

El debate sobre el futuro del mundo rural andaluz: el Documento de Bases.

E. Ramos; J.J. Romero y P. Ruiz Avilés (*)

1. INTRODUCCION.

El campo andaluz está viviendo los efectos de una crisis de gran magnitud. Pero la crisis actual es nueva; las razones de la misma no tienen precedente y, por ello, sus soluciones deben ser novedosas e imaginativas.

El desarrollo rural aparece hoy como una esperanza para mejorar la realidad del mundo rural y de sus gentes. La aparición del libro *Bases para un Plan de Desarrollo Rural Andaluz*¹ —presentado en Córdoba el pasado 9 de marzo por el presidente Chaves— puede considerarse como el pistoletazo de salida de un debate sobre los problemas del mundo rural.

¿Cómo y por qué surgen las bases? En junio de 1992, Leocadio Marín, consejero de Agricultura y Pesca de la Junta, a iniciativa del presidente andaluz, reunió en la Escuela de Ingenieros Agrónomos de Córdoba a un grupo de estudiosos de diferentes disciplinas relacionados con el mundo rural. Nos pidió un documento que sirviera para:

... abrir un debate sobre los problemas de la sociedad rural y la búsqueda de alternativas para mejorar el futuro de los habitantes del campo.

En paralelo a los trabajos de esta comisión, venía reuniéndose una *Mesa de desarrollo rural* constituida por representantes de los agentes sociales

* Miembros del equipo redactor de las *Bases para un Plan de Desarrollo Rural Andaluz*.
1. *Bases para un Plan de Desarrollo Rural Andaluz*, Ed. Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía, 1993, 320 págs.

y miembros de la Administración agraria andaluza. Los objetivos pretendidos por ambos grupos eran diferentes y, por ello, sus aportaciones también lo han sido. Cada grupo ha conocido el estado de los trabajos del otro, si bien de forma indirecta.

Las *Bases* tienen como objetivo el medio y largo plazo, pero existen en ellas y en el entorno algunas oportunidades de tipo político y financiero que dan viabilidad a la formulación de un plan de acción a corto plazo. Se trata del próximo Plan de Desarrollo Económico Andaluz, del Marco Comunitario de Apoyo, de la aplicación de los Fondos de Cohesión y de las medidas de acompañamiento de la reforma de la PAC, el Plan Forestal Andaluz, el Fondo de Compensación Interterritorial...

El presente trabajo constituye un apretado resumen de las ideas principales del documento de *Bases*.

2. CAUSAS DE LA NUEVA SITUACION.

Básicamente las razones de la crisis actual del mundo rural son tanto de índole interna como externa.

2.1. Razones internas: "Agricultura en crisis y Mundo Rural en declive".

El mundo rural se encuentra ante una difícil conjunción de problemas, que se manifiesta en la perplejidad con que afrontan el futuro todos los agentes sociales que intervienen en su gestión. Algunas manifestaciones de estos problemas pueden observarse en los siguientes aspectos de una crisis general de la agricultura y el mundo rural:

a) *Crisis de producción y orientación.* El agricultor está perplejo ante su futuro. Si en el pasado se enfrentaba con desafíos tecnológicos y de inversión, hoy la competitividad comercial y la diversidad de orientaciones que recibe, a menudo confusas y contradictorias, le impiden ver con claridad las decisiones de tipo productivo que debe tomar, lo que tiene unos efectos inmediatos sobre la rentabilidad de su explotación.

b) *Crisis de población y de poblamiento.* La población agraria está desmotivada y, en algunas zonas, además envejecida. De un lado, las

desfavorables condiciones de la actividad agraria frente a las otras actividades económicas y, de otro, la decadencia de lo rural frente a lo urbano, han propiciado un desprestigio social de la agricultura que ocasiona su abandono y dificulta la incorporación de los jóvenes impidiendo el tan necesario relevo generacional. Sin embargo, contrariamente a lo que ocurre en otras regiones españolas, Andalucía dispone de una singular estructura territorial, basada en las denominadas *agrocidades*, que permite la permanencia de población en el medio rural y la localización de actividades secundarias y terciarias. No obstante, existen zonas donde el despoblamiento es general y afecta a numerosos pueblos cuyo tamaño los hace inviables en el futuro.

c) Crisis de las formas de gestión tradicionales. Las formas de gestión tradicionales tienen dificultades de adaptación a las modernas técnicas y a las actuales exigencias del mercado. En efecto, el agricultor está habituado a tomar sus decisiones sobre qué producir, cuánto producir, cómo producir, etc. con el simple recurso a la intuición y la imitación. En cuanto a la asunción de riesgos —dimensión inseparable de la función empresarial—, es verdad que está siempre presente en la actividad agraria por su gran dependencia de los factores climáticos, pero también es cierto que suele faltar en sus pautas de comercialización, ya que frecuentemente el agricultor no atraviesa los umbrales de su explotación debido a los hábitos inducidos por la presencia de sistemas altamente protegidos.

