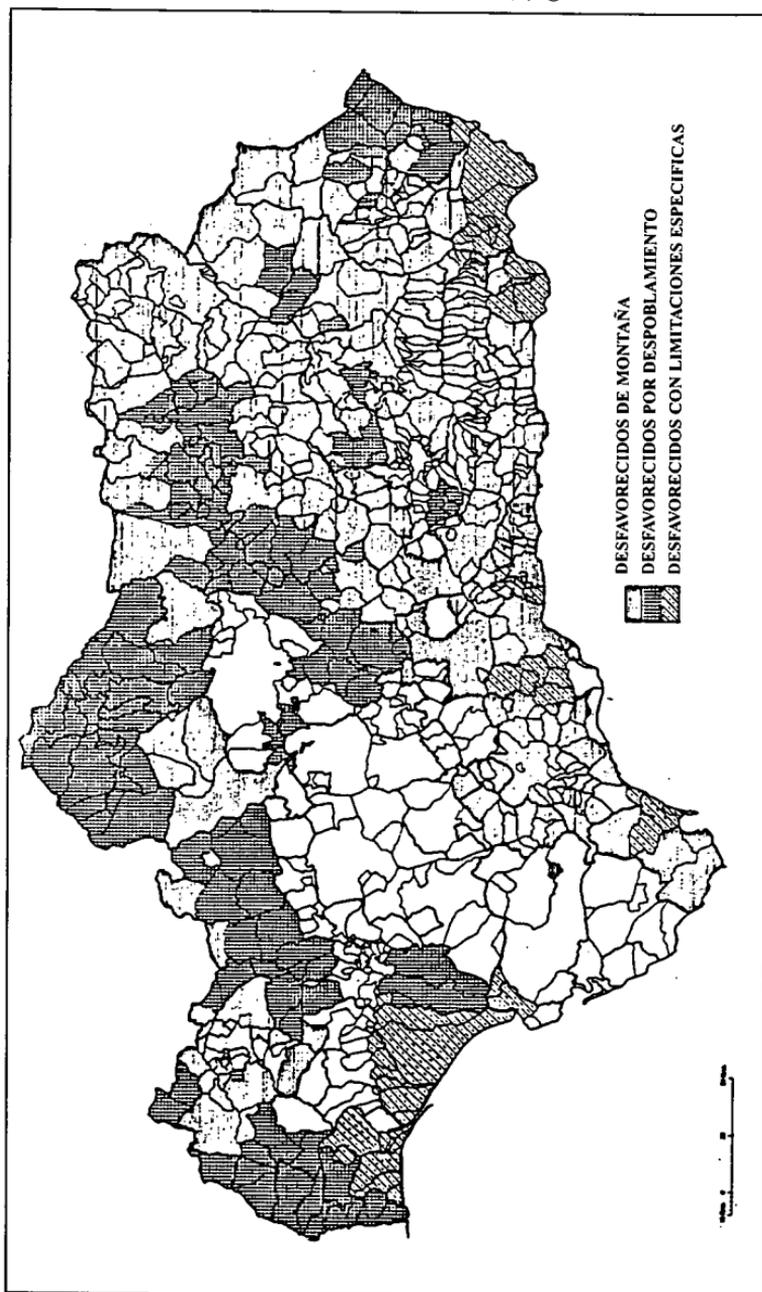
1. Las zonas de montaña, definidas según criterios topográficos. En España se incluyen en esta categoría los municipios con una altitud mínima de 1.000 metros y una pendiente por encima del 20%. En caso de conjugarse ambos parámetros (altitud y pendiente), surgen los municipios equiparables a los de montaña: con una altitud mínima de 600 metros y una pendiente no inferior al 15%.

2. Las zonas en peligro de despoblamiento, delimitadas según dos parámetros: a) Presencia de tierras poco productivas aprovechables, principalmente, por la ganadería extensiva; y b) Una baja densidad de población (por debajo del 50% de la media nacional) o la tendencia a la regresión de una población (una tasa de decrecimiento de más del -0,5% anual) que depende esencialmente de la agricultura.

3. El tercer tipo de zonas desfavorecidas son aquéllas de reducida extensión superficial, caracterizadas por presentar handicaps naturales específicos para el desarrollo de la actividad agraria, tales como la pobreza del suelo, la falta de drenaje, la existencia de excesiva salinidad, etc, así como handicaps legislativos derivados de disposiciones que regulan la conservación del paisaje y limitan la actividad agraria por regulaciones relacionadas con la protección del medio ambiente.

MAPA 3

MUNICIPIOS DESFAVORECIDOS EN ANDALUCIA, (según directiva 75/2668/CEE)



Las explotaciones andaluzas situadas en un área desfavorecida perciben dos tipos de Indemnizaciones Compensatorias: una *Indemnización Compensatoria Básica*, financiada por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y por la Unión Europea, y una *Indemnización Compensatoria Complementaria*, introducida en 1991 por la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía, que duplica el importe de la Indemnización Básica en las explotaciones regentadas por jóvenes agricultores o en aquellas otras con una carga ganadera inferior a 0,15 UGM/Ha de forrajes.

El programa de ayudas para la ganadería *ovino-caprina* ha experimentado varias modificaciones desde que se inició en 1980 (Reglamento (CEE) n° 1387/80). En 1989 (Reglamento (CEE) n° 3013/89) la Comunidad estableció un límite de 1.000 animales auxiliares por explotación en las zonas desfavorecidas y de 500 animales en el resto de las zonas, de manera que los animales que sobrepasen este cupo perciben una prima reducida en un 50%. La citada reforma diferencia, asimismo, dos tipos de ganaderos a efectos del cobro de las primas: 1) los productores de corderos pesados —esto es, aquellos que no comercializan leche de oveja, que cobran la prima completa; y 2) Los productores de corderos ligeros —es decir, los que comercializan leche y productos lácteos— y los productores de ganado caprino, que a partir de 1989 perciben una prima equivalente al 70% del importe de la ayuda a los corderos pesados. En este punto, hemos de señalar que la orientación cárnica mayoritaria de las razas ovinas andaluzas (merina y segureña), determina que la cabaña regional perciba el 100% de la subvención.

La reforma de 1992 del sector (Reglamento (CEE) n° 2069/92) superpone al límite de animales primados establecido en 1989 una «cuota» individual por explotación de derechos a percibir ayudas, establecida en función del número de animales que percibieron la prima en 1991⁸. Con ello la Comunidad pretende evitar el continuo incremento de la cabaña de estas especies y del número de animales primados que se ha venido produciendo como consecuencia de la aplicación del programa. Paralelamente se establece una *Reserva Nacional* de ayudas, destinada a socorrer de forma gratuita los in-

⁸ A diferencia del bovino de leche donde las cuotas implican un derecho de producción, en el sector ovino-caprino y en el de carne de vacuno las cuotas hacen referencia al número de animales con derecho a percibir ayudas.

crementos de peticiones de determinados productores, denominados *productores prioritarios*⁹, así como una Reserva Específica para zonas desfavorecidas, que evite que los derechos a percibir ayudas salgan de estas zonas, y que las primas que se liberen como consecuencia del abandono de la actividad vayan a parar a áreas no desfavorecidas. Finalmente, la última reforma incrementa al 80% el porcentaje que determina el importe de las primas percibidas por los productores de corderos ligeros y de ganado caprino.

Las *primas comunitarias a las vacas que amamantan a sus crías*, conocidas como *vacas nodrizas*, se implantan en 1980 (Reglamento (CEE) 1357/80) con dos objetivos fundamentales: garantizar el mantenimiento de la renta de los ganaderos y evitar el crecimiento de los excedentes lácteos. Sólo pueden percibir estas ayudas los animales de raza de aptitud cárnica —o procedente de sus cruces— y las explotaciones de carácter mixto —de leche y carne— cuyas entregas anuales de leche a la industria no sobrepasen los 120.000 Kg. Aparte de la prima básica, existe una prima complementaria que se superpone a la anterior en las Regiones Objetivo 1 y una prima por extensificación, percibida a partir de 1992 por las explotaciones con una carga ganadera inferior a 1,4 UGM/Ha de superficie forrajera.

Finalmente, *La prima especial a los productores de carne de vacuno* fue instaurada en 1987 (Reglamentos nº 468/1987 y 859/1987) con objeto de compensar a los ganaderos por el recorte de los precios y el endurecimiento de las condiciones de intervención decretadas para el sector un año antes. En un principio, la prima sólo era cobrada una sola vez durante la vida del animal, e iba dirigida a los 50 primeros bovinos machos con más de nueve meses de engorde en la propia explotación, límite éste que se elevaría a 90 animales/explotación a partir de 1989. Después de la reforma de 1992 la prima pasa a ser cobrada dos veces en la vida del animal: entre los ocho y veintiún meses y después de los veintiún meses. Pe-

⁹ La Comunidad considera productores prioritarios a los siguientes ganaderos: a) los que por circunstancias excepcionales presentasen el año de referencia elegido menos solicitudes de primas que en campañas anteriores; b) los que habiendo presentado regularmente solicitudes de prima no lo hicieron el año de referencia; c) los que se inicien en la actividad con posterioridad a 1993; y d) aquellos que con anterioridad al establecimiento de los derechos individuales hubiesen emprendido un programa de mejoras y cuya asignación individual ponga en peligro la viabilidad de la explotación.

ro las explotaciones extensivas que no concluyen la vida productiva del ganado pierden la segunda de estas ayudas (la prima cobrada después de los veintiún meses), y a veces también la primera, lo que afecta, según comprobaremos, a la aplicabilidad de este programa en las áreas periféricas en los flujos comerciales de ganado para vida y para sacrificio.

Aparte de las modificaciones ya señaladas, la reforma de 1992 restringe el acceso a las ayudas al vacuno de carne introduciendo dos nuevos requisitos:

1. Una «cuota» o límite máximo de animales con derecho a percibir la ayuda, individual por explotación para las vacas nodrizas y regional para los productores de carne de vacuno. En el caso de las vacas nodrizas, las cuotas individuales pueden ser transferidas con la venta o arrendamiento de la explotación, por lo que el nuevo sistema puede llevar a un incremento del precio de las transacciones a no ser que se dispongan medidas adicionales en principio no previstas. Los derechos individuales también pueden ser transferidos con independencia de la explotación, con lo que se abre un «mercado de cuotas» entre productores modulado a partir de una Reserva Nacional destinada, como en el sector ovino-caprino, a socorrer de forma gratuita las peticiones de incremento de primas presentadas por los *productores prioritarios*.

2. Un segundo requisito se refiere a la necesidad de respetar una carga ganadera máxima por hectárea forrajera de la explotación¹⁰, que supone una concentración de estas ayudas en las explotaciones extensivas y la exclusión del programa de los cebaderos industriales, que en Andalucía proporcionan la mayor parte de la carne de vacuno producida en la región.

En resumidas cuentas, desde la reforma de 1992 las primas al vacuno de carne sólo afectan a las explotaciones de carácter extensivo, que en Andalucía presentan un predominio de razas autóctonas poco productivas y con una escasa demanda. Ello puede llevar a

¹⁰ Esta densidad ganadera máxima ha quedado establecida en los siguientes términos: 3,5 UGM/Ha de forrajes durante el año 1993; 3 UGM/Ha de forrajes en 1994; 2,5 UGM/Ha en 1995; y 2 UGM/Ha a partir de 1996. En el cálculo de dicha densidad pecuaria se incluyen los bovinos machos, las vacas nodrizas y los animales de las especies ovina y caprina beneficiados con una prima al complemento de renta, así como las vacas lecheras necesarias para producir la leche atribuida a la explotación en concepto de cuota individual.

CUADRO 2

Evolucion en el importe de las ayudas ganaderas (ptas/cabeza de ganado)

	1990	1993	% de variación
Primas al ovino.....	1.993	3.133	157%
Primas al caprino.....	1.894	2.407	127%
P. vacas nodrizas.....	6.321	20.000	316%
Prima Especial.....	6.321	15.000	237%

FUENTE: Elaboración propia a partir de la normativa española que regula estos programas.

la consolidación de una ganadería extensiva subsidiada y dependiente, en cuanto a su futuro, de una variable externa: las ayudas comunitarias.

Por último, hemos de señalar las primas ganaderas y, especialmente, las ayudas al vacuno de carne, se han incrementado considerablemente con motivo de la reforma de 1992. Según se puede apreciar en el Cuadro 2, el importe unitario de las ayudas a las vacas nodrizas se ha multiplicado por tres entre 1990 y 1992, y el de la prima especial lo ha hecho por 2,4. Ello se explica tanto por el incremento de la prima básica, como por la iniciación de la prima complementaria y de la prima por extensificación. En cambio, el importe unitario de las ayudas al ovino-caprino se ha incrementado mucho menos, ya que su fórmula de cálculo continúa determinada por la pérdida de renta establecida cada año en función producción media de carne y de las diferencias entre el Precio Base y el Precio de Mercado, y estas variables se mantienen relativamente estables de un año a otro.

4. APLICACION Y APLICABILIDAD EN ANDALUCIA DE LAS AYUDAS COMUNITARIAS DE COMPLEMENTO DE RENTAS

Las primas al ovino-caprino constituyen uno de los programas comunitarios con una mayor incidencia económica, social y territorial en Andalucía y, en el contexto de las ayudas ganaderas, destacan por su especial relevancia. El importe de las primas al ovino-caprino pagadas en Andalucía en 1992 ascendió a 10.752 millones

de pesetas, esto es, más del 90% del valor de la producción regional de carne de estas especies. En cambio, las transferencias para financiar las primas al bovino de carne no alcanzaron los 1.450 millones de pesetas, apenas el 7% del valor de la producción andaluza de carne de vacuno.

En lo que a cabaña se refiere, más de dos millones de ovejas y de 855.000 cabras (el 76% y el 65%, respectivamente, del censo regional de estas especies) percibieron la ayuda comunitaria en 1992, cuando las ayudas al vacuno de carne sólo afectaron a 190.700 animales (alrededor 177.000 vacas nodrizas y de 13.500 bovinos machos), que en conjunto sólo representan el 37% de la cabaña bovina andaluza. El importe medio percibido por las explotaciones acogidas a las ayudas al ovino-caprino superó las 590.000 pesetas; pero las explotaciones con vacas nodrizas recibieron como media unas 350.000 de prima y las acogidas a la prima especial sólo se beneficiaron de una subvención de 82.000 pesetas (Cuadro 3).

Las cifras anteriores confirman, pues, que las ayudas ganaderas con más incidencia en Andalucía son, en primer lugar, las primas al ovino-caprino y, en segundo lugar, las ayudas a las vacas nodrizas. En cambio, el efecto de la prima especial ha sido mucho menor por problemas de aplicabilidad. La percepción de la prima especial en el momento de sacrificio del animal y la edad mínima de las reses subvencionables (más de nueve meses de engorde en la propia explotación) condiciona la poca aplicabilidad de este programa en

CUADRO 3

Ayudas para el complemento de rentas pagadas en Andalucía (1992)

	N. ^o explotac.	N. ^o animales	Importe medio (Ptas/explot.)
Primas al ovino y caprino.....	18.099	2.011.000 ovejas 855.500 cabras	591.500
Ayudas a las vacas nodrizas	3.862	177.070	352.223
Prima Especial.....	1.021	13.625	81.829
IC Básica	8.057	s/d	51.331
IC Complementaria	2.322	s/d	55.542
Total ayudas			1.132.425

FUENTE: Elaboración propia a partir de *La agricultura, la pesca y la alimentación en Andalucía. Memorias 1992 y 1993*. Consejería de Agricultura y Pesca. Junta de Andalucía.

una región como Andalucía, especializada en la exportación de animales vivos de corta edad que son terminados en otras zonas. Esto significa que la marginalidad económica y territorial que soportan las explotaciones extensivas andaluzas se ve acentuada por «una marginalidad de acceso a las ayudas» derivada de su ubicación en áreas periféricas en los flujos comerciales de productos pecuarios. Por tanto, la terminación *in situ* del ganado resulta necesaria no sólo para retener un mayor porcentaje de valor añadido en áreas marginales, sino también para conseguir un mayor acceso de sus explotaciones a determinados programas europeos.

Por otra parte, el escaso importe comparativo de las ayudas al vacuno de carne pagadas con anterioridad a la reforma MacSharry (Cuadro 2) puede que no compensara a los ganaderos de la necesidad de declarar oficialmente las reses y de los controles financieros que conlleva la aplicación del programa, punto éste que resulta de trascendental importancia dado que las primas pagadas con anterioridad se convierten en un factor determinante de los límites individuales asignados en 1993. En función de ello, podemos considerar que las primas al vacuno de carne constituyen un «bien» escaso en Andalucía, lo que puede tener importantes repercusiones en el mercado de primas decretado en la última reforma, en el precio del ganado e, incluso, en el de la propia tierra cuando ésta sea objeto de transacción.

En lo que se refiere a la aplicación de la Indemnización Compensatoria, ya hemos señalado que las 8.000 explotaciones beneficiadas por este programa durante 1992 apenas representan el 2,5% de las casi 350.000 explotaciones andaluzas ubicadas en áreas desfavorecidas (Cuadro 1). Por otra parte, la subvención media recibida (unas 51.000 ptas en el caso de las explotaciones sólo afectadas por la IC Básica y de 106.900 ptas en las también beneficiadas por la IC Complementaria, según se refleja en el Cuadro 3) no resulta muy elevada si se tiene en cuenta que la que la IC Básica podría haber deparado a las explotaciones implicadas entre 84.000 y 147.700 ptas, según estuviesen ubicadas en áreas de montaña o desfavorecidas por despoblamiento; y que estos importes se habrían duplicado en las más de 2.300 explotaciones también acogidas a la Indemnización Complementaria implantada por la Junta de Andalucía si hubieran agotado las 20 unidades liquidables auxiliares por explotación que establece la normativa (Cuadro 4).

CUADRO 4

Cálculo de la indemnización compensatoria máxima en Andalucía (1992)

Importe de la ICB

ZDD.....	4.220 ptas x 20 UL = 84.400 ptas
ZDM.....	7.385 ptas x 20 UL = 147.700 ptas

Importe de la ICB + ICC

ZDD.....	168.500 ptas
ZDM.....	295.400 ptas

ICB=Indemnización Compensatoria Básica; ICC= Indemnización Compensatoria Complementari; ZDD=Zona Desfavorecida por Desplomamiento; ZDM=Zona Desfavorecida de Montaña; UL=Unidad Liquidable

La poca incidencia de la Indemnización Compensatoria se explica, asimismo, por problemas relacionados con la aplicabilidad del programa, ya que las estructuras y orientaciones productivas de las explotaciones andaluzas no se ajustan a los requisitos que establece la legislación europea: un máximo de 20 unidades de ganado mayor o hectáreas equivalentes de cultivo auxiliares por explotación (denominadas, en conjunto unidades liquidables) y exclusión de las explotaciones con menos de dos unidades liquidables.

La estructura de la propiedad de la tierra característica de las áreas desfavorecidas se convierte en un handicap para la aplicación de la Indemnización Compensatoria. Según se puede apreciar en el Cuadro 5, el 22% de las explotaciones andaluzas situadas en áreas desfavorecidas no pueden acogerse al programa por tener menos de una hectárea; porcentaje éste que habría que elevar hasta el 35 ó 40%, según comarcas, para dar cabida a las explotaciones de menos de dos hectáreas. Si nos centramos en el umbral superior, el de explotaciones de más de 20 Has, la escasa aplicabilidad de este programa se reafirma, pues las explotaciones desfavorecidas que superan esta dimensión sobresalen, si no por su número (unas 32.000 explotaciones, el 13% de las andaluzas con esta ubicación), sí por la superficie que ocupan: alrededor de 4,7 millones de hectáreas que representan más de las tres cuartas partes de la superficie desfavorecida andaluza.

CUADRO 5

**Estructura de la propiedad de la tierra
en las comarcas desfavorecidas andaluzas ***

	N.º explot.	% sobre el total	superficie (Has)	% sobre la sup. total
< 1 Ha	88.892	22,0%	45.503	1,0%
1 < 5 Has.....	150.337	41,6%	359.607	7,8%
> 20 Has.....	32.034	13,4%	4.677.551	77,5%

* Se han considerado comarcas desfavorecidas a aquellas que tienen más de la mitad de sus municipios incluidos en la lista comunitaria de zonas desfavorecidas. Por otra parte, no se han incluido en este cuadro las comarcas desfavorecidas con limitaciones específicas que no perciben la Indemnización compensatoria.

