

Algunas reflexiones sobre el desarrollo rural y los patrones de acumulación

João Mosca

Eduardo Ramos Real

Universidad de Córdoba.

INTRODUCCION

El debate sobre los objetivos del desarrollo ha ido evolucionando a medida que lo han hecho las sociedades. Una actitud de prueba y error parece haber marcado el camino de definición de las líneas maestras de las políticas de desarrollo económico en las últimas décadas. Desde los primeros planteamientos productivistas a ultranza, característicos de los períodos más desarrollistas de los años sesenta, hasta la introducción de las correcciones via equidad de los setenta y la incorporación de los criterios de sustentabilidad más recientes, ha sido necesario recorrer un largo camino de efectos positivos y negativos de las políticas de desarrollo. Todas estas circunstancias han ido modificando la actitud de las sociedades hacia los objetivos explicitados de sus políticas de desarrollo.

La crisis agraria y el declive rural que se han disparado desde la última reforma de la Política Agraria Común (PAC) de la CEE y la paralela mundialización de los intercambios comerciales tras los acuerdos del GATT, han llevado a los habitantes urbanos y a un creciente número de responsables de la definición de la política económica a volver la vista al campo nuevamente. En esta dirección, la generación de empleo y la fijación de población en el medio rural constituyen hoy dos preocupaciones esenciales de las sociedades europeas occidentales, mientras que el desarrollo rural aparece hoy con un creciente protagonismo tanto en su vertiente de planteamiento conceptual como en lo que se refiere a estrategia de actuación.

Tras los repetidos fracasos de las iniciativas de desarrollo descendente o planificado, se recomienda hoy la participación efectiva de la población local en la conducción de sus propias estrategias de desarrollo. En la situación actual la importancia de las cuestiones de ordenación territorial no son discutidas; como tampoco se cuestiona la aplicación del principio de subsidiariedad, característico de las estrategias de desarrollo descentralizado.

La expresión más clara de esta especie de consenso internacional la constitu-

ye la aparición de una serie de documentos emblemáticos de ciertos organismos internacionales (OCDE y CEE entre otros) que aportan destacadas opiniones sobre la forma en que puede y debe acometerse la difícil tarea del desarrollo en los espacios rurales atrasados. Si el desarrollo rural constituye ya una vía privilegiada de articulación económica y territorial, la dimensión regional se presenta como la unidad óptima de gestión de estos procesos.

Sin embargo, cuando se invoca el término desarrollo rural son muchas las ideas y conceptos que vienen a la cabeza de quien lo escucha. Su carácter polisémico constituye a la vez una de las fortalezas y debilidades del término. Fortaleza por cuanto recoge una rica variedad de contenidos (compañeros de viaje de su devenir histórico) y debilidad porque provoca críticas entre quienes no llegan a captar los matices de lo que hoy pretende significar.

Esta doble razón justifica abordar las cuestiones conceptuales del desarrollo rural a la escala que debe ser aplicado con prioridad: la escala regional.

Históricamente, el sector primario ha constituido el punto de partida para el desarrollo económico de las sociedades. Durante las etapas iniciales de los procesos de desarrollo, la acumulación de capital en este sector ha permitido la transferencia de recursos, principalmente trabajo y capital, gracias a la cual se hizo posible la construcción del sistema urbano industrial caracterizada por la industrialización, la terciarización de las actividades económicas y la relocalización de la población. A este proceso acompañó normalmente otro, consistente en la propia transformación del sector¹, vinculada a las modificaciones de los modos de producción y consumo de los florecientes centros urbanos, lo que posteriormente induciría una nueva fase de capitalización de la agricultura.

La entrada en la etapa de madurez de las sociedades industrializadas ha acentuado los cambios en los modos de comportamiento de los agentes y sectores de la economía. Entre esos cambios destacan especialmente los procesos de industrialización, terciarización e internacionalización de las economías, así como la adopción generalizada de innovaciones técnicas, intensivas en capital, habidas en la agricultura de los países más avanzados. En esta aceleración de las dinámicas de los procesos de desarrollo el rápido crecimiento de las economías se ha ido localizando, preferentemente, en las proximidades de los centros urbanos. Esta fuerte concentración de la producción y de la distribución, que acompaña a la cada

1. Los procesos de desarrollo de la sociedad han sido objeto de desarrollo teórico por autores pertenecientes a los más variados enfoques científicos e ideológicos. Las etapas de Rostow, los modos de producción lineales de Marx, el desarrollo no lineal pero basado en el enfoque marxista de los neo-marxistas, o el modo de producción asiático, constituyen solamente algunos ejemplos de esta diversidad.

vez menor presencia de población en las áreas rurales, constituyen algunos de los factores que evidencian el cambio radical de la estructura económica y social de las sociedades modernas, las relaciones entre ellas y el papel y el peso relativo de sus distintos agentes.

El tránsito hasta la actual situación, que resulta de la modernización, ha supuesto un proceso evolutivo en el que se ha llegado a modificar sustancialmente el viejo modelo caracterizado por una distribución casi continua y homogénea de la presencia del hombre (y de la actividad económica y social) en el territorio. En este camino se han ido produciendo una serie de transformaciones que han permitido el florecimiento urbano pero que han venido acompañadas de un paralelo declive rural. Así pues, decir que se asiste a fenómenos simultáneos de superpoblación y desertización, es una de las maneras posibles de exponer sintéticamente algunos de los efectos de las estrategias de desarrollo aplicadas en las últimas décadas.

Efectivamente, durante el proceso de modernización y diversificación de la economía se ha ido produciendo una marginación progresiva de gran parte de los productores agrarios localizados en grandes zonas rurales y de otros sectores de la economía que, por diferentes motivos, no pudieron mantener su competitividad en el marco de los nuevos mecanismos de reproducción y del patrón dominante de acumulación² de la economía.

Una interpretación posible de estos hechos es que se ha operado una alteración de papeles en los sectores de la economía, que ha ido debilitando la necesaria capacidad de adaptarse a los cambios por parte de los agricultores en particular y de los habitantes rurales en general. De esta manera, la forma de materializarse la moderna transfusión de recursos se estaría produciendo a través de la captura de valor añadido de los sectores fuertes en perjuicio de los débiles. El intercambio, cada vez más desigual, entre los productores de bienes agrarios y agroalimentarios y los poderosos conglomerados económicos suministradores de inputs y/o compradores de productos sin elaborar, no hace mas que aumentar la brecha entre ambos mundos. Entre las principales manifestaciones de este proceso de declive destacan las transformaciones en la estructura agraria, la emigración con sus secuelas de despoblamiento y envejecimiento de la población, la degradación ambiental, la caída (en términos relativos) de la renta agraria de la mayoría de los productores y de sus unidades familiares, la aparición de zonas marginales, etc.

2. En este artículo se entiende por patrón de acumulación el conjunto de mecanismos que permiten la obtención y utilización de los beneficios generados por la economía. Es decir: *dónde* (sectores económicos, tipos de agentes económicos, zonas geográficas, etc.) se obtienen los beneficios (los márgenes brutos, los valores añadidos, etc.); *quién* los utiliza y *cómo* se establecen los flujos entre quienes obtienen y utilizan tales beneficios (flujos inter e intra sectoriales e inter e intra territoriales de recursos).

En el extremo opuesto, una minoría de productores y algunas zonas con características especiales, experimentaron un rápido crecimiento al poder, o saber, adaptarse a la nueva situación. Estos colectivos constituyen los llamados sectores "modernos" o competitivos, perfectamente integrados en los nuevos mecanismos de acumulación y de reproducción de las economías al nivel internacional, gracias a lo cual pudieron utilizar, en su provecho, las nuevas reglas de juego.

Los efectos negativos de este proceso de evolución diferencial múltiple han aumentado las disparidades socioeconómicas de los países de la Unión Europea. Por este motivo constituyen, hoy, uno de los argumentos internos más sólidos en las críticas contra la PAC y contra ciertos postulados de las políticas económicas de los estados miembros de la CEE.

El momento actual puede considerarse crítico ya que los cambios en los roles económico y social que se están produciendo son de tal magnitud que podrían constituir el inicio de unos nuevos procesos no conocidos en el pasado. Estos hechos parecen poner de manifiesto el agotamiento de un modelo. Agotamiento que tendría uno de sus síntomas en la progresiva pérdida de papel de los espacios rurales en la nueva sociedad.

La necesidad de lanzar una dinámica de regeneración socioeconómica del mundo rural pasa a un primer plano como expresión de la preocupación que la sociedad tiene sobre el futuro de su mundo rural. Como ya se ha expuesto al principio, el primer problema estriba en dotar de un contenido suficientemente claro y expresivo a un concepto polifacial que ha sido, y es, objeto de múltiples definiciones. Efectivamente el desarrollo rural no significa lo mismo en una sociedad avanzada que en otra que se encuentra en los estadios iniciales del desarrollo. De igual manera, existe una sensación bastante compartida de que el concepto acuñado en la Europa de principios de los años ochenta, no dispone de la riqueza conceptual suficiente para enfrentarse a la complejidad de nuestros días.

