

UNIVERSIDAD  
DE  
GRANADA

FACULTAD DE FILOSOFIA Y LETRAS  
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA HUMANA

DESARROLLO RURAL EN LA COMARCA DEL CONDADO.  
(JAÉN). Vol. I.

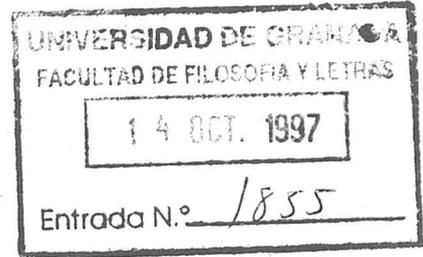
TESIS DOCTORAL que presenta  
EUGENIO CEJUDO GARCIA, bajo la dirección de

Dr. D. MANUEL SAENZ LORITE. (Catedrático de  
Geografía Humana. Universidad de Granada.

Granada, septiembre de 1.997.

*Cejudo Garcia, Eugenio*  
*Curso 57-58*  
*3 Tmes*

Sig. 279-10-3



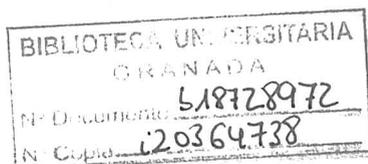
UNIVERSIDAD  
DE  
GRANADA

FACULTAD DE FILOSOFIA Y LETRAS

DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA HUMANA

DESARROLLO RURAL EN LA COMARCA DEL CONDADO.  
(JAÉN). Vol. I.

TESIS DOCTORAL que presenta  
EUGENIO CEJUDO GARCIA, bajo la dirección de  
Dr. D. MANUEL SAENZ LORITE. (Catedrático de  
Geografía Humana. Universidad de Granada.



Granada, septiembre de 1.997.

El abajo firmante, Dr. D. Manuel Sáenz Lorite, Catedrático de Geografía Humana de la Universidad de Granada,

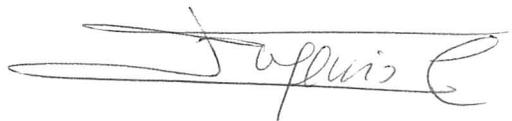
HACE CONSTAR

Que es el director de la Tesis Doctoral titulada “Desarrollo rural en la comarca del Condado. (Jaén).” de la que es autor D. Eugenio Cejudo García y que presenta ante el Tribunal correspondiente para optar al grado de Doctor.

Lo que se hace constar en Granada a quince de septiembre de mil novecientos noventa y siete.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Manuel Sáenz Lorite', with a horizontal line underneath.

Dr. D. Manuel Sáenz Lorite

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Eugenio Cejudo García', with a horizontal line underneath.

Doctorando: Eugenio Cejudo García.

---

**ÍNDICE GENERAL.**

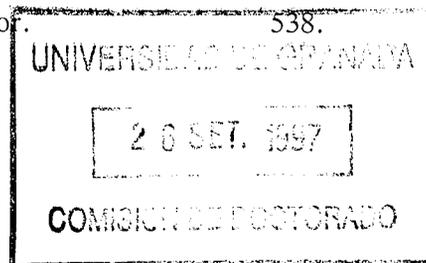
INTRODUCCIÓN.	1.
I.- EL DESARROLLO RURAL. MARCO DE REFERENCIA Y PLANTEAMIENTOS TEÓRICOS.	11.
I.1.- MARCO DE REFERENCIA.	14.
A.- Cambios en el marco de referencia de la política comunitaria.	16.
A.1.- El desarrollo regional.	16.
1.1.- Nacimiento y desarrollo de la Política Regional: modificaciones en sus necesidades, planteamientos teóricos e instrumentos.	16.
1.2.- La Política Regional Comunitaria. De su inexistencia a su reforma en 1.988.	32.
1.3.- La P.R.C. a partir de 1.988: la reforma de los Fondos Estructurales de 1.988 y su actualización en 1.993.	47.
1.4.- ¿Un nuevo modelo de desarrollo para Europa: el desarrollo endógeno?.	72.
1.5.- A modo de recapitulación.	74.
A.2.- La P.A.C. y su reforma.	77.
2.1.- Introducción.	79.
2.2.- Legislación.	85.
2.3.- Los detonantes de la reforma: la Ronda Uruguay del GATT y la crisis financiera.	117.
2.4.- Críticas a la reforma de la P.A.C	138.
2.5.- Repercusiones de la reforma en España y Andalucía.	151.
2.6.- A modo de recapitulación.	167.

