

DEL «PRODUCTIVISMO» AL «RURALISMO»: UNA REFLEXION SOBRE LA POLITICA AGRARIA EN ANDALUCIA

Por
EDUARDO RAMOS REAL (*)
JOSE J. ROMERO RODRIGUEZ (**)

«Casi todas las huertas están abandonadas: no fui yo el único de mi generación que renegó de la tierra. Las tapias se han desmoronado y la maleza borra las acequias. En las laderas y en el valle hay un silencio cóncavo, como si las cubriera una campana de cristal, y a través de él viajan sin desvanecerse los sonidos más lejanos y más tenues, el del agua en una poza, el del viento en los cañaverales del río, los silbidos de un párajo o los golpes secos de una vara que sacude las ramas de un olivo» (1).

«Ahora recuerdo el modo en que (mi padre) pisaba aquella tierra abandonada, el entusiasmo secreto con que arrancaba una mata de mala hierba y apretaba en su mano los grumos adheridos a la raíz, en cuclillas, con el cigarro en la boca, mirándome con una sonrisa de felicidad, de pasión e inocencia que hasta entonces yo nunca había visto en sus labios y en sus ojos;... aquel día, al pisar la tierra que había compra-

(*) Profesor del Departamento de Economía y sociología Agraria (ETS Ingenieros Agrónomos y de Montes) de la Universidad de Córdoba.

(**) Profesor de la Facultad de CC.EE. y Empresariales (ETEA) de la Universidad de Córdoba.

(1) Antonio Muñoz Molina. *El jinete polaco*. Ed. Planeta, Barcelona, 1991, p. 535.

- Revista de Estudios Agro-Sociales. Núm. 169 (julio-septiembre 1994).

do y removerla con sus manos y dejarla escurrirse entre sus dedos estaba tocando la materia misma del mejor sueño de su vida» (2).

I. INTRODUCCION

El campo andaluz está inquieto y desconcertado. El texto arriba citado del escritor jiennense Antonio Muñoz Molina expresa mejor de lo que nosotros lo podamos hacer esa situación de desconcierto, de malestar, de preocupación. Afectado por una serie de perturbaciones, la sensación de crisis y de perplejidad en el mundo rural andaluz es creciente. También lo está la sociedad global. Más aún, el problema agrario es tan sólo uno de los aspectos de la crisis que sufre el mundo a finales del segundo milenio (3). Las razones de esta situación son muy diversas. Afectan a toda la economía y a los diferentes países del mundo, aunque en cada uno de ellos se manifiesta con diferentes grados de intensidad (4).

Se trata, seguramente, de un «síndrome» en buena parte coincidente con el de otras regiones españolas y europeas. Pero quizás en Andalucía reviste ciertos caracteres peculiares que conviene tener en cuenta; en efecto, nos atreveríamos a hablar de una cierta «excepcionalidad rural de Andalucía». Enumerar los rasgos que definen dicha excepcionalidad nos llevaría aquí demasiado lejos. No pretendemos afirmar que los problemas que acucian al mundo rural andaluz sean más graves o más perentorios que los de Castilla-León, los de Galicia o los del País Valenciano, por poner algunos ejemplos; simplemente, la importancia y peculiaridad de lo agrario en Andalucía son indiscutibles. Bien es verdad que si esa marcada importancia de lo agrario no admite dudas, algunos procesos en curso en Andalucía son igualmente específicos y presentan algunas características interesantes.

(2) *Ibidem*, 190.

(3) Cfr. Loring (1992), Romero (1992) y Grupo de Seillac (1993).

(4) Sobre este asunto ya nos hemos manifestado en otras ocasiones: Cfr. Varios (1993), Ramos y Romero (1993), Ramos y Romero (1994b).

De entre todas las regiones españolas, Andalucía destaca por la importancia cuantitativa y cualitativa de su sector agrario y por la extensión y peculiar modo de poblamiento de su amplio y variado espacio rural (5). Por otro lado, el período de autogobierno ya transcurrido tiene una duración suficiente como para permitir apreciar –como en un experimento de laboratorio– los cambios acaecidos en la forma misma de plantear y llevar a cabo la política agraria y rural. El objetivo de este artículo es ilustrar con el caso andaluz esos cambios profundos en la política agraria.

I.1. *Un texto antiguo, muy actual*

«Veamos cómo está la población relativa a la agricultura. Esta se puede dividir en cuatro partes. La primera y menos numerosa es la de los propietarios. De éstos, muy pocos se dedican a cultivar sus tierras. Si hay algunos que cuidan de su hacienda es en lo que se halla plantado de olivar. Esta administración es poco trabajosa, ni exige más cuidado que el de recoger la aceituna y molerla. La mayor parte de los que tienen estas posesiones las arriendan y nunca quieren arrendarlas por tiempo largo...

La segunda, es de estos arrendadores grandes, que por un precio determinado, arriendan en dinero uno o más cortijos por junto. De éstos, unos los labran todos por sí, con la división de tres hojas que va expuesta... Otros, reservándose la mejor parte o el terreno más escogido, subarriendan la peor a los pobres pelentrines que, sin tener tierra propia, viven de arrendar una porción pequeña que trabajan con una, dos o tres yuntas que poseen. Otros hay que sin ser labradores hacen un infame y torpe comercio con este género, porque no habiendo muchos que puedan arrendar un cortijo entero...

La tercera clase es la de estos mismos pequeños arrendadores que aquí se llaman pelentrines. De éstos hay muchos en todos los lugares, villas y ciudades. Es clase respetable de

(5) Cfr. Rodero y Romero (1993).

hombres aplicados, que han adquirido con su industria dos o tres yuntas que mantienen. Estos son los que trabajan una gran parte de la tierra que se labra...

La cuarta clase es la de braceros y jornaleros. Estos hombres no tienen nada más que sus brazos y con ellos han de ganar su sustento. Algunos, pero pocos, se destinan a arrendar... Los braceros son muchos, y toda su ambición está circunscrita a la tierra situada a media legua de distancia. Los propietarios, abusando de esta circunstancia, se las hacen pagar a precios exorbitantes... La mayor parte de éstos, que es lo que forma la muchedumbre, son jornaleros, hombres los más infelices que yo conozco en Europa. Se ejercitan en ir a trabajar a los cortijos y olivares, pero no van sino cuando los llaman los administradores de las heredades, esto es, en los tiempos propios de trabajo. Entonces, aunque casi desnudos, y durmiendo siempre en el suelo, viven a lo menos con el pan y el gazpacho que les dan, pero en llegando el tiempo muerto, aquél en que por la intemperie no se puede trabajar, se ven obligados a mendigar. No hay cosa tan común en Andalucía como ver en invierno inundarse las grandes y pequeñas poblaciones de hombres que llaman del campo, que el día antecedente trabajaban por su jornal, y que al otro día, en que las lluvias impiden las faenas, se acogen al poblado echándose como enjambres a pedir limosna por las calles. Estos hombres, la mitad del año son jornaleros y la otra mitad, mendigos.» (6)

A pesar de su extensión, transcribimos este texto porque el enfoque del tema que vamos a tratar ha de estar centrado en la población rural. Y porque, curiosamente, las diferencias entre las condiciones de las que hablaba Olavide, hace más de dos siglos, y las actuales, no son tan grandes; sobre todo, en la cuarta clase, la de los jornaleros, que en Andalucía ascienden aproximadamente a unas 250.000 personas en la actualidad. Si donde Olavide dice «son la mitad del año jornaleros y

(6) Pablo de Olavide. *Informe sobre la Ley Agraria*. 20 de marzo de 1767. Hemos tomado el texto de Antonio M.^o Calero (1977). *Movimientos sociales en Andalucía (1820-1936)*, Ed. Siglo XXI, Madrid, pp. 103-105.

la otra mitad mendigos», ponemos «son la mitad del año jornaleros (o mejor la sexta parte del año jornaleros...) y la otra mitad subsidiados o el resto subsidiados agrarios», no estaríamos tan lejos de las circunstancias actuales. Sin embargo, bien es verdad, que el absentismo de la primera clase no es ya tan frecuente como se mencionaba en el texto.

En este trabajo nos ocupamos de la política agraria de la Junta de Andalucía que es, principalmente pero no únicamente, la política de la Consejería de Agricultura. La actividad de todas las Consejerías, de una manera u otra, tiene alguna repercusión sobre el medio rural dado ese especial carácter de la región. La hasta hace poco Agencia de Medio Ambiente, por ejemplo, adscrita a la Consejería de Cultura y Medio Ambiente, y hoy Consejería independiente, ostenta la propiedad de la mitad o más de los montes públicos de Andalucía. La Consejería de Obras Públicas y Ordenación Territorial tiene mucho que ver con la ordenación rural. La Consejería de Economía actúa continuamente en el ámbito rural. Y, desde luego, la Consejería de Agricultura. Por tanto, entendemos por Política Agraria de la Junta algo más amplio que la política de su Consejería de Agricultura.

I.2. Dos etapas de política agraria: una lectura política

En un sugerente trabajo, Antonio Porras –utilizando la metodología de análisis de las políticas públicas– distingue cuatro etapas en Andalucía: 1. subdesarrollo (1982-1985); 2. vertebración (1985-1987); 3. modernización (1987-1990); 4. interdependencia (1991-1993) (7). Quizás no sea posible deslindar con claridad las cuatro etapas en la política agraria de la Junta, pero dos al menos sí. Por esa razón este texto se va a dividir en dos partes. Ambas etapas se solapan, ya que una determinada línea política nunca desaparece de pronto, sino que disminuye en intensidad mientras va surgiendo otra que acaba por desbancarla.

Ambas etapas coinciden bastante, si no totalmente, con los mandatos de los dos Consejeros que han marcado no sólo la política de

(7) Porras Nadales, Antonio. «El diseño de las políticas públicas en el contexto autonómico: el caso de Andalucía». *Revista de Fomento Social*, Ed. ETEA, n.º 191, julio-septiembre 1993, pp. 373-374.

su Consejería, sino la concepción misma de la política agraria de la Junta de Andalucía. Nos estamos refiriendo, lógicamente, a Miguel Manaute y a Leocadio Marín (8). Las elecciones del año 1990, con el consiguiente cambio de gobierno y de consejero, representan de alguna manera el quicio entre las dos etapas. Bien es verdad que al final del período de Manaute ya se anunció, de algún modo, la segunda fase en la que él, lógicamente, no podía ser el protagonista, ya que era seguramente una línea difícilmente compatible con su concepción sobre la agricultura andaluza.