FUENTE: Censo Agrario de 1989. Tomo IV: Resultados Comarcales y Municipales. Elaboración propia

La aplicabilidad de la Indemnización Compensatoria en las explotaciones ganaderas situadas en áreas desfavorecidas es algo mayor que la señalada para las explotaciones agrícolas. Según se puede apreciar en el Cuadro 6, el 80% de las explotaciones andaluzas que cuentan con ganado caprino, el 78% de las que tienen vacuno de leche, el 57% de las ovinas y el 44% de las que poseen bovino extensivo de carne pueden acceder a la Indemnización Compensatoria por tener menos de 20 unidades ganaderas; pero en lo que a cabaña se refiere, el 92% del bovino extensivo, el 85% del ovino, el 60% del vacuno de leche y el 52% del caprino se sitúa en explotaciones con más de 20 unidades ganaderas, lo que significa que un porcentaje considerable de esta cabaña también quedará excluido de esta línea de ayudas.

CUADRO 6

**Estructura de las explotaciones ganaderas andaluzas
situadas en áreas desfavorecidas**

	% de explotaciones con < 20 UGM	% de animales en explotac. con > 20 UGM
Caprino.....	80%	52%
Vacuno de leche.....	78%	60%
Ovino.....	57%	85%
Vacuno extensivo de carne	44%	92%

FUENTE: Idem.

A ello hay que añadir que la aplicabilidad de la Indemnización Compensatoria en las explotaciones ganaderas andaluzas se reduce si se tiene en cuenta que este programa sólo afecta a las especies vacuna, ovina, caprina y equina, y que excluye al cerdo ibérico —de gran importancia en Andalucía— dado que la Comunidad no considera que el porcino constituya una especie extensiva, sino industrial, como es lo habitual en los países del Norte de Europa.

En resumidas cuentas, la escasa incidencia de algunos programas de la PAC en Andalucía se explica, fundamentalmente, porque la legislación que los rige resulta poco aplicable en esta región.

5. BALANCE DE LA APLICACION DE LAS AYUDAS AL COMPLEMENTO DE RENTA EN LAS AREAS EN LAS QUE SE ASIENTA LA GANADERIA EXTENSIVA ANDALUZA.

Establecer un balance de la aplicación de los programas de la PAC en las comarcas ganaderas de carácter extensivo no resulta una tarea fácil ya que las fuentes publicadas sólo proporcionan datos por provincias y la Administración se muestra recelosa a facilitar una información más detallada sobre estas ayudas. Pero si tenemos en cuenta que los programas analizados no son excluyentes, encontramos que una explotación que supuestamente se haya acogido a todos ellos podría haber recibido en 1992 más de 1,1 millones de pesetas en concepto de subvenciones (Cuadro 3). Por otra parte, los importes de las ayudas dispensadas por los distintos programas se han incrementado considerablemente con motivo de la reforma MacSharry, y ello significa que una explotación que se siga acogiendo a todos ellos puede haber recibido en 1993 cerca de 2 millones de pesetas por el mismo concepto (Cuadro 7).

Podemos concluir, pues, que las explotaciones ganaderas extensivas están incrementando su renta como consecuencia de la aplicación de los programas comunitarios; pero este incremento es hasta cierto punto ficticio, pues en la mayor parte de los casos no está acompañado de una mejora de las estructuras productivas, de los sistemas de explotación empleados o de las razas explotadas, tres de las principales deficiencias que caracterizan a la ganadería extensiva de la región.

Consideramos que esta apuesta por el subsidio puede comprometer a medio-largo plazo el futuro de esta ganadería, al dejarla a

CUADRO 7

Ayudas para el complemento de rentas pagadas en Andalucía (1993)

	N.º explotac.	N.º animales	Importe medio (Ptas/explot.)
Primas al ovino		1.974.638 ovejas	
y caprino	15,973	765.792 cabras	642.428
Ayudas a las vacas nodrizas	3.686	116.044	892.252
Prima Especial	2.030	30.259	276.659
IC Básica	9.803	s/d	60.220
IC. Complementaria*	2.842	s/d	65.037

* Estimación propia

FUENTE: *La agricultura, la pesca y la alimentación en Andalucía. Memoria 1994.* Consejería de Agricultura y Pesca. Junta de Andalucía

merced de que se mantengan las ayudas. La ganadería extensiva tradicional entró en crisis por dos causas fundamentales: la subida de los salarios y la escasa competitividad de sus producciones. La rentabilidad actual de esta ganadería se explica por las subvenciones —como antes por los bajos costes de la mano de obra; pero sigue siendo una ganadería poco competitiva cuyo futuro depende de la evolución de las ayudas.

Nuestra opinión, a este respecto, es que la ganadería extensiva andaluza no debería renunciar a la competitividad y, en sentido contrario, que el modelo de agricultura competitiva también puede ser aplicable a esta ganadería, si bien se trata de una competitividad que debe basarse en la calidad y en la búsqueda de un mercado específico para sus producciones. Y esto implica la introducción de una serie de mejoras productivas y comerciales que en la mayor parte de los casos no se están realizando, y que resultan fundamentales para conseguir un incremento del valor añadido generado por la actividad ganadera.

Por otra parte, los programas arriba señalados resultan cuestionables desde el punto de vista social, y no son los más adecuados ni para fijar población en las áreas marginales ni para contribuir a la recuperación de sus ecosistemas. En lo que se refiere al primer punto, hay que tener en cuenta que las ayudas al complemento de renta se dan con independencia de la situación económica de quien las recibe, y un importante porcentaje de las subvenciones está cayendo en explotaciones de gran tamaño, regentadas por unos

propietarios que no son precisamente los más necesitados de estas ayudas. La lectura que de ello podemos hacer es que el que un territorio sea marginal, no implica, necesariamente, que sus propietarios también lo sean y que los programas aplicables en áreas marginales deberían tener en cuenta simultáneamente las dos variables (el territorio y sus propietarios), especialmente en una región como Andalucía, con una escasa presencia de explotaciones de tipo familiar.

A ello hay que añadir que las ayudas a la renta no incluyen la creación de empleo entre sus objetivos, condición *sine qua non* para garantizar la fijación de población en las áreas marginales y para la recuperación de sus ecosistemas y de su tejido social. Se podría argumentar, a este respecto, que la creación de empleo y la recuperación del tejido socio-demográfico de las áreas marginales figuran entre los objetivos de determinados programas de desarrollo rural —como la iniciativa LEADER— que se están aplicando en Andalucía¹¹. Pero estos programas se han centrado en la promoción del turismo rural, y no contemplan la creación de empleo productivo en las explotaciones. Opinamos, en este punto, que los programas aplicables en áreas como las analizadas en este trabajo deberían tener en cuenta conjuntamente todos sus problemas específicos, con independencia de que se trate o no de programas de carácter sectorial, máxime si tenemos en cuenta que los programas sectoriales de la PAC —las Organizaciones Comunes de Mercado— siguen acaparando, a pesar de las últimas reformas, la mayor parte del presupuesto destinado por la Unión Europea a la financiación de su política agraria.

Para terminar, hemos de señalar que el incremento del importe de las ayudas al vacuno de carne podría ocasionar un aumento de la carga ganadera, ya excesiva en algunas zonas e, indirectamente, un deterioro medioambiental y paisajístico, justo lo contrario de lo que persiguen los programas comunitarios. En este punto, quisiéramos retomar la afirmación de los ganaderos de la Sierra de Huelva y completarla con nuestra propia apreciación: «Si en los años sesenta cuando se iba a comprar una dehesa se preguntaba ¿cuántos cerdos engorda?, y en los ochenta ¿cuántas vacas mantiene?, hoy se preguntaría ¿qué número de derechos a percibir ayudas ganaderas tiene?».

¹¹ En la primera convocatoria de este programa (1992-1994) han funcionado en Andalucía nueve LEADER, todos ellos localizados en áreas marginales: Alpujarra de Almería y Granada, Sierra de Cádiz, Subbética de Córdoba, Cuenca Minera Río Tinto (Huelva), La Loma (Jaén), Axarquía y Serranía de Ronda (Málaga) y Sierra Norte y Estepa-Sierra Sur (Sevilla).

BIBLIOGRAFIA

- AVILA FERNANDEZ, D. (1988) *Las explotaciones agropecuarias en Sierra Morena Occidental*. Instituto de Desarrollo Regional. Universidad de Sevilla. Sevilla, 134 págs.
- CASA DE VELAZQUEZ (1986) *Supervivencia de la Sierra Norte de Sevilla. Evolución de los paisajes y ordenación del territorio en Andalucía Occidental*. MAPA, Junta de Andalucía y Casa de Velázquez, Madrid, 376 págs.
- CASTILLO QUERO, M. (1992) *Las políticas limitantes de la oferta lechera. Implicaciones para el sector lechero español*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid, 406 págs.
- COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1993) *La situación de la agricultura en la Comunidad. Inform 1992*. Bruselas.
- CONSEJERIA DE AGRICULTURA Y PESCA
- (1993) *La agricultura, la pesca y la alimentación en Andalucía*. Servio de Estudios y Estadística, Sevilla.
 - (1994) *La agricultura, la pesca y la alimentación en Andalucía. Memoria 1993*. Cortesía del Servicio de Estudios y Estadísticas. Sevilla, en prensa.
- GRUPO ERA (1980) *Las agriculturas andaluzas*. MAPA, Madrid, 509 págs.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA (1991) *Censo Agrario 1989. Tomo IV: Resultados Comarcales y Municipales* (números referentes a Andalucía). Madrid.
- SILVA PEREZ, R. (1991) «Aplicación en Andalucía del programa comunitario de retirada de tierras de la producción», en *Actas del XII Congreso Nacional de Geografía*, Valencia, pags. 357-363
- SILVA PEREZ, R. (1994) *Las políticas ganderas de la Unión Europea. Aplicación y aplicabilidad en Andalucía*. Tesis Doctoral defendida en el Departamento de Geografía Humana de la Universidad de Sevilla el 8 de septiembre de 1994, 777 págs.
- SOBRINO, F. y otros (1981) «Evolución de los sistemas ganaderos en España», en *La ganadería española en la década de los ochenta*, XIII Congreso Nacional de Economía y Sociología Agraria. *Revista de Estudios Agrosociales* n° 116, págs. 17-90.

LEGISLACION

Directiva 75/268/CEE del Consejo sobre agricultura de montaña y determinadas zonas desfavorecidas. DOCE n° L 128 de 19 de mayo de 1975.

- Reglamento (CEE) nº 1387/80 del Consejo por el que se establece un régimen de primas para el mantenimiento de las vacas que amamantan a sus crías. DOCE nº L 140 de 5 de junio de 1980.
- Reglamento (CEE) nº 1387/80 por el que se establece la Organización Común de Mercado en el sector de las carnes de ovino y caprino. DOCE nº L 183 de 16 de julio de 1980.
- Reglamento (CEE) nº 468/87 del Consejo por el que se establecen las normas generales de aplicación del régimen de prima especial en favor de los productores de carne de vacuno. DOCE nº L 48 de 17 de febrero de 1987.
- Reglamento (CEE) nº 1094/88 del Consejo por el que se modifican los Reglamentos (CEE) 797/85 y 1760/77 relativos a la retirada de tierras de la producción y extensificación y reconversión de la producción. DOCE nº L 106 de 25 de abril de 1988.
- Reglamento (CEE) nº 3013/89 del Consejo por el que se establece la Organización Común de Mercado en el sector carne de las carnes de ovino y caprino. DOCE nº L 289 de 7 de octubre de 1989.
- Reglamento (CEE) 3886/92 de la Comisión por el que se establecen las disposiciones de aplicación relativas a los regímenes de primas previstos en el R. (CEE) nº 805/68 por el que se establece la Organización Común de Mercado en el sector carne de vacuno, y se derogan los Reglamentos 1244/82 y 714/89. DOCE nº L 391 del 13 de diciembre de 1992.
- Reglamento (CEE) nº 2069/92 que modifica al R. (CEE) 3013/89 por el que se establece la Organización Común de Mercado en el sector de las carnes de ovino y caprino. DOCE nº L 215 de 30 de julio de 1992.

27. EL PROGRAMA LEADER Y SU APLICACION EN ANDALUCIA

Esperanza CARO DE LA BARRERA
Departamento de Geografía Humana.
Universidad de Sevilla

RESUMEN:

En este trabajo se realiza un análisis, en el contexto europeo en general y en el territorio de la comunidad autónoma de Andalucía en particular, de la iniciativa comunitaria LEADER, a través de la distribución por sectores económicos de las inversiones inicialmente previstas de dicho programa.

1. INTRODUCCION

En marzo de 1991, la Comisión de la entonces Comunidad Europea, decidió adoptar en el marco de la Reforma de los Fondos Estructurales, una iniciativa demostrativa de desarrollo en el medio rural, denominada LEADER (Relaciones entre Actividades de Desarrollo de la Economía Rural). Con ella pretendía poner en marcha un nuevo enfoque de política de desarrollo local, mediante la potenciación de los recursos endógenos, basándose en los siguientes principios:

— Desarrollo integral de las actividades económicas abarcando todos los aspectos del mundo rural y no únicamente determinados sectores. Este principio se fundamenta en la necesidad de valorar el conjunto de los problemas que afecten a la zona o comarca.

— Principio de subsidiariedad, es decir respetando y valorando el papel de cada institución en el proceso de toma de decisiones y en la gestión. En otras palabras, garantizar que las decisiones políticas se adopten en el nivel más próximo posible a los ciudadanos,

mediante la limitación de las acciones adoptadas por los niveles superiores de la estructura política.

— Valor demostrativo, lo que significaba que la experiencia fuera trasladable a otras zonas de características similares.

— Dimensión local o comarcal, en concreto el programa se aplicaría en territorios cuya población no superarse los 100.000 habitantes.

— Participación de la población o de sus representantes en la zona, en la decisión de los contenidos del programa y en la planificación de las actividades de sensibilización, información y formación de los beneficiarios potenciales, así como en las normas de funcionamiento del órgano, en todo caso comarcal, que fuera responsable de la gestión del programa.

La Comisión ya en 1988, con la Reforma de los Fondos Estructurales, había manifestado la necesidad de que el mundo rural se adaptara a la nueva política agraria que se preveía (Reforma de la PAC de 1992), a la evolución de los mercados, así como a los diferentes usos del espacio rural: productivo, social (educativo y de ocio), y especialmente a la necesaria protección y conservación del medio ambiente. Defendía la postura de que las estrategias locales, basadas en la iniciativa de las propias comunidades rurales, podían desempeñar un papel fundamental en la búsqueda de soluciones a la diversidad de problemas planteados en el medio rural.

2. EL PROGRAMA LEADER EN EUROPA

El programa LEADER es diseñado por la Comisión como respuesta posible a los cambios estructurales que está sufriendo el mundo rural europeo desde principios de los ochenta. Con él se proponía demostrar, durante el período 1991-93, que posteriormente se ha ampliado hasta comienzos del 1994, la importancia de un apoyo directo a las iniciativas colectivas de desarrollo protagonizadas por las propias comunidades. En concreto se aplicaría en territorios localizados en las regiones objetivo n.º 1 (regiones de Europa menos desarrolladas, con un PIB inferior al 75% de la media comunitaria) y objetivo 5b, (zonas rurales deprimidas desde el punto de vista económico y demográfico) con una población que oscilara entre los 5.000 y 100.000 habitantes (Mapa 1).

El presupuesto establecido por la Comunidad Europea fue de 442 millones de Ecus para todo el territorio comunitario seleccio-

nado (217 comarcas rurales). Para llevar a cabo este programa se ha formado a su vez una red de grupos de acción local (CEDER o Centros de Desarrollo Rural en la terminología comunitaria), cuyo objetivo ha sido aplicar un modelo de desarrollo rural de carácter integrado y endógeno, mediante la asociación de interlocutores públicos y privados, definiendo una estrategia global de desarrollo y diseñando un programa de actuación durante un período de dos años y medio.

Con esta "red", además de la aplicación propiamente dicha del programa LEADER, se ha pretendido el intercambio de información y experiencias, para lo cual se reservó un máximo del 2% del total de la financiación que sería utilizado para la aplicación de nuevas tecnologías de la comunicación e instrumentos informáticos.

De esta manera los grupos CEDER podían desempeñar una función de mediación en los intercambios, integrándose en una serie de redes telemáticas y de banco de datos en campos como estudios de mercado potencial de bienes y servicios de producción local, relaciones con agencias de turismo, sistemas de reserva (habitaciones para huéspedes), venta por correspondencia, relaciones con las oficinas de compra de cadenas de almacenes de alimentación biológica o de calidad, o acceso a la educación a distancia¹.

CUADRO 1

Cifras básicas del LEADER I

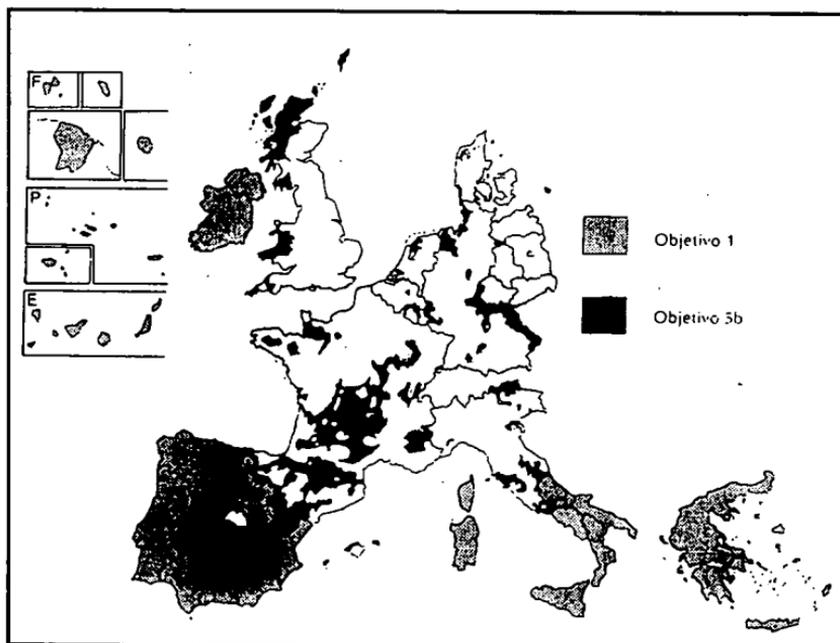
Inversión total prevista (*)	1.155	Mecus
Superficie cubierta	364.057	km ²
Población	11.424.000	hab.
Grupos LEADER	217	
Grupos en zonas objetivo n.º 1:	127	
" " " " " 5b:	90	
Superficie media de una comarca LEADER	1.685	km ²
Densidad media de población	31,4	h./km ²

(*): inversión pública y privada.

FUENTE: Centro de animación LEADER/Association Européenne d'Information sur le Développement Local (AEIDL), diciembre 1992.

¹ El programa LEADER de Os Ancares (Lugo) firmó en 1992 un convenio con InfoRural, empresa que ha asumido en España los objetivos del Programa STAR (Special Telecommunication Action of Regional Development) para la implantación

MAPA 1
Territorios europeos objetivo N.º 1 y 5b



Los programas LEADER se han distribuido entre los siguientes países (ver Mapa 2): España, 52; Francia, 40; Italia, 32; Grecia, 26; Portugal, 20; Irlanda, 16; Reino Unido y Alemania, 13; Bélgica, 2; Dinamarca; Luxemburgo y Holanda, 1. Así pues, a pesar de que se extienden por toda la Unión Europea, existe un predominio de LEADER en el sur de Europa, es decir, en los países mediterráneos e Irlanda (Cuadro 1a).

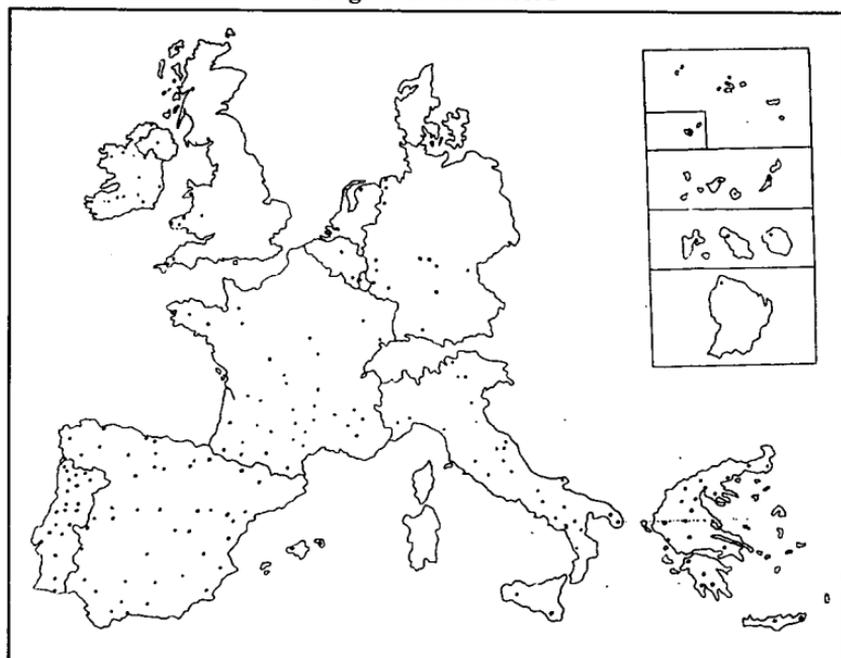
Las comarcas LEADER se caracterizan, en primer lugar, por ser territorios débilmente poblados; en concreto en las regiones objetivo n.º 1 cubren un 23,17% de las mismas, con tan solo un 9,28% de su población (Mapa 1). La densidad media de población es apro-

masiva del videotex como instrumento de futuro para el medio rural. Para ello cuenta con el apoyo de la Unión Europea y de la administración nacional, a través de la Dirección General de Telecomunicaciones. En esta misma línea el MAPA ha firmado otro convenio de las mismas características con la citada empresa para canalizar la oferta de videotex en aquellas zonas que el MAPA considera prioritarias. (InfoRural, n.º 4, sep-oct-nov 1992 pág. 6-10).

ximadamente de 32 habitantes por kilómetro cuadrado, frente a 80 para el conjunto de las regiones n.º 1.