B.- De una necesaria adecuación a una iniciativa a contracorriente: de la Ley de Agricultura de Montaña a la Ley de Reforma Agraria de la Junta de Andalucía.	171.
B.1.- La Ley de Agricultura de Montaña.	172.
1.1.- Legislación comunitaria.	173.
1.2.- Legislación española.	183.
1.3.- Valoración crítica.	194.
1.4.- A modo de recapitulación.	201.
B.2.- ¿Una iniciativa a contracorriente?. La Ley de Reforma Agraria de la Junta de Andalucía.	205.
2.1.- Concepto de reforma agraria.	206.
2.2.- ¿Necesidad histórica de la reforma?.	210.
2.3.- Análisis de la Ley.	223.
2.4.- Valoración final.	236.
2.5.- A modo de recapitulación.	240.
I.2.- MARCO TEÓRICO.	245.
1.- Del crecimiento agrícola al desarrollo rural. ¿Muerte o reorienta- ción del mundo rural?.	246.
1.1.- No solo un cambio de concepto.	246.
1.2.- Un cambio en los planteamientos teóricos y de actuación política.	256.
1.3.- La crisis rural. ¿Ocaso o nuevo despertar?.	273.
1.4.- A modo de recapitulación.	280.
2.- El medio ambiente como motor de desarrollo. El desarrollo soste- nible.	285.
2.1.- Definición de medio ambiente y desarrollo sostenible.	285.
2.2.- Dos visiones de una misma realidad: del mecanismo	

---

al organicismo.	292.
2.3.- La política comunitaria en materia de medio ambiente.	299.
2.4.- Agricultura y medio ambiente. La agricultura ecológica.	306.
2.5.- A modo de recapitulación.	309.
3.- Una propuesta que auna voluntades: el desarrollo rural de base local.	313.
3.1.- Definición.	313.
3.2.- Características y plasmaciones.	317.
3.3.- Valoración crítica.	326.
3.4.- Apuntes para una propuesta.	332.
3.5.- A modo de recapitulación.	336.
II.- ESTUDIO DE RECONOCIMIENTO TERRITORIAL.	339.
II.1- EL MEDIO FÍSICO.	339.
A.- El medio abiótico.	340.
1.- El relieve.	340.
2.- Los suelos.	350.
3.- El clima.	359.
4.- La red fluvial.	363.
B.- El medio biótico.	369.
1.- Vegetación.	369.
2.- Fauna.	371.
C.- Una síntesis: las unidades territoriales que componen la comarca.	373.
II.2.- ANÁLISIS DE LA POBLACIÓN Y DEL POBLAMIENTO.	378.
A.- Análisis de la población.	380.

1.- Evolución de la población.	380.
2.- Movimientos naturales de la población: natalidad, mortalidad y nupcialidad.	385.
2.1.- La natalidad.	385.
2.2.- La nupcialidad.	404.
2.3.- La mortalidad.	411.
2.4.- A modo de recapitulación.	428.
3.- La movilidad espacial de la población: movimientos migratorios.	434.
3.1.- Planteamientos teóricos.	434.
3.2.- Análisis de los movimientos.	439.
3.3.- A modo de recapitulación.	457.
4.- Crecimiento natural y real de la población.	463.
5.- Estructuras demográficas de la población: sexo, edad, nivel de instrucción y actividad.	468.
5.1.- Edad y sexo de una población: su envejecimiento.	468.
5.2.- Población y nivel de instrucción.	481.
5.3.- Población y su relación con la actividad laboral.	487.
5.4.- A modo de recapitulación.	514.
 B. Análisis del poblamiento.	 523.
 II.3.- SECTORES ECONÓMICOS.	 534.
 A.- El sector primario.	 534.
 A.1.- La agricultura.	 534.
1.1.- Introducción.	536.
1.1.1.- ¿Un sector que pierde importancia?.	536.
1.1.2.- Una breve evolución del sector.	538.