Damos por conocido el hecho de que el Presidente Escuredo desarrolló, más o menos explícitamente, una estrategia política conducente de un lado, a «raptar» el voto del electorado rural situado a su izquierda con la política agraria y, de otro, el voto «nacionalista», con su andalucismo militante. Para atraer el voto de izquierda, básicamente el de los electores del Partido Comunista, una política agraria progresista era una condición «sine qua non», aunque pudieran existir de hecho otras condiciones. Se trataba de captar en particular el voto jornalero y el de sus familias. Es ahí donde juega su papel la Reforma Agraria (RA). También había seguido una política «nacionalista» con la cual «desarmó» de alguna manera el discurso del Partido Andalucista. Es esta una lectura política bastante compartida sobre la actuación del Presidente Escuredo. El Presidente Rodríguez de la Borbolla continuó de alguna manera con la política de RA, manteniendo al Consejero Manaute. El cambio se produce paulatinamente, pero culmina en realidad cuando el Presidente Chaves designa a Leocadio Marín como Consejero de Agricultura. No insistiremos más aquí en esos componentes estrictamente políticos.

I.3. *La «centrifugación» del poder agrario: autonomía e integración europea*

En el período que nos ocupa se va a producir el doble proceso de autonomía e integración europea que es fundamental para compren-

(8) En la fase de elaboración de este artículo se produjo la dimisión de Leocadio Marín, y su sustitución por Luis Planas, como consecuencia de las divergencias internas del PSOE en el marco de la preparación del Congreso Federal de 1994. Posteriormente, debido a los resultados de las elecciones autonómicas del mismo año, Paulino Plata accedió al cargo de consejero

der las políticas autonómicas en materia agraria, sobre todo en Andalucía (9). La política agraria española estaba concentrada en el Ministerio de Agricultura hasta la adhesión a la CEE. Se produce entonces, casi simultáneamente, un doble proceso de centrifugación del poder agrario, hacia los gobiernos pre-autonómicos y autonómicos, por un lado, y hacia la CEE, por otro. Como si el Ministerio de Agricultura de pronto se vaciara de contenido. Ese proceso de transferencia de competencias hacia la «periferia» de Madrid (externa, Bruselas; interna, Sevilla) es esencial para comprender todo lo que ha pasado en este período en la política agraria de la Junta de Andalucía, porque condiciona totalmente el proceso global (10).

I.4. Andalucía, una región «atada a su base agraria» (11)

Conviene recordar que estamos en una región donde la agricultura representa todavía en torno al 10 por ciento del PIB. El peso del sector agrario es el doble del que presenta el sector en el conjunto nacional. Las tierras labradas suponen casi el 42 por ciento del suelo andaluz, frente a un 36 por ciento a nivel de todo el Estado. En Andalucía se concentra el 20 por ciento de la superficie cultivada nacional, obteniéndose en ella un volumen de exportaciones de productos agrarios que representan también la quinta parte de las exportaciones agrarias nacionales. La agricultura ocupa a una parte considerable de su población activa (15 por ciento) y se extiende sobre una elevada proporción del suelo rústico, es decir, del espacio regional. Además, desde el punto de vista demográfico, la población que gravita sobre el

(9) Cfr. Adolfo Rodero; José J. Romero; Vicente Theotonio (1987). El artículo 148.1 de la Constitución permite la asunción de amplias competencias por las CC.AA. en materia agraria, como queda recogido en el Estatuto andaluz, arts. 12.3.3; 12.3.11; 13.7; 13.12 etc. Véase también sobre este tema, entre otros: Muñoz Machado (1981); Barceló (1982); Varios (1982).

(10) Se podría afirmar que lo que ha condicionado el cambio de etapa de la política agraria de la Junta han sido los cambios que se han producido en la PAC de la CEE. Lógicamente ello ha tenido que ver con la entrada de España en la Comunidad y con el proceso de transferencia hacia Bruselas. En el fondo, Manaute y Marín no han hecho más que ser intérpretes de una música que dirigía otro director de orquesta («no necesariamente una persona!»). Lo que pasa es que ambos son también convencidos de la pieza que tocaban... Pero desde luego hubiera sido impensable que Leocadia Marían fuera Consejero de Agricultura en tiempos de Escuredo, como sería imposible que Miguel Manaute lo fuera en la actualidad.

(11) Es la expresión que usamos en el Documento de *Bases para un Plan de Desarrollo Rural Andaluz*, op. cit., p. 5.

espacio rural andaluz es muy considerable: el 37 por ciento de la población se encuentra en núcleos inferiores a 20.000 habitantes, y el 24 por ciento en núcleos inferiores a 10.000 habitantes.

No obstante, cualquier consideración sobre el sector agrario andaluz tiene que ser matizada por razón de su gran diversidad. Las múltiples y diferentes agriculturas andaluzas (12) se observan en elementos tales como la diferencia de suelos, climas, paisajes, estructura de explotaciones, gama de productos, tipo de agricultores, nivel de tecnificación y capitalización, empleo de recursos etc. Un elemento sustancial es la presencia de un porcentaje mayoritario de su territorio (74 por ciento) oficialmente calificado como zonas desfavorecidas y de montaña, lo que pone ya de manifiesto la importancia de algunos de sus problemas intrínsecos en términos de bajo nivel de renta, empleo y de estrangulamientos para el desarrollo.

El proceso de «*desagrarización*», lejos de haberse detenido, continúa de manera acelerada en su sentido de desactivación del sector productivo. En un período en donde no ha habido, ni se vislumbran en la actualidad, alternativas claras de empleo en otros sectores productivos o en otros países o regiones, la pérdida de peso del sector primario acrecienta los problemas sociales en una región con un alto nivel de población. El 70 por ciento de la población activa agraria está formada por jornaleros, habiéndose pasado en pocos años de más de 500.000 personas, a unas 300.000 personas. Este proceso de vaciamiento estructural, contrariamente a lo sucedido en los años 60, no tiene un incentivo por el lado de la atracción de empleo. Es un fenómeno imparables que hay que tener en cuenta para comprender las políticas agrarias que vamos a sintetizar a continuación.

II. LA FASE PRODUCTIVISTA: LA LEY DE REFORMA AGRARIA

La agricultura andaluza experimentó de forma intensa el conocido y estudiado proceso de la «crisis de la agricultura tradicional».

(12) Sobre el análisis de esta diversidad agraria destaca el ya clásico trabajo del grupo ERA (Estudios Rurales Andaluces) (1983).

Arrancando desde los años 50, fue especialmente en la década de los 60 cuando se produce el fenómeno de «modernización», en el sentido de intensificación productiva de la época. Es el verdadero comienzo de la etapa productivista que no vamos aquí a analizar en toda su extensión (13) y en ella nos detendremos menos. Por supuesto, si hubiera que simbolizarla o resumirla en una medida de gran importancia, es la fase de la Ley de Reforma Agraria de Andalucía (LRAA).

II.1. *Las razones del planteamiento productivista*

No sólo los políticos, sino también muchas personas del mundo de la universidad, y de la administración preocupadas por el futuro del mundo rural andaluz (14), coincidían al comienzo de los años 80 en los postulados productivistas. Antes de la adhesión de España a la CEE —que se veía en el horizonte— muchos estábamos convencidos de la importancia del sector agrario para Andalucía, importancia que se consideraba estratégica, ya que se trataba de una región escasamente industrializada. Entre sus ventajas comparativas siempre han estado las *condiciones naturales que le permiten tener una agricultura competitiva*. Además, su estructura productiva (dimensión de las explotaciones etc.), en una buena parte, constituye a priori una buena baza de competitividad. En lo que se refiere a ciertos productos, las ventajas comparativas parecían, y pueden seguir pareciendo, indiscutibles.

Y, por otro lado, Andalucía es una región con una tasa de paro muy elevada, básicamente —pero no sólo— rural, y donde desde hace

(13) Véanse, entre otros, el magnífico trabajo pionero de Michel Drain (1977) (Cfr. p. IX); Sumpsi (1980); Roux (1982); Romero (1988).

(14) Un texto significativo de las ideas dominantes en aquellos años, es la obra colectiva del grupo ERA (op. cit.), en la que tuvimos ocasión de participar. Quizás pueda ser significativo que de las personas que participaron en los debates del grupo ERA, 5 ó 6 ocuparon, poco después de terminado el libro, altos cargos de la Consejería de Agricultura. Desde el vice-consejero de Manaute, Antonio Gámiz, hasta el responsable del servicio de estudios del IARA, Antonio Sánchez, pasando por el Director General de Investigación y Extensión Agraria, Agustín López Ontiveros, el delegado de la Consejería de Agricultura en Córdoba, Cristóbal Lovera etc.

dos siglos (y más, pero hemos empezado con Olavide...), el problema agrario ha sido un problema permanente, cargado de emotividad y de violencia en muchas ocasiones, situado en la raíz de todas las grandes agitaciones campesinas desde los viejos tiempos (15). Su virulencia resucitó precisamente con la crisis económica: a partir de los años 70 y al amparo también de la transición democrática, *en Andalucía resurge el viejo fantasma de la protesta campesina*. La crisis había cegado todas las salidas de empleo. La única alternativa, como para los jornaleros en tiempos de Olavide, era la finca que tenían «a media legua» de sus ojos... La presión sobre la tierra se manifestaba –entre otras cosas– en las marchas verdes, las ocupaciones de fincas, las quemadas de máquinas (cosechadoras de algodón...) (16). Hace sólo unos 10 años de todo eso...

En ese ambiente, y con *la perspectiva de la entrada en la Comunidad*, España, y Andalucía en particular, se veían con indudables ventajas comparativas: una de las bazas a jugar en la CEE iba a ser presumiblemente el incremento de nuestras exportaciones agrarias. Ante una perspectiva de paro creciente y de *grandes posibilidades de desarrollo del mercado exterior*, en esta región lo lógico era pensar que, de entre las posibles líneas de acción, la más clara era la de aumentar la productividad de la agricultura. El reto era *intensificar*. Había, pues, que pedirle a la agricultura que aumentara su contribución a la solución del problema del empleo, al incremento de las exportaciones, en último término a la mejora de las rentas.