MAPA 2

Programas LEADER I



En las zonas objetivo 5b, los LEADER ocupan el 38% de la superficie y cuentan con el 26,3% de la población. La densidad media es de unos 30 habitantes/km²; es decir, también inferior a la media del conjunto de las zonas 5b, que se sitúa en 43 habitantes por kilómetro cuadrado.

El programa LEADER, a lo largo de sus dos años y medio de duración, supone una inversión total prevista de 1.155 millones de Ecus; de los cuales 442 (38%) son aportados por la Unión Europea, 347 (30%) por los Estados miembros, y 366 (32%) por la iniciativa privada. Uno de los éxitos del LEADER es precisamente la movilización conjunta de financiaciones de los diferentes niveles de la administración pública (europea, nacional, autonómica y local) y de la iniciativa privada. El presupuesto medio de un programa LEADER ha sido de 5,3 millones de Ecus; sin embargo, esta cifra esconde disparidades importantes, de forma que el LEADER con presu-

puesto más bajo es el de la Guayana francesa, con 0,5 Mecus, y el más importante el de Navarra, con 20,8 Mecus.

La forma de intervención que la Comunidad ha empleado para aportar sus 442 Mecus ha sido la de transferir el montante global de cada país a un organismo competente, designado por el Estado miembro, organismo que coordina la utilización de esta subvención por parte de los grupos locales, y que en España ha sido el IRYDA.

Las medidas que pueden beneficiarse de las subvenciones son de tres tipos:

A) *Medidas de desarrollo rural propiamente dicho:*

- a) Apoyo técnico para la elaboración de proyectos.
- b) Formación profesional y ayudas a la contratación.
- c) Turismo rural.
- d) Valorización y comercialización "in situ" de la producción agraria, forestal y pesquera local.
- e) Fomento de la artesanía, pequeñas empresas (PYMES) y servicios locales, que posibilitan la pluriactividad de los agricultores y de la población rural en general.

B) *Medidas relativas a los grupos de desarrollo rural o CEDER:*

Es decir ayudas para la creación y funcionamiento de los CEDER, la asistencia técnica y la dotación de equipamientos informático y telemático.

C) *Medidas de integración de los grupos en la red supranacional:*

Es decir, aquellas medidas que permitan financiar la actividades (reuniones, publicaciones, intercambio de información...), destinadas a la interrelación de los CEDER de los diferentes comarcas donde se aplica el programa.

Analizando el reparto de las *inversiones previstas* según las diferentes medidas, se pueden establecer 6 categorías de comarcas LEADER:

- 1) Las que tienen una *orientación básicamente turística*, es decir, aquellas que asignan a este capítulo una partida de gastos supe-

CUADRO 2

Inversiones asignadas a las medidas del programa LEADER

	(perfil medio)
Turismo rural	42,42%
Valorizac. produc. locales	16,36%
PYME y artesanía	16,04%
Apoyo al desarrollo rural	7,95%
Formación	6,03%
Funcionamiento CEDER.....	5,61%
Otras medidas.....	5,60%

FUENTE: Idem

rior al 50%. En total son 71 proyectos, localizados sobre todo en las regiones objetivo n.º 1 y especialmente en Grecia, España y Portugal. En esta categoría se pueden distinguir además dos subgrupos:

1.1. Las inversiones en turismo se sitúan por encima del 65% de las inversiones totales previstas dentro del programa. Como ejemplos podemos citar las comarcas de la Sierra Norte de Madrid (zona objetivo 5b) o Madeira (objetivo 1).

1.2. Predominio del *turismo pero asociado con otra medida, a la que se le asigna una inversión superior a la media en importancia:*

* junto con la *valorización de productos agrarios locales*, por ejemplo el caso griego de Thiva con el 54% destinado al turismo y el 30% a la valorización y comercialización de la producción local; o el caso portugués de Serra da Estrela con el 51% y 21% respectivamente.

* junto con el apoyo a las *PYMES* en este caso podemos encontrar ejemplos como el de la Sierra de Norte de Murcia que destina al turismo el 52% del presupuesto total y el 19% al apoyo a las PYMES, o la comarca francesa de Argeles-Gazost (64% y 24%).

* asociado a un esfuerzo importantes en materia de *apoyo técnico o formación*. Ejemplos: Alta Langa (comarca italiana objetivo 5b en la que el turismo ha recibido el 52%, la asistencia técnica y la formación conjuntamente el 28%) o la Alcarria Conquense que destina al turismo el 67%, a la asistencia técnica el 14% y a la formación el 5%.

2) Las que dedican *especial atención a la valorización y comercialización de los productos locales (más del 25%) y el turismo supone menos del 50% de las inversión prevista*. En total son 38 ca-

sos y están particularmente bien representados en Grecia. A su vez también se puede diferenciar entre los que el capítulo de valorización es más importante, los que comparten este capítulo con el turismo, y los que lo comparten con las PYME. En esta categoría podemos citar el caso griego de Gortynia con el 41% del presupuesto destinado a la valorización y comercialización de los productos locales y el 12% destinado al apoyo a las PYMES.

3) Las que están *orientadas básicamente al apoyo de las pequeñas y medianas empresas y de la artesanía (más del 25%) y el turismo recibe una cantidad inferior al 50%*. En total 34 casos y aparecen presentes especialmente en las zonas 5b de Francia (Bazois, Sundgau, Centre Est Bretagne, Bocage-Accueil, Creuse....) e Italia (Adige Colli).

4) El presupuesto destinado al *apoyo técnico y a la formación es superior al 20%, el turismo inferior al 50%, la valorización y comercialización de productos locales inferior al 25% y las inversiones en PYMES inferiores al 25%*. En total son 40 comarcas, que al igual que la categoría anteriormente expuesta, se localizan mayoritariamente en Francia e Italia.

5) Las que destinan al *capítulo de "otras medidas" más del 15% del presupuesto*. Hay 10 casos, repartidos a partes iguales entre las zonas objetivo n.º 1 y 5b.

6) Los programas que *se aproximan mucho al perfil medio*, en los que la categoría más importante es el turismo con alrededor del 42% y las PYMES y valorización de la producción local están próximas al 15%. Existen 24 casos, distribuidos en Portugal (7 comarcas), Irlanda (5), Italia, Grecia y España (3), Francia (2) y Alemania (1).

En función de las *inversiones realizadas*, por los 217 grupos LEADER, según las diferentes medidas, podemos obtener dos ideas o conclusiones finales:

1) En primer lugar, hay que destacar el gran interés que ha despertado el turismo rural, hasta tal punto que una tercera parte de los proyectos LEADER apuestan prioritariamente por dicha actividad. Los 217 grupos dedican unos 490 millones de Ecus a este sector, lo que representa el 42% del montante global de la financiación movilizadas. Ello supone que la oferta de turismo verde o turismo rural se está incrementando considerablemente en Europa². Consecuentemente se

² Ver la Comunicación (90) 438 final, de 29 de octubre de 1990: Medidas comunitarias para el fomento del turismo rural de la Comisión Europea.

hace necesario estimular la demanda y la promoción; es decir, es preciso aprender a vender a la Europa urbana este turismo LEADER, que en principio se presupone de gran calidad. Además el turismo rural comienza a ser un elemento primordial para el desarrollo de las zonas rurales de Europa, especialmente las más desfavorecidas.

Las inversiones turísticas de la iniciativa LEADER se agrupan en torno a ciertos ejes:

- *Diagnóstico de situación*: ha consistido en evaluar el potencial de la zona en cuestión, efectuando un inventario de los recursos locales, analizando la oferta existente o la oferta potencial de servicios y de alojamiento y elaborando planes con el objetivo de estudiar el mercado y su potencial de desarrollo.
- *Valorización del patrimonio cultural o natural*: acondicionamiento de grutas o cuevas, restauración de edificios históricos, yacimientos arqueológicos, viviendas típicas de cada comarca, como puede ser el caso de los cortijos andaluces.
- *Mejora y creación de equipamientos e infraestructuras*: construcción de hoteles, villas turísticas, creación de rutas de acceso, de zonas de acampada, infraestructuras para deportes, etc.
- *Organización de la comunicación y la información turísticas*: definición de estrategias de búsqueda de mercados, creación de centros de información, elaboración de folletos explicativos, lanzamientos de campañas de comunicación, creación de acontecimientos para dar a conocer la región y atraer a nuevos turistas potenciales³.
- *Organización de la oferta turística local*: normalización de la oferta, utilización de normas de calidad, creación de agrupaciones y de nuevos servicios, instalación de centrales de reserva de plazas⁴.
- *Creación de itinerarios turísticos, de circuitos de senderismo, circuitos ecuestres o ciclistas; desarrollo de productos turísticos específicos (caza, deportes náuticos...)*⁵.

³ El grupo LEADER de North Tamar (suroeste del Reino Unido), participa en la realización del "Festival de la Cidra y de las Artes Populares" y en el Festival "Beber y Comer".

⁴ En el LEADER de la Serranía de Ronda se ha creado un centro de iniciativas turísticas que reagrupa la oferta turística de la zona y sirve de apoyo a la red de hoteles rurales. En dicho centro se determinan las líneas de desarrollo, se aplican las normas de calidad y se asegura el control del respeto de las mismas.

⁵ El grupo LEADER de las Subbéticas de Córdoba a mediados de 1993 elaboró una ruta hípica en la comarca con un presupuesto total de 865 millones de pts,

• *Formación de diversos operadores turísticos:* hoteleros, agricultores, camareros, cocineros, monitores.

2) Y en segundo lugar, hay que poner de manifiesto el considerable apoyo a las PYMES y empresas artesanales, traducido en más de 185 millones de Ecus, lo que equivale al 16% del conjunto de los fondos LEADER. Además, 34 grupos de acción local le dedican más del 25% de su propio presupuesto.

En las zonas del Objetivo 5b, el apoyo a las PYMES ha sido, en términos financieros, la segunda actividad de los grupos LEADER después del turismo. Doce grupos, sobre todo en Francia y en Italia, han hecho de ésta la actividad más importante de su acción. En las zonas Objetivo n.º 1, con una red industrial generalmente pobre, las medidas "PYMES/artesano" están en tercer lugar, después del turismo y la valorización de los productos locales.

Pero hay que tener en cuenta que esta última categoría de medidas está estrechamente vinculada a la del apoyo a las PYMES, ya que la valorización de los productos locales implica, a menudo, la modernización de PYMES agroalimentarias o artesanales. Si a esto se añade que, una parte importante del presupuesto "Formación" de numerosos grupos de acción local tiene por finalidad el desarrollo de la capacidad de crear empresas o la cualificación de la mano de obra de las empresas locales, se puede apreciar que el apoyo a las PYMES es una de las grandes preocupaciones del programa LEADER. Realmente los esfuerzos más importantes en favor del recurso humano se asocian poco a la orientación turismo y más con las orientaciones PYMES y valorización y comercialización de la producción local. Para los programas en los que la actividad formativa es importante, con aproximadamente una cuarta parte del presupuesto total, el programa LEADER ha servido para rellenar un importante vacío en el campo de la cualificación profesional (Revista LEADER n.º 5, invierno 1993-1994 pág. 12-17).

de los cuales 140 fueron aportados por la Unión Europea y el resto por la iniciativa privada. (Iniciativas Subbéticas S.A, 1994). El grupo LEADER La Rioja ha acondicionado un sendero de marcha larga (200 kilómetros), recuperando antiguos caminos abandonados. Este sendero comprende 8 etapas que permiten la exploración de toda la zona montañosa; también 5 senderos ecológicos hacen posible el estudio de los diversos ecosistemas de la zona.

3. EL PROGRAMA LEADER EN ANDALUCIA

Los grupos seleccionados por la Dirección General de Agricultura de la Comisión (DG VI) han sido nueve, cinco de ellos corresponden a comarcas ubicadas en Parques Naturales: *Subbéticas* (Córdoba), en la Sierras del mismo nombre; *Sierra de Cádiz*, localizado en los Parques Naturales de Grazalema y los Alcornocales; *Sierra Norte de Sevilla* en el Parque del mismo nombre; *Serranía de Ronda* (Málaga) en el Parque Natural de Grazalema y *Alpujarras*, correspondiente a la provincia de Granada (Parque Natural de Sierra Nevada), y a la provincia de Almería (Mapa 4).

Los cuatro grupos LEADER restantes son *Axarquía* (Málaga), *Cuenca de Riotinto* (Huelva), *Sierra Sur de Sevilla*, y *La Loma de Jaén*.

En conjunto, los nueve programas de esta Comunidad Autónoma ocupan una superficie total (13.436 kilómetros cuadrados) que supone el 15,4 % del solar andaluz. La población afectada (571.669 habitantes) equivale al 8,23% de la andaluza y la densidad media es de 46 habitantes por kilómetro cuadrado.

Los territorios LEADER con mayor superficie corresponden a Alpujarras y Sierra de Cádiz; los de mayor densidad de población a la Sierra Sur de Sevilla y Subbética con 70 y 68 habitantes por kilómetro cuadrado respectivamente. En términos absolutos el más poblado es la Loma en Jaén (98.518 hab.).

CUADRO 3

Programas LEADER I de Andalucía

Grupos	(A)	(B)	(C)	(D)
Alpujarras	Grana/Almer.	2.577	71.524	28
S. Cádiz	Cádiz	2.130	93.805	44
Axarquía	Málaga	1.300	47.000	36
La Loma	Jaén	1.551	98.518	64
Río tinto	Huelva	842	34.000	40
S. de Ronda	Málaga	1.440	64.000	44
S. Norte.....	Sevilla	1.675	31.215	19
S. Sur	Sevilla	871	60.646	70
Subbéticas.....	Córdoba	1.050	70.961	68

(A): Ambito provincial

(B): Superficie en kilómetros cuadrados

(C): Población

(D): Densidad de población hab./km²

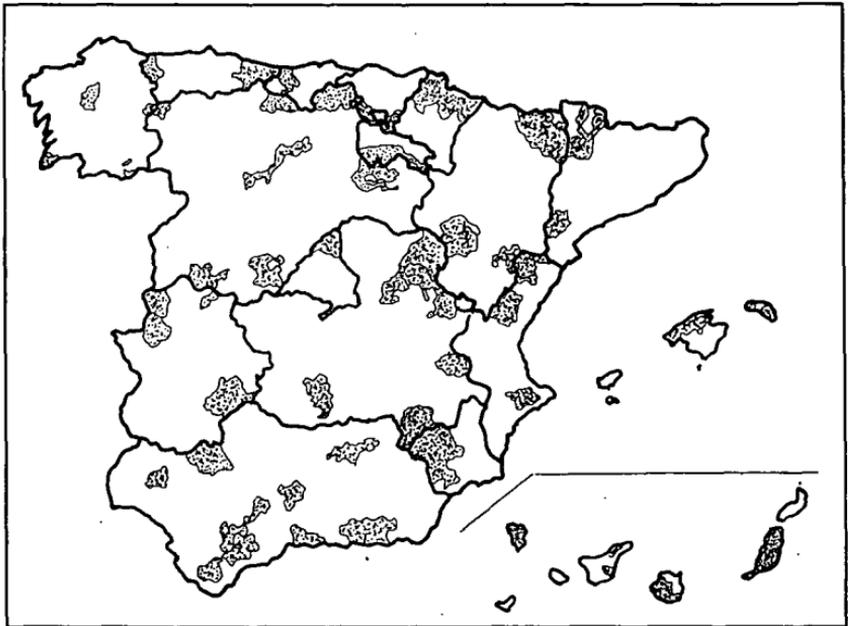
CUADRO 4

Inversión de los programas LEADER I Andalucía según medidas financiadas

Medidas	Inversión en mecus	%
Turismo.....	35,285	58,5
PYMES.....	8,922	14,8
Valorizac.....	6,790	11,3
Asis. tec.....	3,453	5,7
CEDER.....	2,827	4,7
Formación.....	2,388	4,0
Otros.....	0,598	1,0

FUENTE: Centro de Animación LEADER/ Association Européenne d'Information sur le Développement Local (AEIDL). Diciembre 1992.

**MAPA 3
Distribución de la iniciativa Comunitaria LEADER I**

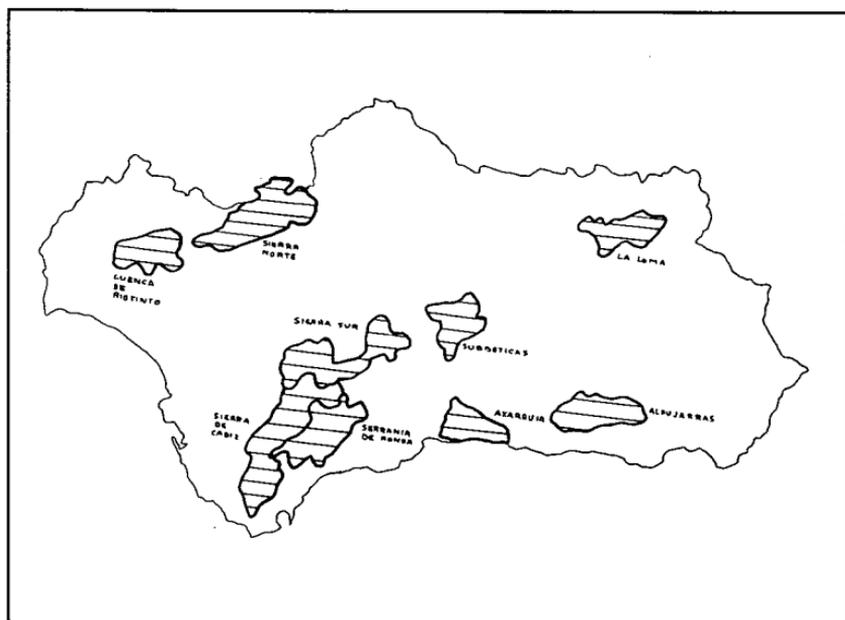


El presupuesto total previsto para los programas LEADER de Andalucía ha alcanzado los 60 millones de Ecus (algo más de 7.800 millones de pesetas), de los que el 36,3% corre a cargo de la Unión Europea. En relación al conjunto de los programas españoles, supone aproximadamente el 18% del total nacional. Del total de la inversión inicialmente prevista, esto es, casi 8.000 millones de pesetas, el 68% se invierte en las zonas LEADER, incluidas en los Parque Naturales.

Los proyectos que han absorbido mayor cantidad de financiación han sido los relacionados con el turismo rural, seguidos de los relacionados con el apoyo a las PYMES y a la valorización y comercialización de los productos locales.

En relación al apoyo y promoción del turismo rural en Andalucía, ya antes de la puesta en marcha de la iniciativa LEADER, la Administración autonómica, considerando a este sector económico como un instrumento adecuado para el reequilibrio territorial de muchas comarcas serranas, inició la aplicación de los *Programas de Desarrollo Integrado del Turismo Rural (PRODINTUR)*⁶ (Mapa 5).