La creciente preocupación por estos temas se pone de manifiesto en Europa a partir de finales de la década de los 80. En esos años, fruto de trabajos precedentes principalmente en distintas instituciones de investigaciones francesas, italianas e inglesas, surgen varias líneas de investigación y experiencias prácticas que intentan establecer alternativas para el desarrollo del mundo rural. La Comisión de la CEE debate y publica diversos documentos sobre el mundo rural³, mien-

3. A modo de ejemplo pueden citarse los siguientes: *El futuro del mundo rural*-COM (88)-, la *Evolución y futuro de la PAC*-COM (91)100 -y más recientemente, el *Libro verde*-COM (93) 283, y el *Libro Blanco (Crecimiento, competitividad, empleo - Retos y pistas para entrar en el siglo XXI)* (Boletín de las Comunidades Europeas, Suplemento 6/93).

tras en Francia el Grupo de Seillac (1993) constituye una referencia obligada al haber reunido a un nutrido colectivo de académicos con el propósito de elaborar una reflexión libre y global sobre los problemas de los espacios rurales⁴.

Por su parte, en la comunidad autónoma andaluza destaca una experiencia en el mismo sentido consistente en la puesta en marcha de un proceso de reflexión regional sobre los problemas rurales. Como resultado de un trabajo multidisciplinar se llegó a publicar un documento de bases sobre desarrollo rural⁵ encaminado en la dirección de otros trabajos de planificación precedentes elaborados en el seno del Marco Comunitario de apoyo (MAC) del anterior Plan de Desarrollo Regional de España y que se sitúa en línea con las aportaciones del Grupo de Seillac y de las nuevas orientaciones de la OCDE.

En definitiva, la creciente importancia del desarrollo rural⁶ se empieza a materializar en una mayor atención de la sociedad civil por el tema. Una de las mejores manifestaciones de esta creciente preocupación social la constituye no sólo el número de publicaciones sobre el particular, sino la mayor dotación presupuestaria y el incremento de normativas y actuaciones públicas de fomento de este tipo de iniciativas. De esta manera, tanto los documentos de carácter institucional como las más recientes aportaciones científicas, surgen casi siempre acompañadas de un conjunto de reflexiones y propuestas concretas sobre posibles alternativas para superar la crisis del mundo rural.

La organización de la coordinación institucional en las iniciativas de desarrollo a nivel local constituye un elemento clave para el desarrollo económico y del mundo rural⁷. En relación a la generación de empleo, *El libro blanco* comenta (pág. 19) que “*la positiva experiencia de varios estados miembros prueba la importancia de la eficaz participación de los interlocutores sociales en la gestión descentralizada de los yacimientos de empleo*”. De igual manera, la nueva convocatoria de la iniciativa comunitaria LEADER II para el desarrollo rural, explicita claramente el fuerte componente regional del desarrollo local y el nuevo papel que le cabe a las instancias inferiores de las pirámides administrativas. Esta nueva postura de la CEE se añade a la de la OCDE para poner de manifiesto el marcado carácter regional de las estrategias de desarrollo rural en nuestros días.

4. El Grupo de Seillac publicó en 1993 el libro *Le Petit Livre Terre. Agriculture, sociétés et territoires*, que constituye una excelente reflexión sobre los problemas que aquí se plantean.
5. Las *Bases para un Plan de Desarrollo Rural* constituyen el primer trabajo publicado de ese esfuerzo colectivo.
6. Sobre la actual importancia del mundo rural puede consultarse el trabajo francés realizado por la Comisión General del Plan (1993), *France rurale: vers un nouveau constat*.
7. La importancia de las relaciones entre las instituciones para el desarrollo rural ha sido abordada con bastante detalle por la OCDE (1990) en *Partnerships for rural development*.

Así pues se puede concluir que existe un amplio consenso institucional en Europa sobre el hecho de que sólo es posible un nivel de éxito razonable en las estrategias de desarrollo rural mediante una adecuada coordinación y cooperación institucional; problema que pasa a un primer plano dado la trascendencia que la descentralización administrativa y competencial va a cobrar en los próximos años.

Este conjunto de circunstancias justifican el posible carácter normativo que algunos podrían ver en los trabajos sobre el desarrollo rural que están apareciendo en nuestros días. No debe confundir esta circunstancia, ya que cuando se pretende contribuir con reflexiones y con posibles alternativas de solución a una crisis real en la que se compromete la sociedad en su conjunto, a través de sus diferentes sectores, el enfoque académico no puede olvidar lo que sucede en el plano de las actuaciones públicas.

Así, aunque las aproximaciones de distintos enfoques teóricos son muy diversos se observa que presentan en la actualidad ciertos puntos en común a través de algunos temas de análisis y ciertos objetivos que se pueden considerar convergentes a muchas de las diversas tendencias. Básicamente, los puntos de convergencia se pueden resumir en los siguientes: a) que el desarrollo rural debe ser global, b) que debe ser sustentable ecológica y económicamente, c) que debe ser equitativo y d) que debe garantizar una mayor cohesión territorial.

En este sentido se destaca una corriente europea de pensamiento (Hervieu, 1994; Pisani, 1994) que establece la necesidad de crear un *Nuevo Sistema Rural*, mediante un proceso de carácter estructurante y equilibrador que atienda simultáneamente al mundo rural y al resto de la sociedad. En dicho proceso se considera imprescindible la perfecta integración de las actividades económicas en los nuevos modos de producción y consumo. Para ello, el desarrollo rural debe procurar tanto la modernización de los sectores de mayor potencialidad como la atención, vía transferencias y servicios sociales públicos, a las zonas y colectivos con menores posibilidades de competir.

A partir de las diferentes consideraciones presentadas en esta introducción, el presente artículo defiende que los modelos de desarrollo económico contienen

8. Bajo este concepto, que se está acuñando en la actualidad, se quieren condensar un conjunto de ideas que se encuentran sumergidas detrás de los planteamientos teóricos de algunos enfoques en desarrollo rural. Sintéticamente serían los siguientes: a) **Nuevo**: los profundos cambios actuales requieren modificaciones profundas de los espacios rurales; b) **Sistema**: en la nueva situación que se está creando no debe analizarse el problema rural desde perspectivas unisectoriales ni de forma independiente a la evolución que experimentan todos los sistemas económicos de la sociedad; c) **Rural**: posiblemente sea el momento de revisar algunas de las definiciones de este concepto y de los criterios para establecer el carácter más o menos rural del territorio.

patrones de acumulación y mecanismos de reproducción del capital que generan efectos y externalidades negativas, y que su solución requiere de patrones de acumulación alternativos (paralelos), para los que persigan integrarse en el mismo modelo que genera las disparidades. Aunque conceptualmente esta idea es clara, la mayor dificultad se presenta a la hora de hacerla operativa. Efectivamente, no es tarea fácil articular estos patrones paralelos de acumulación, para que puedan funcionar adecuadamente en el mismo mercado que ha provocado la marginación progresiva de los sectores y zonas que se intenta regenerar. Las nuevas funciones que la sociedad les demanda, podrían constituir el objetivo y el instrumento de este complejo empeño.

Este trabajo consta de cuatro secciones. En la primera, se intenta establecer el marco teórico de la presente reflexión. La segunda, se refiere a las nuevas funciones del medio rural y su encuadramiento en el patrón de acumulación dominante en las sociedades desarrolladas. La sección tercera apunta algunas reflexiones sobre las posibilidades de reproducción de estas actividades según un modelo de desarrollo rural sustentable, equitativo y que garantice una mayor cohesión territorial. En la cuarta se presenta una semblanza del proceso de desarrollo desigual de Andalucía como ejemplo que confirma el enfoque teórico del trabajo y su marcado carácter regional.

1. MARCO TEORICO

La forma en que debe financiarse el desarrollo constituye uno de los temas de mayor debate y controversia en la teoría económica. Efectivamente, los patrones de acumulación y los mecanismos de reproducción del capital son, para muchos investigadores de ciencias sociales, uno de los motores del desarrollo y de los procesos de transformación global de las sociedades. Nurkse (1953), en referencia a los países en desarrollo, defiende el aprovechamiento del “*subempleo*”, principalmente en obras públicas para la formación de capital fijo. Lewis (1954), con el modelo de desarrollo dual, y basándose en las diferentes productividades marginales del trabajo, presentó la financiación del desarrollo a través del desplazamiento de recursos de los sectores “*tradicionales*” hacia los “*modernos*”. Kaldor (1959), sugería que los déficits presupuestarios generaban ahorros por el efecto represivo sobre los salarios. Kalecki (1976), defendía la reducción de los salarios de los trabajadores y de la renta de los campesinos como forma de financiar el desarrollo.