Este razonamiento venía acompañado por la persuasión de que *los empresarios agrarios andaluces*, en particular, los grandes, no habían modernizado sus explotaciones según lo que parecían pedir los tiempos. *No habían asumido la cuota que les correspondía del riesgo* inherente a toda actividad empresarial y que, disponiendo de recursos escasos de forma generosa (la tierra, en particular, pero también otros, como el agua en las zonas de grandes regadíos financiados mayoritariamente con cargo al erario público), no habían

(15) Es obligada la cita de Díaz del Moral, Juan (reed. 1967). *Historia de las agitaciones campesinas andaluzas*. Alianza Editorial, Madrid.

(16) Es la época del incremento del protagonismo sindical del Sindicato de Obreros del Campo (SOC). Véase el excelente análisis de Entrena (1994).

arriesgado para extraer todo el valor añadido que era de esperar de su patrimonio. En palabras del propio preámbulo de la LRAA:

«...aunque el desarrollo productivo de la agricultura andaluza ha sido notorio, la existencia de una determinada estructura de propiedad y explotación ha determinado una evidente infrautilización del recurso tierra. Así, a pesar de que una gran parte de los grandes propietarios acometieron la modernización de sus explotaciones, mecanización, mejora de la técnica de cultivo, introducción de nuevas variedades, etc. sus estrategias empresariales han conducido a una estructura de cultivos, a un uso del suelo, y a unos desequilibrios agricultura-ganadería que evidencian, entre otras cosas, un aprovechamiento inadecuado de los recursos naturales de Andalucía.

En la mayoría de los casos, la estrategia empresarial de los grandes propietarios durante las últimas décadas ha consistido en la obtención de beneficios minimizando el riesgo y orientando la producción hacia actividades que exigieran un bajo nivel de inversión. En definitiva el gran propietario no ha asumido por regla general los niveles normales de riesgo que toda actividad empresarial debe comportar, y al no ser el esfuerzo productivo y de inversión en las últimas décadas suficiente, se ha dado lugar a la inadecuada explotación de los recursos y se ha contribuido a la agudización de los problemas sociales de Andalucía» (17).

Tal era, de forma resumida, la fundamentación de las tesis productivistas entonces dominantes.

El gobierno andaluz apuesta decididamente por este enfoque productivista, desde un planteamiento estrictamente político. Cuando el presidente Escuredo anuncia en Carmona, el 24 de octubre de 1983, que iba a hacer una LRAA, aunque había también otros elementos como los que acabamos de indicar, de tipo modernizador, resultantes de las perspectivas de entrada en la CEE, su discurso tiene un enfoque eminentemente político: «la tierra para el que la

(17) Cfr. Consejería de Agricultura y Pesca (1987), p. 15.

trabaja». Los elementos más «modernizadores» del discurso, siguiendo la terminología de Antonio Porras, se intensifican durante el mandato del presidente que le sucede: Rodríguez de la Borbolla.

II.2. *La Ley de RA* (18)

En el contexto político de esos años no había motivos para no aumentar la eficiencia productiva aunque para ello fuese necesario realizar actuaciones sobre la propiedad de la tierra. Si, por primera vez en su historia, Andalucía tenía un gobierno regional socialista democráticamente elegido, a nadie podía extrañar que uno de sus primeros planteamientos fuera el recoger esa tradición reivindicativa y plantearse una Ley de RA que, de alguna manera, ayudara también a resolver estos problemas. Una Ley que, a nuestro juicio, puede ser calificada de moderada y respetuosa con la legalidad (19).

Sin entrar en la explicación detallada de la Ley, ateniéndonos a las medidas coactivas propiamente dichas (20) cabe decir lo siguiente:

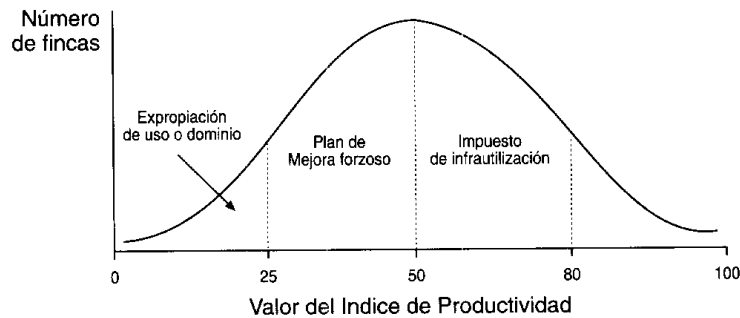
En las comarcas que han sido declaradas de reforma agraria, con los resultados de un quinquenio de los agricultores obligados a declaración (los mayores de la comarca en extensión: más de 300 hectáreas en secano o 50 hectáreas en regadío o combinaciones de ambas a razón de seis hectáreas de secano por una de regadío), y tras homogeneizar los tipos de tierra para permitir las comparaciones, se hace un ranking de las explotaciones según un indicador complejo que tiene en cuenta al menos la producción y el empleo por hectárea (aunque se puede introducir algún otro criterio) (véase gráfico 1).

(18) Ley del Parlamento de Andalucía núm. 8/1984 de 3 de julio. BOJA 65/84 de 6 de julio de 1984. Cfr. por ejemplo: Loring y Romero (1984); Romero (1987); Sumpsi y otros (1988); Gavira (1990); Varios autores (1992) etc.

(19) De ahí la oposición del Partido Comunista que pretendía que se llevara a cabo lo que llamaban una «Reforma Agraria Integral», mucho más radical. De hecho el PC defendía en la práctica la confiscación de tierras y la eliminación de los límites de extensión de las fincas para su potencial expropiación. Ambas medidas eran difícilmente compatibles con la legalidad vigente: la primera por inconstitucional, la segunda por ir contra la necesaria norma estatal (Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables) única capacitada –según la Constitución– para definir supuestos expropiatorios.

(20) Cfr. explicaciones en Romero (1987), p. 181; Rodero, Adolfo y Romero, José J. (1993), pp. 310-314.

GRAFICO 1

Medidas «coactivas» de la LRR

Se excluye del cómputo a las fincas excepcionales, aquellas que den un índice superior al doble de la media comarcal. Las situadas entre el 80 y el 100 por 100 no son objeto de ninguna medida; a las situadas entre la media y el 80 por 100 se les aplica un impuesto de tierras infrautilizadas que, de hecho, podía ser sustituido por un plan voluntario de mejora; a las situadas entre la media y la mitad de la media comarcal se les obliga a adoptar un plan de mejora forzosa; y a las que están por debajo de la mitad de la media, se les expropia de uso o de dominio. La Junta optó por aplicar únicamente la expropiación de uso, o arrendamiento forzoso.

Las medidas expropiatorias sólo podían afectar en seco a las fincas mayores de 500 hectáreas, por tratarse de una simple aplicación de la legislación estatal en la materia, la Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables de 16 de noviembre de 1979 (21) (del gobierno de la UCD). Como se sabe, la Constitución española considera competencia estatal no transferible la delimitación de las figuras expropiatorias. Por eso, lo que hace la Junta es determinar cuándo una finca es manifiestamente mejorable; eso sí que entraba en sus competencias, como en su día lo declaró el Tribunal Constitucional (22), en

(21) BOE, n.º 281, 23 de noviembre de 1979.

(22) En su sentencia de 26 de marzo de 1987 correspondiente al recurso n.º 685/84. Cfr. BOE, n.º 89, suplemento, 14 de abril de 1987.

una respuesta que rechazaba de plano un recurso de inconstitucionalidad de Alianza Popular. Ciertamente eran «manifiestamente mejorables» las fincas cuya productividad era inferior –en igualdad de condiciones– a *la mitad de la media de la comarca*. Sobre todo, porque la comparación se hace con el vecino, no con un óptimo teórico (23) en último término, se le pide a cada agricultor que intente aproximarse a sus mejores vecinos.

Esta Ley es, pues, la medida más sintomática de lo que es el productivismo de la política agraria de la Junta en su primera fase: es un ejemplo paradigmático de política de intensificación. No pretende castigar, ni expropiar: lo que pretende es –lo recordaban con frecuencia sus propios autores– «trasladar la curva del gráfico 1 hacia la derecha». Es decir, incentivar a que, de hecho, la producción y el empleo aumentaran en la agricultura andaluza. Así constaba en la exposición de motivos.

II.3. *El fracaso de la LRAA*

a) La batalla legal

Es un hecho conocido que la LRAA ha fracasado; sigue teóricamente vigente, pero no se aplica en sus aspectos más polémicos. Recibió un terrible ataque legal por parte del hoy Partido Popular y de los grandes propietarios, apoyados por algunos medios de comunicación. No vamos a entrar aquí en la exposición de esa batalla legal, que alargaría aún más este texto. Se basó, sobre todo en defectos de forma y problemas de procedimiento, ya que la base jurídica de fondo (en último término, el viejo principio de la función social de la propiedad: art. 1 de la LRAA) era impecable y declarada constitucional por el alto tribunal que, entre otras cosas, reconoció a la Junta la competencia en la concreción de las fincas que eran manifiestamente mejorables. Los propietarios, utilizando los resquicios

(23) Es este un tema muy debatido. Véanse, por ejemplo, sin ánimo de ser exhaustivos: López Blanco (1987); Barceló (1988); Romero López (1988 y 1990); García Álvarez-Coque (1989), Amador y otros (1992) etc.

jurídicos y las imperfecciones de la Ley, hicieron todo lo posible por frenar su aplicación. Se cuentan por cientos los recursos presentados y admitidos a trámite por el poder judicial. Resulta muy sintomática esta reacción contra unas medidas que, de hecho, afectaban realmente y de forma relativamente poco penalizadora a muy pocas explotaciones (24). Una vez más, se sintió atacada la ancestral sensibilidad de los detentadores del patrimonio rústico ante lo que se consideraba un «atentado» al sagrado derecho de propiedad. La valoración de esta «respuesta política» debe hacerse, pasados los años, analizando las «respuestas económicas» alternativas (invocadas en su momento) que han generado los grupos que frenaron una oportunidad de modernizar el parque productivo agrario de la región. No se observan indicios de que esa otra respuesta se haya producido aún.

b) La falta de apoyo del propio PSOE

Realmente la Ley no ha fracasado sólo, ni fundamentalmente, por la razón anterior. *La ley no tenía ni siquiera el apoyo del Partido Socialista*, en particular de Alfonso Guerra, quien nunca la vio con buenos ojos, como tampoco a su impulsor, Rafael Escuredo. La LRAA llevó además consigo una gran batalla personal entre Escuredo y Guerra, porque Escuredo exigía como condición para poder aplicarlas las transferencias del IRYDA y del ICONA. El IRYDA y el ICONA eran dos instituciones con muchos medios, tierras, funcionarios, instalaciones, maquinaria, etc.; el Gobierno central no quería dismantelarlos transfiriéndolos a las Comunidades Autónomas, en particular a Andalucía. Pero el entonces presidente andaluz tenía muy claro, desde el principio del proceso, que si no se transferían el IRYDA y el ICONA, no podía haber RA, porque eso impediría disponer de los instrumentos y los medios necesarios para llevarla a cabo.