d) Crisis de las formas de sucesión. Resulta problemática la sucesión en las explotaciones debido principalmente a la insuficiente rentabilidad de la actividad agraria. Sin embargo, esta restricción debe entenderse a la vez como problema y como oportunidad, dado que la reducción de la población activa en la agricultura es condición necesaria para la modernización, incremento del tamaño y aumento de la eficiencia de las explotaciones. Pero si a lo anterior se añade la carga impositiva del vigente sistema fiscal en materia de transmisiones patrimoniales, resulta que esta carga se traduce en una dificultad complementaria para llegar a disponer de una explotación de tamaño adecuado, actuando también el actual impuesto de sucesiones como elemento de bloqueo en el proceso de ajuste de las estructuras agrarias.

e) Crisis de los recursos ambientales. La deforestación sufrida, la contaminación del suelo y del subsuelo, la erosión, el despilfarro y sobreexplotación

del agua, la pérdida de cantidad de diversidad biológica-faunística, la degradación del paisaje, la penetración urbanística de segunda residencia, la localización de vertederos y escombreras, etc., no sin sino problemas cuyo tratamiento y solución no pueden abordarse sin tener en cuenta la presencia del agricultor en el medio rural.

f) Crisis del modelo de sociedad. La sociedad rural no comprende su papel actual en la sociedad. Por esta razón, intenta establecer sus nuevas funciones hacia el futuro y no obtiene claras respuestas a sus inquietudes. El desconcierto que produce esta situación la vacía de identidad y, en consecuencia de población, actividad y modelos eficientes de organización.

g) Crisis de las formas tradicionales de articulación social. El papel jugado tradicionalmente por muchas instituciones del mundo rural ha entrado en crisis y la búsqueda de sus nuevas funciones genera conflictos de competencias y vacíos de poder. En este contexto destaca la carencia de un modelo consolidado de organizaciones profesionales agrarias que ejerzan un papel adecuado de interlocución con los poderes públicos. Igualmente se carece de estructuras interprofesiones que hagan posible la articulación del sector productor con los restantes elementos de las cadenas agroalimentarias. Asimismo, el cooperativismo se encuentra disperso y escasamente articulado en estructuras de segundo grado capaces de afrontar los retos del mercado. Los modelos tradicionales de sindicalismo continúan anclados en una actividad primariamente reivindicativa que les impide asimilar los cambios experimentados por el colectivo de asalariados agrícolas. Existe, en definitiva, un tejido social muy desvertebrado que está lejos de los niveles de articulación de la agricultura de otros países europeos.

2.2. Razones externas: El contexto internacional.

El desarrollo rural andaluz vendrá obligado, tras la reforma parcial de la PAC de 1992, a integrarse en un nuevo contexto comunitario que aún ha de completarse con la adopción de nuevos reglamentos para sectores pendientes de modificación.

Las medidas de acompañamiento de la PAC, en particular las medidas medio-ambientales y las relativas a la silvicultura, junto con las nuevas posibilidades que ofrecerá los Fondos Estructurales para su nuevo período

1994-97, deberán ocupar un lugar preferente en las estrategias del desarrollo rural andaluz.

Además, cualesquiera que sean las conclusiones finales que puedan alcanzarse en las actuales negociaciones GATT, éstas marcarán siempre la tendencia, ya iniciada, a una mayor liberalización de los mercados agroalimentarios.

Mientras que en los países de Europa occidental no es previsible un futuro con escasez de alimentos, hay que subrayar que las poblaciones de determinadas regiones del planeta presentan un crecimiento demográfico muy rápido, lo que provoca desequilibrios cada vez más importantes en la situación alimenticia mundial. Por tanto, los países en vías de desarrollo reclamarán, cada vez con más fuerza, su derecho a su porción o parte alícuota de la riqueza mundial y se hará necesario concederles la posibilidad de que desarrollen un sector agrario propio.

Por todo ello, es evidente que la agricultura del futuro se verá obligada a enfrentarse con la tarea de satisfacer nuevas funciones en la sociedad y en la economía.

Los conceptos agrarios existentes ya no bastan para hacer frente a las demandas de hoy día. Nuestra sociedad pos-industrial se verá en la necesidad de lograr un equilibrio entre su capacidad de producción y las posibilidades de los mercados, asignando al mundo rural nuevas funciones y tareas.

Por todo ello, las condiciones futuras del mañana no parece que vayan a alejarse demasiado de las siguientes consideraciones:

- *Los sectores primario y secundario sufrirán una pérdida relativa de su significación económica y social.* A pesar de esta menor significación relativa, es posible pensar que el Mercado Unico intensificará las tendencias a la concentración y a la especialización, lo que conllevará, al mismo tiempo, riesgos y oportunidades.
- *Si bien en nivel del comercio, dentro de las regiones podría reducirse,* el comercio inter-regiones parece que aumentará claramente. Al mismo tiempo, las nuevas exigencias de los mercados afectarán a

la demanda de *productos especializados de calidad*, y la diferenciación de mercados ofrecerá importantes oportunidades para las regiones y los individuos capaces de adaptarse a las nuevas tendencias.