---

1.2.- Análisis jurídico de la tierra: la propiedad.	547.
1.2.1.- Una necesidad previa: conceptualización y delimitación.	547.
1.2.2.- La distribución de la propiedad de la tierra.	553.
1.2.3.- ¿Quiénes son los grandes propietarios?.	560.
1.2.3.- Los usos agrarios según la propiedad de la tierra.	566.
1.2.5.- A modo de recapitulación.	577.
1.3.- Análisis técnico-económico de la tierra: explotación, cultivos y maquinaria.	585.
1.3.1.- La empresa agraria.	585.
1.3.1.1.- Introducción.	585.
1.3.1.2.- ¿Cuántas empresas son y cómo se distribuyen la tierra?.	588.
1.3.1.3.- Una dificultad añadida para la rentabilidad de las explotaciones: la fragmentación parcelaria.	599.
1.3.1.4.- ¿Qué condición jurídica tienen los empresarios?.	601.
1.3.1.5.- Dos conceptos, propiedad y explotación, que se funden en una misma realidad: los regímenes de tenencia.	604.
1.3.1.6.- Una actividad insuficiente: la agricultura a tiempo parcial.	610.
1.3.1.6.1.- Estructura y conformación de la pluriactividad. ¿La solución para el desarrollo rural?.	610.
1.3.1.6.2.- Reparto del trabajo: el trabajo asalariado y el papel laboral reconocido de la mujer.	620.
1.3.1.7.- ¿Una seria hipoteca para el futuro: la edad de los empresarios?.	626.

1.3.1.8.- A modo de recapitulación.	629.
1.3.2.- Cultivos y aprovechamientos.	634.
1.3.2.1.- Una primera aproximación: tierras labradas e incultas.	635.
1.3.2.2.- Las tierras labradas: su intensificación y sus aprovechamientos.	638.
1.3.2.2.1.- Una fórmula para la intensificación de la actividad agrícola: el regadío.	638.
1.3.2.2.2.- Una primera aproximación a los cultivos en las superficies labradas.	644.
1.3.2.2.3.- Algo que desaparece: los cultivos herbáceos.	649.
1.3.2.2.4.- Una hegemonía que se absolutiza: el monocultivo olivarero.	657.
1.3.2.3.- A modo de recapitulación.	662.
1.3.3.- Desarrollo técnico de la agricultura: el uso de la maquinaria.	666.
1.3.3.1.- Evolución y análisis del parque de tractores.	666.
1.3.3.2.- Otra maquinaria.	675.
1.3.3.3.- A modo de recapitulación.	677.
A.2.- El sector forestal.	680.
2.1.- Un aprovechamiento que resurge: el monte.	681.
2.1.1.- Definición.	681.
2.1.2.- Su importancia económica y ecológica.	681.
2.1.3.- La política forestal.	683.
2.1.4.- Situación de la comarca.	687.

2.2.- La historia del bosque: una evolución marcada por la degradación. La necesidad de su conservación.	689.
2.3.- La titularidad privada del bosque: el "cuello de botella" de la política forestal y de su conservación.	693.
2.4.- A modo de recapitulación.	695.
A.3. El sector ganadero.	697.
3.1.- Introducción. Un sector marginal en auge: el ganadero. Fuentes e importancia del sector.	698.
3.1.1.- Una primera aproximación a la situación ganadera de la comarca del Condado.	701.
3.2.- Evolución del sector.	703.
3.2.1.- La preeminencia de la ganadería extensiva.	703.
3.2.2.- La consolidación de dos sistemas productivos.	704.
3.2.2.1.- La permanencia de la dehesa y la ganadería extensiva.	707.
3.2.2.2.- La "fabricación" de carne: la ganadería intensiva.	711.
3.2.3.- Sistemas de explotación y explotaciones ganaderas en la comarca.	717.
3.2.3.1.- La presencia de tres sistemas de explotación ganadera.	717.
3.2.3.2.- Un claro binomio de nuevo repetido: pocas explotaciones gestionan la mayoría del ganado.	723.
3.2.4.- El tamaño de los rebaños.	726.
3.2.5.- Destino y comercialización del ganado.	732.
3.3.- A modo de recapitulación.	737.
B.- Otros sectores económicos.	740.
B.1.- El sector secundario.	741.