(24) Por ejemplo, en Antequera, la primera comarca declarada de RA, sólo eran susceptibles de expropiación 12 fincas sobre un total de 95 afectadas. Cfr. «Decreto 228/1995 de 16 de octubre de la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía de actuación comarcal de reforma agraria en Antequera (Málaga)». BOJA, n.º 100, 22 de octubre de 1985.

Al final, ganó Escuredo, en cuanto a las transferencias. Y se desmantelaron y transfirieron el IRYDA y el ICONA a nivel nacional. La Junta pasó a ser, paradójicamente, el principal «latifundista» de Andalucía, con una propiedad de unas 75.000 hectáreas formada por fincas y montes públicos...

Pero no fue únicamente el PSOE nacional quien no vio con buenos ojos la RA, además *faltaron los apoyos en el propio gobierno autonómico andaluz*; según parece hubo momentos en que Miguel Manaute se quedó solo en el Consejo de Gobierno, ya bajo la presidencia de Rodríguez de la Borbolla. La razón presumible de esta «soledad», típicamente política, era que la Ley –muy debilitada por los continuos ataques legales– se estaba transformando en una fuente de desprestigio permanente del gobierno.

El Plan Económico de Andalucía de 1984-1986 incluía como un elemento de la planificación la LRAA, aunque la Ley se había hecho antes que el plan (lo cual, de alguna manera, significó una cierta irracionalidad o debilidad política). En pura lógica, si había un plan global, y había una LRAA (que, además de los temas relacionados con la propiedad de la tierra, toca temas de reforestación, caminos rurales, puesta en riego etc.) primero debió hacerse el Plan, y luego la RA. Sin embargo, en el plan posterior, el Plan Andaluz de Desarrollo Económico 1987-1991 (PADE), la RA –ya en crisis– desaparece prácticamente. Lógicamente no fue una casualidad...

c) La falta de interés de los propios movimientos sociales de jornaleros

Asimismo, en tercer lugar, ha quedado suficientemente demostrado, en particular por un estudio de Pérez Yruela (25), que *el apoyo jornalero a la RA ha sido mínimo*. Los jornaleros no quisieron saber nada, de hecho, de la RA. La fracción del campesinado que, desde una perspectiva de lógica política y actitud reivindicativa posibilista, más debería defender la idea de la RA, prácticamente se des-

(25) Pérez Yruela en Sumpsi y otros (1988).

cuelga de ella. Una razón básica de ese «desentendimiento» es la implantación y generalización del subsidio agrario y del Plan de Empleo Rural (PER) (26). Una vez que se consigue la paz social por otros medios, la reivindicación sobre la tierra disminuye de una manera sensible. Se puede demostrar que la generalización del subsidio agrario lleva aparejada una disminución proporcional de la conflictividad campesina. Aumenta el clientelismo (del que habla Porras (27)) y desaparece o disminuye sensiblemente el «hambre de tierra», porque ya existen «otras alternativas»...

d) La crisis y reforma de la PAC

La última razón, que no es por ello la menor sino la mayor, es la entrada de España en la Comunidad Europea y la crisis y consiguiente reforma de la Política Agraria Comunitaria (PAC). Esta última, de alguna manera, desmonta el planteamiento productivista. Ello nos conducirá a la segunda parte de nuestra reflexión.

II.4. Otras políticas

Parece obligado indicar, antes de seguir adelante, que en la política agraria de la Junta de Andalucía hay más actuaciones e iniciativas. Si hemos insistido en el tema de la RA, es porque en él se refleja mejor la clave productivista, o utilizando una expresión acertada de Juan Ojeda, la «fase de la productividad y competitividad».

En efecto, para conocer la estrategia al completo habría que poner de relieve todo lo que ha sido la *estructuración orgánica de la Conse-*

(26) Estos sistemas de protección surgen en su nueva versión precisamente a partir del 1 de enero de 1984, a través del Real Decreto 3237/1983 que regula el subsidio de desempleo para los eventuales agrarios incluidos en el REASS de Andalucía y Extremadura y del Real Decreto 513/84 que establece el Plan de Empleo Rural para 1984. Véase un buen análisis y valoración del subsidio agrario y del PER en el «Dictamen aprobado por la Comisión de agricultura, ganadería y pesca en relación con el informe elaborado por la ponencia especial para estudiar la reforma del actual sistema del Plan de Empleo Rural (PER) y el subsidio agrario». *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los diputados*. V legislatura. Serie E. n.º 61, 18 de mayo de 1994. A este dictamen contribuyeron con su comparencia los autores de este artículo. Cfr. Yuste (1991).

(27) Cfr. Porras, Antonio, op. cit.

jería, la organización y puesta en marcha de toda una administración autonómica (28) para la agricultura. En otro lugar hemos estimado esa transferencia en un total de 1.500 funcionarios, incluyendo Extensión Agraria, IRYDA, ICONA, Investigación Agraria etc. (29), lo que no se puede llevar a cabo sin dificultades. Además la Junta utiliza una serie de instrumentos legales de actuación en este período (30).

Todo esto sucede en el momento mismo de la entrada de España en la CEE. Esa adhesión se realiza en un contexto productivista, al menos en la mentalidad de la administración, los productores y los estudiosos. La adhesión genera en las zonas más competitivas lo que podríamos denominar una cierta «euforia productivista». Es cierto que la letra del Tratado de Adhesión no fue muy beneficiosa: implicaba un período transitorio más largo para los productos en que Andalucía era más competitiva (hortofrutícolas y aceite de oliva) y más corto para los productos llamados continentales (cereales, lácteos, carnes etc.). Pero, aún así, con ese Tratado de Adhesión las expectativas a medio y largo plazo de la PAC eran buenas para Andalucía. Todas las evaluaciones que se hicieron entonces, y no sólo por andaluces (31), así lo preveían: daban por seguro que Andalucía iba a ser, junto con Levante, la región de España más favorecida por la entrada de España en la CEE en lo referente a su agricultura. De la misma manera todas las previsiones eran desfavorables para Galicia, la cornisa cantábrica y, en buena parte, Castilla-León. Eran, pues, perspectivas que alentaban una cierta política productivista. Aunque en los años 1984 y 1985 se produce la gran crisis de los excedentes en la CEE, en España vivíamos de alguna manera todavía con la idea de que nuestro país no era responsable de esos excedentes. Los productos hortofrutícolas, por su parte, no deberían tener nada que ver con esos problemas.

Las primeras medidas serias de reforma empezaron a plantearse en 1988, año en que comenzó a hablarse de las famosas cláusulas de

(28) Ver Ruiz Avilés (1991); Rodero, Adolfo y Romero, José J. (1993), pp. 285-322.

(29) Véase Rodero, Adolfo (Dir.); Theotonio, Vicente; Romero, José J. (1987).

(30) Véase un resumen Sánchez (1992).

(31) Así el trabajo de Briz, J. y otros (1979) y el de Camilleri, A. y otros (1984). Cfr. también sobre el caso andaluz: Illescas, Rafael y otros (1981); Payno, Juan A. y otros (1983) y Loring, Jaime y otros (1984).

responsabilidad y de los estabilizadores agropresupuestarios, coincidiendo con las primeras previsiones financieras quinquenales (paquete Delors I, de 1988 a 1992). Gran Bretaña puso como condición que se replanteara el problema de los excedentes agrarios (con la condición añadida del reembolso o «cheque británico») para dar su aprobación a dichas previsiones financieras quinquenales. Desde España todo esto no fue considerado por la mayoría como de inmediato efecto sobre las perspectivas de nuestro sector agrario, aunque no faltaron algunas voces aisladas que alertaron sobre el tema.

III. EL RURALISMO: EL PLAN DE DESARROLLO RURAL

III.1. *Los motivos para el cambio*

Los motivos para el cambio de tendencia son muy conocidos (32) y algunos han sido ya esbozados más arriba. Se podrían sintetizar en dos grandes grupos de motivos: externos e internos a Andalucía.

a) Motivos externos

– *La crisis y consiguiente reforma de la PAC* (33): Empieza como primera reforma de la PAC en 1988 con medidas concretas introduciendo la corresponsabilidad y los estabilizadores agropresupuestarios. Esa reforma no dio suficiente resultado, por lo que en 1991 aparecieron los dos famosos Informes I y II del comisario MacSharry (34) (Cfr. cuadros 1 y 2).

Por decirlo en pocas palabras, la reforma de la PAC nace de la constatación de la inadaptación clamorosa de la oferta agraria comu-

(32) Véanse, por ejemplo, algunas referencias a dichos motivos en: Eduardo Ramos y José J. Romero (1993), pp. 17-20.

(33) Sobre la crisis y reforma de la PAC véase, por ejemplo, Romero Rodríguez (1990). Véase también López Bellido y Romero (1993).

(34) Comisión de las Comunidades Europeas (1991a y 1991b). Sobre el impacto de la reforma de la PAC sobre Andalucía, véanse por ejemplo López Bellido y Romero (1993) op. cit. Casado (Dir.) (1994).