Los estructuralistas⁹ desarrollan la teoría de los flujos inter-sectoriales de re-

9. Sobre el enfoque estructuralista se pueden consultar por ejemplo, los trabajos de Fitzgerald y Rob Vos (1989) y Jansen, Karel (1989).

cursos como factor de desarrollo y de transformaciones estructurales. El sistema bancario es considerado como uno de los marcos institucionales de intermediación de los flujos al que se añaden otros “canales” a las escalas interna e internacional (precios, salarios, sistema de crédito, inversiones públicas, subvenciones y ayudas gubernamentales, etc.). Para esta corriente de pensamiento, estas transformaciones estructurales sólo fueron posibles a través de la transferencia de recursos entre zonas y entre sectores y agentes económicos. Una compleja maraña de factores, asociada a los efectos que han provocado, aumentó las diferencias estructurales en las sociedades modernas, de forma tal que no pudieron ser corregidas ni por los modelos de crecimiento seguidos, ni por las actuaciones coyunturales de los poderes públicos. Algunos de los factores que han llevado a tal situación son, en primer lugar, los propios modelos económicos y las políticas que los han apoyado, seguidos de las diferentes rentabilidades sectoriales, los mecanismos de mercado, las diferentes lógicas productivas de los agentes económicos y sus distintos grados de integración en el mercado, y las diversas condiciones naturales (morfología del territorio, tipos de suelos, clima, etc.). Según esta interpretación teórica, sólo ante la evidencia de agotamiento del modelo, surge una fuerte demanda social que justifica que el poder público considere la necesidad de adoptar un nuevo papel que evite el grave riesgo de desmantelamiento del sistema.

En el pasado han sido ya utilizados diferentes modelos y/o estrategias en relación con los objetivos de desarrollo rural. Los modelos de desarrollo regional¹⁰, la revolución verde¹¹ (aplicada también, con matices, en Europa), el desarrollo rural integrado¹², el desarrollo local¹³ o el modelo de desarrollo inducido¹⁴ son algunos de los ejemplos más conocidos de esas experiencias. La modernización de la agricultura aplicada en Europa bajo la PAC es el último modelo aplicado, cuyos efectos y externalidades, positivas y negativas, son bien conocidas.

El modelo de Lewis y las aportaciones de los economistas estructuralistas, constituyen el marco teórico básico sobre el que se desarrolla el análisis del presente trabajo. En esta línea teórica, reviste especial interés el punto de vista ofrecido el colectivo nucleado en el Grupo de Seillac. La posibilidad de que en una economía coexistan varios patrones de reproducción, muchas veces contradicto-

10. Existen muchos autores y obras con diferentes enfoques sobre la economía de desarrollo regional.

11. K. Griffin (1974) es quizás una de las obras más conocidas sobre la Revolución Verde.

12. Véase, por ejemplo, el trabajo de Miren Etxezarreta (1988) *El desarrollo Rural Integrado*.

13. La mayor aportación teórica al desarrollo local se ha generado en Italia, vinculada al *distrito industrial*. En España pueden citarse los trabajos de Vázquez Barquero, entre otros.

14. El texto de Hayami, Y. y de W. Vernon (1971): *Agricultural Development: An International Perspective*, constituye una de las obras clásicas de referencia sobre el modelo de desarrollo inducido.

rios¹⁵, establece la vía de articular los patrones opuestos de forma que se favorezca el equilibrio y se reduzcan las tendencias al desajuste.

Como hipótesis de trabajo consideramos que un modelo de desarrollo debe, en la mayoría de los casos, generar actividades rentables y competitivas para poderse autoreproducir. De contrastarse la hipótesis, significaría que el desarrollo rural sólo se podría reproducir y sólo podría generar procesos económicamente sustentables si las empresas relacionadas con los proyectos y actividades de desarrollo rural fuesen rentables¹⁶ y si los beneficios se reinvirtiesen localmente. Este principio general tiene su lógica aplicación a la escala regional: el modelo de desarrollo rural regional sería económicamente sustentable en el tiempo, si la economía regional fuese rentable y se produjesen reinversiones locales de los beneficios generados.

Resulta claro que un sistema económico débil requiere de inyecciones de recursos que permitan su reactivación. Esta entrada de activos puede ser de origen público o privado. Según lo establecido más arriba la sustentabilidad económica requeriría una participación de capital privado en las iniciativas de tipo productivo. Pero la participación de capitales “no rurales” en las actividades que intenta implementar el desarrollo rural podría alterar los objetivos que se pretenden, generando nuevos “polos de desarrollo”¹⁷, que concentren la actividad y la acumulación, acelerando la transferencia de recursos hacia los centros urbanos y otros sectores de la economía.

Se plantea así un conflicto de tipo teórico y práctico. Dado que las inversiones privadas exógenas son necesarias, debido a la escasa acumulación de los agentes

15. Campagne se refiere a los modelos de reproducción de las economías a la escala nacional y en sus relaciones externas y a las economías campesinas. El argumento fundamental es que estas dos economías poseen funciones de producción con diferentes objetivos a maximizar lo que genera, necesariamente, lógicas y dinámicas diversas, y diferentes actitudes y grados de integración en el mercado.
16. Con esto se pretende decir que las actividades económicas deben reproducirse por su integración competitiva en los mecanismos de reproducción y de acumulación del modelo económico dominante. En otras palabras, que el desarrollo rural no debe basar la viabilidad de las actividades en subvenciones, ayudas y en mecanismos proteccionistas, aunque no se descarte absolutamente esta necesidad. El dilema es determinar cómo, cuándo, a quién y hasta cuándo subvencionar y proteger a los empresarios que desarrollan actividades momentáneamente marginales en relación al patrón de acumulación.
17. Aunque corresponda a una realidad diferente, los casos de las grandes inversiones de capital intensivo en el complejo soja de Brasil puede presentarse como uno de los casos más evidentes de este modelo. Hirschman y la CEPAL (donde Raul Prebisch es uno de sus investigadores más citados), son de los autores más conocidos que defienden la industrialización como la principal vía del desarrollo económico basado en los polos de desarrollo. Con enfoques políticos y académicos diferentes, Maurice Dobb y Oscar Lange defendían la tesis de la industrialización pesada y la secundarización de la agricultura para los países en desarrollo.

económicos en el medio rural y al papel dinamizador del capital no rural; y dados los riesgos que este tipo de inversiones comportan para que las estrategias tengan una mínima garantía de auto-reproducción: ¿Cómo compatibilizar la participación de las pequeñas iniciativas locales con los intereses del gran capital?. ¿Cómo proteger las iniciativas locales de los posibles intentos del gran capital de monopolizar la asignación de los fondos para el desarrollo rural?. ¿Cómo regular los flujos de recursos de modo que parte de los beneficios conseguidos en el mundo rural sean reinvertidos en él?.

Al contrario de la teoría neoclásica y de la síntesis neoclásica, los neokeynesianos y estructuralistas defienden que las políticas económicas vigentes y el funcionamiento del mercado han sido en gran medida responsables de la crisis del medio rural, por lo que resulta difícil pensar que sólo el mercado pueda corregir las distorsiones así provocadas. Según esta interpretación, para superar la crisis rural, es necesario un enfoque global que articule de forma equilibrada los papeles de la iniciativa privada y del Estado.

Desde la perspectiva del análisis regional surge la necesidad de establecer el papel y la capacidad administrativa de los diferentes poderes públicos en la asignación y redistribución de los recursos para el desarrollo económico y social. La primera cuestión, el papel del Estado en general, constituye uno de los mayores motivos de divergencia entre las escuelas económicas más importantes (la clásica-neoclásica, la keynesiana-neokeynesiana, la marxista-neomarxista, cada una de ellas con ramificaciones y aportaciones matizadas). La segunda cuestión no resulta más simple desde la perspectiva de la instrumentación de las medidas y la aplicación presupuestaria. Los solapamientos y las lagunas de competencias constituyen un problema práctico para la puesta en marcha de estrategias de desarrollo regional en países con una gran descentralización como España.

La elaboración de un plan global, que identifique las relaciones entre los distintos componentes del sistema rural, debe perseguir el reequilibrio social y territorial planteando las vías para localizar actividades generadoras de valor añadido en el mundo rural. Para esto, es importante que el conjunto de iniciativas generales se concreten a través de planes integrados a nivel de zonas que inserten las actividades rurales de forma vertical en la cadena agroalimentaria y en los circuitos generales de intercambio comercial. Sólo así sería posible, según la aproximación ofrecida en el trabajo, integrar el desarrollo rural en el conjunto de la economía y vincular el capital agrario con el capital industrial y de servicios, condición necesaria para integrar la "economía rural" en los mecanismos de reproducción y de acumulación de la economía en su conjunto.

El desarrollo rural debería tener como uno de sus objetivos principales corregir los efectos negativos de los modelos económicos vigentes, dotando al medio

rural de una dinámica global, sustentable y equilibradora. Este enfoque intenta re-integrar los agentes económicos “expulsados” o no absorbidos por el patrón de reproducción y de acumulación, dándoles la posibilidad de asumir funciones de corrección (corregir las externalidades y los efectos negativos), que redunden en beneficio de toda la sociedad.