1.1.- Un sector poco dinámico y escasamente generador de riqueza y trabajo.	741.
B.2.- El sector servicios.	746.
2.1.- La actividad comercial.	746.
2.2.- Otras actividades.	751.
2.3.- A modo de recapitulación.	751.
II.4.- UNA CONDICIÓN NECESARIA PARA EL DESARROLLO: VIVIENDA, INFRAESTRUCTURAS Y EQUIPAMIENTOS.	753.
1.- Un problema menor: la vivienda.	754.
2.- Infraestructuras: definición, características y su papel en el desarrollo regional.	755.
2.1.- Introducción.	755.
2.2.- Análisis de las infraestructuras.	760.
2.2.1.- Situación de la red viaria.	760.
2.2.2.- Otras infraestructuras.	763.
3.- La situación de los equipamientos.	766.
4.- A modo de recapitulación.	769.
III.- PROPUESTAS DE ACTUACIÓN.	771.
A.- Un nuevo contexto, unas nuevas oportunidades.	773.
1.- Introducción.	773.
2.- Tres oportunidades que no se deberían dejar pasar: la iniciativa LEADER II, el programa NOW II y la declaración de la comarca como zona de actuación de Reforma Agraria.	777.
2.1.- Una Iniciativa Comunitaria global e integradora para el desarrollo rural: el LEADER II.	778.
2.1.1.- El inicio de esta experiencia: el LEADER I.	780.

2.1.2.- La continuación de una iniciativa: el LEADER II.	791.
2.1.3.- Cuantificación y valoración del proyecto LEADER II del Condado.	801.
2.2.- La apuesta por la mujer como dinamizadora del desarrollo rural: el programa NOW II.	808.
2.3.- Una oportunidad prácticamente perdida: la Reforma Agraria.	813.
B.- Grandes líneas de actuación.	820.
1.- Relación de actuaciones.	820.
2.- Análisis y concreción de las mismas.	823.
2.1.- Actuaciones dirigidas a la formación del capital humano.	823.
2.2.- Actuaciones relacionadas con los diversos sectores productivos.	828.
2.2.1.- Dentro del sector agrario.	829.
2.2.2 y 2.2.3.- Transformación y comercialización de los productos agrarios.	856.
2.2.4.- El desarrollo de cierto turismo rural.	861.
2.3.- El medio ambiente como generador de riqueza.	866.
2.4.- Mejora de las infraestructuras y equipamientos en la comarca.	869.
IV.- ALGUNAS REFLEXIONES FINALES.	871.
V.- ANEXO BIBLIOGRÁFICO.	885.
VI.- ANEXO ESTADÍSTICO.	972.

## INTRODUCCIÓN.

Al inicio de un trabajo es necesario exponer con claridad la razones que justifican la elección del tema de estudio, del ámbito espacial y temporal sobre el que se realiza el mismo así como el objetivo que se persigue, la estructura que lo compone y la metodología que se utilizará.

Que hallamos elegido un **tema de estudio** como el del desarrollo rural se justifica por varias razones.

La primera, y quizás la más importante, es que el mundo rural se enfrenta en la actualidad a uno de los procesos de transformación más importantes de su historia. En efecto, la profunda crisis agraria que viven las sociedades desarrolladas va dejando progresiva e implacablemente sin contenido a ciertos espacios rurales, especialmente los más deprimidos que suelen a su vez coincidir con zonas de montaña, en tanto que espacios agrarios y, especialmente agrícolas. Si bien es cierto que esta mutación viene produciéndose en el transcurrir, cuanto menos, de las últimas décadas, no lo es menos que es en la actualidad cuando la denominada "crisis del mundo rural" adquiere su máxima dimensión en la medida en que a lo rural, identificado hasta hace relativamente poco tiempo con sus funciones agrarias y especialmente agrícolas, se le asignan nuevos papeles en el desarrollo de las sociedades postindustriales tales como la protección del medio ambiente y el ser lugares de esparcimiento. Más que la crisis de todo el mundo rural, lo que se está produciendo, a nuestro entender, es el cuestionamiento de ciertas funciones, entendidas hasta ahora como substantivas y constitutivas de estos espacios, y su sustitución por otras diferentes en las áreas rurales más deprimidas.