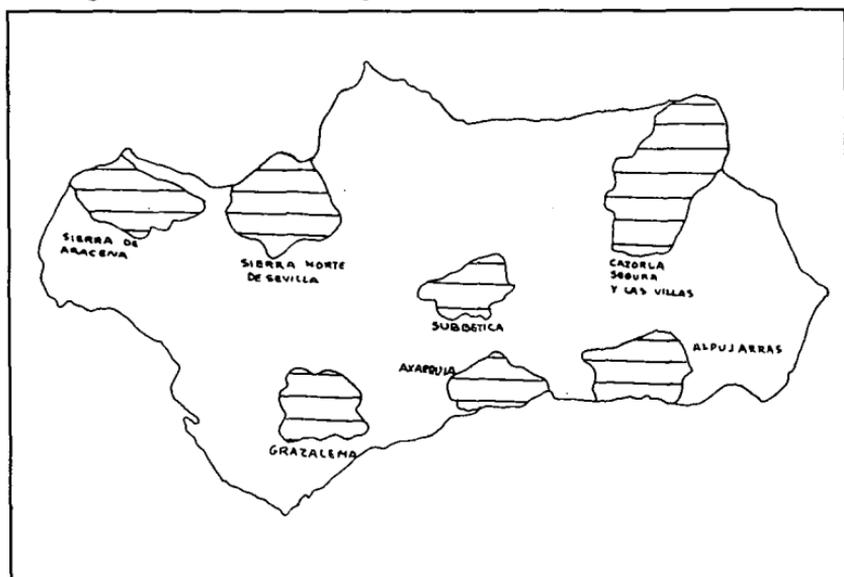
MAPA 4
Los programas Leader I en Andalucía



⁶ El ámbito de aplicación de los PRODINTUR está constituido por siete comarcas serranas andaluzas: Sierra Norte (Sevilla), Sierra de Aracena (Huelva), Sierra de Grazalema (Cádiz), Axarquía (Málaga), Subbética (Córdoba), Las Alpujarras (Almería y Granada), Parque de Cazorla, Segura y Las Villas (Jaén). Los programas se orientan de forma especial al desarrollo de la oferta hotelera (hoteles, viviendas turísticas rurales, alojamientos en campamentos), fomento de la oferta turística complementaria de los servicios de animación turística, promoción

Estos programas de ámbito autonómico persiguen dos objetivos básicos: la diversificación de la oferta turística andaluza y la promoción económica de áreas del interior de la región. Cinco de los programas LEADER (*Axarquía, Subbéticas, Sierra Norte de Sevilla, Grazalema y Alpujarras*), coinciden con los PRODINTUR. Ello ha permitido continuar y reforzar la labor iniciada por este programa de la Administración andaluza que, en parte, se nutre también de los Fondos Estructurales, concretamente de los Fondos FEDER.

MAPA 5
Programas de desarrollo integrado del Turismo Rural (PRODINTUR)



Si analizamos los nueve programas LEADER de Andalucía, en función del reparto de las inversiones, según las diferentes medidas (turismo, PYMES, valorización y comercialización de la producción,...), inicialmente aprobadas por la Comisión Europea (Cuadro 5), podemos deducir que todos los programas andaluces, excepto el de la *Serranía de Ronda* y el de la *Sierra Sur de Sevilla*, corresponden a la categoría de orientación turística, puesto que destinan a este sector más del 50% de la inversión total de programa. A su vez

turística de las zonas de actuación, mejora de las infraestructuras técnicas y acondicionamiento de los recursos turísticos.

dentro de este grupo, que podríamos denominar “turístico”, se pueden diferenciar tres situaciones:

- Los casos más extremos como son *Alpujarras* y *Sierra Norte de Sevilla* con el 82% y 70,4% respectivamente de las inversiones destinadas al turismo rural⁷.

- Aquellos que compatibilizan el turismo con otra medida superior a la media en importancia. Así, nos encontramos con los LEADER *Subbéticas*, *Axarquía* y *Sierra de Cádiz*. En los dos primeros casos se destina un importante porcentaje a la valorización y comercialización de los productos locales (22,5% y 16,3% respectivamente). En ambos aparecen dos actividades productivas básicas; por un lado, el turismo con más del 56% de las inversiones previstas y con el objetivo de conseguir una oferta de alojamiento, así como de promover las actividades de ocio y tiempo libre fundamentales en el sector; por otro lado, el sector agroalimentario, concentrándose las actuaciones en las actividades más tradicionales de ambas comarcas (aceite de oliva, pastelería, anís, vino, pasas y leche de cabra). En este apartado también nos encontramos con el programa de la *Sierra de Cádiz* que se ha dedicado, por una parte, a la creación y modernización de infraestructura turística (hoteles, camping, casas rurales, oficinas de información), determinada por una arquitectura tradicional, de dimensión pequeña y respetuosa con el medio en que se desarrolla; y por otra, a la elaboración de una oferta complementaria, basada en los recursos naturales, culturales, artesanales, gastronómicos, etc. Paralelamente, se ha puesto en marcha una central de reservas para el turismo de la comarca. El programa se completa con un decidido apoyo a las PYMES, la promoción de la artesanía y la formación (cursos de formación destinados a pequeños empresarios, cooperativistas y personas con iniciativas empresariales).

- Y, por último, los programas de la *Cuenca de Riotinto* y *La Loma* de Jaén que, además del turismo, han prestado gran atención y

⁷ En ambos programas los proyectos más importantes desde el punto de vista económico han sido los encaminados a la ampliación de la oferta (hoteles, restaurantes, apartamentos, alojamientos en casas rurales); elaboración de planes de marketing (especialmente para analizar la demanda); formación de operadores turísticos; desarrollo de productos específicos (deportivos, de descubrimiento, mediambiental); creación de centrales u oficinas de reserva, y en general, acciones encaminadas a conseguir un turismo de calidad. En estas comarcas el turismo rural juega con la ventaja de apoyarse sobre un medio natural de indudable atractivo y la proximidad de grandes núcleos urbanos (Sevilla, Granada y Almería).

esfuerzo al tema de la asistencia técnica, en el primer caso, y a la formación, en el segundo; en concreto las inversiones previstas para estas medidas han superado el 8% del total de ambos programas. El LEADER de Riotinto, en respuesta a la crisis socioeconómica de la comarca, tras la caída del sector minero, además del fomento de turismo (elaboración de rutas e itinerarios, creación de instalaciones turístico-mineras, construcción de albergues rurales, explotación de yacimientos arqueológicos.....), ha desarrollado acciones, encaminadas a canalizar las iniciativas empresariales, ofreciendo apoyo técnico, dotación de servicios, financiación y programas de formación.

Respecto a los dos programas restantes, *Sierra Sur de Sevilla* y *Serranía de Ronda*, la categoría que les corresponde es aquella que viene definida por un importante apoyo a las PYMES, materializado por el hecho de que las medidas en favor de las mismas superan el 25% del presupuesto, exactamente el 37,2% para el caso sevillano y el 31,6% para el malagueño.

Entre ambos programas, podemos distinguir un especial apoyo a la valorización y comercialización de los productos locales (31,5% del total del presupuesto) en el primer caso, y un considerable esfuerzo por el turismo, sin llegar a alcanzar la mitad de presupuesto total, en el segundo. Además, en el programa de la Serranía de Ronda se ha apostado fuertemente por el apoyo a las empresas artesanales (fabricación de muebles, cerámica, tejas....) existentes y las de nueva implantación, proporcionando medios de producción actuales a los artesanos tradicionales a fin de hacer más competitivo el trabajo que desarrollan. El objetivo planteado ha sido la adaptación a las nuevas tecnologías, mediante la adquisición de equipamiento para la mejora productiva del proceso de fabricación. A ello se le añade la creación de una agrupación de productores que se dedica a la comercialización bajo una misma denominación o marca de origen.

4. CONCLUSIONES

- La filosofía última planteada por el programa LEADER I (1991-1994) ha sido la consecución de un desarrollo integral de todos los sectores económicos del medio rural. Sin embargo, tras su aplicación, se ha puesto de manifiesto una cierta desviación del programa hacia la reactivación de las actividades turísticas; tal como lo demuestra el hecho de que estas actividades han absorbido más del 42% del presupuesto total, valor que es superado en el caso español (52%) y muy especialmente en el andaluz (58,5%).

CUADRO 5

Desglose de las inversiones de los grupos LEADER de Andalucía (%)

Nombre	Total Mecu	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)
Alpujarra	9,829	4,2	2,2	82,0	5,5	3,3	0,0	2,8
Sierr. Cádiz	6,585	4,0	4,0	56,5	27,5	3,0	0,0	5,0
Axarquía.....	6,200	10,1	2,5	63,7	3,1	16,3	0,0	4,3
La Loma.....	4,105	7,7	8,7	58,4	13,8	7,5	0,0	3,9
Ríotinto	1,669	8,7	0,0	76,7	0,0	0,0	10,0	4,6
Serr. de Ronda.	7,790	4,6	1,2	48,8	31,6	5,1	5,5	3,2
S. N. Sevilla	9,998	5,0	4,6	70,4	5,0	7,3	0,0	7,7
S. S. Sevilla	7,254	6,4	3,7	16,0	37,2	31,8	0,0	4,9
Subbética.....	6,820	5,4	8,1	56,8	2,2	22,5	0,0	5,0
Andalucía	60,250	5,7	4,0	58,5	14,9	1,2	1,0	4,7

(A): Asistencia técnica.

(B): Formación.

(C): Turismo

(D): PYME y artesanía

(E): Valorización y comercialización de productos agrarios.

(F): Otros.

(G): Funcionamiento del grupo CEDER.

FUENTE: IDEM.

• Como características más sobresalientes de este programa destacar en primer lugar, la movilización conjunta de financiaciones de los diferentes niveles de la administración (comunitaria, nacional, autonómica, regional y local); en segundo lugar, el inicio de un proceso de interrelación entre comarcas rurales de países miembros de la Unión Europea, a través de la red integrada por los diferentes Centros de Desarrollo Rural (CEDER); y por último, la excelente acogida de la iniciativa privada, incentivada por estos CEDER a participar en el diseño y aplicación del programa y cuya respuesta ha consistido en un elevado nivel de inversión.

• Desde el punto de vista social esta iniciativa comunitaria se ha aplicado en territorios rurales con un elevado riesgo de despoblamiento, manifestado en una débil densidad de población (32 habitantes por kilómetro cuadrado). Precisamente se ha pretendido eliminar dicho riesgo mediante una reactivación de los diferentes sectores económicos, a fin de conseguir la fijación de los habitantes en sus lugares de origen.

• En el caso andaluz estos programas se han desarrollado en su mayoría en comarcas calificadas como espacios naturales protegidos, que a su vez están siendo objeto de la aplicación de los Programas de Desarrollo Integrado del Turismo Rural (PRODINTUR). Estos han sido puestos en funcionamiento por la administración au-

tonómica para relanzar las áreas interiores más deprimidas desde el punto de vista socioeconómico pero con excelentes condiciones físicas, especialmente aptas para la práctica de actividades turísticas. Realmente el LEADER en estas comarcas ha venido a apoyar las inversiones en materia turística que ya se estaban realizando en ellas desde finales de los ochenta. Este impulso del sector turístico en el medio rural ha sido especialmente importante en los casos de la Sierra Norte de Sevilla y las Alpujarras.

CUADRO 6

Gasto previsto comprometido y pagado en el capítulo de turismo de la iniciativa LEADER (a fecha de 21-4-94) (*)

Gasto	Total	(A)	(B)	(C)	(D)
Previsto	557.934	216,55	74.295	22.317	244.771
Comprom.	1.010.892	216,55	72.868	74.400	647.074
%	181,18	100,00	98,08	333,37	264,36
Pagado	51.408	36.675	0	0	14.733
%	9,21	16,94	0	0	6,02

(A): Unión Europea

(B): Administración Autonómica

(C): Administración Local

(D): Iniciativa Privada

(*): Cifras en millones de pesetas.

FUENTE: Iniciativas Subbéticas S.A. 1994.

CUADRO 7

Gasto previsto, comprometido y pagado en el capítulo de valorización y comercialización de productos agrarios de la iniciativa LEADER (a fecha de 21-4-94) (*)

Gasto	Total	(A)	(B)	(C)	(D)
Previsto	222.166	74.583	54.570	6.623	86.390
Comprom.	968.319	74.583	147.864	0	720.672
%	435,85	100,00	270,970	0	834,21
Pagado	34,68	12.382	0,745	0	21.553
%	15,61	16,60	1,36	0	24,950

(A): Unión Europea

(B): Administración Autonómica

(C): Administración Local

(D): Iniciativa Privada

(*): Cifras en millones de pesetas.

FUENTE: Iniciativas Subbéticas S.A. 1994.

CUADRO 8

Gasto previsto, comprometido y pagado en el capítulo de Formación Profesional y ayuda al empleo de la iniciativa LEADER
(a fecha de 21-4-94) (*)

Gasto	Total	(A)	(B)	(C)	(D)
Previsto	80.055	33.166	27.645	8.351	10.943
Comprom.	95.402	31.638	47.449	0	16.314
%	119,170	95,54	171,640	0	149,090
Pagado.....	7.163	3.030	0,895	0	3.238
%	8,950	9,150	3,24	0	29,590

(A): Unión Europea

(B): Administración Autonómica

(C): Administración Local

(D): Iniciativa Privada

(*): Cifras en millones de pesetas.

FUENTE: Iniciativas Subbéticas S.A. 1994.

CUADRO 9

Gasto previsto, comprometido y pagado en el capítulo de apoyo técnico en la iniciativa LEADER
(a fecha de 21-4-94) (*)

Gasto	Total	(A)	(B)	(C)	(D)
Previsto	52.842	25.341	22.029	5.471	0
Comprom.	43.581	20.341	1,00	0,70	21.540
%	82.470	80.270	4,54	12,79	0,0
Pagado.....	7.593	6.641	0	0	12,54
%	14,370	26,210	0	0	0

(A): Unión Europea

(B): Administración Autonómica

(C): Administración Local

(D): Iniciativa Privada

(*): Cifras en millones de pesetas.

FUENTE: Iniciativas Subbéticas S.A. 1994.

CUADRO 10

**Gasto previsto, comprometido y pagado en el capítulo
de PYME de la iniciativa LEADER
(a fecha de 21-4-94) (*)**

Gasto	Total	(A)	(B)	(C)	(D)
Previsto	21.885	7.631	3.312	0	50.000
Comprom.	52.761	7.590	1.583	0	82,61
%	241,080	99,460	47,810	0	165,22
Pagado	4.634	3.446	0	0	25,64
%	21,170	45,150	0	0	51,28

(A): Unión Europea

(B): Administración Autonómica

(C): Administración Local

(D): Iniciativa Privada

(*): Cifras en millones de pesetas.

FUENTE: Iniciativas Subbéticas S.A. 1994.

BIBLIOGRAFIA

- * AA. VV. (1993): "Aplicación del Programa LEADER en Andalucía", *Europa Junta* n.º 15, abril 1993, págs: 5-22.
- * CARO DE LA BARRERA MARTIN, E. (1994): "El fomento del turismo rural en la Subbética cordobesa a partir de la iniciativa comunitaria LEADER". Córdoba, *Actas del VII Coloquio de Geografía Rural*. Universidad de Córdoba, Serie Estudios de Geografía n.º 7, págs: 354-362.
- * InfoRural, n.º 4, sep-oct-nov. 1992, págs: 6-10.
- * Iniciativa Comunitario LEADER II. 1994-1999. *Normativa de aplicación, procedimiento y modelos de solicitudes*. Secretaría General de Estructuras Agrarias. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, junio 1994.
- * LEADER. *Clasificación tipológica de los grupos de acción local*. Centro de animación LEADER/Association Européenne d'Information sur le Développement Local (AEIDL), diciembre 1992.
- * LEADER II (*Relaciones entre Actividades de Desarrollo de la Economía Rural*). Comunicación (94/C 180/12). Diario Oficial de las Comunidades Europeas de 1 de julio de 1994.
- * *Medidas comunitarias para el fomento del turismo rural*. Comunicación (90) 438 final, de 29 de octubre de 1990.
- * Revista LEADER (varios números): n.º 3, primavera 1993; n.º 4, otoño 1993; n.º 5, invierno 1993-1994 y n.º 6, primavera 1994.

28. EL PROGRAMA LEADER EN ANDALUCIA: CUATRO VISIONES DESDE DENTRO

Antonio CHACON, Miguel GONZALEZ,
Manuel GUTIERREZ, Antonio PERALES¹
Representantes de grupos LEADER andaluces

1. INTRODUCCION

La iniciativa comunitaria LEADER I (1991-1993), tenía como objetivo impulsar iniciativas de desarrollo rural a nivel de las comunidades. Se financiaron proyectos presentados por grupos con diferentes intereses que llevaban a cabo una estrategia global de desarrollo en una zona rural concreta asociando al conjunto de interlocutores locales. Los apoyos de LEADER I han constituido un importante complemento a las iniciativas de desarrollo y de los esfuerzos generales alrededor de los marcos comunitarios de apoyo.

El libro verde propuso una nueva iniciativa con el propósito de continuar el LEADER I en el contexto de la aplicación de las reformas de la PAC y considerando la persistencia de los problemas en las zonas rurales desfavorecidas. El libro verde dedica particular importancia a la innovación y a la posibilidad de establecer cooperaciones transnacionales.

El LEADER II, con vigencia entre 1994 y 1999, tendrá como beneficiarios los agentes rurales localizados esencialmente en las regiones de los objetivos n.º 1 y n.º 5 b).

Este programa podrá ayudar las siguientes acciones:

¹ *Serranía de Ronda*: Antonio Chacón, Gerente CEDER de Ronda. *Sierra Norte de Sevilla*: Miguel González de Quevedo, Ingeniero Agrónomo, Director Gerente Eco desarrollo de Sierra Morena S.A. *Axarquía Interior*: A. Manuel Ruiz, Ingeniero Agrónomo, Director. *Sierra de Cádiz*: Antonio Perales, Consejero Delegado.

- *Adquisición de capacidades* para que los agentes locales puedan poner en marcha estrategias de desarrollo basadas en el aprovechamiento de recursos del territorio respectivo.
- Renovación de programas *innovadores* relacionados con uno o más sectores de actividades y que estén relacionados con el desarrollo del territorio.
- Concepción y realización de *proyectos comunes* en zonas pertenecientes a, por lo menos, dos Estados miembros, para favorecer el intercambio de experiencias y de conocimientos.

Estas acciones pretenden completar y reforzar los logros del programa LEADER I. Las disposiciones de aplicación serán simplificadas, descentralizadas y las decisiones de selección y gestión se tomarán esencialmente a nivel local o regional.

La interpretación y teorización de las experiencias prácticas es un elemento fundamental del conocimiento, razón por la cual se incluye este capítulo. Considerando la importancia de estos programas en el ámbito del desarrollo rural, se presentan a continuación cuatro experiencias de aplicación de programas LEADER en Andalucía vistas “desde dentro”. En cada una de ellas, los responsables de los proyectos reflexionan sobre los resultados obtenidos en los programas. Los autores presentan ideas y propuestas sobre los objetivos, las líneas de actuación y las estrategias para el programa LEADER II.

2. LA EXPERIENCIA EN LA AXARQUÍA INTERIOR

2.1. La comarca y el CEDER Axarquía

La Axarquía es una comarca de la provincia de Málaga que componen 31 municipios con unas raíces históricas muy profundas. Sus montes y valles han sido mudos testigos del ir y venir de muchas culturas, desde los pobladores prehistóricos, pasando por fenicios, griegos, romanos y árabes.

Situada al noroeste de la provincia, tiene una extensión de 1.001 Km² y una población de 130.000 habitantes, de los que sólo un 30% viven en los 27 municipios del interior.

Su paisaje tiene una fuerte personalidad y desde los sierras Tejeda, Almijara, Comarolo y Enmedio al norte, baja hasta el mar con sus suaves lomas para morir en la franja litoral de unos 30 Km. Hablamos por tanto de una comarca de contrastes, y no lo hay mayor que el existente entre su costa llena de posibilidades para el empre-

sario turístico y agrícola, y el encanto de unos pueblos engarzados entre dos sierras, que están ahí esperando ser descubiertos para mostrar todo el potencial que encierran..

Con esta distinción entre la Axarquía litoral y la Axarquía interior surgió el Programa de Desarrollo Rural para la Axarquía Interior, que fue presentado a la Iniciativa Comunitaria LEADER y aprobado en diciembre de 1991. El Programa no plantea una ruptura entre estos dos mundos que en la Comarca viven, sino que está basado en la complementariedad de los recursos de uno y otro.

El Centro de Desarrollo Rural de la Axarquía (CEDER-Axarquía) es la entidad responsable de la ejecución del Programa LEADER en la Comarca. Jurídicamente se trata de una asociación sin ánimo de lucro de la que forman parte la mayoría de los ayuntamientos de la Comarca, Diputación Provincial de Málaga, 5 asociaciones y federaciones empresariales, empresas, cooperativas, 2 entidades financieras y otras entidades públicas y privadas.

El CEDER de la Axarquía se encuentra ubicado en Benamocarra y funciona desde junio de 1992. En estos momentos el equipo técnico responsable del programa LEADER está formado por 4 técnicos y un administrativo.