Cuadro 1

DEFECTOS DE LA PAC CLASICA SEGUN EL INFORME MACSHARRY

1. La producción crece más que la demanda.
2. En consecuencia, se provoca una costosa acumulación de existencias y se tiende a exportar más, lo que provoca tensiones en los mercados mundiales.
3. Se favorece la intensificación con la consiguiente degradación del entorno o el abandono de las tierras baldías.
4. Al garantizarse los precios se concentran las ayudas en las explotaciones más grandes: el 80 por ciento de las ayudas se destinan al 20 por ciento de las explotaciones.
5. El poder adquisitivo de los agricultores ha mejorado muy poco.
6. El gasto agrario aumenta sin cesar a un ritmo importante.
7. De hecho la PAC, en su funcionamiento actual, ya no cumple los objetivos del art. 39 del Tratado de Roma.
8. Características socioeconómicas insatisfactorias de la agricultura europea:
 - más de la mitad de los agricultores tienen 55 años o más;
 - los niveles de rentas difieren mucho entre Estados miembros (en una escala de 3 a 1);
 - un agricultor de cada tres lo es a tiempo parcial;
 - las diferencias de tamaño medio de explotaciones entre estados miembros son significativas (de 4 a 65 hectáreas de media).

Cuadro 2

«REEQUILIBRAR LA PAC»: EL DECALOGO DE MACSHARRY

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 una 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 (1991a).

nitaria 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 período 1983-1984.

Era precisamente el momento en que España y Portugal negociaban su adhesión y se hizo necesario un cambio profundo en cuestiones tan importantes como el sistema de recursos propios de la CEE.

La nueva PAC, según la Comisión, debería tender a la adaptación de la oferta agropecuaria a la demanda europea, abandonando los viejos esquemas productivistas propios de la Europa desabastecida de los años 50, y que inspiraron el famoso artículo 39 del Tratado de Roma. Al amparo de este artículo había crecido el enorme aparato proteccionista de la agricultura comunitaria, sobre todo para los citados productos continentales y para el aceite de oliva (35).

Resulta curioso observar cómo el productivismo de la Comunidad Europea utiliza mecanismos muy diferentes a los del productivismo de la Junta de Andalucía. La PAC, en su vertiente principal de garantía, utiliza la política de precios y mercados; aunque tiene también una dimensión de reforma de estructuras, ésta es relativamente modesta desde el principio. La política agraria de la Junta de Andalucía se centra desde el primer momento en la política de estructuras. Además de las consideraciones que ya hemos avanzado más arriba sobre el surgimiento de la RA, en ello ha influido, sin duda, la falta de competencias autonómicas (transferidas todas a Bruselas) en materia de política de precios, subvenciones, y mercados...

Sin embargo, uno de los ataques que se ha hecho a la política agraria de la Junta de Andalucía es precisamente la falta de una política eficaz en materia de comercialización y transformación de productos, aunque está incluida también esa faceta en la letra de la LRAA.

— *Las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT.* Las razones internas de la CEE, quizás no hubieran bastado por sí solas para cambiar el rumbo de la PAC. Las presiones ejercidas sobre la CEE en el marco de la Ronda Uruguay del GATT están en el origen de la

(35) Cfr. López Bellido y Romero (1993), pp. 223-224.

reforma reciente. En su capítulo agrario, la Ronda Uruguay –culminada con la firma del acuerdo de Marraquech del 15 de abril de 1994– 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. Encabezaba esta postura Estados Unidos, que ha hecho causa común con otros países no europeos productores (ricos y pobres) y que desean colocar sus producciones agrarios en mercados de consumo solventes, como son los europeos.

– Hay una tercera razón para cambiar la PAC, que cobra cada vez más importancia: el «paradigma» *medioambiental*; estamos entrando en una fase cultural, social, económica, en donde el paradigma ecológico habrá de ser tenido siempre en consideración. La cumbre de Río es, a este propósito, un referente importante por lo que significa, más que por sus resultados concretos.

«*El futuro del mundo rural*» (36) constituye un documento clave de la Comisión, porque hace un diagnóstico de la situación del mundo rural, en clave ecológica y «ruralista», que a nosotros nos parece muy acertado. Y partiendo, naturalmente, del estado de opinión de la Comisión para estas fechas, en que ya la propia Comisión estaba convencida (yendo, como casi siempre, por delante del Consejo de Ministros) o mentalizada de la necesidad de reforma de la PAC. Esa preocupación por el paradigma ecológico la tenía la Comisión antes de la Cumbre de Río.

Toda esta reforma –habría más bien que hablar de revolución– acarreará (o ya está acarreando) para una serie de producciones un descenso de los precios y, por tanto, de las rentas de los productores; estos descensos están siendo compensados con las ayudas o subvenciones directas que se estiman siguiendo unas reglas muy precisas que parecen conducir irremediabilmente a que una gran parte de los agricultores europeos se transformarán en *agricultores subsidiados o subvencionados*. Más aún, una condición *sine qua non* para recibir las principales ayudas será el dejar sin cultivar una parte relativamente importante de las explotaciones (37).

(36) Comisión de las Comunidades Europeas (1988).

(37) López Bellido y Romero (1993), pp. 224-225.

b) Motivos internos

Toda esta tendencia se queda en el discurso mientras no se articulan las medidas concretas. Como es sabido, el entonces comisario de agricultura Mac Sharry saca su segundo documento de julio de 1991 (el primero fue de febrero) en el que las cosas empiezan a ponerse serias, porque plantea una reforma (que se aprueba en 1991/1992) y que lleva consigo para los cereales, oleaginosas y proteaginosas (lo que ha dado en llamarse productos COP, por sus iniciales) una política de reducción progresiva, pero drástica, de todos los precios, de los prélèvements, con el entendido de que para compensar las rentas que los agricultores van a perder por la bajada de la protección, se va a instaurar un sistema de ayudas directas («deficiency payments»: ironías de la historia, el sistema que tenía Gran Bretaña antes de entrar en la Comunidad y que tuvo que abandonar entonces.

Ahí tenemos un elemento fuertemente condicionante, desde 1991-1992, de la política agraria «posible» de la Junta. Casualmente, el cambio de gobierno andaluz se produce en mayo de 1991, y el nuevo Consejero de Agricultura, Leocadio Marín, que no procedía del sector (al contrario que Miguel Manaute que dominaba el mapa agrario de la región), sea porque veía que la Ley por las razones políticas no tenía futuro, sea porque se convenció pronto con sus asesores de que la línea nueva de la PAC era incompatible con la RA productivista que había planteado la etapa anterior, imprime un giro absoluto y total a la política agraria.

III.2. *Algunas expresiones de ese cambio* (38)

En 1992 se constituyeron en Andalucía, de una parte, la mesa de Concertación sobre el Desarrollo Rural Andaluz, y de otra, el Grupo de Trabajo encargado de elaborar y redactar las «*Bases para un Plan de Desarrollo Rural de Andalucía*». El grupo de trabajo se constitu-

(38) Un documento importante a nivel nacional es el aparecido en el verano de 1992: Cuadrado, Juan Ramón, Tió, Carlos, y otros (1992).

yó el 24 de junio de 1992 por iniciativa del Presidente de la Junta de Andalucía, y bajo la dirección del entonces Consejero de Agricultura y Pesca, Leocadio Marín; se le encargó la elaboración de un documento de reflexión que sirviera como punto de partida para un debate regional sobre los problemas del mundo rural y sus posibles soluciones. Fruto del trabajo de este grupo, diez meses después, veía la luz el documento objeto del encargo (39). Dicho documento, editado por la Consejería de Agricultura y Pesca, fue presentado por el propio presidente de la Junta de Andalucía, en Córdoba, el 9 de marzo de 1993, calificándolo de «*una respuesta valiente, concreta y matizada que se propone superar los problemas actuales e iniciar un proceso alternativo de transformación e impulso del mundo rural*».

El objetivo del documento de Bases era proporcionar elementos de análisis que facilitasen la reflexión y la participación de los distintos grupos y sectores de la sociedad andaluza sobre los problemas del mundo rural de nuestra región.

Más tarde, el ADES (Acuerdo para el Desarrollo Económico y Social de Andalucía) –firmado el 17 de mayo de 1993 por el presidente de la Junta, el presidente de la Confederación de Empresarios de Andalucía y los secretarios generales de CC.OO. y de UGT de Andalucía– incluiría entre sus actuaciones la elaboración consensuada de un Plan de Desarrollo Rural.

Por otro lado, el Programa de Desarrollo Regional del Estado para el período 1994-1999, establece la financiación prevista para «Fomentar el desarrollo de las zonas rurales andaluzas», incluyendo la correspondiente aportación de fondos aplicables a Andalucía como región de Objetivo 1.

Tras el consiguiente debate y definición de estrategias de actuación, en el seno del propio Gobierno Andaluz, un año después, el 15 de marzo de 1994, el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía dio su visto bueno al texto del proyecto de Plan de Desarrollo Rural para Andalucía (PDRA). Posteriormente dicho texto fue entregado a

(39) Cfr. varios (1993). Las *Bases* fueron coordinadas por Eduardo Ramos y José J. Romero; la dirección facultativa corrió a cargo de Pedro Ruiz Avilés; el equipo básico de trabajo estuvo compuesto por: Fernando Ciria, Eusebio García Manrique, Domingo Gómez Orea, Casimiro Herruzo, Manuel Molera, Eduardo Moyano, Eduardo Ramos, José J. Romero, Pedro Ruiz Avilés, y Francisco Vallejo de Olabarria.

las organizaciones empresariales y sindicales firmantes del ADES y presentado en el Parlamento Andaluz el día 5 de abril del mismo año.

El fondo del cambio de paradigma es que se pasa de un discurso agrarista, productivista, a un discurso ruralista no exclusivamente agrarista (incluso no necesariamente agrarista). El punto de partida es una preocupación esencial por el problema del paro agrario (que ni se resuelve, ni está en vías de resolverse) y por los efectos perversos de las medidas tomadas para paliarlo, el subsidio agrario y el PER. Se trata de medidas que no han servido para resolver el paro agrario; hay un cierto consenso en que no es posible incrementar el empleo (o resolver el problema del paro) a través de un subsidio agrario complementado con el PER que –aunque se interpretan como una conquista histórica y permitan paliar los graves problemas de los parados rurales– no representan una vía de salida a largo plazo de los problemas endémicos de la región y, sin embargo, tienen importantes efectos negativos. Entre estos efectos negativos del subsidio agrario están la desmotivación, la desmoralización, el acostumar a la gente a cobrar sin trabajar, lo que hemos llamado el fomento de la «cultura asistencial» y «de la inactividad», los conocidos fraudes en la firma de peonadas, etc.