La segunda, es que ante esta nueva situación, ante los nuevos retos a los que se enfrentan estas sociedades rurales, es necesario plantear nuevas soluciones alejadas del productivismo agrícola y más acordes con planteamientos ligados al desarrollo rural de estos espacios.

La tercera, porque, por encima incluso de valores y macromagnitudes económicas que machaconamente demuestran su pérdida de importancia, el mundo rural sigue siendo pieza clave en el desarrollo de las sociedades postindustriales, no sólo por su extensión superficial o por ser el que siempre ha sido marginado a la vez que explotado en aras del desarrollo industrial y que reclama ser recompensado por los sacrificios impuestos o por las nuevas funciones recreativas y de esparcimiento que ahora le exigen la sociedad postmoderna, sino también porque el mundo rural es el reducto, cuya conservación es absolutamente primordial, de culturas, tradiciones y saberes y además, si todo lo dicho fuese poco, porque su mantenimiento es condición necesaria para seguir desarrollando la función, hasta hoy nunca reconocida menos aún valorada y nunca recompensada, de protección medioambiental que históricamente ha venido desempeñando.

La elección del **ámbito espacial**, la comarca del Condado jiennense, también necesita ser justificada al menos en dos de sus aspectos: por qué el Condado y por qué la delimitación municipal del mismo.

El Condado es una de las comarcas más deprimidas de la provincia de Jaén, "honor" que tiene el "privilegio" de compartir con las demás que componen el borde montañoso de la provincia. Su índice de depresión socioeconómica la situaba en el puesto 242 de entre las 322 comarcas agrarias de nuestro país; de las 80 que tenían una situación aún peor que ella 20 pertenecían a Andalucía. Dicho de otro modo, el Condado padece en la actualidad unos elevadísimos niveles de depresión socioeconómica que le llevan a ocupar una situación marginal dentro de la provincia de Jaén que es sinónimo de decir de Andalucía y de España. Por otra parte, nuestra comarca auna otro elemento, casi constitutivo de la marginalidad rural: el ser un espacio vivencialmente unido a la montaña, bien es verdad, como tendremos ocasión de comprobar, que el ámbito montano, Sierra Morena, se circunscribe a su parte norte mientras que la zona sur se encuentra bajo el dominio del Valle del Guadalquivir.

Por otra parte, la elección de la delimitación municipal se ha realizado en base a la establecida en la comarcalización agraria realizada por el Ministerio de Agricultura, en la que se incluyen como municipios integrantes de la misma a Arquillos, Castellar,

Chiclana, Montizón, Navas, Santisteban, Sorihuela y Vilches. La aceptación de la comarcalización agraria en vez de cualquiera otra de las muchas que existen se fundamenta en tres motivos fundamentales.

El primero es que no existe, ni a nivel nacional ni a nivel autonómico, una que sea la que se utilice como marco de referencia espacial en las actuaciones de planificación y ordenación del territorio; muy al contrario, cada organismo o ministerio utiliza la propia o, en su defecto, aquélla que estima más oportuna. En el caso de Andalucía el intento de establecer dicha comarcalización no ha fructificado hasta el momento, al menos por la vía de la oficialidad aunque sí, en algunas ocasiones, por la de los hechos. En esta distribución espacial, plasmada en el diseño del Sistema de Ciudades, la comarca del Condado desaparece nominalmente para dar paso a la de Santisteban del Puerto que además de cambiar de denominación pierde dos municipios de los que componen el Condado según la comarcalización agraria: Vilches y Sorihuela.

El segundo, hace referencia al hecho de que nos encontramos con una comarca cuya base fundamental de riqueza procede del sector agrario por lo que el análisis de dicho sector y la necesidad de utilización de las fuentes agrarias aconsejaban la utilización de la comarcalización establecida por el ministerio correspondiente.