- En el futuro, *la agricultura comprenderá una amplia serie de usos de la tierra*, que abarcarán desde una forma de utilización altamente profesional, incluyendo en ella las producciones agrícolas de uso no alimenticio, hasta otra más orientada al mantenimiento del medio ambiente. Todo ello conllevará una aceleración de los cambios estructurales.
- Las *demandas de los Estados de la Europa oriental y central*, interesados en concluir de la forma más rápida posible acuerdos de asociación y/o integración con la actual Comunidad Europea, junto con el *propósito de equilibrar el desfase actualmente existente en el desarrollo Norte-Sur*, van a provocar una mayor diferenciación de las actuales estructuras agrarias.
- Por último, en una consideración estrictamente económica, *el obligado ajuste agrícola exigirá una nueva* reasignación de los recursos tierra, trabajo y capital, donde la *maléfica ley de las velocidades relativas* de la oferta y la demanda tendrá pleno sentido.

En conclusión, el tamaño del sector agrario europeo comunitario tenderá a reducirse como consecuencia de la liberalización extra-comunitaria (Ronda Uruguay del GATT). La porción que pueda corresponder a cada país y, por lo tanto, la cuantía de su reducción (o ¿por qué no?, en algunos casos, de su incremento), dependerá de la competitividad *relativa* de las diferentes agriculturas nacionales de la CE en el contexto de liberalización intra-comunitaria (Mercado Unico). Dicha competitividad va a depender *críticamente* de las estructuras agrarias de cada país.

En el caso de la agricultura andaluza, con estructuras deficientes, la clave estará en su capacidad para llevar a cabo una reestructuración adecuada del sector agrario, equilibrando los factores de reestructuración procedentes de la propia sociedad rural, en su doble dimensión territorial y profesional, y los factores derivados de las políticas estatales de carácter intervencionista y regulador.

3. CONTENIDO DEL DOCUMENTO.

Las *Bases* aparecen estructuradas en dos partes bien diferenciadas. Con ellas se persiguen objetivos diferentes, razón por la cual adoptan no sólo distinto tono y planteamiento, sino también un formato desigual. En la primera parte se aporta un estilo discursivo mientras en la segunda se prefiere el lenguaje sintético y un planteamiento muy abierto y genérico.

3.1. *Análisis de problemas y diagnóstico horizontal.*

La PRIMERA PARTE tiene una orientación de carácter general, siendo su objetivo realizar una reflexión global y un diagnóstico sobre los problemas de la agricultura y el mundo rural andaluz en el marco del nuevo contexto internacional.

De acuerdo con este enfoque, el *primer capítulo* establece *los principios generales* que han guiado las discusiones del grupo de trabajo. Constituye un barrido y un posicionamiento conceptual sobre las posibles formas de abordar la problemática del mundo rural en la dirección de lo que se viene haciendo desde hace algunos años en otros foros nacionales y comunitarios. Estos principios básicos generan un criterio inspirador no sólo para la elaboración del diagnóstico de los capítulos siguientes, sino también de las estrategias que se plantean en la segunda parte del documento.

Dichos principios podrían sintetizarse así:

1. *Ruptura frente a reforma*, es decir, no basta con una operación de *maquillaje* de la realidad actual. Habrá que transformarla con igual profundidad que se está modificando el entorno económico y político.

2. *Nuevas funciones del medio rural*: la sociedad moderna está reclamando del medio rural la producción de una serie de bienes que van más allá de la mera producción agrícola. De hecho, en los mercados de la Europa occidental hay alimentos de sobra.

3. *El que contamina, paga; el que conserva, cobra*: el medio rural debe cumplir unas funciones crecientes de conservación y mejora medioambiental que han de ser debidamente retribuidas por la sociedad.

4. *La competitividad, desafío inevitable*: en una economía cada vez más abierta, como es la española, debe producirse aquello que tiene mercado, cómo y cuándo el mercado lo requiera.

5. *A problemas distintos, soluciones diferentes*. Las soluciones que se arbitren deben ajustarse a las problemáticas específicas de la población y del territorio.

6. *Movilizar la iniciativa privada y la cultura de la actividad*. Todos somos responsables de nuestro futuro: en el mundo rural, nadie debe *escurrir el bulto* a la hora de buscar y proponer soluciones.

7. *Los problemas rurales no son sólo agrarios, ni siquiera rurales*. Es preciso considerar la creciente interrelación entre la producción agroalimentaria, lo rural y lo urbano en la planificación regional.