2.2. El programa LEADER

El Programa LEADER para la Axarquía Interior contempla un total de seis tipos de medidas en las que se realizan inversiones con financiación procedente de lo CEE, las administraciones nacionales y las entidades privadas. El volumen de inversión previsto en el momento de la aprobación del Programa era de 806 millones de pesetas, pero a fecha 30 de abril de 1994 la inversión comprometido a través del Programa era de 1.281 millones de pesetas (un 59% mayor de lo previsto), con una financiación de 375 millones de pesetas procedentes de los tres fondos europeos que participan en la Iniciativa. El Programa ha comprometido un total de 142 proyectos de inversión mayoritariamente realizados por las empresas de la zona, a los que se les ha asignado un porcentaje de subvención entre el 20 y el 50% del presupuesto de inversión aceptado. De estos proyectos el 60 % están ya realizados.

De las tres medidas productivas contempladas en el Programa, la principal es la Medida 3, que contempla inversiones en el sector del turismo rural. Supone algo más del 52 % de las inversiones

comprometidas y su objetivo es conseguir una oferta de alojamiento de calidad, así como promover las actividades de ocio y tiempo libre, fundamentales en este sector. La estrategia seguida ha sido la de favorecer los pequeños establecimientos en el ámbito de la empresa familiar, que se ha traducido en un total de 14 establecimientos de alojamiento reglado, 40 casas para alquiler, 2 camping, 1 empresa de deportes en el medio rural y un centro hípico. Estas inversiones han recibido una financiación pública comprendida entre 0,5 y 19 millones de pesetas.

Las inversiones contempladas en el sector agroalimentario representan un total de 184 millones de pesetas comprometidos en proyectos de inversión privados, representando casi un 15% del total del Programa. Básicamente han consistido en instalaciones de envasado de aceite de oliva, producción y envasado de miel de abeja, mejora en bodegas de vino, instalaciones para el envasado de pasa moscatel, elaboración de queso de cabra y elaboración de productos cárnicos. Deberíamos señalar que un 80 % de estas inversiones están realizadas y algunas de ellas son logros importantes dentro de estos subsectores, los más marginales del sector agrario comarcal.

Por último las inversiones dentro de la Medida 4, denominada "*Apoyo a PYMES, Artesanía y Empresas de Servicios*" han supuesto sólo un 4% de las inversiones comprometidas, pero nos ha demostrado que iniciativas dentro de esta medida son de gran interés para futuros programas de desarrollo.

2.3. Valoración de los resultados obtenidos

Es bien fácil valorar los resultados de la experiencia de nuestro Grupo utilizando sólo indicadores de gastos, volúmenes de inversión (como hemos indicado en los párrafos anteriores) o empleo generado (70 empleos directos creados), pero pensamos que no serían suficientes estos parámetros para valorar los resultados obtenidos. Sirvan los siguientes ejemplos de muestra.

— Durante el desarrollo del Programa hemos conseguido que el 75 % del sector comercializador de la pasa moscatel firmara un documento solicitando la creación de la denominación de origen "*Pasas de Málaga*". Este logro que se venía buscando en la Comarca desde el año 1975, ha supuesto una inversión de 1.750.000 pesetas, que difícilmente da idea de la magnitud del esfuerzo realizado (dos

años de trabajo, 19 reuniones sectoriales con 1.000 personas asistentes, 5.000 cartas enviadas y un estudio socioeconómico del sector).

— Se ha creado una asociación denominada “Promotores y Empresarios de Turismo Rural de la Axarquía (PETRA)” que no ha supuesto ningún tipo de inversión, pero que ha sido un proyecto nacido del trabajo sectorial de nuestro Centro. Es en torno a esta asociación donde se está nucleando el proyecto de comercialización en común de la oferta turística.

Podríamos poner más ejemplos como el del futuro parque natural de las sierras de Alhama, Tejada y Almirajara, que nace de nuestro trabajo con 105 ayuntamientos de la Comarca y los limítrofes en la provincia de Granada, o del proyecto de escuela taller mancomunada que en estos momentos ejecutamos para doce municipios de nuestra Comarca. Podemos concluir, por tanto, que los resultados positivos de nuestro Programa LEADER no sólo son consecuencia directa de las inversiones financiadas, sino que además hay otros logros muy importantes que son el fruto, en nuestra opinión, de la metodología de trabajo utilizada y del empleo de la escala comarcal como escala de trabajo.

2.4. La experiencia del trabajo realizado

El LEADER I ha supuesto para el CEDER-Axarquía una buena oportunidad para el desarrollo rural de nuestra Comarca que ya ha ofrecido sus primeros resultados positivos, y se ha convertido en un germen que nos hace afrontar el futuro económico de nuestra Comarca con mucha más seguridad y capacidad. Señalamos a continuación algunas reflexiones resultado de nuestra experiencia.

Nuestra primera reflexión, una vez comprometido el 100% del Programa, ha sido que no debemos ser triunfalistas. Nos encontramos en una comarca con graves deficiencias de naturaleza estructural que afectan tanto a las infraestructuras, las estructuras productivas y la población que sobre el territorio vive, y que por tanto sólo podremos abordar estas deficiencias con programas de desarrollo a medio y largo plazo. El LEADER I ha sido una gran experiencia en el corto plazo, esperamos que el Programa LEADER II y el Plan de Desarrollo Rural de Andalucía nos permitan continuar este trabajo al menos a medio plazo.

La experiencia que nos han aportado los dos años y medio de trabajo nos indica que nuestra responsabilidad en relación con el

Programa LEADER no acaba con la financiación de la inversiones previstas en los proyectos. Estamos trabajando en un programa de desarrollo en el que los proyectos que financiamos tienen carácter demostrativo para el resto de la población y la actividad empresarial que en ellos se realice es tanto o más importante que la propia inversión. Debemos seguir estas nuevas actividades empresariales, debemos prestarle el apoyo técnico suficiente para que el éxito sea lo más espectacular posible, y para ello se necesitan unos equipos técnicos superiores a los que hoy disponemos los grupos LEADER.

Creemos que durante nuestro trabajo a nivel comarcal hemos adquirido unos conocimientos, una información y una red de interlocutores que pueden ser de gran utilidad para políticas que a nivel comarcal puedan desarrollar las diferentes administraciones u otras entidades con intereses en la zona. Seguro que en las Administraciones también se encierran informaciones que son de nuestro interés y desde luego pensamos que aparecerían sinergias si fuéramos capaces de establecer mecanismos de coordinación e intercambio.

La participación activa de la población nos ha quedado demostrado que es fundamental en programas de desarrollo y que es con esta participación como se consiguen los mejores resultados. Lamentablemente nuestra sociedad rural está falta de articulación y la primera dificultad a la hora de aplicar un programa sectorial está en encontrar interlocutores válidos. La experiencia del LEADER I ha contribuido notablemente a la articulación económica y social de la Comarca y el CEDER-Axarquía ha conseguido establecer una red de interlocutores (tanto asociada como consultada) en muchos de los sectores y subsectores de la actividad económica, pero creemos estar aún lejos del techo deseable (en estos momentos desarrollamos dos proyectos de dinamización, uno entre los colectivos más jóvenes a través de los centros de formación, el otro entre los diferentes sectores económicos de interés mediante la elaboración de un plan estratégico).

Finalmente, para el CEDER-Axarquía, la Iniciativa LEADER ha supuesto un cambio radical en la actitud de las administraciones y de la población ante los problemas que sufren comarcas deprimidas como la nuestra. Sin lugar a dudas el LEADER I va a marcar las futuras políticas de desarrollo que hará mucho más racional el empleo de los recursos públicos y que supondrá una gran apuesta por lo rural, por el medio ambiente y todo lo que esto representa.

3. LA EXPERIENCIA EN LA SIERRA NORTE DE SEVILLA

3.1. Antecedentes

La denominada Sierra Norte de Sevilla, tiene una superficie de 1.610 Km², está declarada Parque Natural y se extiende por los municipios de Guadalcanal, Alanís, El Real de la Jara, Almadén de la Plata, Cazalla de la Sierra, Constantina, San Nicolás del Puerto, Las Navas de la Concepción, El Pedroso y La Puebla de los Infantes. Sonoros nombres para un conjunto de municipios, muy mal comunicados entre sí, distantes de la capital y que centran sus posibilidades de desarrollo actual en unos recursos muy concretos: el medio ambiente (la dehesa), el cerdo ibérico de bellota, el corcho, la actividad cinegética, el aceite de oliva y los licores.

a) *La apuesta de LEADER I*

Cuando la comarca presentó su primer programa en 1.991, su grupo gestor *Ecodesarrollo de Sierra Morena, S.A.*, era el único formalmente constituido en tal fecha, además de ser de los pocos que incluían desde un primer momento a empresarios y Asociaciones privadas.

El diseño del programa se volcaba en la creación de un sector turístico rural, aprovechando la proximidad a un gran mercado potencial como era el área metropolitana de Sevilla y sus casi 1.200.000 habitantes. El resto de las actividades (agro-industria, artesanía, estudios, formación...) eran medidas de acompañamiento, dado que sobre un programa de 1.300 millones de pesetas (el más ambicioso de los aprobados para Andalucía) el turismo rural llegaba a absorber casi el 80 % de los recursos.

También a la hora de poner en práctica el programa, la Sierra Norte de Sevilla, fue pionera. Apenas firmados los Convenios con IRYDA (Organismo intermediario de las subvenciones) en abril de 1.992, el 30 de Mayo de 1.992 se inauguraba el primer "proyecto LEADER" español (y posiblemente europeo): La Reserva Verde del Hueznar, complejo turístico rural sobre 23 has. de terreno, con una inversión de cerca de 170 millones de pesetas. Su misión: servir de dinamizador a la puesta en marcha de ese sector turístico y de punto de referencia a los demás beneficiarios de la comarca.

La filosofía que inspiraba al programa es sus primeros tiempos era la de que Ecodesarrollo de Sierra Morena S.A. (E&TUR) como gestora del programa, debía implicarse en el desarrollo de los proyectos más significativos, actuando como motor e impulsor de los mismos y liderando el proceso de creación de empresas. A la larga ese planteamiento resultó erróneo y claramente deficiente.

3.2. Los resultados

El resultado final del Programa, ha sido una inversión de 1.460 millones de pesetas, de las cuales 310 millones proceden de la CEE y 954 millones de fondos privados (un 16,5 % más de lo previsto), creándose 24 empresas, ampliándose o consolidándose otras 8 y creándose un total de 86 puestos de trabajo (y consolidar 25).

El enfoque del Programa ha sido no obstante radicalmente distinto al inicialmente planteado. Una empresa de mayoría pública, cuya misión es la de impulsar y gestionar el desarrollo local, no puede asumir tareas empresariales, por mucho que en la comarca no existan empresarios. Si no existen, se crean o se buscan. La experiencia de E&TUR y la Reserva Verde del Hueznar han repetido actuaciones ya conocidas: la administración, es una mala empresaria, puede gestionar, apoyar, dinamizar, formar... pero nunca asumir papeles de empresario. En el caso de E&TUR, la puesta en marcha de la Reserva, absorbió a la empresa totalmente, haciéndola olvidar su verdadera misión.

La revisión de esa estrategia, ha hecho que E&TUR se centre en dos tareas básicas: La formación profesional en los sectores de más interés para la comarca y en la realización de estudios y trabajos sectoriales tendentes a dinamizar los recursos ociosos de la zona.

Así, la *dehesa*, constituye el principal valor y sustento de múltiples actividades para la Sierra Norte. Un equipo técnico, se ocupa de estudiar y asesorar en labores de gestión y aprovechamiento de dehesas. Por otra parte, se han realizado estudios temáticos, sobre la situación y perspectivas de los sectores del porcino ibérico, el corcho o el aceite de oliva. Por otro lado un detallado inventario del patrimonio rural edificado, complementa un estudio de rutas turísticas de interés (para senderismo, cicloturismo, 4x4, turismo cultural...). Finalmente un Plan de actividad y desarrollo cinegético trata de ordenar y potenciar ese importante recurso, que hoy ya

cuenta con una pequeña infraestructura hotelera sobre la que apoyarse.

La aparición de cortijos recuperados (Las Navezuelas, El Batán, Trasierra, El Berrocal...) unido a pequeños hoteles en los cascos urbanos (Constantina, Las Navas, El Pedroso, Almadén...) han ido configurando un sector turístico que antes no existía.

No obstante lo anterior, se ha dado un fuerte impulso a la pequeña empresa artesana (de quesos, de guías turísticos, tiendas, rutas a caballo, cerámica...) y sobre todo se ha procurado revalorizar la producción agraria local, con productos derivados del cerdo ibérico de gran calidad (secaderos de jamones, fábricas artesanales de chacinas, etc...)

3.3. El futuro

El futuro pasa por continuar con la acción de LEADER I. Para impulsar un proceso de desarrollo en una comarca desfavorecida, no basta un programa de 3 años. Solo un año ha costado vencer reticencias locales y romper parcialmente la dependencia del subsidio. Es muy difícil captar o crear empresarios en zonas como la Sierra Norte. Acostumbrados a una política de dependencia y a complementar los recursos del Estado con pequeños trabajos o recursos propios, convencer o animar a alguien para que invierta, asuma riesgos y trate de crear riqueza, es una labor de años.

Llegados a ese punto, es fundamental destacar que el éxito que se puede atribuir a LEADER I, ha estado basado en gran medida en la agilidad para el pago de las ayudas: entre 20 y 40 días. Sólo de esa manera ha sido posible realizar gran parte de las inversiones y que el empresario no asumiera más riesgos y complicaciones administrativas.

El LEADER II para la Sierra Norte debe ser un instrumento de consolidación de lo realizado. Se pretende actuar sobre un sector tradicional sobre el que LEADER I no ha tenido efecto: el de los anisados y licores. Por otra parte, se pretende incidir más sobre los recursos humanos y la población, así como iniciar acciones de divulgación. De esta manera, se proponen la creación de Asociaciones de Empresarios, la de una imagen para la Sierra Norte de Sevilla y sus productos, la potenciación de la industria chacinera y del corcho, así como impulsar sectores emergentes como la producción de setas, el cultivo y la destilación de planta aromática o la verte-

bración de un verdadero sector cinegético, con participación de propietarios de tierras y empresas de servicios.

Base de ese proceso, son dos acciones puntuales muy importantes: la creación de un Centro Artesanal de Dinamización y la puesta en marcha de un Plan de Calidad Ambiental utilizando como base las fincas públicas de la zona. El primero, servirá para centralizar la acción empresarial asumiendo además de la divulgación y conocimiento de la comarca, labores de formación.

En el segundo, se pretende crear una conciencia sobre los recursos naturales de la zona y continuar con la labor de apoyo y asesoramiento para la explotación de las dehesas.

Finalmente un punto sobre el que E&TUR propone actuaciones concretas, es en el de la coordinación Administrativa. En la zona actúan múltiples Organismos e Instituciones, duplicando en ocasiones su acción. Por otra parte, muchos de los escasos recursos disponibles, tendrían un mayor efecto coordinándose su aplicación entre ellos.

El objetivo final, es conseguir sobre la Sierra Norte de Sevilla un proceso de desarrollo local utilizando para ello un recurso sensible como el medio ambiente.

4. LA EXPERIENCIA EN LA SIERRA DE CÁDIZ

La iniciativa comunitaria LEADER que se aplica en la Sierra de Cádiz, beneficia a un total de 19 municipios, que conforman una población total de 96.000 habitantes y una extensión en kilómetros cuadrados de 2.000.

Esta iniciativa se apoya, en el artículo 11 del Reglamento número 4253/88 del Consejo de la Unión Europea.

A diferencia de otras Iniciativas Comunitarias y del propio Marco, este programa tiene dos interesantes novedades.

La primera de ellas es su forma de gestión, ya que el organismo para su desarrollo debe de ser necesariamente un ente con total autonomía de funcionamiento. Una de las claves del éxito del programa es este, "*su capacidad de decisión y de compromiso*" para con la zona y sus productores. Esta capacidad ha posibilitado una agilidad extraordinaria en la tramitación y pago de las subvenciones.

En el caso de la Sierra de Cádiz, este instrumento se consideró que fuese una Sociedad Anónima, que se constituyó con capital privado, proveniente de Asociaciones y Entidades financieras y de ca-

pital publico, aportado por las Administraciones Autonómicas y Provinciales.

Una segunda novedad, tan interesante como la primera, es la participación de los agentes económicos y sociales en la elaboración del proyecto. De tal manera que el mismo, es una síntesis de las diferentes propuestas valoradas y consensuadas comentadas a lo largo de la elaboración del LEADER. En nuestro caso, la mesa de trabajo decidió optar por el desarrollo endógeno, (estamos en zona de Parque Natural) ya que el mismo considera al medio ambiente como un activo fundamental sobre el que basar el crecimiento económico. Asimismo, y a la vez, este modelo de desarrollo puede actuar como inductor de iniciativas exógenas deseables.

La metodología, para su elaboración y gestión se ha consolidado a través de un Plan de Actuación que tiene las siguientes características: la primera es que se debe de partir de una *fuerte motivación* de los agentes económicos y sociales, la segunda es la propia *concertación de los objetivos*, su tercera y última característica es el *carácter abierto* en su programación y *cerrado* en sus objetivos.

Estas dos novedades, definen un nuevo modelo de trabajo en el medio local y rural, modelo que pretende que sean los propios habitantes de la zona los actores de su propio destino.

El programa, se apoya en tres pilares fundamentales. El primero de ellos, ha sido la adquisición de conocimientos de aquellos sectores que susceptibles de apoyar o incentivar no disponíamos de información suficiente. Se han realizado trabajo a niveles sectoriales u horizontales.

Un segundo pilar ha sido la potenciación y valorización de todos nuestros recursos. La recuperación de nuestra Artesanía como actividad económica y como recuperación de nuestro acervo cultural es uno de los objetivos más perseguidos. El Turismo Rural es uno más de los motores que impulsan nuestro desarrollo socioeconómico. Creemos interesante desarrollar este tipo de actividad ya que el mismo:

- Genera empleo local de forma directa en el propio sector y en otros servicios.

- Diversifica la economía local, particularmente en estas zonas donde el empleo rural es insuficiente.

- Proyecta la mejora de los transportes locales, las comunicaciones y otras infraestructuras básicas.

- Pero sobre todo, estimula la rentabilidad de las industrias domésticas locales, fundamentalmente las agroalimentarias y las ar-

tesanales. Por tanto subyace un interés doble, por un lado la creación y/o modernización de una infraestructura turística suficiente y por otro lado el aprovechar la coyuntura de la afluencia de visitantes que se acercan a nuestra zona para vender en origen nuestros propios productos.

Como tercer pilar básico hemos considerado la formación en múltiples campos. Desde la propia formación nuestra, pasando por la creación y formación de Agentes de Desarrollo Local, formación a formadores, la formación a las pymes, para finalizar en programas de difusión y conocimientos de lo que es LEADER y lo que éste puede aportar a la comarca. Sensibilizar a los ciudadanos e integrarlos en el proyecto está también condicionando el éxito de la Iniciativa. Esta programación, se ha ido gestando a lo largo del desarrollo del mismo ya que a través de este proceso hemos ido descubriendo dónde estaban las deficiencias más necesarias y más urgentes.

Así se diseñó y así se está ejecutando; nuestras dificultades siguen siendo importantes, desde la propia desconfianza del programa y su forma de llevarlo a cabo al inicio de 1.992, hasta la falta de recursos humanos, la casi nula vocación empresarial, la dificultad de la financiación propia y ajena, etc.

Nuestros compromisos con la Unión Europea se han cumplido con creces, Sierra de Cádiz, ha triplicado la cifra de inversión, y ha pasado de 886 millones como inversión inicial a 2.300 millones como compromiso definitivo.

5. LA EXPERIENCIA EN LA SERRANIA DE RONDA

5.1. Diagnóstico

Partimos de un sector agroalimentario en la Serranía de Ronda cuya realidad muestra importantes problemas y contradicciones:

Las industrias transformadoras de los principales recursos existentes (cárnicas y lácteas), han orientado su estrategia empresarial hacia productos de gran consumo, prescindiendo en la mayoría de los casos de la necesaria planificación que contemple la evolución global de su sector y competencia, adaptando a ella la propia estructura productiva, económico-financiera y comercial. Esto ha conducido a disponer hoy de estructuras sobredimensionadas o poco racionalizadas, muchas de ellas obsoletas, con el consiguiente incremento de costes en todas las áreas y un nivel general de baja

competitividad, y que requieren, en muchos casos, un importante esfuerzo de inversión e imaginación para poder seguir existiendo.

El factor "CALIDAD", como estrategia productiva y promocional, no ha existido ni en estas industrias ni en las pequeñas producciones locales (aceites, dulces, legumbres, miel, etc). Consecuentemente, políticas de marca o imagen, tampoco han sido llevadas a cabo.