2. LAS NUEVAS FUNCIONES DEL MUNDO RURAL

El concepto de desarrollo rural trasciende en la actualidad del propio medio para el que se concibió inicialmente. Efectivamente, la necesidad de aplicar estrategias de regeneración del medio rural ha llegado a convertirse en una demanda de gran parte de la sociedad. El “stress” propio de los ritmos de vida en las ciudades y el modelo de relaciones característico de la sociedad moderna llevan a la población urbana a reclamar, cada vez más, un contrapunto para su equilibrio físico y mental. El grado creciente de artificialidad de los alimentos disminuye la calidad de vida. La contaminación ambiental pone en peligro la reproducción de especies animales y vegetales y, a largo plazo, la estabilidad ambiental del planeta. La industrialización y la concentración del capital sofoca a las pequeñas empresas y a las iniciativas locales y con esto, se elimina parte de la creatividad y expresión cultural de los pueblos. El paro genera mayor emigración hacia los centros urbanos con el consecuente desarrollo del ya llamado cuarto mundo¹⁸ y de las zonas marginadas y despobladas en el medio rural¹⁹.

Estos desajustes están provocando nuevas demandas sociales que sólo el medio rural puede satisfacer. Los ciudadanos necesitan de lugares de ocio tranquilos y de aire no contaminado que los actuales grandes centros turísticos no ofrecen. La sociedad demanda alimentos de más calidad y menos contaminados para conservar la salud, a la vez que exige la preservación del ambiente para garantizar el bienestar de las generaciones futuras.

A medida que las sociedades se han ido desarrollando, han ido modificando los parámetros con los que determinan el nivel de calidad de vida. Si hace no muchos años, en pleno período de desarrollismo, era común identificar calidad de vida con nivel de renta, hoy ya no sucede así. Antes bien, cuanto mayor es el nivel de renta y de bienestar material, más y más se aprecian el ocio, la salud, la calidad de los alimentos, la desmasificación, el paisaje, la vuelta a la cultura tradicional, etc. Las sociedades más prósperas son las que más externalidades negativas han

18. Designación atribuida a las zonas peri-urbanas en las grandes capitales (de los países desarrollados y de los países en desarrollo), donde la población vive en condiciones de miseria.

19. Según la lógica del llamado cuarto mundo, las zonas rurales marginadas se podrían calificar de “quinto mundo”.

solido generar, pero también son las que mayor nivel de capital han acumulado. Precisamente es una parte de este capital acumulado el que puede dedicarse a remunerar nuevas actividades rurales en la medida en que los cambios en la elasticidad demanda-renta va explicando una mayor disposición de la población urbana a este nuevo tipo de gasto.

Sin embargo, este tipo de bienes y servicios fueron expulsados del mercado como consecuencia de la aplicación de determinados modelos económicos mientras que el modelo económico que generó la crisis se mantiene y se refuerza. Hoy, paradójicamente, estos bienes y servicios son necesarios para la reproducción de los mismos modelos en crisis. La reflexión central que intenta plantear este artículo es la siguiente: ¿Cómo es posible desarrollar las actividades rurales necesarias para responder a las nuevas demandas de la sociedad, en un contexto de políticas económicas crecientemente liberales y donde el modelo de acumulación dominante se refuerza día a día?. ¿Cómo es posible reactivar las zonas marginadas y a sus agentes económicos y sociales si no se integran en el patrón de acumulación dominante?.

La pertinencia de los dos preguntas anteriores radica en los principios fundamentales sobre los que descansa el desarrollo rural en nuestros días, es decir: globalidad, integración, sustentabilidad y equidad social y territorial²⁰. Precisamente, dichos principios suponen una opción política fundamental para regular la dialéctica entre los objetivos de mejora de las condiciones generales de vida del medio rural y los intereses de las empresas que escudriñan cualquier posibilidad de incrementar la rentabilidad de su capital. Sólo a modo de ejemplo se pueden citar algunos de los peligros que gravitan sobre el proceso de desarrollo rural: el gran capital también puede construir centros de turismo rural si estima una demanda conveniente de estos servicios; las grandes empresas agrarias, pueden producir “alimentos ecológicos” siempre que esta producción sea rentable o reciba subvenciones de la administración; el capital no rural también puede plantar bosques si la actividad es, de alguna forma, rentable; la labor de preservar el ambiente puede

20. Estos principios no son innovadores dentro de las teorías de desarrollo. La globalidad y el equilibrio inter-sectorial y regional son principios fundamentales de las teorías del desarrollo equilibrado desarrollado a partir de Nurkse (1953); las tablas input-output constituyen un importante instrumento de análisis de esta teoría. La sustentabilidad es un principio planteado, explícita o implícitamente, en diversas corrientes de pensamiento sobre el desarrollo: las teorías de industrialización de los países en desarrollo (Hirschman, Maurice Dobb, Oscar Lange, Prebisch, entre otros) suponían que la industria era la forma más rápida para lograr la sustentabilidad económica de los países, hasta entonces muy dependientes de los factores externos. La sustentabilidad ecológica es un principio que asume importancia con los economistas ecológicos (Martínez Alier, José Naredo, etc.). Los costes sociales de los modelos de desarrollo es otro de los temas más debatidos por algunas organizaciones internacionales y sobre el que existen muchos trabajos publicados bajo los más diversos enfoques científicos.

ser parcialmente realizada por las grandes empresas si el principio de que *“el que contamina, paga; el que conserva, cobra”* (Junta de Andalucía, 1993) se aplica de una forma que convenga a sus intereses.

En el momento en que las actividades y proyectos relacionados con el desarrollo rural se integren en el modelo de acumulación y reproducción vigente, y sea comparativamente ventajoso invertir en el medio rural, no parece muy atrevido suponer que se producirá una nueva capitalización de estas actividades, pudiendo llegar a sofocar, de nuevo, las pequeñas iniciativas locales y el esfuerzo de autoempleo y reduciendo la posibilidad de creación de más puestos de trabajo (naturalmente que estos efectos van a depender del grado y la intensidad de tales intervenciones).

Esto no significa que con el proceso de desarrollo rural no se puedan reducir algunos de los actuales problemas por los que atraviesa el mundo rural ya que, a pesar de todo, es seguro que se puede generar empleo y reducir algunas externalidades ambientales. Sin embargo, no es tan seguro que se pueda superar la crisis ante todas las amenazas a las que se enfrenta el proceso. De hecho existen muchas iniciativas que difícilmente se integrarían totalmente en el patrón de acumulación al uso y que tendrán que competir con agentes económicos, muchas veces ajenos al medio, perfectamente familiarizados con los secretos de los circuitos comerciales y financieros.

Por esta razón consideramos que en las actuales condiciones de una región como Andalucía, la administración pública debe y puede jugar un importante papel en el desarrollo rural. Las funciones de la administración no deben sustituir a la iniciativa privada. Pero si deben crear las condiciones económicas adecuadas para facilitar los recursos institucionales, normativos y financieros que impulsen a la iniciativa privada a asumir el reto de dar respuesta a las nuevas demandas sociales hacia el medio rural. Mediante estas iniciativas se podrían y deberían producir, como efectos, la mejora de las condiciones de intercambio entre el medio rural y el urbano, la reducción de disparidades, la fijación de población y la mejora de las condiciones de vida, según se ha mencionado ya, el Estado debe tutelar el proceso para que los intereses que movilizan al gran capital no generen mayores efectos negativos que los que se pretenden corregir. Si la primera función del sector público puede identificarse con el objetivo eficiencia la segunda corresponde a la equidad y a la sustentabilidad. Y todas ellas son importantes y necesarias.

Otra cuestión decisiva consiste en la necesidad de establecer el ámbito de aplicación más recomendable de las estrategias de desarrollo rural, para que se produzca la mejor inserción de los modos de reproducción paralelos. En el contexto actual de descentralización administrativa, el espacio regional constituye la dimensión territorial más operativa para la instrumentalización de estos planteamien-

tos. La mayor proximidad entre los agentes y la relativa capacidad inversora de las autoridades regionales suponen una mayor facilidad para este tipo de iniciativas, aunque ello no excluya la necesidad de coordinación de otras administraciones de carácter suprarregional. Andalucía, por su dimensión territorial, nivel de población y disponibilidad de recursos, supone una unidad espacial de tipo regional especialmente adecuada para una estrategia de desarrollo rural de nuevo corte.

La elaboración de un plan regional de desarrollo rural, complementado con planes de mayor detalle para la dinamización de zonas concretas, constituye el mejor instrumento para articular adecuadamente los distintos tipos de intereses y resolver, mediante el consenso y la participación, los posibles conflictos entre objetivos. En un plan de esta naturaleza, el gobierno autonómico debería asumir, en ciertas condiciones, la función de ejecutar aquellas actividades que, no interesando a la iniciativa privada, resulten de mayor importancia para garantizar la equidad territorial y social y la mejora de la competitividad global del sistema. Entre las actuaciones de este tipo hay que señalar no sólo las que tradicionalmente ha venido prestando en materia de infraestructuras, equipamientos, o transferencias sociales hacia los grupos con menores posibilidades de adaptarse al nuevo signo liberalizador de los tiempos. Otras funciones relativas al reforzamiento del sistema $I + D + E$ se presentan hoy como especialmente importantes, tanto por su potencialidad para mejorar la competitividad relativa del sistema, como para superar la paradoja de integrar en los circuitos de acumulación y reproducción a unos subsistemas que han ido quedando marginados de los mismos.