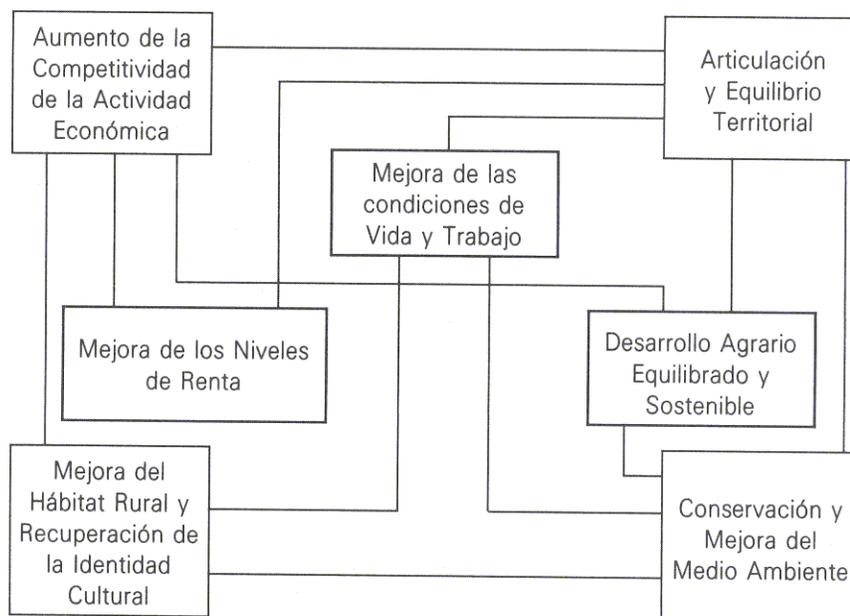
8. *El desarrollo rural debe ser global*. Hoy no valen ya las acciones sectoriales, descoordinadas o desequilibradas (por ejemplo, las exclusivamente agrarias) ni las puntuales (como, por ejemplo, una acción aislada en un ámbito comarcal).

El desarrollo rural es un proyecto global y no algo residual y no se debe expresar en forma peyorativa. El desarrollo rural es el desarrollo del campo: el territorio y sus gentes, las relaciones entre ellos, su cultura, su forma y calidad de vida y trabajo, los servicios con que cuentan.

En el *segundo capítulo* se plantean *los objetivos generales* que deberían ser los ejes del futuro PDRA. Adoptando la terminología empleada en el Plan Andaluz de Desarrollo Económico (PADE 1991-1994), estos objetivos se han agrupado en una serie de *núcleos funcionales*, entendidos como vías por donde dirigirse para el logro de tres metas fundamentales, a saber: la mejora de las condiciones de vida y trabajo de las comunidades rurales; el desarrollo equilibrado y sostenible de la agricultura y otras actividades complementarias, especialmente la protección del medio ambiente, y la mejora de la renta de la población rural (Cfr. cuadro 1).

En el *tercer capítulo* se realiza un *diagnóstico horizontal* de la economía y la sociedad rural andaluzas analizándose los problemas observados, a través de los seis bloques temáticos siguientes: la población y los recursos

Cuadro 1. RELACION METAS-NUCLEOS FUNCIONALES DE OBJETIVOS.



humanos, el sistema social y cultural, los sectores de actividad económica, los recursos naturales y el medio ambiente, los núcleos e infraestructuras, y el sistema institucional.

Las claves de los problemas generales del desarrollo rural andaluz se sintetizan en el cuadro 2. A continuación se exponen brevemente sus principales elementos:

a) Desde el punto de vista de la *población y recursos humanos*, se ha establecido como problema fundamental el dualismo social existente en la región, un dualismo cuyas causas no son de ahora, ya que hunden sus raíces en la peculiar configuración histórica de la estructura social de Andalucía, pero cuyos efectos se dejan sentir en nuestros días como un importante factor de bloqueo a cualquier iniciativa de desarrollo. La existencia de un amplio colectivo de pequeños agricultores, obreros eventuales

y trabajadores estacionales, todos ellos sin formación profesional adecuada y sobreviviendo gracias sobre todo a las políticas de tipo asistencial (subsídios, obras públicas de fomento del empleo, etc.), constituye un gravísimo lastre para el desarrollo socioeconómico de la región.

b) En lo que respecta al *sistema social y cultural andaluz*, se aprecia entre su población rural un sentimiento de rechazo de la actividad laboral y una fuerte aversión al riesgo configurando ambos elementos una cultura de la inactividad y la resignación. Esta cultura se sustenta en la generalización de un sistema de protección social que, al ir sin contraprestación alguna por parte de sus beneficiarios, está teniendo efectos perversos entre los colectivos potencialmente más dinámicos de la población andaluza, sobre todo entre los jóvenes, creando además un modelo degenerativo del ocio y el consumo que limita las posibilidades de desarrollo de este ámbito de actividad económica.

En cuanto a su nivel de articulación social, la sociedad rural andaluza presenta un importante potencial asociativo que, sin embargo, no se ha dotado todavía de los modelos de organización más idóneos para emprender las nuevas tareas que ha de cumplir. Las formas tradicionales de asociacionismo agrario (sindicatos, organizaciones profesionales y cooperativas) se encuentran ancladas todavía en una visión excesivamente agrarista del medio rural, lo que les impide asimilar los nuevos retos del futuro e involucrarse en proyectos más amplios de desarrollo. Los nuevos movimientos sociales que están emergiendo en el mundo rural (grupos ecologistas, asociaciones de defensa de la naturaleza, etc.) son percibidos por los agricultores como una amenaza a su libertad y capacidad de acción empresarial, lo que dificulta la necesaria colaboración entre ambos colectivos en aras a un mejor aprovechamiento de los recursos humanos disponibles.

c) En lo que se refiere a las *actividades económicas* (apartados 3, 4 y 5 del cuadro 2), la agricultura es la actividad predominante en las zonas rurales, si bien presenta una profunda heterogeneidad a lo largo de la región andaluza. En muchas zonas, el paradigma de las cuales sería el valle del Guadalquivir, se dispone de unas condiciones de suelo, clima, infraestructuras rurales, estructura agraria y capacidad de los agricultores, que determinan una agricultura con un alto potencial de competitividad, pero que aún no ha culminado su proceso de modernización y que adolece de una deficiente articulación con el sistema agroalimentario.