Las estrategias comerciales, debido a la carencia de productos relevantes, los pequeños volúmenes de fabricación y la poca iniciativa empresarial, han quedado reducidas a la venta local o regional, sin capacidad para maniobrar en mercados de mayor poder adquisitivo, y dejando la comercialización, en el caso de recursos más competitivos como la castaña o producciones ganaderas de calidad, en manos de agentes intermediarios.

El intento de penetración en nuevos mercados difícilmente se ve viable si se pretende realizarlo individualmente. La creación, impulso y apoyo de Asociaciones sectoriales, se hace imprescindible.

Empiezan a aparecer elaboradores e industriales, que en sus pequeñas instalaciones, pretenden invertir esta dinámica, orientando su producción hacia la calidad y una imagen atractiva en sus productos.

5.2. Objetivos del programa LEADER I

a) A corto plazo

— Afianzar, mejorar e impulsar la actual producción agroalimentaria, considerada como pilar básico de la economía comarcal (Industrias cárnicas, lácteas, oleícolas y de la castaña).

— Generar actividad económica, y por tanto rentas y empleo, temporal o estable, mediante la instalación de nuevas industrias artesanales o familiares de transformación o manipulación de recursos autóctonos.

— Ordenar y desarrollar el potencial agroalimentario endógeno, incentivando la acción asociativa.

— Promocionar los productos de calidad ya existentes.

b) A medio plazo

— Crear una oferta de productos agroalimentarios de calidad, amplia, variada y genérica de la Comarca geográfica de la Serranía de Ronda, avalada por marchamos de calidad propios.

c) Estrategias sectoriales

— Realizar un análisis de las estructuras del sector agroalimentario de la Serranía de Ronda, como base de partida definitiva de las estrategias de impulso y apoyo. Apoyar financiera y técnicamente los proyectos de inversión destinados a:

- * Producción-elaboración de nuevos productos con calidad y personalidad.
- * Mejora de la calidad y presentación de los ya existentes.
- * Adaptación o ampliación de las instalaciones productivas para poder acceder a nuevos mercados más amplios y cualificados.

— Concienciar y motivar a los industriales agroalimentarios de la necesidad de reconducir su estrategia productiva y comercial hacia productos de calidad asociados con su territorio.

— Asesoramiento y colaboración en la búsqueda de otras posibles fuentes de financiación para los proyectos anteriores.

— Constitución de Asociaciones de productores, como organizaciones y coordinadoras del sector, con fuerte capacidad de maniobra.

— Acciones comerciales y promocionales conjuntas.

— Organización de cursos formativos.

— Animación de la acción asociativa en los colectivos agrícolas, ganaderos y forestales.

d) Resumen de las actuaciones realizadas

Constitución de la "Asociación Calidad Agroalimentaria Serranía de Ronda" (A.C.A.). En la actualidad, la Asociación cuenta con 25 socios (47 instalaciones, entre producción, elaboración y envasado, algunas en proyecto todavía) y acoge una gran variedad de productos.

— Constitución de la "Agrupación de Interés Económico de Productores Cárnicos de la Serranía de Ronda". Puesta en marcha de su Plan de Consolidación.

— Construcción de la Sociedad Cooperativa Andaluza de 2.º Grado "Castañas Valle del Genal". Construcción y puesta en marcha de su industria de elaboración y comercialización directa de la castaña.

— Apoyo a las inversiones de las PYMES agroalimentarias. El apoyo técnico y financiero a los proyectos de inversión de las pequeñas y medianas empresas agroalimentarias durante el desarrollo

del programa LEADER I, ha sido una de las principales ocupaciones del CEDER tanto en tiempo como en medios.

— Un total de 35 empresas se han visto beneficiadas en sus proyectos de mejora o ampliación de instalaciones o servicios y otras cinco de nueva creación empiezan a introducir sus nuevos productos en el mercado (quesos, elaborados de castaña y productos biológicos).

— Organización de cursos de formación específica.

5.3. LEADER II: Programa de consolidación e innovación

a) Objetivos del nuevo programa

— Consolidación de todos los proyectos iniciados durante LEADER I, especialmente las Asociaciones constituidas.

— Alcanzar un óptimo y completo aprovechamiento de los recursos primarios de la Serranía, ya sean transformados o no.

— Consolidación de los marchamos o *Labels de calidad* de los productos como garantía de autenticidad, calidad, territorialidad y como llave de apertura de nuevos mercados.

— Establecimiento de un sistema serio y profesional de control y seguimiento de la calidad de los productos y sus materias primas, a través de organizaciones sólidas y estables en el tiempo. — Incrementar el nivel profesional de todos los actores de las cadenas productivas, desde productores primarios hasta industriales y técnicos, como forma de mantener la necesaria formación e información que permitan ampliar de forma continuada los niveles de competitividad de los productos.

— Formación de cadenas de comercialización propias o utilización de las existentes que sean coherentes con la filosofía y calidad de la oferta creada.

— Establecimiento de contactos y posibles convenios estables, entre las Asociaciones sectoriales y Centros de Investigación autonómicos y nacionales (INIA, Universidades; Colectivos profesionales, etc.), de cara a la consecución de forma rápida y eficiente de transferencia de tecnología.

— Como objetivo último y globalizador, consolidación de la oferta agroalimentaria territorial creada, de productos de óptima calidad e imagen "Serrana", aumentando la actividad económica de la Comarca y dotándola de una reputación y atractivo hasta ahora ine-

xistentes, como elaboradora de buenos productos, integrados y respetuosos con su hábitat.

b) Propuestas para LEADER II

— Continuidad en su labor de asesoramiento a los socios en todos los aspectos relacionados con sus instalaciones, ya sean económico-financieros, productivos, de marketing, formación o comerciales. El desarrollo de este servicio ha sido llevado a cabo hasta ahora por el mismo equipo técnico del CEDER, impulsor de la Asociación, proponiendo la progresiva transferencia en dicha labor a personal técnico que pueda ir contratando a medida que se consolide y genere ingresos económicos. Contactos y convenios de colaboración con instituciones de I+D alimentarios, deberán ser establecidos para la solución de los problemas técnicos presentes y para la necesaria transferencia de tecnología.

— Mantener y mejorar la imagen corporativa de la Asociación, mediante el estudio y creación de nuevos elementos (Packing, etiquetado, lotes de productos, etc.)

— Puesta en marcha del Label de Calidad para los productos acogidos, mediante el control de las Normas de Calidad y Reglamentos ya establecidos. La creación y mantenimiento de un Label de calidad genérico, de circunscripción Comarcal, apoyado y mantenido por una Asociación de los propios productores, se plantea como una experiencia completamente innovadora, que presenta una serie de dificultades tan sólo solucionables si se parte del total convencimiento por parte de los implicados, de que su logro, como una marca estrictamente controlada, y como tal reconocida, será a la larga el mejor método para permanecer y ampliar las cuotas de mercado conseguidas. Al mismo tiempo, entender este Label como un distintivo de calidad comarcal, proporciona otro importante elemento de solidez y atractivo a la zona que, a buen seguro, repercutirá en muchos otros sectores de los que componen sus recursos socioeconómicos.

5.4. RESUMEN

El conjunto de objetivos planteados para LEADER II y las estrategias consideradas para su consecución, pretenden, además de ser coherentes con la filosofía del programa en cuanto a fines y mé-

todos a utilizar (proyectos de carácter innovador, demostrativos y transferibles con importante participación ciudadana), crear, junto al soporte que pueden suponer los planes operativos existentes para la Comunidad Autónoma, un sector consolidado y competitivo, que posibilite la realización de futuros proyectos de mejora y reconversión a partir de los resultados económicos de los ya iniciados, para poder estar continuamente en la vanguardia de los mercados de producciones alimentarias de calidad y autenticidad.

EPILOGO

Abriamos la introducción a este volumen exponiendo las que, de forma generalizada, son entendidas como las claves de la crisis del mundo rural, así como los planteamientos teóricos y prácticos en torno a los cuales se están construyendo las políticas de desarrollo rural, particularmente en la Europa Occidental, dentro del marco de la reforma de su política agraria.

Múltiples sugerencias e ideas han sido expuestas al respecto en las aportaciones que contiene la presente publicación, por lo que sería un vano intento por nuestra parte pretender resumir aquí todas ellas. Con todo, nos ha parecido oportuno cerrar el documento insistiendo en algunas cuestiones básicas en torno al desarrollo rural. Por una parte, se destacan las **dificultades** intrínsecas para su puesta en práctica, pues no por ignorar los problemas, éstos se solucionan. Por otra, se insiste también en la **oportunidad** de emprender acciones de desarrollo rural en el contexto de las actuales políticas agrarias y de la creciente preocupación conservacionista. Y, por último, se enfatiza en el **consenso** que ya se ha establecido acerca de los objetivos y métodos que deben distinguir los esfuerzos de desarrollo rural.

En relación a las trabas que pueden obstaculizar la viabilidad de las acciones de desarrollo rural, las más complejas de superar son aquellas que están originadas por la propia estructura, económica y/o social, en el seno de la cual han de llevarse a cabo las iniciativas. El propio modelo económico y sus políticas derivadas, son la causa de muchos de los problemas que se quieren resolver. En consecuen-

cia, no resulta fácil plantear alternativas de desarrollo rural inmersas en del mismo global; ahora bien, de ninguna forma resultaría viable, plantearlas al margen del mismo. Bajo esta perspectiva, el desarrollo, o la recuperación, del mundo rural sólo puede plantearse de forma efectiva, y con posibilidades de éxito, sobre el supuesto de la **integración de los sistemas** de producción agrarios y **rurales** en los sistemas económicos globales en los que se sitúan, tanto a nivel macro o micro, como a sectorial, regional y local.

Entre las dificultades intrínsecas del propio mundo rural, destaca la dominante personalidad agraria de buena parte del mismo, que está viéndose alterada sin que los agentes directamente afectados por la crisis lo entiendan ni lo acepten; lo que no deja de ser un serio handicap para el éxito de las actuaciones de desarrollo rural, porque, sin duda, los residentes rurales han de ser, inexcusablemente, los principales agentes y promotores de las acciones encaminadas al desarrollo de **su** medio rural.

Por otra parte, en términos generales, las zonas en la que se pretenden emprender acciones de desarrollo rural son zonas relativamente pobres, o empobrecidas; son comarcas con importantes desventajas, en términos comparativos, dentro del modelo económico en el que se enmarcan y con escasa capacidad de reacción endógena. Pero tampoco es menos cierto que en ellas pueden existir recursos naturales y humanos ociosos, que deberán ser incorporados al proceso de producción en el contexto de la nueva funcionalidad que hoy se demanda del ámbito rural.

Porque, efectivamente, en la fecha en que nos encontramos, parece claro que la política agraria de la U.E. perfila dos tipos de agriculturas, o agricultores. Una agricultura intensiva, comercial y competitiva, que continúe produciendo a bajo coste (a ser posible a costes inferiores a los actuales) y que garantice el autoabastecimiento en productos alimenticios de la población europea, objetivo estratégico que nunca puede ser olvidado; y una agricultura extensiva y subsidiada, cuya principal función sea el mantenimiento de población en zonas de bajas densidades de población y en proceso de desarticulación territorial, y la conservación de los paisajes culturales, cultivados, de la "*vieja*" Europa.

Bajo la perspectiva de la primera funcionalidad reconocida del mundo rural, es evidente que el debate sobre si el desarrollo rural significa el certificado de defunción de la agricultura, resulta estéril y artificial. Lo que es igualmente evidente es que la agricultura es, y continuará siendo, pilar fundamental del mundo rural y del desa-

rrollo rural; pero dentro de una doble integración: la de esta agricultura dentro del contexto económico global; y la de esta agricultura dentro de otras estrategias rurales no agrarias. Es decir, la agricultura competitiva de hoy en día debe verse como una etapa dentro de una cadena compleja, compuesta por un conjunto de elementos ligados entre sí y fuertemente conectada con el mercado y con la economía global. Pero, al mismo tiempo, la agricultura no ha de ser la única, y en ciertas circunstancias ni siquiera la principal, estrategia de desarrollo rural.

En definitiva: es necesario abrir un debate pendiente, que no siempre resulta evidente, en un escenario de apertura económica internacional: ¿qué modelo de agricultura pretendemos? y ¿qué modelo de uso del espacio rural deseamos?. La respuesta a cada una de ambas cuestiones tiene repercusiones claras y directas sobre la otra, por lo que deben tratarse de manera conjunta.

Pero junto a esta estrategia o funcionalidad básica del medio rural, se encuentran las nuevas funciones ligadas a la conservación paisajística y del medio ambiente. Existe en las sociedades más industrializadas, y particularmente en la europea occidental, una creciente sensibilidad por la conservación medioambiental y paisajística. En virtud de esa sensibilidad, la sociedad está dispuesta a financiar políticas encaminadas a dicho fin en las áreas rurales. Si ello se liga a la crisis general de empleo productivo y desindustrialización urbana, la oportunidad o conveniencia de mantener población en las áreas rurales cobra aún mayor fuerza; y con ello la oportunidad de obtener financiación para las políticas de desarrollo rural. Así, si en la introducción de este volumen afirmábamos que una parte de la sociedad no está dispuesta ya a mantener las ayudas y subvenciones al sector agrario *ad infinitum*, sí puede entender la utilidad social de subvencionar medidas y políticas conservacionistas que puedan ser enmarcadas dentro de las actuaciones de desarrollo rural.

Bajo esta perspectiva, puede fácilmente entenderse que, si bien el desarrollo rural no es, en sentido estricto, una estrategia sectorial de política agraria (sino que por sus propios objetivos y planteamientos es una medida regional o de carácter horizontal) sí es, sin lugar a dudas, una política coherente con los objetivos generales de la política agraria actual.

Ahora bien: de esa doble funcionalidad de la agricultura, no es sostenible que a las agriculturas mediterráneas en general, y a la española en particular, se le asigne únicamente la función conser-

vacionista. Aunque a corto plazo se obtuvieran por esa vía importantes recursos comunitarios, a largo plazo se incrementarían las diferencias en los niveles de competitividad entre una y otra agricultura; la agricultura del Sur perdería su función productiva; y, en último término, se establecería una peligrosa dependencia alimentaria.

Finalmente, entendemos que existe un consenso que queda establecido básicamente en torno a las siguientes grandes cuestiones (cuyo orden de exposición no indica, necesariamente, orden de prelación):

El desarrollo rural debe ser concebido como un **proceso planificado y de largo plazo**. Es necesaria una intervención pública que analice las oportunidades, las capacidades y los recursos locales, y realice una propuesta de desarrollo. Pero de la misma no pueden esperarse resultados inmediatos, ni “milagrosos”; sino que debe ser concebida como una apuesta a largo plazo, mediante la cual se vaya desarrollando una economía rural más competitiva, más diversificada, y donde el sector agrario puede ser, o no, la base fundamental de esa nueva economía. Tal reestructuración de la economía rural exige un período de adaptación, para su inserción y conexión en las lógicas de red de las economías modernas.

Aunque se admite la importancia del papel de la administración pública en la promoción y planificación del desarrollo rural, ésta no puede sustituir, en ningún caso, el **protagonismo de las iniciativas locales empresariales**. Es decir, el desarrollo rural puede y debe ser promovido por las políticas públicas, pero nunca podrán sustituir a las iniciativas locales, de las que dependerá, en última instancia, el éxito y la consolidación del desarrollo rural. En este sentido es necesario fomentar, sobre todo en nuestras zonas rurales mediterráneas, una cultura del desarrollo, un movimiento social que favorezca e impulse la cultura del desarrollo y la iniciativa empresarial.

En consecuencia, las políticas de desarrollo rural deberán considerar la necesidad de reforzar el modelo de sociedad democrática, para lo que es necesario encontrar las formas de **participación comunitaria** y de organización de la sociedad más adecuadas al estado de desarrollo de la economía, en el sentido amplio de su creciente integración en el mercado mundial. La participación exige mayores niveles de concienciación de los ciudadanos para el ejercicio de sus derechos y obligaciones, un mayor nivel de formación general y profesional. Es también neces-

rio un espíritu empresarial que tienda a considerar al mercado como el principal punto de referencia. La participación sólo es duradera cuando está vinculada a los intereses locales, y éstos con los intereses globales.

Pero, al mismo tiempo, donde se estima que la **actuación pública** puede ser más determinante y beneficiosa en el fomento del desarrollo rural, es en la mejora de la calidad de vida en las áreas rurales. El aislamiento de las áreas rurales y el difícil acceso a servicios básicos, empezando por los educativos, asistenciales y sanitarios, han sido, junto a la crisis de la agricultura y del empleo agrario, algunos de los principales factores de expulsión de población de las áreas rurales. Es aquí donde las administraciones públicas pueden acometer actuaciones de apoyo al desarrollo de las áreas rurales: la construcción de las infraestructuras básicas o la dotación de los servicios públicos esenciales, que sitúen a las áreas rurales en niveles de confortabilidad pública, si no similares, al menos próximas al nivel de equipamiento de las áreas urbanas. De igual modo, la intervención pública puede por esta vía contribuir a la creación de las infraestructuras de apoyo necesarias a las actividades netamente productivas. Asimismo, la creación de servicios a las explotaciones agrarias, a través de cooperativas u otros organismos de cooperación, pueden actuar tanto de dinamizador de la actividad productiva en las áreas rurales, como en apoyo a los agricultores con menores recursos en mano de obra.

El desarrollo rural debe ser sustentable. Las cuestiones ambientales deben constituir parte integrante del modelo de desarrollo tanto en las iniciativas públicas como en las privadas. La sustentabilidad no se podrá alcanzar mientras existan sectores claramente contaminantes que actúen sin ningún tipo de control. La sustentabilidad debe partir de la regulación de los sectores económicos y sociales, productivos y no productivos. El reto que en este aspecto existe es encontrar puntos de compromiso entre la maximización de las utilidades de las actividades y la minimización del impacto ambiental.

En fin: el desarrollo rural debe ser un **proceso integrador del conjunto de las actividades que se desarrollen en el medio rural**; una integración que ha de ser tanto vertical como horizontal, como forma de lograr un equilibrio intersectorial y territorial. Para alcanzar este objetivo es esencial restablecer la relaciones entre los diferentes sistemas de producción que se localizan, en todo o en parte, en el medio rural.

Este propósito resulta inalcanzable sin reconocer el **carácter sistémico del medio rural** y, por tanto, la necesidad de abordar los problemas del campo desde una perspectiva de interrelaciones múltiples y complejas, tanto en las corrientes globales de factores como en las de bienes y servicios. Para ello es de la mayor importancia metodológica considerar el nuevo papel de las actividades tradicionales en ese nuevo contexto, así como encontrar las vías de conexión entre los verdaderos centros de decisión y las capacidades y potencialidades que se encuentran a nivel local.

En suma, queremos cerrar estas páginas con una idea central: la construcción de un nuevo sistema rural exige políticas heterodoxas y flexibles, cambios institucionales, nuevas actitudes, y la participación activa de la población local en un proceso que debe girar en torno a un nuevo lema: *la mejora de la calidad de vida*.

Eduardo RAMOS y Josefina CRUZ.