3. APLICACION DE UN PLAN DE DESARROLLO RURAL

Bajo las hipótesis y el enfoque teórico presentados en la sección anterior, la posible puesta en marcha de una estrategia operativa de desarrollo rural a nivel regional debería llevarse a cabo a través de un Plan que dinamice la iniciativa privada, establezca complementariedades entre la esfera de lo privado y la de lo público para lo que se refiere a ordenación del territorio y a la aplicación del principio de equidad, coordine las diferentes actuaciones públicas y establezca un horizonte presupuestario que desencadene proyectos de medio plazo.

En ese posible modelo se deberían considerar objetivos superiores del desarrollo rural, la fijación de la población en el medio rural gracias al aumento del empleo y de las rentas de las unidades familiares, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, la preservación del medio ambiente y la mejora de la calidad de vida en sentido amplio. Un posible plan de desarrollo rural que respondiese a los supuestos conceptuales de este artículo, debería estructurarse en una serie de grandes bloques de estrategias entre las que deberían encontrarse las siguientes:

- Mejora de infraestructuras, equipamientos públicos y sociales y de aumento de la capacidad administrativa e institucional para permitir una mejor conexión con los centros económicos más desarrollados y con los centros de decisión, con el objetivo de reducir las distancias físicas, económicas, culturales, etc., entre el medio rural y los centros urbanos.
- Mejora de la competitividad empresarial (agraria y no agraria). Estas acciones priorizarían las zonas, los productos y los productores donde existan o puedan llegar a generarse ventajas competitivas.
- Mejora de los servicios a la producción que permita crear las condiciones para la aplicación del concepto de competitividad sistémica, (la reducción de los costes no controlados directamente por los empresarios) y la mejora del acceso a los servicios, públicos y privados, directamente relacionados con los productos a lo largo de sus cadenas.
- Fomento de la iniciativa privada para las inversiones en conservación y explotación de recursos que mejoren el medio ambiente (la forestación, la depuración de aguas, el mantenimiento de infraestructuras productivas y de servicios, embalses, regadíos, parques naturales, etc.) y la promoción de actividades económicas, la producción de artículos de mejor calidad, etc.
- Medidas de carácter social dirigidas a las zonas más desfavorecidas, sin descartar, en casos extremos, la necesidad de aplicar transferencias públicas tales como subsidios o pensiones.

La importancia relativa de cada uno de estos bloques dependerá de la asignación de los recursos que, a su vez, estará relacionada con el juego de las fuerzas políticas y con la capacidad de presión de la sociedad civil hacia las instituciones de decisión en cada nivel.

La naturaleza de las acciones mencionadas sugiere que la aplicación de un plan de desarrollo rural no será posible en las regiones más atrasadas sin una importante participación pública. La labor de reactivación de las economías "*expulsadas*" por el modelo existente requiere de agentes que se sitúen por encima de los intereses sectoriales o de grupo y atiendan, prioritariamente, a los objetivos de naturaleza territorial. La conservación del ambiente y el desarrollo de algunas de las actividades económicas poseen funciones que sobrepasan la lógica de las actividades estrictamente empresariales. Muchas de las actividades no son reproducibles solamente por los mecanismos de mercado, porque: (1) exigen grandes inversiones en infraestructuras; (2) son actividades no rentables financieramente (por lo menos a corto plazo); y, en algunos casos, (3) se trata de actividades poco

competitivas (por ejemplo la agricultura ecológica, en la mayoría de los ejemplos conocidos)²¹.

Mientras las anteriores razones justifican la conveniencia de que las estrategias de desarrollo rural se enmarquen en un plan regional, no es menos cierto que existen también una serie de razones que cuestionan o limitan esta posibilidad. Cuestiones como las siguientes constituyen otros tantos motivos de reflexión sobre los que se debería seguir trabajando en el futuro:

- (1) ¿Cómo dinamizar y/o promover las acciones de desarrollo rural en un contexto macroeconómico de restricciones presupuestarias y en un contexto político de reducción del papel del Estado en la economía y en la sociedad?. La acción dinamizadora (y/o promotora) y de ayuda (subvenciones, etc.) de la administración tiene que dar paso a la actividad privada y ésta tiene que ser rentable y económicamente sustentable.
- (2) ¿Es posible transformar las actividades rurales en actividades rentables e integradas en las lógicas productivas de los empresarios?. El papel que le cabe al sector público en este tema está cuestionado en base a la aplicación del coste marginal de oportunidad de las inversiones de fomento de las actividades rurales.
- (3) ¿De qué forma se puede llegar a hacer operativo el principio de que *"el que contamina, paga; el que conserva, cobra"*?. ¿El Estado debe limitarse a regular e inspeccionar o debe acometer iniciativas activas?. ¿Está la sociedad y está el juego de fuerzas políticas y económicas en condiciones de aceptar este tipo de papel fundamental de la administración ante las nuevas funciones del medio rural?.

21. La participación de la administración en la economía (de forma directa o reglamentaria), es siempre objeto de grandes debates. Los dos extremos (ultra liberalismo y ultra intervencionismo) parecen ser planteamientos cada vez más cuestionados. No existe todavía una teorización económica sobre los límites de lo público y de lo privado. En términos muy generales, se argumenta que la intervención directa de la administración sólo debe servir para desarrollar actividades no cubiertas por la iniciativa privada y en sectores de promoción de la iniciativa privada. Esta intervención pública debería realizarse sin competir con la iniciativa privada (en el mercado y de modo que no provocara subidas del precio del dinero). En el caso del desarrollo rural, parece existir consenso en que la intervención de la administración se debería concentrar en las infraestructuras, en el medio ambiente (forestación, agua, etc.), en la prestación de ciertos servicios públicos (educación, salud, seguridad social, etc.), en la formación profesional y en ayudas en zonas muy marginadas y sin posibilidades de reactivación económica (por despoblamiento y envejecimiento de la población, por ausencia total de recursos, etc.).

Es importante que el desarrollo rural no margine a su vez lo que hoy presenta viabilidad: los sectores empresariales y las zonas desarrolladas. El incremento de la competitividad de la producción agraria constituye un elemento fundamental en la reproducción del modelo y uno de los puntos claves para garantizar la competitividad del conjunto de las economías en el mercado mundial. Estos sectores y zonas tienen una dinámica de funcionamiento y responden a una lógica económica totalmente distintas. Por esa razón deben ser también diferentes las políticas de apoyo aplicables para cada uno de los casos. Esto implica que las políticas macroeconómicas no pueden ser diseñadas ni aplicadas ignorando la heterogeneidad de la realidad rural. Por igual razón, las medidas únicas para todo el territorio no resultan deseables, aunque luego los poderes descentralizados apliquen medidas locales de corrección. Este tipo de forma de funcionamiento sólo llevaría a ahondar las desigualdades y disparidades entre sectores y bolsas de territorio.

4. EL CASO DE ANDALUCIA

En este último apartado, se pretende recorrer brevemente el perfil de los principales efectos de los modelos de desarrollo aplicados sobre la región andaluza. Con ello se intentará establecer una relación con la aproximación teórica de la primera parte para, a partir de ella, justificar la necesidad de poner en marcha modelos de acumulación paralelos insertados en el sistema económico.

Andalucía constituye un ejemplo típico de una serie de procesos que conducen a un desarrollo desigual, provocado por los modelos aplicados a lo largo de décadas²². Durante el período de desarrollismo de los años sesenta, la región aportó una buena parte de la mano de obra necesaria para el desarrollo de otras regiones españolas y europeas. El capital proveniente de la emigración provocó en esta región un proceso de desarrollo basado en el pequeño capital y centrado en los sectores de servicios y en la pequeña industria²³.

22. Aunque existen otras razones que justifican la actual estructura y el nivel de desarrollo de Andalucía, en este texto nos limitamos a los aspectos derivados fundamentalmente de los modelos económicos aplicados anteriormente.

23. Los análisis sobre los efectos de la emigración en las regiones de origen resultan bastante controvertidos. Sin entrar en dicho debate, los autores de este trabajo consideran que el efecto fundamental de estos procesos es el "subdesarrollo" (o el menor desarrollo relativo) de las zonas de origen de la mano de obra, uno de los factores para el desarrollo desigual (tanto a nivel de regiones de un país, como de un continente o escala internacional). Este debate es ampliable al fenómeno del "subdesarrollo" del "tercer mundo" (aunque en ese caso se explique, principalmente a través de la transferencia de recursos naturales).

Gran parte de la mano de obra emigrada, que regresó a la región, no volvió a las actividades del sector primario. Y no sólo como consecuencia de la experiencia migratoria, sino también porque el campo andaluz se fue transformando durante el mismo período. Mientras tanto, la estructura agraria andaluza, basada en el latifundio y en una burguesía rural conservadora (en términos económicos), no tuvo capacidad para adaptarse a las transformaciones económicas que se estaban produciendo en otras regiones²⁴.