Cuadro 2. DIAGNOSTICO HORIZONTAL.

1. Población y recursos humanos
 - . Dualismo demográfico
 - . Paro
 - . Baja cualificación profesional
2. Sistema social y cultural
 - . Cultura rural fuertemente agraria
 - . Cultura asistencial
 - . Pérdida y recuperación de la identidad local
 - . Modelos de ocio y consumo inadecuados
3. Actividad agraria
 - . Gran importancia relativa de la agricultura
 - . Dualidad dentro de una multiplicidad
 - . Peculiar modelo de ajuste estructural
 - . Desequilibrio productivos y monoproducciones
 - . Dependencia y atraso tecnológico
 - . Desconcierto e incertidumbre sobre el futuro
 - . Estructuras productivas inadecuadas
4. Actividades no agrarias
 - . Reducida implantación, pero con posibilidades de expansión de las actividades cinegéticas, turísticas y artesanales
5. Industria alimentaria y terciarización
 - . Escaso papel de agricultor en manipulación y acondicionamiento
 - . Ausencia de industria agropecuaria propia
 - . Inadecuada articulación comercial
 - . Dependencia creciente en productos agroalimentarios
6. Recursos naturales y medio ambiente
 - . Relevante patrimonio natural
 - . Deficiente planificación del consumo de agua
 - . Alto riesgo de erosión
7. Núcleos de asentamientos rurales
 - . Destacada presencia de núcleos de mediana dimensión
 - . Coexisten núcleos pequeños y dispersos
 - . Deficiente equipamiento e intercomunicación entre núcleos
 - . Abandono de elementos representativos del patrimonio rural
8. Sistema Institucional
 - . Multiplicada de instituciones y solape de competencias
 - . Carencias importantes en prestación de servicios

Por el contrario, otra parte considerable del espacio rural andaluz puede considerarse desfavorecido para la producción agraria, por lo que sus oportunidades de desarrollo deben buscarse en la diversificación de las actividades económicas (artesanía, turismo rural, cinegéticas,...) y en el reconocimiento que la sociedad le haga del importante papel estratégico que cumplen de cara al equilibrio territorial y ambiental.

d) En relación con los *recursos naturales y el medio ambiente*, Andalucía posee un patrimonio que por su calidad y diversidad puede catalogarse de relevante. Sin embargo, este patrimonio no está siendo utilizado convenientemente como un elemento del desarrollo rural, sino que su gestión es, con frecuencia, motivo de conflictos al estar desvinculada de la problemática socioeconómica de su entorno.

Entre los recursos naturales quizá sea el agua el que plantea los principales problemas debido a una deficiente planificación de su consumo y utilización por los usuarios, a la obsolescencia de muchas de sus redes de distribución y a la poco eficaz labor que en materia de gestión del recurso hídrico realizan, salvo honrosas excepciones, las comunidades de regantes.

Otro problema a destacar en relación con los recursos naturales es el riesgo de erosión al que está sometido el 45% de la superficie regional andaluza, debido a un uso abusivo de las prácticas agrícolas intensivas en terrenos poco apropiados o bien a la degradación de algunos ecosistemas y paisajes por falta de actividad, como es el caso de la dehesa de encina. Estos problemas de erosión y degradación de ecosistemas adquieren una gran importancia en un momento en que se abren paso los programas de retirada de tierras y de reforestación que pueden constituir una oportunidad si se aprovechan convenientemente, pero que, en caso contrario, pueden agravar aún más aquellos problemas.

e) En cuanto a los *núcleos y asentamientos rurales*, la región andaluza presenta una estructura de asentamientos de mediana dimensión (las agrocidades) que, por su autosuficiencia y capacidad para generar actividades secundarias y terciarias, constituye un valor en sí misma. Sin embargo, coexiste con ella otra estructura de pequeños núcleos dispersos sin capacidad para dotar por sí solos a su población de los equipamientos y servicios necesarios. Esta situación se agrava por el hecho de la deficiente calidad de la red viaria intercomarcal y del proceso de desmantelamiento

de líneas férreas que se está produciendo en algunos corredores regionales, acentuando el grado de aislamiento y periferización de las zonas más orientales de la región.

Particularmente grave es el déficit de infraestructuras rurales (caminos, red de electrificación, vías de acceso a las explotaciones) que se observa en algunas zonas de la región andaluza, sobre todo en las zonas de agricultura menos viable, lo que dificulta aún más el desarrollo de las prácticas necesarias para el mantenimiento de la actividad agraria y para la ocupación de los agricultores en actividades complementarias.