INDICE DE GRAFICOS

NOMBRE del GRAFICO (G) o MAPA (M)	Nº	Cap.	pág
Evolución de la producción y de la superficie ocupada por el trigo en España	G 1	9	269
Estilos de agricultura moderna, sus raíces y ámbitos donde tiene lugar	G 2	9	271
Conflicto de intereses y objetivos complementarios de la agricultura, en función del ámbito específico y global	G 3	9	273
Concepto de enfermedades ecosistémicas en agricultura	G 4	9	274
Coste adicional de producción, según el grado de artificialización de diferentes ámbitos ecosistémicos	G 5	9	276
Relación de costes, incluyendo el coste ambiental de sustentabilidad	G 6	9	278
Modelo homomórfico de un ecosistema.....	G 7	9	279
Relación entre intensidad y escala en cada región agrícola de la Unión Europea	G 8	9	280
Relación general entre intensidad y escala en las regiones agrícolas europeas.....	G 9	9	281
Receptividad tecnológica del ecosistema	G 10	9	282
Receptividad tecnológica y productividad potencial del ecosistema, según la escala y la intensificación del mismo	G 12	9	284
Descripción general idealizada de una cuenca hidrográfica	G 12	9	287
Evolución de los cambios en intensidad y escala desde 1964 hasta 1977 en diferentes regiones de Europa.....	G 13	9	288
Tabla de contingencia de las posibilidades de escala e intensificación en la agricultura	G 14	9	288
Representación esquemática de las tendencias generales y las posibilidades de cambio de escala e intensificación	G 15	9	289

NOMBRE del GRAFICO (G) o MAPA (M)	Nº	Cap.	pág
La competitividad en la OCDE en 1993.....	G 1	12	364
Evolución de las Tasas de Cobertura del Comercio Exterior (Totaly Agroalimentaria).....	G 2	12	369
Principales países productores en la industria agroalimentaria de la CEE.....	G 3	12	372
Superficie protegida.....	M 1	13	391
Superficie protegida/superficie geográfica.....	M 2	13	392
Espacios naturales protegidos 1994: superficie protegida por habitante.....	G 1	13	395
Procedimiento de elaboración de un PRUG.....	G 2	13	401
El concepto de refinería agrícola.....	G 1	15	447
Esquema del proceso de urbanización del campo en Argelia.....	G 1	20	548
Las mayores pérdidas de población andaluza en la fase migratoria.....	M 1	21	568
Areas que en 1991 superaron la población de 1975.....	M 2	21	569
Calificación de los municipios rurales andaluces.....	M 3	21	575
Calificación de los municipios rurales II.....	M 4	21	576
Pirámides de población por municipios andaluces.....	G 1	21	577
Proporción de jóvenes en la población de los municipios andaluces.....	M 5	21	579
Proporción de ancianos en la población de los municipios andaluces.....	M 6	21	580
Pirámides de espacios rurales envejecidos de Andalucía.....	G 2	21	582
Pirámides de espacios rurales jóvenes de Andalucía.....	G 3	21	584
Pirámides de espacios rurales intermedios de Andalucía.....	G 4	21	586
Tasas de paro por ámbitos comarcales de Andalucía.....	M 7	21	593
Simulación de pirámides al 2001.....	G 5	21	599
Esquema de relación planeamiento-población.....	G 6	21	601
La prospección demográfica y el planeamiento.....	G 7	21	603
Actuaciones de la C.A. andaluza en materia de regadíos.....	M 1	25	681
Comarcalización de Andalucía.....	M 1	26	696
Carga ganadera por hectárea en Andalucía.....	M 2	26	697
Municipios desfavorecidos en Andalucía.....	M 3	26	704
Territorios europeos objetivo 1 y 5b.....	M 1	27	722
Programas LEADER I en Europa.....	M 2	27	723
Distribución de la iniciativa LEADER I en España.....	M 3	27	730
Distribución de la iniciativa LEADER I en Andalucía.....	M 4	27	731
Programas PRODINTUR en Andalucía.....	M 5	27	732

INDICE DE TABLAS

NOMBRE del CUADRO	Nº	Cap.	pág
Matriz DAFO simplificada del medio rural	1	2	77
Evolución de los precios de los cereales (Ecus/tonelada)	1	4	135
Evolución del barbecho	2	4	137
Superficie afectada por la retirada de tierras, por Estado miembro (nuevo régimen; previsiones para 1994)	3	4	138
Indices de renta neta real de la mano de obra total, por UTA	4	4	149
Indices de volumen de la producción final agraria.....	5	4	150
Indices de precios reales de la agricultura.....	6	4	151
Gastos presupuestarios en favor de la política agraria común	7	4	152
Asignación de los Fondos Estructurales (periodo 1994 - 1999).....	8	4	153
Contribución financiera de los Fondos Estructurales al Desarrollo Rural en las regiones del objetivo 1 (periodo 1994 - 1999).....	9	4	154
Saldo neto (Export-Import) en algunos productos y países seleccionados	1	5	161
Participación en la Producción Final y en los pagos del FEOGA en España.....	2	5	161
Peso de ciertos agregados sectoriales	3	5	162
Variación de la PAA y del número de explotaciones.....	1	7	216
Evolución de los regímenes de tenencia.....	2	7	223
Funciones de la interprofesionalidad.....	3	7	230
Participación de las subvenciones de explotación en la renta agraria	1	8	254
Nivel de input, output y potencial del ecosistema en los distintos sistemas de agricultura.....	1	9	263
			773

NOMBRE del CUADRO	Nº	Cap.	pág
Evolución de la utilización de fertilizantes nitrogenados en EEUU, desde 1970 hasta 1988.....	2	9	266
Evolución de la producción de algunos cultivos y productos animales (CEE, 1993).....	3	9	267
Cultivo del olivo en España: sitios, productividad, inputs y coste de cosecha.....	4	9	267
Receptividad de la pradera en diferentes sitios de regiones mediterráneas de España	5	9	283
Precios medios de la fruta.....	1	12	351
PIB por habitante en Unidades de poder de compra corrientes en % sobre el total de la U.E.	2	12	364
Indicadores tecnológicos de competitividad.....	3	12	368
Relación en las veinte mayores empresas de la I.A.A. Española y de sus grupos de accionistas en 1992.....	4	12	374
Espacios naturales protegidos.....	1	13	387
Espacios Naturales Protegidos por Comunidades Autónomas 1994.....	2	13	388
Parques naturales regionales. Comparación normativa España-Francia	3	13	399
Pautas para la ZSMA de los Pennine Dales, 1987-1992 ..	1	14	417
Comparación del Reglamento 2078/92 con las medidas vigentes en el Reino Unido.....	2	14	421
Nuevas medidas propuestas y aplicadas: Reino Unido 1993	3	14	422
Input/output de las bio-refinerías	1	15	449
Cuatro casos de bio-refinerías	2	15	450
Clasificación de las áreas de estudio	1	16	470
Principales tipos de ajuste (1981-1991) en la situación laboral del hogar agrario en 1981	2	16	471
Principales características de los hogares agrarios que no efectuaron ajustes significativos o introdujeron ajustes negativos	3	16	472
Principales rasgos de los hogares agrarios que invirtieron en la agricultura (1981/91)	4	16	474
Principales rasgos de los hogares agrarios que habían iniciado actividades fuera de la explotación (1981/91)	5	16	476
Diagnóstico del turismo rural en Andalucía.....	1	18	512
Comparación entre el turismo rural en Andalucía y Francia	2	18	513
Características estructurales de los hogares agrarios.....	1	19	532
Evolución de la población urbana y rural en Argelia (1966/87)	1	20	547
Evolución de los núcleos de población rural argelinos	2	20	548

NOMBRE del CUADRO**Nº Cap. pág**

Distribución del empleo rural en Argelia	3	20	555
Evolución de la población activa agrícola argelina	4	20	555
Ocupación de las tierras en Argelia	5	20	556
Tasa de ocupación de la mano de obra agrícola argelina..	6	20	557
Evolución de la renta en la agricultura argelina	7	20	560
Distribución de la población andaluza.....	1	21	565
Análisis factorial de la ruralidad andaluza	2	21	574
Indicadores de la estructura de la población andaluza	3	21	579
Niveles de instrucción por volumen de población.....	4	21	587
Clasificación de la población ocupada por sectores	5	21	588
Estructura profesional de la población ocupada de Andalucía	6	21	590
Situación profesional de la población ocupada andaluza	7	21	591
Población activa Agraria, ocupados y parados; y tasas de paro	1	22	609
Distribución de la población activa agraria ocupada entre asalariados y no asalariados.....	2	22	609
Población activa Agraria, ocupados y parados y tasa de paro por comunidad autónoma	3	22	610
Población activa Agraria, ocupados y parados, y tasas de paro en Andalucía	4	22	612
Población activa Agraria, ocupados y parados, y tasas de paro en Extremadura.....	5	22	613
Evolución anual del número de beneficiarios de desempleo agrario en Andalucía y Extremadura	6	22	618
Previsión económica del PDRA	1	24	651
Superficie regada en Andalucía según procedencia del agua.....	1	25	665
Distribución provincial de la superficie regada en Andalucía	2	25	666
Superficie de cultivos herbáceos y leñosos en riego	3	25	668
Superficie ocupadas por cultivos industriales y flores y hortalizas en regadío.....	4	25	669
Superficies ocupadas por cultivos leñosos en riego	5	25	672
Declaraciones de interés nacional en Andalucía	6	25	675
Actuaciones del IARA en materia de riegos.....	7	25	678
Balance de la aplicación de distintos programas de la PAC en Andalucía	1	26	701
Evolución en el importe de las ayudas ganaderas.....	2	26	708
Ayudas para el complemento de renta pagadas en Andalucía (1992).....	3	26	709

NOMBRE del CUADRO**Nº Cap. pág**

Cálculo de la indemnización compensatoria máxima para Andalucía.....	4	26	711
Estructura de la propiedad de la tierra en las comarcas desfavorecidas andaluzas.....	5	26	712
Estructura de las explotaciones ganaderas andaluzas en áreas desfavorecidas	6	26	712
Ayudas para el complemento de renta pagadas en Andalucía (1993).....	7	26	714
Cifras básicas del LEADER I.....	1	27	721
Inversiones asignadas a las medidas LEADER	2	27	725
Programas LEADER I de Andalucía.....	3	27	729
Inversiones de los programas LEADER I de Andalucía según medidas.....	4	27	730
Desglose de inversiones de los grupos LEADER I de Andalucía.....	5	27	735
Gasto previsto y comprometido para turismo en LEADER I	6	27	735
Gasto previsto y comprometido para valorización y comercialización en LEADER I.....	7	27	736
Gasto previsto y comprometido para formación profesional y ayuda al empleo en LEADER I.....	8	27	737
Gasto previsto y comprometido para apoyo técnico en LEADER I.....	9	27	737
Gasto previsto y comprometido para ayuda a las PYMES en LEADER I	10	27	738

**PUBLICACIONES DEL MINISTERIO DE
AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACION,
AGRUPADAS EN SERIES**

SERIE ESTUDIOS

1. García Ferrando, Manuel. *La innovación tecnológica y su difusión en la agricultura española*. 1976. 300 p.
2. *Situación y perspectiva de la agricultura familiar en España*. Arturo Camilleri Lapeyre... [et al.]. 1977. 219 p.
3. *Propiedad, herencia y división de la explotación agraria. La sucesión en el Derecho Agrario*. Director: José Luis de los Mozos. 1977. 293 p.
4. Artola, Miguel, Contreras, Jaime y Bernal, Antonio Miguel. *El latifundio. Propiedad y explotación, siglos XVIII-XX*. 1978. 197 p.
5. Juan i Fenollar, Rafael. *La formación de la agroindustria en España (1960-1970)*. 1978. 283 p.
6. López Linage, Javier. *Antropología de la ferocidad cotidiana: supervivencia y trabajo en una comunidad cántabra*. 1978. 283 p.
7. Pérez Yruela, Manuel. *La conflictividad campesina en la provincia de Córdoba (1931-1936)*. 1978. 437 p.
8. López Ontiveros, Agustín. *El sector oleícola y el olivar: oligopolio y coste de recolección*. 1978. 218 p.
9. Castillo, Juan José. *Propietarios muy pobres. Sobre la subordinación política del pequeño campesino en España (La Confederación Nacional Católico-Agraria, 1917-1942)*. 1979. 552 p.
10. *La evolución del campesinado, La agricultura en el desarrollo capitalista*. Selección de Miren Etxezarreta Zubizarreta. 1979. 363 p.
11. Moral Ruiz, Joaquín del. *La agricultura española a mediados del siglo XIX (1850-1870). Resultados de una encuesta agraria de la época*. 1979. 228 p.
12. Titos Moreno, Antonio y Rodríguez Alcaide, José Javier. *Crisis económica y empleo en Andalucía*. 1979. 198 p.
13. Cuadrado iglesias, Manuel. *Aprovechamiento en común de pastos y leñas*. 1980. 539 p.

14. Díez Rodríguez, Fernando. *Prensa agraria en la España de la Ilustración. el semanario de Agricultura y Artes dirigido a los párrocos(1797-1808)*. 1980. 215 p.
15. Arnalte Alegre, Eladio. *Agricultura a tiempo parcial en el País Valenciano. Naturaleza y efectos del fenómeno en el regadío litoral*. 1980. 378 p.
16. Grupo ERA (Estudios rurales andaluces). *Las agriculturas andaluzas*. 1980. 505 p.
17. Balcells, Albert. *El problema agrario en Cataluña. La Cuestión Rabassaire (1890-1936)*. 1980. 438 p.
18. Carnero i Arbat, Teresa. *Expansión vinícola y atraso agrario (1870-1900)*. 1980. 289 p.
19. Cruz Villalón, Josefina. *Propiedad y uso de la tierra en la Baja Andalucía: Carmona, siglos XVIII - XX*. 1980. 360 p.
20. Herán Haen, François. *Tierra y parentesco en el campo sevillano. La revolución agrícola del siglo XIX*. 1980. 286 p.
21. García Ferrando, Manuel y González Blasco, Pedro. *Investigación Agraria y Organización Social*. 1981. 226 p.
22. Leach, Gerald. *Energía y producción de alimentos*. 1981. 210 p.
23. Mangas Navas, José Manuel. *El régimen comunal agrario de los concejos de Castilla*. 1981. 316 p.
24. Tió, Carlos. *La política de aceites comestibles en la España del siglo XX*. 1982. 532 p.
25. Mignon, Christian. *Campos y campesinos de la Andalucía Mediterránea*. 1982. 606 p.
26. Pérez Touriño, Emilio. *Agricultura y capitalismo. Análisis de la pequeña producción campesina*. 1983. 332 p.
27. Vassberg, David E. *La venta de tierras baldías: El comunismo agrario y la corona de Castilla durante el siglo XVI*. 1983. 265 p.
28. Romero González, Juan. *Propiedad agraria y sociedad rural en la España mediterránea. Los casos valenciano y castellano en los siglos XIX y XX*. 1983. 465 p.
29. Gros Imbiola, Javier. *Estructura de la producción porcina en Aragón*. 1984. 235 p.
30. López López, Alejandro. *El boicot de la derecha a las reformas de la Segunda República. La minoría agraria, el rechazo constitucional y la cuestión de la tierra*. 1984. 452 p.

31. Moyano Estrada, Eduardo. *Corporativismo y agricultura. Asociaciones profesionales y articulación de intereses en la agricultura española*. 1984. 357 p.
32. Donézar Díez de Ulzurum, Javier María. *Riqueza y propiedad en la Castilla del Antiguo Régimen. La provincia de Toledo en el siglo XVIII*. 1984. 558 p.
33. Mangas Navas, José Manuel. *La propiedad de la tierra en España: los patrimonios públicos. Herencia contemporánea de un reformismo inconcluso*. 1984. 350 p.
34. *Sobre agricultores y campesinos. Estudios de sociología rural de España*. Compilador: Eduardo Sevilla Guzmán. 1984. 425 p.
35. Colino Sueiras, José. *La integración de la agricultura gallega en el capitalismo. El horizonte de la CEE*. 1984. 438 p.
36. Campos Palacín, Pablo. *Economía y energía en la dehesa extremeña*. 1984. 336 p.
37. Piqueras Haba, Juan. *La agricultura valenciana de exportación y su formación histórica*. 1985. 249 p.
38. Viladomiu Canela, Lourdes. *La inserción de España en el complejo soja-mundial*. 1985. 448 p.
39. Peinado Gracia, María Luisa. *El consumo y la industria alimentaria en España. Evolución, problemática y penetración del capital extranjero a partir de 1960*. 1985. 453 p.
40. *Lecturas sobre agricultura familiar*. Compiladores: Manuel Rodríguez Zúñiga y Rosa Soria Gutiérrez. 1985. 401 p.
41. *La agricultura insuficiente. La agricultura a tiempo parcial*. Directora: Miren Etxezarreta Zubizarreta. 1983. 442 p.
42. Ortega López, Margarita. *La lucha por la tierra en la Corona de Castilla al final del Antiguo Régimen. El expediente de Ley Agraria*. 1986. 336 p.
43. Palazuelos Manso, Enrique y Granda Alva, Germán. *El mercado del café. Situación mundial e importancia en el comercio con América Latina*. 1986. 336 p.
44. *Contribución a la historia de la trashumancia en España*. Compiladores: Pedro García Martín y José María Sánchez Benito. 1986. 486 p.
45. Zambrana Pineda, Juan Francisco. *Crisis y modernización del olivar español. 1870-1930*. 1987. 472 p.
46. Mata Olmo, Rafael. *Pequeña y gran propiedad agraria en la depresión del Guadalquivir*. 1987. 2 tomos.

47. *Estructuras y regímenes de tenencia de la tierra en España: Ponencias y comunicaciones del II Coloquio de Geografía Agraria*. 1987. 514 p.
48. *San Juan Mesonada, Carlos. Eficacia y rentabilidad de la agricultura española*. 1987. 469 p.
49. Martínez Sánchez, José María. *Desarrollo agrícola y teoría de sistemas*. José María Martínez Sánchez. 1987.
50. *Desarrollo rural integrado*. Compiladora: Miren Etxezarreta Zubizarreta. 1988. 436 p.
51. García Martín, Pedro. *La ganadería mesteña en la España borbónica. (1700-1836)*. 1988. 483 p.
52. Moyano Estrada, Eduardo. *Sindicalismo y política agraria en Europa. Las organizaciones profesionales agrarias en Francia, Italia y Portugal*. 1988. 648 p.
53. Servolin, Claude. *Las políticas agrarias*. 1988. 230 p.
54. *La modernización de la agricultura española, 1956-1986*. Compilador: Carlos San Juan Mesonada. 1989. 559 p.
55. Pérez Picazo, María Teresa. *El Mayorazgo en la historia económica de la región murciana, expansión, crisis y abolición (S. XVII-XIX)*. 1990. 256 p.
56. *Cambio rural en Europa. Programa de investigaciones sobre las estructuras agrarias y la pluriactividad*. Montpellier, 1987. Fundación Arkelton. 1990. 381 p.
57. *La agrociedad mediterránea. Estructuras sociales y procesos de desarrollo*. Compilador: Francisco López-Casero Olmedo. 1990. 420 p.
58. *El mercado y los precios de la tierra: funcionamiento y mecanismos de intervención*. Compiladora: Consuelo Varela Ortega. 1988. 434 p.
59. García Álvarez-Coque, José María. *Análisis institucional de las políticas agrarias. Conflictos de intereses y política agraria*. 1991. 387 p.
60. Alario Trigueros, Milagros. *Significado espacial y socioeconómico de la concentración parcelaria en Castilla y León*. 1991. 457 p.
61. Giménez Romero, Carlos. *Valdelaguna y Coatepec. Permanencia y funcionalidad del régimen comunal agrario en España y México*. 1991. 547 p.
62. Menegus Bornemann, Margarita. *Del Señorío a la República de indios. El caso de Toluca: 1500-1600*. 1991. 260 p.

63. Dávila Zurita, Manuel María y Buendía Moya, José. *El mercado de productos fitosanitarios*. 1991. 190 p.
64. Torre, Joseba de la. *Los campesinos navarros ante la guerra napoleónica. Financiación bélica y desamortización civil*. 1991. 289 p.
65. Barceló Vila, Luis Vicente. *Liberación, ajuste y reestructuración de la agricultura española*. 1991. 561 p.
66. Majuelo Gil, Emilio y Pascual Bonis, Angel. *Del catolicismo agrario al cooperativismo empresarial. Setenta y cinco años de la Federación de Cooperativas navarras, 1910-1985*. 1991. 532 p.
67. Castillo Quero, Manuela. *Las políticas limitantes de la oferta lechera. Implicaciones para el sector lechero español*. 1992. 406 p.
68. *Hitos históricos de los regadíos españoles*. Compiladores: Antonio Gil Olcina y Alfredo Morales Gil. 1992. 404 p.
69. *Economía del agua*. Compilador: Federico Aguilera Klink. 1992. 425.
70. *Propiedad y explotación campesina en la España contemporánea*. Compilador: Ramón Garrabou. 1992. 379 p.
71. Cardesín, José María. *Tierra, trabajo y reproducción social en una aldea gallega (s. XVIII-XX): Muerte de unos, vida de otros*. 1992. 374 p.
72. Aldanondo Ochoa, Ana María. *Capacidad tecnológica y división internacional del trabajo en la agricultura. (Una aplicación al comercio internacional hortofrutícola y a la instrucción de innovaciones post-cosecha en la horticultura canaria)*. 1992. 473 p.
73. Paniagua Mazorra, Angel. *Repercusiones sociodemográficas de la política de colonización durante el siglo XIX y primer tercio del XX*. 1992. 413 p.
74. Marrón Gaité, María Jesús. *La adopción y expansión de la remolacha azucarera en España (de los orígenes al momento actual)*. 1992. 175 p.
75. *Las organizaciones profesionales agrarias en la Comunidad Europea*. Compilador: Eduardo Moyano Estrada. 1993. 428 p.
76. *Cambio tecnológico y medio ambiente rural (Procesos y reestructuraciones rurales)*. Compiladores: Philip Lowe, Terry Marsden y Sarah Whatmore. 1993. 339 p.