Durante décadas, esta región mantuvo el sector agrario como la base de su economía. La estructura agraria y otros factores exógenos no permitieron la modernización de la producción²⁵, la industrialización fue lenta y débil, y los sectores terciarios estuvieron directamente relacionados con el desarrollo de otras regiones²⁶. En este sentido, Delgado (1993:86) llega a afirmar que... *“estas actividades, ligadas al exterior, resultado de la adaptación de la estructura económica de Andalucía a las necesidades de la acumulación en las regiones centrales...”* en clara referencia a la dependencia entre distintos procesos de desarrollo y a los efectos inducidos que unos procesos generan en otros.

El capital invertido en los principales sectores no agrarios provenía de las regiones demandantes de estos servicios e industrias. La emigración, entre otros factores, aumentó la demanda privada andaluza que fue satisfecha progresivamente con importaciones y con producciones locales gracias a las inversiones externas. De este modo se cierra el ciclo del modelo de desarrollo desigual: La mano de obra regional desarrolla otras regiones y genera nuevas demandas en la de origen, que son satisfechas por capitales de las regiones más desarrolladas, iniciando un circuito del capital financiero que, en principio, se traduce en un flujo de capitales

24. Se debe señalar que el proceso de desarrollo andaluz no es solamente una consecuencia de este hecho. En muchos casos similares, existieron políticas económicas que suponían, por razones diversas (principalmente políticas), el favorecimiento del desarrollo de determinadas regiones (a través de inversiones públicas masivas, de estímulos fiscales y de otras políticas discriminatorias) y, consecuentemente, la necesidad de mantener regiones de reclutamiento de mano de obra barata. El Sur de Europa representa lo mismo en relación al Centro y Norte de Europa (con respecto a los diferentes momentos históricos y a la naturaleza de los procesos) que el Nordeste brasileño en relación al Sur de Brasil o el África Austral en relación a Sud-África, como dos ejemplos conocidos.

25. Sobre este tema Delgado (1993:77) dice que *“la centralización del excedente generado en el interior de esta estructura agraria andaluza está en la base de los elementos estabilizadores que obstaculizaron, en su momento, la transformación hacia una nueva sociedad industrial”*.

26. El desarrollo de los sistemas de transportes y de turismo, son el resultado de un proceso de desarrollo inducido a partir de las demandas de otras regiones. Una parte significativa de la industria andaluza se localiza en esta región por razones geográficas y de costes de transporte. Como ejemplos pueden citarse los casos conocidos de la industria de cemento, la industria naval y petroquímica, el turismo, etc.

hacia dichas regiones. Este proceso es acompañado de una creciente dependencia económica y tecnológica con efectos negativos sobre el modo y estilo de vida de las regiones más atrasadas.

Todas estas cuestiones provocaron, a lo largo de un período dilatado, un paulatino debilitamiento de la economía andaluza que se ha traducido en su creciente pérdida de competitividad, elemento central que caracteriza la situación de crisis actual que vive el campo, en particular, y toda la región, en general.

La configuración del medio rural andaluz se puede caracterizar por los siguientes rasgos fundamentales:

- Baja productividad y competitividad de la economía rural y débil relación con la cadena agroalimentaria y con el conjunto de la economía. Permanencia de tecnologías obsoletas y poco intensivas en capital. En relación a la agricultura andaluza.
- Baja intensidad de infraestructuras-comunicaciones, servicios públicos, etc., lo que agrava la desconexión con otras regiones y, sobre todo, con el tejido económico de su entorno. Ocaña (1993:147) afirma que *“El establecimiento de las modernas infraestructuras de comunicación estuvo guiado por la idea de articular el conjunto del Estado y, adicionalmente, para apoyar a intereses económicos relacionados al exterior. El modelo territorial fuertemente centralista no preveía ningún nivel de articulación intermedio superior a la provincia”*.
- Permanencia de dualismos -económico, social, geográfico, etc.-, baja integración económica intra-regional y desarrollo desequilibrado interno²⁷.
- Deficiente organización de la sociedad civil, ya sea en organizaciones profesionales o de carácter reivindicativo, o de ocio, etc. Esta debilidad supone una fuerte limitación a la implantación de iniciativas de desarrollo viables.
- Limitado nivel de iniciativa y escasa capacidad empresarial²⁸. El bajo nivel tecnológico, el escaso nivel de riesgo asumido por el empresariado, el es-

27. En relación a la agricultura, Delgado (1993:77) comenta: *“... lo esencial gira en torno a la polarización pequeña-gran explotación...”*.

28. Antonio J. Avila y F. Villalba (1993:260), afirman: *“En este sentido, no pocas veces se ha citado entre las causas del retraso socioeconómico de Andalucía, la debilidad, cuando no ausencia, de un espíritu empresarial suficiente, tanto de una perspectiva cuantitativa como cualitativa”*.

caso nivel de formación de la población y la dependencia de diferentes tipos de ayudas públicas, han conformado una “cultura de la inactividad” (o de baja actividad) que supone el principal obstáculo a la puesta en marcha de iniciativas económicas privadas, competitivas²⁹.

Para ilustrar estas ideas se presentan a continuación algunos datos que resumen en cifras lo dicho anteriormente:

- La población andaluza que habita en las zonas rurales representa el 37,2% del total regional³⁰. En 1900 la población andaluza era del 19,1% del total de la población española y en 1960, antes del éxodo que afectó intensamente a vastas zonas de la región, de un 18,7%. Andalucía posee tasas de paro superiores a la media nacional (28% frente al 18% sobre datos medios de 1992).
- La importancia económica del sector agrario andaluz oscila entre el 8% y el 10% del PIB regional, mientras que en los países más desarrollados varía entre el 3% y el 5%. La agricultura, en Andalucía, emplea alrededor del 15% de la población activa como media, aunque en algunos municipios puede llegar a contabilizarse hasta un 30% (datos que en ocasiones están falseados por las dinámicas distorsionantes del PER). En términos de superficie, las tierras labradas suponen casi el 42% del suelo andaluz, frente a un 36% a nivel de todo el Estado. Cerca del 74% del territorio se califica como zonas desfavorecidas y de montaña³¹.
- El comportamiento de los diferentes sectores económicos andaluces no ha corrido siempre paralelo a la evolución experimentada al nivel global del país. Efectivamente, entre 1980 y 1990, en Andalucía se produjo un crecimiento de la construcción, un decrecimiento de los sectores primario y de servicios y una práctica estabilidad en la industria, en términos de valor añadido. Sin embargo, en el mismo período, al nivel de todo el Estado, se produjo una evolución algo diferente con una disminución en el sector primario y en la industria, mientras que crecieron la construcción y los servicios³².

29. Sobre el origen y los efectos de este tipo de cultura en la región andaluza, puede consultarse la primera parte del texto *Bases para un Plan de Desarrollo Rural Andaluz*.

30. Se utiliza el criterio presentado en el *Informe sobre el mundo rural* del MAPA, donde se considera como zonas rurales los núcleos que poseen menos de 10.000 habitantes.

31. García Manrique (1993) se refiere a las características y aptitudes naturales del territorio andaluz para la producción agrícola, relacionando estos aspectos con la ocupación de la tierra por la agricultura y con la estructura de las explotaciones agrarias.

32. Fuente: INE y Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía.

Pero si la región andaluza ha experimentado importantes diferencias en su proceso de desarrollo respecto al que se ha producido en otras regiones del país y de la Europa comunitaria, también a nivel interno de la propia región se ha materializado el mismo tipo de proceso diferencial, aunque a escala diferente. Por esta razón se observan hoy desigualdades internas evidentes³³. Así, se pueden identificar tres grandes tipos de áreas³⁴. Las áreas dinámicas, las áreas estancadas y las áreas marginales. Entre ellas existen flujos de diferente naturaleza que, en su conjunto, implican la profundización de las desigualdades³⁵. El proceso de desarrollo desigual característico de Andalucía fue claramente expuesto en las *Bases para la Ordenación del Territorio*. Dicho trabajo explicitó los diferentes fenómenos operados en tres grandes zonas: el litoral, las campiñas y las zonas de montaña³⁶.

Según la argumentación de este artículo, este fenómeno se puede interpretar simultáneamente como causa y efecto de la transformación de la estructura económica global y de la pérdida de competitividad de las actividades y de las regiones en proceso de marginación. Las rentabilidades y competitividades relativas entre los sectores y regiones fueron cambiando en favor de los sectores secundario y terciario y las actividades económicas se fueron concentrando espacialmente, produciendo a su vez un marco territorial de diferentes competitividades sistémicas. En el caso de Andalucía, el modelo centro-periferia ha tenido a lo largo de los tiempos la tendencia hacia la profundización de este proceso de diferenciación y dependencia.

La Junta de Andalucía ha promovido en los últimos años un conjunto de documentos que buscan una nueva estrategia para el desarrollo de la Comunidad Autónoma³⁷. Como denominador común entre ellos se puede destacar el objetivo de equilibrar el desarrollo económico regional y de insertar al territorio andaluz en el conjunto de las economías nacional e internacional. A modo de ejemplo, las *Bases*

33. El *Atlas Económico de Andalucía*, publicado por Unicaja presenta una serie de índices que revelan claramente las grandes disparidades de desarrollo que existen dentro de la propia Comunidad Autónoma. No se ha hecho aquí una presentación comparada de esos indicadores, al no ser ese el objetivo de este trabajo.