Por último, hay que destacar en este grupo temático el abandono y degradación que sufren elementos representativos de la cultura rural tradicional: cortijos, casas forestales, refugios, ermitas, molinos, etc., cuya adecuada restauración podría ser la base de un patrimonio etnológico de gran utilidad en materia de turismo rural, recuperación de actividades artesanales, etc.

f) En lo que se *refiere al sistema institucional* existe una multiplicidad de instituciones que tienen entre sus competencias el desempeño de tareas relacionadas con el desarrollo rural (ayuntamientos, diputaciones provinciales, organismos de la Junta de Andalucía y de la administración central...), junto con una gran desconexión entre ellas y la descoordinación de las actuaciones que desarrollan.

En esta situación, lo más negativo son las carencias notables que pueden observarse en el ámbito de la prestación de servicios, destacando las deficiencias en temas como el acceso a los centros de generación y transferencia de tecnología o en la aproximación de los servicios agrarios a los administrados. Esta situación se agrava al no existir un tejido asociativo lo suficientemente desarrollado como para jugar un papel complementario en materia de prestación de servicios en la línea de lo que ocurre en otros países de la CE e incluso en otras regiones españolas como Navarra o Cataluña. Todo ello provoca la existencia de un vacío importante entre los agricultores y los organismos de la Administración, vacío que está en el origen de la falta de información sobre los temas que más pueden afectarle, como son los relacionados con los programas de ayuda vinculados a la PAC. Este problema resulta especialmente grave entre los pequeños agricultores dado su menor nivel de formación y las escasas posibilidades

que tienen para acceder con sus propios medios a los centros emisores de información.

3.2. *Estrategias Generales; Diagnóstico y Estrategias por Áreas.*

La SEGUNDA PARTE del documento tiene una orientación y estilo diferentes de los utilizados en la primera. Su orientación ya no es general, sino que está referida de modo específico a cada uno de los grupos temáticos enunciados anteriormente y a cada una de las grandes áreas homogéneas en que se ha dividido, a efectos prácticos, el territorio andaluz. Su estilo es esquemático para describir con la mayor claridad posible los problemas que afectan a cada grupo temático y área homogénea, constituyendo en definitiva una especie de inventario de ideas organizadas en forma de problemas, líneas de acción y estrategias.

De acuerdo con este planteamiento, en el *capítulo cuarto* se propone una serie, deliberadamente amplia y muy heterogénea, de *estrategias horizontales* referidas a cada uno de los seis grupos temáticos mencionados. Estas estrategias van destinadas a la resolución de problemas que han sido observados en todo el territorio andaluz y en áreas y sectores específicos del mismo.

1. El problema del dualismo social exigirá antes que nada un programa de identificación y cuantificación de la población realmente desempleada a nivel comarcal, así como la adopción de programas comarcales de formación ocupacional cuyos contenidos se correspondan con las exigencias reales del mercado de trabajo. En este sentido, sería particularmente interesante la puesta en marcha de proyectos piloto de formación vinculados al lanzamiento de nuevas actividades empresariales, y de programas de identificación de líderes locales y de animación sociocultural desarrollados por sindicatos y grupos de acción local.

2. En línea con lo anteriormente señalado, sería necesario potenciar la identidad local y comarcal de las áreas rurales y su protagonismo en cualquier estrategia de desarrollo. Para ello convendría que la población rural tomara conciencia de los nuevos papeles que actualmente se le demanda y de la importante función que el medio rural puede jugar en materia de conservación del medio ambiente y de prestación de servicios necesarios para el conjunto de la sociedad.

3. Con objeto de evitar los efectos negativos que los actuales sistemas de protección social en el sector agrario (PER y subsidio de desempleo de los trabajadores eventuales) tienen sobre la cultura rural, habría que proceder a una profunda reforma de los mismos que, sin desnaturalizar las funciones asistenciales que cumplen, evite que se conviertan en un factor de bloqueo de las iniciativas de desarrollo. No ponemos en cuestión el derecho de los trabajadores desempleados a recibir un subsidio, pero sí apostamos por que la percepción del mismo vaya ligada a la realización de algún tipo de actividad socialmente útil para la comunidad (actividad forestal, protección civil, voluntariado,...) o la participación del beneficiario en programas de formación, sobre todo para el caso de los jóvenes en paro.

4. En consonancia con lo señalado sobre la aún no culminada modernización de la agricultura andaluza, sería necesario, en el marco de la actual ley de reforma agraria andaluza o mediante nuevas leyes, abordar un programa de mejora de las estructuras de las explotaciones que favorezca el intercambio de terrenos, la compraventa de fincas, la sucesión de la titularidad en favor de los jóvenes y la flexibilización de los arrendamientos rústicos.

Asimismo, sería conveniente la aprobación de un plan de modernización de los regadíos andaluces que racionalice la utilización del agua de riego por los agricultores fomentando las técnicas de ahorro de agua, acondicionando las actuales redes de distribución e implantando un sistema de financiación que premie el ahorro del recurso hidráulico por parte de los usuarios.