Estos cambios despiertan –entre otras cosas– la polémica sobre el papel de lo agrario en el desarrollo rural de Andalucía. El nuevo discurso ruralista viene a decir que, en el proceso de globalización de los mercados agrarios a nivel mundial y dada la reforma de la PAC, y todos los defectos que la anterior política productivista tenía, no podemos seguir pensando que la actividad agrícola sea la única capaz de garantizar la generación de renta y empleo en el medio rural. Lo importante es el desarrollo rural, y en él –evidentemente– la agricultura deberá seguir teniendo un papel predominante. Pero una agricultura «moderna» entendiéndola esa modernización de forma diferente a la hasta ahora habitual.

En efecto, para nosotros el sentido del término modernización no es ni obvio ni inmutable. Consideramos que el término debe aplicarse para conseguir un sector que reúna las siguientes características: que sea *eficiente* económicamente; que sea *competitivo*; que se ajuste a las *necesidades sociales, ambientales* y del *territorio* en que se

ubica; y que incorpore masivamente la *formación* del elemento humano, el *capital* para la innovación y reposición, y la *investigación* y el *desarrollo*. La modernización debe hacerse en un doble sentido: *hacia el exterior*, teniendo en cuenta la globalización de los mercados y la creciente importancia de la competencia internacional; y *hacia el futuro*, asegurando modos de producción ecológicamente sostenibles y que satisfagan no sólo la demanda de productos agrarios, sino también las nuevas funciones exigidas por el conjunto de la sociedad al mundo rural (40).

El debate sobre el papel de la modernización de la agricultura andaluza en el desarrollo rural está aún sobre la mesa; sería una ligereza pretender que Andalucía pueda hacer una política de desarrollo rural que no esté basada primariamente en una política agraria, de producción agraria, en un territorio que es el más productivo de toda España, con condiciones naturales y estructurales adaptadas para competir en determinadas producciones a nivel europeo, incluso en seco. En una región que tiene escasas alternativas económicas en la industria, capaces de competir y generar rentas y empleo, afirmar, de pronto, que el desarrollo rural haya de hacerse dejando a un lado la actividad agraria no sería razonable. Por decirlo en términos más polémicos: Andalucía no puede renunciar de ninguna manera a sus potencialidades productivas: ni su actual situación socioeconómica, ni sus condiciones relativas en términos de uso eficiente de los recursos, lo permiten.

Sin embargo, para ello es necesario reconocer —algo que ya aceptaba la LRAA textualmente en su exposición de motivos— que la actividad agraria por sí sola no puede resolver los problemas de empleo y de renta de Andalucía, ni siquiera del medio rural andaluz. En ningún momento la LRAA pretendió acabar con el problema del paro y de la falta de renta rural. Si la curva del gráfico 1 se hubiera trasladado un 10 por ciento o un 20 por ciento a la derecha, hubieran sin duda mejorado las condiciones de empleo y de renta del medio rural, pero sin que se hubiera podido acabar con esos problemas.

(40) Esta definición la hemos elaborado en el seno del grupo «Columela», un colectivo de profesionales relacionados con el sector agrario que mantiene en Córdoba una tertulia periódica sobre temas rurales.

En resumen, *no es posible resolver el problema del medio rural sólo con la actividad agraria*. Esta afirmación no contradice, sino que complementa la anterior: *no es posible atacar el problema del medio rural sin lo agrario*. Hay, pues, que buscar nuevas vías, y en eso se ha avanzado. Al menos, a niveles de concepción teórica y operativa.

Antes del PDRA existían ya elementos para el desarrollo: medidas tales como el Plan Forestal o la ley de espacios naturales protegidos forman típicamente parte de un plan de desarrollo rural; asimismo, todo lo que hay de disposiciones nuevas sobre turismo, la adaptación de las normas comunitarias relativas a los *programas LEADER* (de los que en su primera fase han existido 9 en Andalucía); todas esas medidas componentes de lo que podría ser un edificio de un plan de desarrollo rural, del que formaban parte «*avant la lettre*».

El cambio, drástico para unos o poco relevante para otros, consiste en pasar de la filosofía de la LRAA al mundo que abre el PDRA. Aunque esto suceda sólo sea a nivel de grandes ideas, ya que las nuevas concepciones se han materializado en pocas acciones concretas todavía. Algunas, sin embargo, son importantes, como el *Plan Forestal Andaluz* de 1989: es un indicador de cómo se solapan las dos etapas de que hablamos, puesto que se promulga en la etapa de Manaute. Es un plan a 60 años, que ha sido generalmente bien juzgado y que prevé importantes subvenciones para reforestación y mejora de bosques existentes, privados y públicos. También existen iniciativas dignas de mención en temas de Medio Ambiente, en temas tales como los *parques naturales*, y los *espacios protegidos*, Andalucía destaca a nivel nacional y a nivel europeo. (Nada menos que el 17,5 por ciento del territorio andaluz son espacios naturales protegidos).

Otro elemento de gran importancia del desarrollo rural integral, lo constituyen las *Bases para la Ordenación del Territorio de Andalucía* (41). Hay una definición de la funcionalidad que debe tener en Andalucía cada espacio rural, cada núcleo urbano de diverso tamaño en función de una consideración integral: servicios, transportes... Por

(41) Consejería de Obras Públicas y Transportes (1990).

último, también hay elementos para la planificación de desarrollo rural en el PADE.

III.3. *El Plan de Desarrollo Rural*

Al cesar Leocadio Marín, en diciembre de 1993, como Consejero de Agricultura y Pesca, su sustituto, Luis Planas, continuó la misma línea ya que, precisamente bajo su mandato, la nueva filosofía de esta etapa ha quedado de alguna manera sintetizada en el proyecto de «Plan de Desarrollo Rural Andaluz», integrando el concepto de modernización de la agricultura en el marco más amplio del desarrollo rural.

– Del documento de «Bases» al PDRA

El Plan de Desarrollo Rural Andaluz no ha podido liberarse de componentes electoralistas enfrentado como estaba el gobierno regional a unas delicadas elecciones autonómicas el 12 de junio de 1994, y siendo fundamental para él el apoyo rural. Nace por ello con una inevitable dosis de oportunismo político, pero al mismo tiempo debe, de alguna manera, materializar la voluntad del ejecutivo andaluz (y nacional) de afrontar con ideas modernas y financiación abundante los problemas endémicos del campo. Puede decirse que leído en estricta clave política, el PDRA juega de hecho un papel muy similar al que en su momento jugó el Proyecto de Reforma Agraria del entonces Presidente de Andalucía, Rafael Escuredo, como baza decisiva en la consolidación del poder socialista en nuestra región.

Nada de esto debe escandalizar, y sería un ejercicio de hipocresía rasgarse las vestiduras por esta instrumentalización política del PDRA. Pero también sería de lamentar que ello sirviera para desnaturalizar, sacrificando al legítimo interés político a medio plazo, un proyecto estratégico que debe tener un horizonte de largo plazo, y

emprender acciones de gran envergadura y de gran calado destinadas a transformar, mediante una verdadera ruptura histórica, el tejido productivo y social del medio rural andaluz.

– El contenido básico del PDRA

Coincidiendo con el proceso de puesta en marcha del Plan de Desarrollo Rural Andaluz, y a raíz de la fuerte repercusión social que están teniendo determinadas conductas relacionadas con el subsidio agrario y el PER, en particular los numerosos fraudes detectados en el mismo, se ha extendido una cierta tendencia a considerar que el PDRA es de alguna manera «el sustituto del PER». Nada más lejos de la realidad. La constitución prácticamente coincidente de una Ponencia de la Comisión de Agricultura y Pesca del Congreso de los Diputados para estudiar la reforma del actual sistema del Plan de Empleo Rural y el Subsidio Agrario ha podido de alguna manera alimentar esta confusión. Ahora bien, ni en su concepción, ni en su elaboración, se ha pretendido tal cosa (42).

Es de desear que una vez superada la tensión que acompañó al proceso electoral de junio de 1994, los agentes políticos tengan la capacidad de superar intereses partidistas y anteponer a cualquier otra cosa los intereses futuros de la región. Si esto es posible, quedará claro que el PER nació con voluntad de resolver conflictos de tipo coyuntural y que el PDRA persigue objetivos de largo plazo. Así pues, ni son lo mismo, ni son excluyentes.

El texto del PDRA aprobado por el Consejo de Gobierno expone con claridad lo que podría llamarse «la filosofía» del PDRA. Para ello define, ante todo, las tres metas siguientes: la generación de empleo en el medio rural, el aumento del nivel de renta de su población y la mejora de sus condiciones de vida y trabajo. Todo ello con el propósito de mantener el mayor nivel posible de dicha población en el marco de la sociedad rural andaluza, de lograr un alto grado de

(42) Sobre este tema nos manifestamos en la comparecencia ante la ponencia de la Comisión de Agricultura, ganadería y pesca del Congreso de los Diputados que estudiaba la reforma del actual sistema del Plan de Empleo Rural y del Subsidio Agrario (Ramos y Romero, 1994a).

equidad social y propiciar una integración más armónica entre los mundos rural y urbano de Andalucía.

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

- la dinamización de la sociedad rural;
- la formación y cualificación de su población;
- la diversificación productiva;
- la modernización de las actividades económicas;
- la equidad territorial;
- la recuperación del patrimonio rural;
- y la cooperación administrativa e institucional.

En la instrumentación del Plan se concede una especial importancia a la participación colectiva a través de un protagonismo importante: los Grupos de Desarrollo Rural (GDR). El funcionamiento de los GDR se basa en la fórmula del «partenariado social». En palabras del propio Plan esta fórmula se concibe como: «el establecimiento de un marco conjunto de colaboración en donde actúen de forma asociada diferentes niveles administrativos, empresas privadas, asociaciones profesionales, grupos de interés económico y cualquier otro agente socioeconómico preocupado por mejorar las rentas, el empleo y la calidad de vida en el medio rural (43).

Para la Previsión Financiera, el PDRA aprovecha la oportunidad que supone la financiación extraordinaria del nuevo Marco Comunitario de Apoyo, correspondiente al período 1994-1999. La existencia de una política de desarrollo rural propia, constituye para Andalucía un argumento esencial para disponer, en este sentido, de un volumen de fondos que permite tomar en serio la perspectiva de futuro del Plan. A partir de los acuerdos políticos logrados, se ha diseñado un esquema financiero del PDRA asociado a tres grandes ejes. El resumen para el período 1994-1999 aparece a continuación:

(43) PDRA, p. 81.