34. *Bases para la ordenación del territorio*. Junta de Andalucía, Consejería de Obras Públicas y Transportes, 1990 (véase pp. 105-125).

35. Los datos estadísticos de los últimos años, tales como flujos demográficos, evolución de la actividad económica, concentración de las redes de infraestructuras, etc., indican la tendencia al agravamiento de las desigualdades relativas mencionadas.

36. El documento referido aporta un conjunto de indicadores que sirven de gran utilidad para la diferenciación de estas zonas y la mejor comprensión de los efectos diferenciales que se han producido en ellas.

37. Entre estos documentos se destacan las ya citadas "*Bases para la Ordenación del Territorio de Andalucía*" y las "*Bases para un Plan de Desarrollo Rural Andaluz*". Otros documentos son igualmente importantes, como por ejemplo el Plan Andaluz de Desarrollo Económico, el Plan Forestal Andaluz o el Plan DIA, entre otros.

para la *Ordenación del Territorio de Andalucía* sugieren un conjunto de directivas/ acciones para el reequilibrio del territorio y para la conexión de éste con las demás regiones del país y de la CEE, sobre todo a través de inversiones en infraestructuras y en equipamientos sociales. Por su parte, las *Bases para un Plan de Desarrollo Rural Andaluz* identifican objetivos y proponen acciones concretas para la aplicación de un nuevo concepto de desarrollo rural, que sea a la vez global, sustentable económica y ecológicamente y más equitativo. Otros documentos o propuestas normativas persiguen estimular la modernización de la agricultura, mejorar y diversificar la oferta turística, modernizar el parque industrial y de transportes, fomentar la organización de la sociedad civil, etc. Con este conjunto de iniciativas se pretende avanzar en el camino de la mejora de la “competitividad sistémica” de la economía regional a la vez que la aproximación física y económica al entorno europeo.

Sin embargo, a pesar de su vocación de superar los problema históricos de la región, los diferentes dilemas teóricos planteados en este artículo, también están presentes en cada uno de estos documentos. De entre ellos se entresacan los siguientes:

- Los documentos regionales de planificación se basan en un importante protagonismo de la administración autonómica en el proceso de desarrollo. Su aplicación, exige montantes elevados de inversiones con fondos comunitarios y nacionales. La implementación de iniciativas de desarrollo económico que posean como objetivos la equidad, el equilibrio territorial, y la sustentabilidad ambiental, entre otros principios, exige la planificación del desarrollo y el protagonismo de la administración en la ejecución de ciertas actividades, pero: ¿qué complementariedades y/o qué dilemas supone este aspecto con las políticas económicas cada vez más liberalizadoras?; ¿qué equilibrios es necesario establecer con la iniciativa privada?.
- El desarrollo planificado exige la compatibilidad de las políticas y de las acciones inter-sectoriales. Ahora bien: ¿están los planes sectoriales integrados en una estrategia global y consensuada a nivel del país y de la Comunidad Autónoma?; ¿está la burocracia de la Administración preparada, y suficientemente articulada con la sociedad, para una eficaz aplicación de los planes, garantizando la participación comunitaria y la integración de los intereses locales con el capital “no agrario” y/o “no rural”?.
- Las iniciativas públicas de desarrollo sólo son exitosas si son capaces de dinamizar la iniciativa empresarial privada. Conviene reflexionar en este sentido: ¿el ambiente y las políticas macroeconómicas actuales estimulan la inversión privada y el empleo?; ¿qué medidas están siendo aplicadas para la formación y creación de un empresariado dinámico y profesionalizado?.

Por lo que se refiere al medio rural parece inevitable el objetivo de aumentar la competitividad de los productos primarios europeos en el mercado mundial. Sucede que, cada vez más, el mercado tradicional de productos agroalimentarios y primarios es satisfecho por menores áreas de cultivo y por un número más reducido de productores. La demanda de productos primarios es decreciente y sus precios relativos presentan una fuerte tendencia a la baja. La inestabilidad de la producción agraria aumenta con el cambio frecuente de las políticas de subvenciones y de ayudas de la CEE.

Las políticas macroeconómicas de la Comunidad Económica Europea se encuentran en un proceso de profundización de la opción liberal de sus economías. Paralelamente, la CEE y sus estados miembros elaboran programas para reducir los efectos negativos de dichas políticas. Respecto al medio rural, estos programas son aplicados a nivel de las comunidades autónomas o provienen de iniciativas locales. Existen subvenciones para la plantación forestal, ayudas para la introducción de técnicas de cultivo menos intensivas (principalmente en el uso de productos químicos), créditos para actividades rurales no tradicionales (turismo rural, artesanía, ...), ayudas para actividades de conservación del medio ambiente, etc.

Para que estas iniciativas puedan tener continuidad (sustentabilidad económica), deben ser rentables a la vez que han de satisfacer las demandas del mercado todavía no satisfechas. Es decir, precisan integrarse en los mecanismos de reproducción de la economía (mercado) y en los patrones de reproducción del sistema económico (rentabilidad, competitividad, eficiencia, etc.).

Teóricamente, el equilibrio se alcanzaría cuando las externalidades positivas (actividades económicas y grados de bienestar) generadas en el medio rural absorbiesen la totalidad de las externalidades negativas provocadas por el modelo productivista. Pero ante esta situación surge una pregunta que da lugar a múltiples reflexiones sobre el tema: ¿Es (o será) la demanda de estas actividades suficiente para generar una economía rural regional capaz de absorber los efectos negativos del modelo productivista?

5. CONCLUSION

En la interpretación de las razones de la crisis del mundo rural se apunta como hipótesis de trabajo que sea una consecuencia de la aplicación de los modelos de crecimiento económico vigentes. A partir de esta postura, las distorsiones producidas reflejan la incapacidad de esos modelos y de los poderes políticos para introducir medidas de corrección. Así, la crisis constituiría una parte integrante de la crisis global de las sociedades a la escala mundial, cuyos efectos se hacen sen-

tir más fuertemente en los puntos débiles de la “economía-mundo” (países en desarrollo y mundo rural).

La agudización de la crisis en estas zonas, la presión creciente de fuerzas políticas y sociales y el peligro de que estos conflictos perjudiquen los patrones de acumulación y de reproducción del capital, posibilitan la introducción de “*hipótesis auxiliares*” al modelo con el objetivo de corregir dichas distorsiones y reducir los efectos negativos de la crisis. Como una solución posible se presentan las estrategias de desarrollo rural de carácter regional, desde una perspectiva no estrictamente agraria, con un enfoque de desarrollo global y que considera las cuestiones de ordenación del territorio como uno de sus puntos de referencia centrales.

La dimensión de las “*hipótesis auxiliares*” que sería necesario introducir en los modelos macroeconómicos vigentes, para la aplicación del nuevo concepto de desarrollo rural, podría resultar relativamente compleja como para suponer que existirán grandes dificultades para superar la actual crisis del mundo rural. La aplicación de las nuevas estrategias de desarrollo rural exige, en cierto modo, una destacada presencia del sector público regional en la economía y requiere la coexistencia de patrones paralelos de acumulación y de reproducción del capital. Estos patrones deben integrarse entre sí de forma que se eviten nuevas marginaciones de zonas y agentes económicos. Esta integración no es posible solamente por los mecanismos de mercado, siendo necesario un plan global que compatibilice el mercado con la planificación pública.

En enfoque teórico general presenta una clara aplicación al caso andaluz, tanto en el análisis histórico como en los argumentos defendidos por los autores sobre las nuevas funciones y sobre el propio concepto de desarrollo rural. Los dilemas y las dificultades en la aplicación de las acciones contenidas en los documentos de planificación de la Junta de Andalucía analizadas de forma general en la sección 4, confirman los planteamientos teóricos presentados a lo largo del artículo.

La aplicación de un plan de desarrollo rural posee obstáculos importantes. Además de las dificultades de orden político, resultantes del equilibrio relativo entre las fuerzas políticas, de cada momento, se resaltan los siguientes aspectos de orden económico, que se confirman para el caso de Andalucía:

- Que el desarrollo rural está muy condicionado por las políticas económicas globales y por el desarrollo de otras regiones y sectores económicos. Empieza a existir el consenso sobre que las políticas económicas producen efectos diferenciados en realidades heterogéneas y que son necesarias medidas a nivel regional (Comunidades Autónomas y otros niveles), para adaptar y corregir los efectos y externalidades negativas y para potenciar los efectos y externalidades positivas.

- Aunque las políticas globales y el desarrollo rural poseen áreas de interdependencia, existen espacios para las iniciativas regionales y locales, sobre todo las que buscan la complementariedad y el aprovechamiento de los recursos locales.
- Que la superación de los retrasos históricos, requiere de importantes inversiones públicas para creación de las condiciones básicas que permitan soportar y dinamizar las iniciativas privadas de desarrollo. Entre ellas destacan las inversiones en infraestructuras y equipamientos y en investigación, formación y extensión. En muchos casos, las abultadas inversiones públicas y de largo plazo pueden resultar conflictivas a corto plazo con la inversión de baja intensidad y, de este modo, retraer las iniciativas privadas y el fomento de las pequeñas y medianas empresas.
- La compatibilidad de las políticas inter-sectoriales y la puesta en marcha de mecanismos de coordinación institucional (en sentido vertical y horizontal), suele ser una importante dificultad institucional a la hora de implementar los planes.