5. Con objeto de corregir la tendencia de los últimos años a la pérdida de cuota comercial de los productos agroalimentarios andaluces en sus propios mercados, unido al previsible desarrollo del modelo de gran distribución, sería de particular importancia fomentar la creación de cauces adecuados de comunicación entre los agentes responsables de la oferta y los nuevos actores comerciales que regulan la demanda. Esto implicaría favorecer el establecimiento de acuerdos comerciales entre ambas partes sobre aspectos tales como cantidades, calidades, presentación, fechas de entrega, etc.

En esta misma línea se propone la aprobación de un plan de terciarización e integración comercial de la agricultura andaluza que fomente la

creación de organizaciones de productores para la concentración y regulación de la oferta, la realización de actividades postcosecha en las propias explotaciones y la creación de estructuras interprofesionales en las que se impliquen tanto las organizaciones profesionales agrarias, como las cooperativas y las industrias de transformación.

6. Para abordar el problema del declive generalizado de las rentas en las zonas rurales de agricultura no viable o marginal, se debe impulsar por todos los medios la diversificación de actividades, potenciando la calidad frente a la cantidad, estimulando los proyectos de agricultura ecológica, buscando nichos de mercado, valorizando las producciones locales (artesanía, cerámica,...), incentivando las actividades de turismo rural, impulsando y racionalizando la actividad cinegética, y aprovechando las oportunidades que en materia forestal abren las nuevas medidas de acompañamiento introducidas en la reforma de la PAC.

7. Con la finalidad de abordar las actuales deficiencias de la oferta del turismo rural en Andalucía, sería muy conveniente la implantación de una red de puntos de información turística rural (los PITRA en la terminología utilizada en el documento). Con funciones de información y reserva de alojamientos, productos y servicios, complementada con la aprobación de programas comarcales de acondicionamiento de rutas, parajes e itinerarios de interés.

8. A la vista del deterioro creciente del medio ambiente y la degradación de los recursos naturales, sería urgente que los poderes públicos iniciaran una campaña de concienciación dirigida a la población rural para que entienda la importancia que tiene la conservación y mantenimiento de unos niveles altos de calidad ambiental y un uso forestal correcto del territorio. En este mismo sentido, sería conveniente que los poderes públicos regionales realizaran un estudio sobre los recursos, cultivos y aprovechamientos tradicionales que se están abandonando, así como sobre los que se abandonarán previsiblemente en el futuro teniendo en cuenta los factores endógenos y exógenos.

9. El abandono y desactivación económica de muchos núcleos localizados en zonas desfavorecidas y de agricultura marginal y con importantes déficits de equipamientos, exigiría la elaboración de un programa de selección de dichos núcleos rurales estableciendo su viabilidad en las zonas

sometidas a procesos de despoblamiento y complementándolo con la potenciación de los municipios polinucleares. En esta misma línea se haría igualmente necesaria la concentración de las actuaciones públicas en núcleos dinámicos institucionalizando cursos permanentes para la formación y reciclaje de cargos públicos locales.

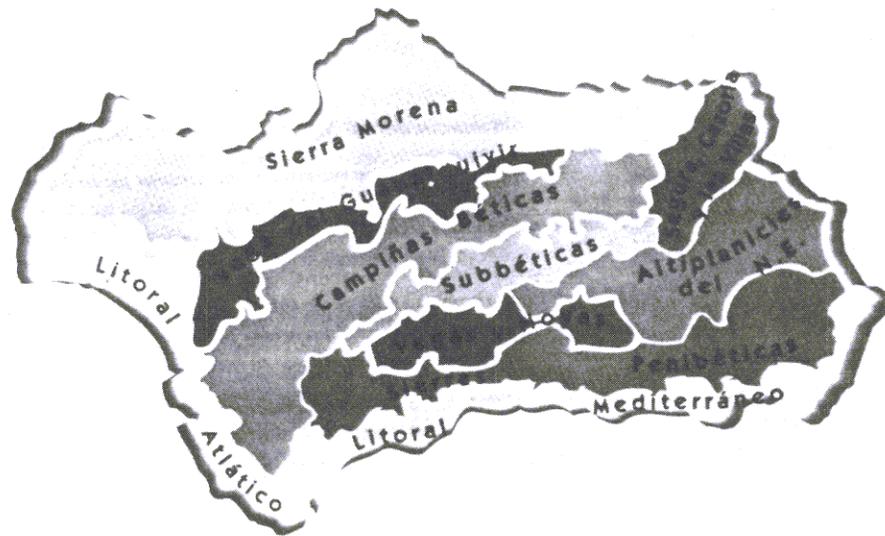
10. Se propone por último la institucionalización de un sistema único de planificación rural al que se adapten todos los organismos con competencias en la materia. En este proceso sería particularmente interesante la potenciación de las corporaciones locales, apoyando a aquellas mancomunidades y consorcios municipales que impulsen actividades viables de desarrollo.

Para la elaboración de *capítulo quinto* se ha realizado una división del territorio andaluz en *diez grandes áreas*. La concreción definitiva de las mismas y la evaluación de su viabilidad exigen la apertura de un debate con todos los actores afectados por la problemática del desarrollo rural en el área correspondiente.