<i>EJES de actuaciones del PDRA</i>	<i>Millones ptas.</i>
EJE I: Movilización social y cultural <ul style="list-style-type: none"> • Dinamización del mundo rural • Formación profesional • Patrimonio rural y cultural 	63.403,63
EJE II: Modernización y diversificación productiva. <ul style="list-style-type: none"> • Agricultura y ganadería • Industria • Forestal • Turismo • Medio Ambiente 	287.599,03
EJE III: Equidad territorial. <ul style="list-style-type: none"> • Infraestructuras • Equipamientos y servicios colectivos • Servicios sociales 	170.358,90

IV. CONSIDERACIONES FINALES

Hemos intentado dibujar a lo largo del presente trabajo la senda seguida por la política agraria de la Junta de Andalucía en el último decenio y que conduce de forma clara del «productivismo» al «ruralismo».

Como hemos visto, el mundo rural está experimentando cambios profundos en las sociedades industriales avanzadas. El mundo rural andaluz no es una excepción a estos cambios, encontrándose ante una encrucijada de características similares a la que viven el resto de los países de la Comunidad Europea. No obstante, el caso de Andalucía presenta la particularidad de tener que afrontar la actual crisis en una situación de mayor dependencia respecto de la actividad agraria, con un grave problema de paro estructural y en un momento en que su agricultura no ha alcanzado los niveles de modernización y eficiencia que caracterizan a la mayoría de aquellas otras regiones europeas de nuestro mismo entorno. Como consecuencia, Andalucía tiene un margen de maniobra más reducido para intentar salir airoso de la presente situación de crisis.

Una visión esquemática del razonamiento que hemos seguido aparece en el cuadro siguiente:

Cuadro 3

DEL «PRODUCTIVISMO» AL «RURALISMO»

	CEE	ANDALUCIA
PRODUCTIVISMO Prioridad: intensificación, productividad, rentas dinerarias... Resultados negativos: excedentes, mala distribución, deterioro medio-ambiental, problemas con el GATT, etc.	POLITICA DE PRECIOS Y MERCADOS PAC «Clásica»	POLITICA DE ESTRUCTURAS Reforma Agraria
RURALISMO Prioridades: calidad de vida, control medioambiental, diversificación productiva, mantenimiento de la población etc.	Reforma de la PAC	Plan de Desarrollo Rural Andaluz

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

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

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

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

Pero: ¿será posible hacerlo en una tierra donde el individualismo es una característica íntima de su forma de ser? Se trataría, ni más ni menos, de reconocer que:

«Nuestra forma de vida está implicada en la simple cuestión de cómo tratamos la tierra, que es, después de la gente, nuestro máspreciado recurso» (44).

BIBLIOGRAFIA

ALBERO, Vicente (1993). «El futuro de la Agricultura, la Pesca y la Alimentación». *El Boletín*, n.º 9, MAPA, 49-56.

ALVAREZ CUERVO, Raúl y BOTE GÓMEZ, Venancio (1986). «Turismo rural en Andalucía: importancia actual y recomendaciones para el diseño de una política integral sobre turismo en espacio rural». *Revista de Estudios Regionales*, n.º extraordinario, Vol. VI, 1985-1986. 209-238.

AMADOR HIDALGO, Francisco y otros (1992). «Evaluación del proyecto de reforma agraria de Andalucía». *Revista de Estudios Agro-Sociales*, n.º 162, 105-132.

ATIENZA, Luis (1993). «Política Agraria estructural y desarrollo del mundo rural en España». *El Boletín*, n.º 2, MAPA, 69-76.

(44) Schumacher, E. F. (1978), p. 99.

- BARCELÓ, Luis Vicente (1982). «La eficiencia económica de la descentralización autonómica de la política agraria española». *Hacienda Pública Española*, n.º 77, 229-244.
- BARCELÓ, Luis Vicente (1988). «Sobre la eficiencia de la reforma agraria en Andalucía. Una réplica». *Revista de Estudios Agro-Sociales*, n.º 144, junio, 255 ss.
- BARCELÓ, Luis Vicente (1993). «Reforma de la PAC y política agraria no común». *Información Comercial Española*, n.º 720-721, agosto-septiembre, 3-5.
- BARKIN, David (1981). «El impacto del agribusiness en el desarrollo rural». *Agricultura y Sociedad*, n.º 19, abril-junio, 9-44.
- BARREIRO, José (1993). «La Reforma de la PAC y los factores externos que la condicionan». *El Boletín*, n.º 7, MAPA, 47-52.
- BERICAT ALASTUEY, Eduardo (1989). «Cultura productiva y desarrollo endógeno. El caso andaluz». *Revista de Estudios Regionales*, n.º 24, mayo-agosto, 15-43.
- BRIZ, Julián. (Coord.) (1979). *España y la Europa verde. El Mercado Común Agrario*. Ed. Agrícola Española, Madrid.
- BRUNDTLAND, Gro Harlem (Dir.) (1987). *Nuestro Futuro Común*. Naciones Unidas. Ed. castellana en Ed. Alianza, Madrid, 1989.
- CAMILLERI, A. (Dir) y otros (1984). *La agricultura española y el Mercado Común agrícola*. Ed. Instituto de Estudios Económicos, Madrid.
- CASADO RAIGON, José M.ª (Dir.) (1994). *Andalucía ante los cambios de la agricultura comunitaria*. Ed. Centro de Documentación Europea, Colección Arco de Europa, n.º 3, Córdoba.
- CEÑA, Felisa (1992). «Transformaciones del mundo rural y políticas agrarias». *Revista de Estudios Agro-Sociales*, n.º 162, 11-35.
- CEÑA, Felisa (1993). «El desarrollo rural en sentido amplio». En Eduardo Ramos y Pedro Caldentey (Edits.). *El desarrollo rural andaluz a las puertas del siglo XXI*. Ed. Consejería de Agricultura y Pesca, Junta de Andalucía. Colección Congresos y Jornadas, n.º 32, Sevilla, 1993, 25-40.
- CASABIANCA, F. de (1987). «Desarrollo rural y control del medio ambiente en el Mediterráneo». *Agricultura y Sociedad*, n.º 45, 23-45.
- COMISIÓN 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.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1991a). *Evolución y futuro de la PAC. Documento de reflexión de la Comisión*. COM (91) 100, febrero.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1991b). *Desarrollo y futuro de la Política Agraria Común. Propuestas de la Comisión de las Comunidades Europeas*. COM (91), 258, julio.
- CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO (1993). *Río 92. Programa 21*. Ed. Ministerio de Obras Públicas y Transportes, Madrid.
- CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y PESCA. JUNTA DE ANDALUCÍA (1987). *Ley y reglamento de Reforma Agraria*. Ed. IARA, Sevilla.
- CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y HACIENDA. JUNTA DE ANDALUCÍA (1991). *Plan andaluz de desarrollo económico. 1991-1994. (PADE)*. Ed. Consejería de Economía y Hacienda, Sevilla.
-

- CUADRADO, Juan Ramón, Tió, Carlos, y otros (1992). *La problemática del mundo rural español*. Ed. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid.
- CUBERO, José Ignacio y MORENO, M.^a Teresa (Dir.) (1991). *Agricultura del siglo XXI*. Ed. Mundi Prens, Madrid.
- DÍAZ DEL MORAL, Juan (reed. 1967). *Historia de las agitaciones campesinas andaluzas*. Ed. Alianza. Madrid.
- DRAIN, Michel (1977). *Les campagnes de la province de Seville. Espace agricole et société rurale*. Ed. librairie Honoré Champion, Paris.
- ENTRENA, Francisco (1994). «El SOC: un caso de reacción campesina ante la modernización rural». *Revista de Fomento Social*, Ed. ETEA, abril-junio, XXX-XXX.
- ETXEZARRETA, Miren (1988). *Desarrollo rural integrado*. MAPA. Serie estudios. Madrid.
- ETXEZARRETA, Miren (1992). «¿Hacia dónde va el desarrollo rural?». Ponencia presentada en el *Simposio sobre el futuro del mundo rural español*, celebrado en marzo de 1992 en El Escorial (Madrid).
- GARCÍA ALVAREZ-COQUE, José M.^a (1989). «Una nota sobre la eficiencia de la reforma agraria andaluza: ¿dónde está la discrepancia?». *Agricultura y Sociedad*, n.º 50, enero-marzo, 189-195 ss.
- GARCÍA MANRIQUE, E. y OCAÑA OCAÑA, C. (1990). *El territorio Andaluz*. Ed. Lib. Agora, Málaga.
- GAVIRA, Lina (1990). «Reforma agraria y mercado de trabajo agrícola en Andalucía». *Agricultura y Sociedad*, n.º 54, enero-marzo, 267 ss.
- GOBIERNO VASCO (1992). Plan estratégico rural vasco. Ed. Gobierno y Diputaciones forales del País Vasco.
- GÓMEZ OREA, D. (1985). *El espacio rural en la ordenación del territorio*. MAPA, Serie Técnica. ICONA. Madrid.
- GRUPO ERA (Estudios Rurales Andaluces) (1980). *Las agriculturas andaluzas*. MAPA, Col. Estudios. Madrid.
- GRUPO DE SEILLAC (1993). *El pequeño libro tierra*. Ed. Fundación para el progreso del hombre. París.
- ILLESCAS, Rafael (Dir.) (1981). *Andalucía y la Comunidad Europea*. Ed. Instituto de Desarrollo Regional. Sevilla.
- JUSTE, Angel (1993). «La imagen de la agricultura ante la opinión pública». *El Boletín*, n.º 9, MAPA, Madrid, 6-14.
- LÓPEZ BELLIDO, Luis y ROMERO RODRÍGUEZ, José J (1993). «La reforma de la Política Agraria Común. Repercusiones en Andalucía». En José J. Romero y Adolfo Rodero (Dir.). *España en la CEE: del Acta Unica al Tratado de Maastricht*. ETEA, Córdoba, 215-240.
- LÓPEZ BLANCO, Manuel (1987). «Eficiencia económica y reforma agraria en Andalucía». *Revista de Estudios Agro-Sociales*, n.º 139, 209-244.
- LORING, J. y ROMERO, J. J. (1984). «Andalucía 1983: de nuevo la Reforma Agraria». *Razón y Fe*, n.º 1024, enero, 11-32.
- LORING, J.; GODOY, L. y ROMERO, J. J. (1992). *Los sectores agrarios de Andalucía ante la integración en la CEE*. Ed. Banco de Crédito Agrícola, Madrid, 1984.
-