El mecanismo del mercado sólo podrá solucionar parcialmente algunos elementos de la crisis, generando un nuevo período de crecimiento con la consecuente marginación de nuevas zonas y agentes económicos. Es decir, en el mejor de los casos, se puede iniciar un nuevo ciclo de crecimiento y crisis. Esta solución es la más probable porque no introduce elementos conflictivos en los poderes públicos a la vez que puede ofrecer un nuevo período de respiro para el sistema. En estas condiciones, el desarrollo rural no pasaría de ser más que un concepto reformista y su aplicación no pasaría de aportar resultados positivos puntuales (limitados a determinadas zonas o sectores económicos).

Por último, parece que la teorización del concepto de desarrollo rural exige creatividad intelectual mientras que su aplicación requiere planteamientos heterodoxos. Esto supone cambios en los métodos de trabajo y en el sistema de relaciones entre las instituciones (públicas, privadas y de la sociedad civil), liberalización de las iniciativas y un marco político y macroeconómico favorables. Los dualismos entre el nivel de plan y el que exige el mercado, o los correspondientes a los dilemas público-privado, nacional-local, integración vertical-integración horizontal, competitivo-no competitivo y campo-ciudad no existen en sus formas externas, no son incompatibles y por eso, sólo un justo equilibrio entre ellos permitiría la salida de la crisis del mundo rural. Lo importante es encontrar en cada lugar y en cada momento los equilibrios más benéficos para el desarrollo en su sentido más amplio y parece que, a este fin, el ámbito regional constituye la dimensión espacial y administrativa más adecuada para compatibilizar objetivos enfrentados y lanzar iniciativas regeneradoras del medio rural.

BIBLIOGRAFIA

- ALVAREZ CUERVO, Raúl y BOTE GOMEZ, 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*, nº extraordinario, Vol. VI, 1985-1986. pp. 209-238.
- ATIENZA, Luis (1993).- "Política Agraria estructural y desarrollo del mundo rural en España". *El Boletín*. nº 2. MAPA. pp. 69-76.
- BARREIRO, José (1993).- "La Reforma de la PAC y los factores externos que la condicionan". *El Boletín*. nº 7. MAPA. pp. 47-52.
- BERICAT ALASTUEY, Eduardo (1989).- "Cultura productiva y desarrollo endógeno. El caso andaluz". *Revista de Estudios Regionales*, nº 24, mayo-agosto, pp. 15-43.
- BRUNDTLAND, Gro Harlem (dir.) (1987).- *Nuestro futuro Común*. Ed. Naciones Unidas. Ed. castellana en Ed. Alianza, Madrid, 1989.
- CAMPAGNE, Pierre (1981).- "État y Paysans: La contradiction entre deux systemes de reproduction" - *Économie Rurale*, nº 147-148, pp. 37-44.
- CASABIANCA, F. de (1987).- "Desarrollo rural y control del medio ambiente en el Mediterráneo". *Agricultura y Sociedad*, nº 45, pp. 23-45.
- COMISION EUROPEA (1988).- *El futuro del mundo rural* - COM (88) 501 final. Bruselas, 17 de octubre de 1988.
- COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1991).- *Evolución y futuro de la PAC*. COM (91) 100.
- COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1993).- *Crecimiento, Competitividad, Empleo - Retos y Pistas para entrar en el siglo XXI - Libro blanco*, Boletín de las Comunidades Europeas, Suplemento 6/93, Bruselas.
- DELGADO CABEZA, Manuel (1993).- "Las tres últimas décadas de la economía andaluza". En MARTIN RODRIGUEZ, M (dir.) *Estructura económica de Andalucía*. Ed. Espasa Calpe, serie manuales. Madrid.
- DOBB, Maurice (1975).- *Capitalismo, crecimiento económico y subdesarrollo*, Barcelona: Oikos-tau, s.a. ediciones.
- 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).
- FITZGERALD, E.V.K. and VOS, Rob (1989).- "The Foundations of Development Finance: Economic Structure, Accumulation Balances and Income Distribution" - *Financing Economic Development, A structural Approach to Monetray Policy*, England, Hants: Gower, pp. 17-54.
- GARCIA MANRIQUE, E. y OCAÑA OCAÑA, C. (1990).- *El territorio Andaluz* - Ed. Lib. Agora. Málaga.
- GRIFFIN, K. (1974).- *The Political Economy of Agrarian Change: An Essay of the Green Revolution* - Cambridge: Harvard University Press.

- GRUPO E.R.A. (Estudios Rurales Andaluces) (1980).- *Las agriculturas andaluzas*. MAPA, Col. Estudios. Madrid.
- GRUPO DE SEILLAC (1993).- *Le Petit Livre Terre. Agriculture, société et territoires* - ed. Foundation pour le progrès de l'homme. París.
- HAYAMI, Yujiro and RUTTAN, Vernon W. (1971).- *Agricultural Development: An International Perspective* - London: The Johns Hopkins Press.
- HIRSCHMAN, A. (1958).- *The Strategy of Economic Development* New Haven: Yale University Press.
- HERVIEU, Bertrand (1993).- *Les champs du future*. Éditions François Bourin. París.
- JANSEN, Karel (1989).- "Monetary Policy and Financial Development" - *Financing Economic Development, A structural Approach to Monetary Policy*, England, Hants: Gower, pp. 55-82.
- JUNTA DE ANDALUCIA (varios años).- *La Agricultura y la Pesca en Andalucía* - Sevilla: Junta de Andalucía, Consejería de Agricultura y Pesca.
- JUNTA DE ANDALUCIA (1990).- *Bases para la Ordenación del Territorio de Andalucía* - Sevilla: Junta de Andalucía, Consejería de Obras Públicas y Transportes.
- JUNTA DE ANDALUCIA (1991).- *Plan Andaluz de Desarrollo Económico (1991-94)* - Sevilla: Junta de Andalucía, Consejería de Economía y Hacienda.
- JUNTA DE ANDALUCIA (1993).- *Bases para un Plan de Desarrollo Rural Andaluz*, Sevilla: Junta de Andalucía, Consejería de Agricultura y Pesca.
- KALDOR, N. (1959).- "Economic growth and the problem of inflation" - *Económica*, nº 26.
- KALECKI, M. (1976).- *Essays on Developing Economies* - London, Brighton: The Harvester Press.
- LANGE, O. (1970).- *Ensayos Sobre Planificación Económica* - Barcelona: Ariel.
- LEWIS, W.A. (1954).- "Economic Development with Unlimited Supplies of Labour" - *Manchester School of Economic and Social Studies*, vol. 22, nº 2, pp. 139-191.
- MANRIQUE, Eusebio García (1993).- "Disparidades intra-regionales en Andalucía: Elementos de contraste" - *El Desarrollo Rural Andaluz a las Puertas del Siglo XXI*, Eduardo Ramos Real y Pedro Caldentey Albert (editores), Sevilla, Junta de Andalucía, Consejería de Agricultura y Pesca.
- MARTIN RODRIGUEZ, M. (dir).- *Estructura económica de Andalucía*. Ed. Espasa Calpe, serie manuales. Madrid.
- MULERO MENDIGORRI, Alfonso (1992).- "Usos no agrarios del medio rural en Andalucía: los espacios de ocio". *Revista de Estudios Regionales*, nº 34, pp. 79-106.
- NAREDO, José Manuel (1991).- "Los cambios en la idea de naturaleza y su incidencia en el pensamiento económico". *Información Comercial Española*, nº 711, noviembre, pp. 11-30.
- NURKSE, Ragnar (1953).- *Problemas de Formación de Capital en los Países Insuficientemente Desarrollados* - México: Fondo de Cultura Económica.

- OCAÑA, Carmen (1993).- "Ordenación del territorio e infraestructuras". En Martín Rodríguez, M: *Estructura económica de Andalucía*. Ed. Espasa Calpe, serie manuales. Madrid.
- PISANI, Edgar (1994).- *Pour une agriculture marchande et ménagère*. Editions de l'aube.
- PREBISCH, R. (1969).- Los Problemas del Desarrollo en los Países Periféricos y los Términos de Intercambio" - Buenos Aires: Amorrutu.
- 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 nº 32, Sevilla, pp. 11-24.
- RAMOS, Eduardo y ROMERO, José J. (1994).- "Dieciocho tesis sobre paro rural, subsidio agrario y PER en Andalucía". Texto mimeografiado de la comparecencia ante la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca del Congreso de los Diputados. Madrid, 8 de abril de 1994.
- RODRIGUEZ MARTINEZ, F. (1992).- "La protección medioambiental y el desarrollo de la montaña en Andalucía" - *El campo*, nº 123, pp. 68-74.
- SANCHEZ LOPEZ, Antonio J. (1992).- "Incertidumbres y cambios en el sector agrario andaluz". *Revista de Estudios Regionales*, nº 32, pp. 227-260.