Una obra clave para cualquier trabajo de planificación en Andalucía son las *Bases para la ordenación del territorio*². En ellas se presentan distintos niveles de agregación del espacio regional que van de los 767 municipios a tres tipos de áreas en función de su nivel de desarrollo, pasando por 42 comarcas o 122 espacios básicos funcionales. El futuro PDRA debería elaborarse en coherencia con el planteamiento de dicho documento. A efectos prácticos las Bases del PDRA adopta una división del territorio intermedia considerando fundamentalmente el protagonismo del hecho rural, agrario y de recursos naturales de cada una de ellas.

En consecuencia se definen los ámbitos que aparecen en el mapa siguiente:

2. (1990), *Bases para la ordenación del territorio de Andalucía*, Sevilla, Consejería de Obras Públicas y Transportes, marzo.



Esta división no pretende ser exhaustiva, desde el punto de vista geográfico-comarcal, sino simplemente extraer los rasgos más relevantes del perfil de cada zona, para hallar estrategias adecuadas.

Para la elaboración del diagnóstico correspondiente a cada zona, y la formulación de estrategias coherentes con el mismo, se ha seguido la metodología del análisis estratégico. Se basa éste en establecer los aspectos favorables y desfavorables al desarrollo diferenciando entre ellos los que son de naturaleza intrínseca al sistema analizado, en este caso el área geográfica, de las variables de naturaleza exógena o externa al mismo. Se trata de establecer las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades características de cada zona.

Para *potenciar* las fortalezas, *corregir* las debilidades, *aprovechar* las oportunidades y *defenderse* de las amenazas, se formulan diferentes estrategias a nivel de dichas áreas homogéneas.

Por último, en el *capítulo 6*, se exponen algunas ideas sobre el modo en que debería instrumentarse primero y aplicarse, después, el futuro PDRA a partir de las ideas contenidas en el documento de Bases.

4. CONCLUSIONES: ¿QUE SON Y QUE NO SON LAS BASES?

Las bases se presentaron solemnemente como expresión de la real preocupación política del Gobierno andaluz sobre el conjunto de problemas que afectan al mundo rural. Sin embargo, no se trata de un documento oficial aprobado por el Gobierno andaluz —aunque éste haya asumido públicamente muchas de sus ideas—, sino que expresa el punto de vista del equipo redactor.

Por otro lado, las bases *no son el Plan de Desarrollo Rural*, que habrá de ser elaborado por el Gobierno con participación de los diferentes grupos de intereses económicos, sociales y políticos afectados. Las bases son, por tanto, sólo unas bases y no, un documento cerrado ni constituyen obviamente el único punto de vista sobre el tema. No se pretende aportar soluciones de corto plazo a los graves problemas del campo andaluz.

No era el papel de las bases cuantificar los recursos necesarios y disponibles para llevar a cabo las acciones propuestas. Las bases constituyen sólo un documento de reflexión y trabajo que pretende dinamizar el debate sobre el futuro del mundo rural andaluz. Deberá ser ese debate el que culmine la tarea de selección, priorización y definición de estrategias de actuación.

Su principal intención es, por tanto, proporcionar elementos de análisis que faciliten la participación de los grupos y sectores de la sociedad andaluza en este debate abierto: las bases han pretendido allanar ese camino, como principal garantía de que el futuro plan sea viable.

La lista de estrategias sería comparable al menú de un buen restaurante: en él, se presenta al cliente una amplia y variada lista de platos, para

que en función de los gustos (especificidad territorial, sectorial y ambiental), el apetito (sus necesidades), el intercambio de opiniones con los demás comensales (debate público) y el presupuesto (disponibilidades financieras)... sea elaborada finalmente la comanda (el *Plan de Desarrollo Rural Andaluz*).

A nuestro juicio, lo importante es el *proceso* que se abre ahora. Concebimos el desarrollo rural como un objetivo de medio y largo plazo. Desgraciadamente, no existen soluciones milagrosas que se puedan implantar hoy para que den resultado mañana. Alcanzar el éxito en ese futuro es tarea de todos. Lo que equivale a decir que todos los agentes de la sociedad tienen la oportunidad y la responsabilidad de participar activa y creativamente en este proceso.

Una cosa es escribir las bases. Otra, consensuar, elaborar y aprobar el plan. Y otra, de más alcance, formular un modelo de desarrollo sostenido y sostenible para el campo andaluz y trabajar decididamente con ese objetivo. Esto último, siendo verdaderamente importante, es, además, urgente.

La Administración pública andaluza ha contraído el compromiso político de presentar ante el Parlamento un Plan de Desarrollo Rural en un plazo relativamente breve. Sería una pena y un despilfarro que el camino andado y las expectativas creadas se disiparan como el humo que sigue a la quema de los rastrojos.

En la tarea de elaboración, formulación y seguimiento de este plan han de ser los agentes económicos, sociales y políticos quienes cobren mayor protagonismo y asuman la responsabilidad de ir dando los pasos necesarios de forma coparticipada y coordinada. Esto exige flexibilidad, generosidad y visión de futuro. Sólo así podrá conseguirse un entorno rural andaluz en el que los criterios de eficiencia, equidad y equilibrio territorial y ambiental coexistan armónicamente.