77. Gavira Alvarez, Lina. *Segmentación del mercado de trabajo rural y desarrollo: el caso de Andalucía*. 1993. 580 p.
78. Sanz Cañada, Javier. *Industria agroalimentaria y desarrollo regional. Análisis y toma de decisiones locacionales*. 1993. 405 p.
79. Gómez López, José Daniel. *Cultivos de invernadero en la fachada Sureste Peninsular ante el ingreso en la C. E.* 1993. 378 p.
80. Moyano Estrada, Eduardo. *Acción colectiva y cooperativismo en la agricultura europea (Federaciones de cooperativas y representación de intereses en la Unión Europea)*. 1993. 496 p.
81. Camarero Rioja, Luis Alfonso. *Del éxodo rural y del éxodo urbano. Ocaso y renacimiento de los asentamientos rurales en España*. 1993. 501 p.
82. Baraja Rodríguez, Eugenio. *La expansión de la industria azucarera y el cultivo remolachero del Duero en el contexto nacional*. 1994. 681 p.
83. Robledo Hernández, Ricardo. *Economistas y reformadores españoles: La cuestión agraria (1760-1935)*. 1994. 135 p.
84. Bonete Perales, Rafael. *Condicionamientos internos y externos de la P. A. C.* 1994.
85. Ramón Morte, Alfredo. *Tecnificación del regadío valenciano*. 1994.
86. Pérez Rubio, José Antonio. *Yunteros, braceros y colonos. La política agraria en Extremadura. 1940-1975*. 1994.
87. *La globalización del sector agroalimentario*. Director: Alessandro Bonnano. 1994.
88. *Modernización y cambio estructural en la agricultura española*. Coordinador: José María Sumpsi Viñas. 1994.
89. Mulero Mendigorri, A. *Espacios rurales de ocio. Significado general y análisis en la Sierra Morena cordobesa*. 1994.
90. Langreo Navarro, Alicia y García Azcárate, Teresa. *Las interprofesionales agroalimentarias en Europa*. 1994.
91. Montiel Molina, Cristina. *Los montes de utilidad pública en la Comunidad Valenciana*. 1994.
92. *La agricultura familiar ante las nuevas políticas agrarias comunitarias*. Miren Etxezarreta Zubizarreta. ... (et al.) 1994.

93. *Estimación y análisis de la balanza comercial de productos agrarios y agroindustriales de Navarra*. Director: Manuel Rapún Gárate. 1994.
94. Billón Currás, Margarita. *La exportación hortofrutícola. El caso del albaricoque en fresco y la lechuga iceberg*. 1994.
95. *California y el Mediterráneo. Historia de dos agriculturas competidoras*. Coordinador: José Morilla Critz. 1994.
96. *Entre la inercia y el cambio. El sector agrario aragones 1850-1935*. Vicente Pinilla Navarro. 1995.
97. *Agricultor y desarrollo sostenible*. (Ed.) Alfredo Cardenas Maria. 1995.
98. *Mercados de trabajo y localización residencial: Una respuesta a la reestructuración del mercado rural en Castilla-La Mancha*. Jesús Oliva Serrano. 1995.

SERIE CLASICOS

- *Agricultura General*. Gabriel Alonso de Herrera. Edición crítica de Eloy Terrón. 1981.
- *Colectivismo agrario en España*. Joaquín Costa. Edición crítica de Carlos Serrano. 1983.
- *Aldeas, aldeanos y labriegos en la Galicia tradicional*. A. Vicenti, P. Rovira y N. Tenorio. Edición crítica de José Antonio Durán Iglesias. Coedición con la Junta de Galicia. 1984.
- *Organización del Cultivo y de la sociedad agraria en Galicia y en la España atlántica*. Valeriano Villanueva. Edición, estudios preliminares y notas de José Antonio Durán Iglesias. 1985.
- *Progreso y miseria*. Henry George. Estudio preliminar de Ana María Martín Uriz. 1985.
- *Las comunidades de España y del Perú*. José María Arguedas. Prólogo de J. V. Murra y J. Contreras. Coedición con el ICI. 1987.
- *De los trabajos del campo*. L. J. M. Columela. Edición y estudio preliminar de A. Holgado. Coedición con SIGLO XXI. 1988.
- *Diccionario de Bibliografía Agronómica*. Braulio Antón Ramírez. Presentación de A. García Sanz. 1988.
- *Correo General de España*. Francisco Mariano Nipho. Estudio introductorio de Fernando Díez R. 1988.

- *Libro de Agricultura*. Abu Zacaría Iahia. Traducción al castellano de Josef A. Banqueri. Estudio preliminar y notas de J. E. Hernández Bermejo y E. García Sánchez. Coedición con el Ministerio de Asuntos Exteriores. 1988.
- *Agricultura e Ilustración: Antología del Pensamiento Agrario Ilustrado*. Compilador, Lluís Argemí. 1988.
- *Diccionario Histórico de las Artes de Pesca Nacionales*. A. Sáñez Reguart. Introducción de J. C. Arbex. 1988.
- *Campesinos y Pescadores del norte de España*. Frédéric Le Play. Edición, introducción y notas de José Sierra. Postfacio de R. Domínguez. 1990.
- *Canales de Riego de Cataluña y Reino de Valencia*. F. Jaubert de Passá. Edición preparada por J. Romero González y J. Mateu Bellés. 1991.

SERIE TECNICA

- *La técnica y tecnología del riego por aspersión*. Pedro Gómez Pompa.
- *La energía solar, el hombre y la agricultura*. José J. García Badell. 1982.
- *Fruticultura. Fisiología, ecología del árbol frutal y tecnología aplicada*. Jesús Vozmediano. 1982.
- *Bases técnicas y aplicativas de la mejora genética del ganado vacuno lechero*. V. Calcedo Ordóñez. 1983.
- *Manual para la interpretación y aplicación de tarifas eléctricas en el sector agrario*. Rafael Calvo Báguena y Pedro Molezún Rebellón. 1985.
- *Patología e higiene animal*. Manuel Rodríguez Rebollo. 1985.
- *Animales y contaminación biótica ambiental*. Laureano Saiz Moreno y Carlos Compaire Fernández. 1985.
- *La agricultura y el ahorro energético*. José Javier García Badell. 1985.
- *El espacio rural en la ordenación del territorio*. Domingo Gómez Orea. 1985.
- *La informática, una herramienta al servicio del agricultor*. Primitivo Gómez Torán. 1985.
- *La ecología del árbol frutal*. Fernando Gil-Albert Velarde. 1986.
- *El chopo y su cultivo*. J. Oresanz. 1987.

- *Bioclimatología animal*. J. Fernández Carmona. 1987.
- *Técnica y aplicaciones agrícolas de la Biometanización*. Muñoz Valero, Ortiz Cañavate y Vázquez Minguela. 1987.
- *Turbo BASIC. Gestión de base de datos*. García Badell, J. L. 1990.
- *D Base IV. Lenguaje del investigador*. García Badell, J. L. 1991.
- *Atlas fitoclimático de España. Taxonomías*. Allúe-Andrade, J. L. 1990.
- *La planificación rural*. D. Gómez Orea. 1991.

SERIE RECOPIACIONES BIBLIOGRAFICAS

- *Antropología Marítima*. José Pascual Fernández.
- *Agricultura contractual y coordinación vertical en el sector agrario: áreas de investigación y análisis bibliográfico*. Javier Sanz Cañada (1988).
- *La propiedad pública de la tierra en España (1950-1988)*. Ester Sáez Pombo/Carlos Manuel Valdés (1989).
- *Arrendamientos rústicos*. Bernardo Roselló Beltrán (1989).
- *Espacios y actividades de ocio en el ámbito rural*. Alfonso Mulero Mendigorri (1990).
- *Difusión de tecnología, capacitación y extensión agraria en España y en Europa. La cuestión de las nuevas tecnologías y su repercusión en la agricultura*. Joaquín Farinós Dasi (1986).
- *Usos agrarios en áreas periurbanas*. Celedonio Fernández Blanco (1988).
- *La vitivinicultura en España (1750-1988)*. Juan Luis Pan-Montojo González (1989).

SERIE CEE

- Principales disposiciones de la CEE:
 - *Sector agromonetario*.
 - *Sector algodón* (2.^a Edición).
 - *Sector arroz* (2.^a Edición).
 - *Sector azúcar* (2.^a Edición).

- *Sector de carnes de ovino y caprino.*
- *Sector carne porcino* (2.ª Edición).
- *Sector de la carne de vacuno.*
- *Sector cereales* (2.ª Edición).
- *Sector forrajes* (2.ª Edición).
- *Sector frutas y hortalizas frescas* (2.ª Edición).
- *Sector frutas y hortalizas transformadas* (3.ª Edición).
- *Sector guisantes, habas y haboncillos* (2.ª Edición).
- *Sector leche y productos lácteos* (2.ª Edición).
- *Sector legislación veterinaria* (2.ª Edición).
- *Sector lino y cáñamo* (2.ª Edición).
- *Sector lúpulo* (2.ª Edición).
- *Sector materias grasas* (2.ª Edición).
- *Sector plantas vivas* (2.ª Edición).
- *Sector productos agrarios transformados.*
- *Sector tabaco* (2.ª Edición).
- *Sector vino* (2.ª Edición).
- *Política de Estructuras* (2.ª Edición).
- *Política vitivinícola en España y en la Comunidad Económica Europea.* L. M. Albisu y P. Arbona, 1986.
- *El sector avícola en España y en la CEE.*
- *El sector del tomate para conserva en España y en la CEE.* 1987.
- *Política agraria común y conservación de la cubierta vegetal.* 1989.
- *Aplicación de la P.A.C. en España (campana 1991-92).* 1991.
- *Ganado ovino y caprino en el área de la CEE y en el mundo.* C. Esteban. 1990.
- *Glosario de términos agrarios comunitarios* (2 tomos). J. Encinas González y otros.
- *La reforma de los fondos estructurales en el sector agrario español.* MAPA, 1991.
- *La nueva Política Agraria Común (PAC).*

COLOQUIOS HISPANO-FRANCESES

- *Supervivencia de la montaña* (Madrid, 1980). Casa de Velázquez. MAPA. 1981.

- *Espacios litorales (Madrid, noviembre de 1981)*. Casa de Velázquez. MAPA. 1982.
- *Espacios rurales (Madrid, abril de 1983) (2 tomos)*. Casa de Velázquez. MAPA. 1984.
- *Agricultura periurbana (Madrid, septiembre 1988)*. Casa de Velázquez. MAPA. 1988.
- *Supervivencia de los espacios naturales (Madrid, febrero 1988)*. Casa de Velázquez. MAPA. 1989.

OTROS TITULOS

- *Madrid verde*. J. Izco. MAPA. 1984.
- *La problemática de la pesca en el nuevo derecho del mar*. J. R. Cervera Pery. 1984.
- *Agricultura, pesca y alimentación. Constitución, Estatutos, Traspasos, Jurisprudencia Constitucional, legislación de las Comunidades Autónomas*. MAPA. 1985.
- *Sociedad rural y juventud campesina*. J. J. González y otros. MAPA. 1985.
- *Historia del Merino*. Eduardo Laguna. MAPA. 1986.
- *La Europa azul*. J. J. Cabrera y J. Macau. MAPA. 1986.
- *Desamortización y Hacienda Pública (Jornadas Universidad Internacional Menéndez Pelayo)*. MAPA. 1986.
- *Pesqueros españoles*. J. C. Arbex. MAPA. 1987.
- *Supervivencia en la Sierra Norte de Sevilla. Equipo pluridisciplinar franco-español*. MAPA. 1987.
- *Conservación y desarrollo de las dehesas portuguesa y española*. P. Campos Palacín y M. Martín Bellido. MAPA. 1987.
- *Catálogo denominación especies acuícolas foráneas (1 tomo)*. 1987.
- *La sardina, un tesoro de nuestros mares*. MAPA. 1985.
- *Los pescados azules de nuestras costas*. MAPA. 1983.
- *Las raíces del aceite de oliva*. MAPA. 1983.
- *Una imagen de calidad, los productos del Cerdo Ibérico*. MAPA. 1984.
- *Una fuente de proteínas, alubias, garbanzos y lentejas*. MAPA. 1984.
- *Atlas de las frutas y hortalizas*. J. Díaz Robledo. 1981.

- *Historia y Evolución de la Colonización Agraria en España. Políticas y Técnicas en la Ordenación del Espacio Rural.* Volúmenes I, II y III. MAPA. MOPU. MAP. 1987, 1990 y 1991.
- *Extensión de cultivos en España en el siglo XVIII.* Felipa Sánchez Salazar. MAPA. SIGLO XXI. 1988.
- *El Palacio de Fomento.* J. C. Arbex. MAPA. 1988.
- *Acuicultura y Economía.* Coordinadores G. Ruiz, R. Esteve y A. Ruiz. 1988. MAPA. Universidad de Málaga.
- *Economía y sociología de las comunidades pesqueras.* Varios autores. MAPA. Universidad de Santiago. 1989.
- *Estructuras Agrarias y reformismo ilustrado en la España del siglo XVIII.* Varios autores. MAPA. 1989.
- *Los Pastores de Cameros.* L. V. Elías y C. Muntión. Gobierno de La Rioja. MAPA. 1989.
- *Técnicas de análisis de datos multidimensionales.* Lucinio Júdez Asensio. MAPA. 1989.
- *Specilegia Zoológica.* P. S. Pallás. Estudio Preliminar de R. Alvarado. MAPA. 1988.
- *Estructura de las Explotaciones Agrarias en España 1982.* Luis Ruiz Maya y otros (tomos 1, 2, 3 y 4). MAPA. 1989.
- *El buen gusto de España.* Ana de Letamendia, Lourdes Plana y Gonzalo Sol. MAPA. 1991.
- *Consumo Alimentario en España* (2 tomos). MAPA. 1991.
- *La alimentación en España.* MAPA. 1992.
- *Historia natural y moral de las Aves (1.ª parte).* Edición fac-símil. ICONA. 1989.
- *Un viaje a la Antártida.* IEO. MAPA. 1990.
- *España, encrucijada de culturas alimentarias.* E. Terrón. 1991.
- *Diccionario multilingüe de especies marinas.* 1992.
- *Catálogo de investigadores en Ciencias y Tecnologías marinas.* 1992.
- *Subericultura.* J. Vieira Natividade. 1991. Edición preparada por P. Campos Palacín.
- *Los montes de España en la historia.* E. Bauer. 1991.
- *Flora agrícola.* E. Sánchez Monge. 1991.
- *Ministerio de Fomento.* Sede del MAPA. 1991.

- *Situación socioprofesional de la mujer en la agricultura española (T. I: Recopilación bibliográfica y T. II: La mujer en las estadísticas oficiales)*. J. Vicente-Mazariegos y F. Porto. 1991.
- *El trabajo rural en España (1876-1936)*. V. Rodríguez Labandeira. Coedición con Anthropos.
- *Estadísticas históricas de la producción agraria española, 1859, 1935*. Grupo de Estudios de Historia Rural. 1991.
- *Historia de los regadíos en España (...a.C., 1931)*. Al-Mudayna. 1991.
- *La obra hidráulica en la cuenca baja del Guadalquivir (siglos XVIII-XX)*. L. del Moral Ituarerte. Coedición con la Universidad de Sevilla y la Junta de Andalucía.
- *La expedición botánica al virreinato del Perú (1777-1788)*. Edición a cargo de: Antonio González Bueno. MAPA (ICONA)-CSIC (Real Jardín Botánico) y Comisión Quinto Centenario, 1988. 2 tomos.
- *Flora Huayaquilensis*. Coordinador: Manuel Fernández Rivila. MAPA (ICONA)-CSIC (Real Jardín Botánico). Quinto Centenario-Universidad Central Quito (Ecuador), 1989. 2 tomos (1 de ilustraciones).
- *Una historia del tabaco en España*. Javier López Linage y Juan Hernández Andréu. Agencia Nacional del Tabaco/CETARSA-MAPA, 1990.
- *Moxos (descripciones exactas e historia fiel de los indios, animales y plantas de la provincia de Moxos en el virreinato del Perú)*. Por Lázaro de Ribera (1786-1794). Edición de Mercedes Palau y Blanca Saiz. MAPA (ICONA-I.N.S.P.V.).
- *La Agricultura viajera (Cultivos y manufacturas de plantas industriales y alimentarias en España y en la América Virreinal)*. Edición a cargo de Joaquín Fernández Pérez e Ignacio González Tascón. CSIC-MAPA-CETARSA-TABACALERA, S. A.-LUNWERG, S. A. Editores, 1990.
- *Intercambio y difusión de plantas de consumo entre el nuevo y el viejo mundo*. Julia García París. MAPA (Servicio de Extensión Agraria), 1991.
- *Flora Ilustrada (Láminas botánicas de las expediciones a América y Filipinas en el siglo XVIII)*. MAPA/Real Jardín Botánico, 1991 (2.^a Edición).

- *El Ganado Español, un descubrimiento para América*. Eduardo Laguna Sanz. MAPA (SGT), 1991.
- *De papa a patata (La difusión española de un tubérculo andino)*. Javier López Linage, ed. MAPA-AECI-Quinto Centenario, 1991.
- *La vitivinicultura americana y sus raíces*. Coordinador General: Luis Hidalgo. MAPA.
- *El turismo rural en el desarrollo local*. (Seminario Laredo, 1991).
- *El futuro del Mundo Rural*. MAPA-IRYDA, 1992.
- *Situación socioprofesional de la mujer en la agricultura*. Tomo IV. Varios autores. MAPA-IRYDA, 1992.
- *Historia de los regadíos en España (...a.C. 1931)*. Al-Mudayna. MAPA-IRYDA, 1991.
- *Comercialización agroalimentaria en España*. (2.^a ed.). F. de la Jara Ayala. MAPA, 1989.
- *La evolución de la cuestión agraria bajo el franquismo*. Tomás García (Juan Gómez), 1993.
- *Agricultura y políticas agrarias en el sur de Europa*. MAPA, 1993.
- *El bosque atlántico español*. Riqueiro, Antonio. MAPA-ICONA, 1992.
- *El bosque ilustrado*. Varios autores. MAPA-ICONA, 1991.
- *La naturaleza en iberoamérica*. Sostoa, Adolfo y Ferre, Xavier. MAPA-ICONA, 1992.
- *Cuadernos de la trashumancia*, n.º 0, vías pecuarias. Mangas, Navas, José M. MAPA-ICONA, 1992.
- *Cuadernos de la trashumancia*, n.º 1, Sierra de Gredos. Varios autores. MAPA-ICONA, 1992.
- *Cuadernos de la trashumancia*, n.º 2, Valle de Alcudia. Varios autores. MAPA-ICONA, 1992.
- *Cuadernos de la trashumancia*, n.º 3, Montaña de León. Gómez Sal, A. y Rodríguez Pascual, M. MAPA-ICONA, 1992.
- *Desarrollo rural. Ejemplos europeos*. Del Canto Fresno, C. (coordinadora). IRYDA, 1992.

Sorpresa, desconcierto y desánimo son sólo algunos de los adjetivos que pueden expresar el sentimiento difuso que se extiende por nuestros campos. La crisis que atraviesa la agricultura y el declive que vive el mundo rural no son algo pasajero o de importancia menor. Por eso reclaman actuaciones urgentes y decididas que resultan especialmente difíciles a causa del repliegue de la población rural. En una economía mundializada, la sociedad urbana debe superar su indiferencia por los problemas rurales y tomar conciencia de que le afectan más allá de lo que, en principio, pudiera suponer.

A la hora de actuar se hace necesario definir el camino por el que habrá que dirigir los pasos, el papel de los agentes que intervengan y el destino de las energías que se utilicen para ello. «*Elementos para el desarrollo de un nuevo sistema rural*» se ha escrito con el propósito de aportar diferentes puntos de vista para la regeneración del medio rural. Con el propósito de dinamizar el debate sobre el futuro de nuestros campos, este libro supone un posicionamiento y una apuesta. Posicionamiento, porque plantea un modelo basado en la modernización y el equilibrio sostenible y apuesta, porque confía en la capacidad para llegar a ese equilibrio. La integración y la conexión del medio rural con los flujos dominantes del sistema económico constituyen la condición necesaria para lograrlo.

La definitiva superación de la identidad entre los conceptos de actividad agraria y medio rural constituye el punto de partida de la obra. A partir de él se van introduciendo diferentes aspectos relativos a la forma de concebir el medio rural como un sistema pluriactivo susceptible de usos múltiples. Bajo este enfoque se aportan distintas reflexiones relativas al futuro papel de la agricultura (mejor sería decir de «las agriculturas»), a las actuales dimensiones territoriales y ambientales del espacio rural y a las nuevas formas de abordar hoy la pluriactividad en el medio rural. Una serie de casos de estudio, de marcado carácter mediterráneo, completan el contenido del libro.

PUBLICACIONES DEL



MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN
SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA

Centro de Publicaciones
Paseo de la Infanta Isabel, 1 - 28071 Madrid