- LORING MIRÓ, Jaime (1992). «Crisis de la agricultura capitalista y crisis del capitalismo». *Revista de Fomento Social*, n.º 187, julio-septiembre, 265-286.
- MARTÍNEZ ALIER, J. (1992). «Obstáculos distributivos contra la política ambiental internacional». *Información Comercial Española*, n.º 711, noviembre, 87-106.
- MORENO, Rafael (1982). «Perspectivas futuras del desarrollo rural y la reforma agraria». *Agricultura y Sociedad*, n.º 24, julio-septiembre, 11-30.
- MOSCA, Joao y RAMOS, Eduardo (1994). «Algunas reflexiones sobre el desarrollo rural y los patrones de acumulación». *Revista de Estudios Regionales*, n.º 38, 81-108.
- MULERO MENDIGORRI, Alfonso (1992). «Usos no agrarios del medio rural en Andalucía: los espacios de ocio». *Revista de Estudios Regionales*, n.º 34, 79-106.
- MUÑOZ MACHADO, S. (1981). «La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de agricultura». *Agricultura y Sociedad*, n.º 21, 265-334.
- NAREDO, José Manuel (1991). «Los cambios en la idea de naturaleza y su incidencia en el pensamiento económico». *Información Comercial Española*, n.º 711, noviembre, 11-30.
- NEWBY, Howard (1986). «Cambio estructural en agricultura y futuro de la sociedad rural». *Agricultura y Sociedad*, n.º 38-39, enero-junio, 171-184.
- NISHIMURA, Hiroyuki (1986). «El equilibrio rural-urbano en el desarrollo rural». *Agricultura y Sociedad*, n.º 38-39, enero-junio, 203-224.
- NOGUE Y FONT, Joan (1988). «El fenómeno neorrural». *Agricultura y Sociedad*, n.º 47, abril-junio, 145-176.
- PAYNO, Juan Antonio y otros (1983). *Claves para el desarrollo económico de Andalucía. Informe a la Junta de Andalucía*. Ed. Junta de Andalucía y Banco Exterior de España, Madrid.
- PÉREZ YRUELA, M.; CEÑA, F. y RAMOS, F. (1988). «Los empresarios andaluces: autovaloración de su actividad ante el desarrollo agrario». *Agricultura y Sociedad*, n.º 47, abril-junio, 83-122.
- RAMOS, E. y CALDENTEY, P. (1994). *El desarrollo rural andaluz a las puertas del siglo XXI*. Ed. Consejería de Agricultura. Sevilla.
- RAMOS, E. y CRUZ, J. (Eds.) (1995). *Hacia un nuevo sistema rural*. Ed. MAPA. Serie Estudios (en prensa).
- RAMOS, E.; ROMERO, J. J. y RUIZ AVILÉS, P. (1993). «El debate sobre el futuro del mundo rural andaluz: el documento de Bases». *Revista de Estudios Regionales*, n.º 35, 183-204.
- RAMOS, Eduardo y ROMERO, José J. (1993). «La crisis del modelo de crecimiento y las nuevas funciones del mundo rural». En Eduardo Ramos y Pedro Caldentey (Edits.). *El desarrollo rural andaluz a las puertas del siglo XXI*. Ed. Consejería de Agricultura y Pesca, Junta de Andalucía. Colección Congresos y Jornadas n.º 32, Sevilla, 11-24.
- RAMOS, Eduardo y ROMERO, José J. (1994a). «Dieciocho tesis sobre paro rural, subsidio agrario y PER en Andalucía». Texto mimeografiado de la *Comparencia ante la Comisión de Agricultura, ganadería y pesca del Congreso de los Diputados*. Madrid, 8 de abril de 1994.
-

- RAMOS, Eduardo y ROMERO, José J. «Crisis agraria y desarrollo rural: una perspectiva desde Andalucía». *Revista de Fomento Social* (en prensa).
- RODERO, Adolfo y ROMERO, José J. (1993). «El sector agrario». En Martín, Manuel (Dir.). *Estructura económica de Andalucía*. Ed. Espasa-Calpe, Barcelona, 285-321.
- RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, F. (1992). «La protección medioambiental y el desarrollo de la montaña en Andalucía». *El Campo*, n.º 123, 68-74.
- ROMERO LÓPEZ, Carlos (1988). «La Reforma Agraria en Andalucía y la eficiencia económica: algunas reflexiones». *Revista de Estudios Agro-Sociales*, n.º 143, marzo, 225 ss.
- ROMERO LÓPEZ, Carlos (1990). «Nuevas y viejas reflexiones sobre la reforma agraria andaluza». *Agricultura y Sociedad*, n.º 56, julio-septiembre, 277-290.
- ROMERO RODRÍGUEZ, José J. (1987). «La reforma agraria andaluza: una perspectiva cristiana». *Revista de Fomento Social*. Ed. ETEA, n.º 166, abril-junio, 175-182.
- ROMERO RODRÍGUEZ, José J. (1988). *Cuarenta años de agricultura andaluza: un estudio de casos*. Ed. ETEA, Córdoba.
- ROMERO RODRÍGUEZ, José J. (1990). «La crisis de la política agraria comunitaria. Repercusiones sobre el campo español». *Revista de Fomento Social*. Ed. ETEA, n.º 180, octubre-diciembre, pp. 355-368.
- ROMERO RODRÍGUEZ, José J. (1992). «Crisis de la agricultura capitalista y crisis del capitalismo. Un comentario». *Revista de Fomento Social*, n.º 187, julio-septiembre, 287-296.
- ROMERO RODRÍGUEZ, José J. y RODERO FRANGANILLO, Adolfo (1993). *España en la CEE: del Acta Unica al Tratado de Maastricht*. Edita ETEA, Córdoba.
- ROUX, Bernard (1982). «Latifundismo, reforma agraria y capitalismo en la Península Ibérica». *Agricultura y Sociedad*, n.º 23, abril-junio, pp. 167-192.
- RUIZ AVILÉS, Pedro (1991). «Política agraria en Andalucía». *Economistas*, n.º 45-46, 94-99.
- SAMBERGS, Ake E. (1979). «Nuevo empleo rural: una visión y sus posibilidades». *Agricultura y Sociedad*, n.º 13, octubre-diciembre, 179-194.
- SÁNCHEZ LÓPEZ, Antonio J. (1992). «Incertidumbres y cambios en el sector agrario andaluz». *Revista de Estudios Regionales*, n.º 32, 227-260.
- SCHUMACHER, E. F. (1978). *Lo pequeño es hermoso*. H. Blume ediciones. Madrid.
- SUMPSI, J. M. (1980). «Evolución tecnológica y racionalidad económica en las grandes explotaciones de la campiña andaluza». En A. de Barros (Coord.) (1980). *A Agricultura Latinfundiária na Península Ibérica*, Instituto Gulbenkian de Ciência, Centro de Estudos de Economia Agrária, Oeiras (Portugal), pp. 303-340.
- SUMPSI, J. M. (1985). «Estructuras agrarias y políticas de reforma». *Pensamiento Iberoamericano*, n.º 8, julio-diciembre, 239-260.
- SUMPSI, J. M.; PÉREZ YRUELA, M. y otros (1988). «La Reforma Agraria». *Cuadernos y Debates*, n.º 10, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- SUMPSI, J. M. y TIÓ, Carlos (1988). «La Política Agrícola Común y su impacto regional en España». *Papeles de Economía Española*, n.º 34, 359-376.
- SUMPSI, José María (1993). «Medio ambiente y desarrollo rural». En Eduardo Ramos y Pedro Caldentey (Edits.). *El desarrollo rural andaluz a las puertas del siglo XXI*. Ed. Consejería de Agricultura y Pesca, Junta de Andalucía. Colección Congresos y Jornadas n.º 32, Sevilla, 53-80.
-

TÍO, Carlos (1986). «La agricultura española y el tratado de adhesión a la CEE». *Lecturas sobre la agricultura española ante la CEE*. Ed. MAPA, 9-60.

TÍO, Carlos (1993). «El futuro del mundo rural, un debate abierto». *El Boletín*, n.º 1, MAPA, 31-36.

Varios autores (1982). *Reunión de Estudios sobre Agricultura y Autonomías*, organizada por la Asociación española de Economía y Sociología Agrarias, Valencia.

Varios autores (1992). *Gran propiedad y política agraria en la península ibérica. A propósito de la Ley de Reforma Agraria Andaluza*. Ed. Universidad de Granada.

Varios autores (1993). *Bases para un Plan de Desarrollo Rural Andaluz*. Ed. Consejería de Agricultura y Pesca. Junta de Andalucía.

VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1988). *Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo*. Ed. Pirámide. Madrid

YUSTE MOYANO, Rafael (1991). «Jornaleros andaluces: el Plan de Empleo Rural ¿solución o problema? *Revista de Fomento Social*, n.º 182, abril-junio, pp. 201-212.

RESUMEN

El presente trabajo estudia el profundo cambio en las directrices y normas de la Comunidad Autónoma andaluza en materia de Política Agraria. En primer lugar se analizan las razones por las que el enfoque productivista, plasmado en una Ley de Reforma Agraria de gran transcendencia política, no logró el éxito pretendido. Como contrapunto se analizan las bases del posterior enfoque ruralista, acorde con las directrices comunitarias que emanan de la reforma de la PAC, vinculado a la elaboración de un Plan de Desarrollo Rural regional que ha suscitado gran repercusión y debate.

RESUME

Ce texte analyse les profonds changements qui ont eu lieu en Andalousie (Espagne) en matière de politique agricole dans les dernières années, et qui ont été caractérisés par le passage d'une approche productiviste à une perspective plus rurale. On étudie d'abord les raisons qui ont fait échouer la Loi de Réforme Agraire. En suite les auteurs décrivent les nouvelles tendances plus «ruralistes», dans la ligne de la réforme de la PAC, qui ont été matérialisées dans le Plan Régional de Développement Rural.

SUMMARY

This paper deals with the dramatic changes produced in the regional regulations on agricultural policy in Andalucía (Spain): from a productive approach to a ruralist one. The main reasons who collapsed the Agrarian Reform project are analyzed. The process of elaboration of the regional Rural Development Plan is described in comparison with the former.