El tercero, porque, en última instancia y a pesar de los problemas que posee la comarcalización agraria, cualquier otra de las que se pudieran elegir presentaría al menos tantas ventajas e inconvenientes como la que vamos a utilizar.

El **objetivo** que se pretende cubrir con la realización de este trabajo no es otro que el de diseñar una estrategia de desarrollo para la comarca del Condado en base a la delimitación de las grandes líneas de actuación. Estas directrices para la intervención deberán sustentarse tanto en el conocimiento social, económico y cultural de la comarca como en el marco de referencia nacional e internacional en el que se diseñan en la actualidad el futuro de las áreas rurales.

Desarrollo rural que, a nuestro entender, se debe realizar bajo la asunción de varios principios esenciales: el primero, que la salida del mundo rural debe realizarse desde una panorámica que supere las antiguas limitaciones que ofrecía el crecimiento agrícola de estas zonas y se instalen en planteamientos más globalizadores e integradores como los que se proponen desde el desarrollo rural, sin que ello suponga, en modo alguno, el abandono, para la consecución de dicho objetivo, de la actividad agraria en general y de la agrícola en particular; el segundo, que el medio ambiente debe ser entendido como pieza clave en el devenir de la sociedad en su conjunto y especialmente del mundo rural; dicho de otro modo, el desarrollo de las sociedades debe pensarse en la actualidad teniendo muy presente también el largo plazo y el medio ambiente debe ser contemplado como uno de los motores de desarrollo del mundo rural; por último, el desarrollo rural debe ser entendido como un proceso de base local en el que se desplieguen todas las potencialidades de las diferentes zonas de la mano de la imprescindible participación de toda su población y el auspicio, que no desentendimiento, de los poderes públicos.

Por cuanto a la **estructura** del trabajo se refiere, ésta debía poner de manifiesto tanto el contexto de actuaciones políticas en el que se debe enmarcar el desarrollo rural a la vez que los planteamientos teóricos que deben inspirar éste como el análisis de la realidad social, económica, cultural y patrimonial de la comarca para terminar con las propuestas de desarrollo para la misma. Dicho de otro modo, la estructura del trabajo debía dar respuesta a tres preguntas: ¿En qué contexto político y teórico se debe insertar el desarrollo rural?; ¿Cuál es la situación, la realidad social, cultural y económica del Condado? y ¿cuáles son las grandes líneas de actuación para su desarrollo?. Por ello, nuestro trabajo se ha vertebrado en tres grandes capítulos. El primero denominado Marco de Referencia y Planteamientos Teóricos, el segundo Estudio de Reconocimiento Territorial y el tercero Propuestas de Actuación. Las reflexiones finales, la bibliografía consultada y el anexo estadístico completan éste.

En el primero de ellos, Marco de Referencia y Planteamientos Teóricos, era necesario plantear las grandes actuaciones políticas que se están llevando a cabo en la actualidad y que deben ser los puntos cardinales para el desarrollo de la comarca. Éstas

tenían que contemplar, a nuestro entender, los tres ámbitos de decisión política más importantes: la comunitaria, la nacional y la autonómica. Del mismo modo, tenían que ser modélicas, o si se quiere mejor, aplicables a la realidad de la comarca que queríamos estudiar. Somos conscientes de que toda elección supone discriminación y olvido, pero también los somos de que es absolutamente imposible abarcar todos y cada uno de los aspectos de todas y cada una de las administraciones que pudieran servir para enmarcar el desarrollo rural de la comarca del Condado. Nuestra probablemente corta elección, frente a los ingentes "olvidos", ha consistido en el análisis de la Política Regional llevada a cabo por la Unión Europea, con especial detenimiento en la reforma de los Fondos Estructurales de 1.988; de la Política Agraria Comunitaria y especialmente su trascendente reforma de 1.992; de la Ley de Agricultura de Montaña tanto en cuanto a su aplicación y sus repercusiones; y, por último, de la Ley de Reforma Agraria puesta en marcha por la Junta de Andalucía.

Que era necesario abordar las transformaciones acontecidas en la política comunitaria con respecto al desarrollo rural, es algo que no tiene que defenderse con excesivo énfasis desde el momento en que nuestra pertenencia a la Unión Europea nos convierte en obligado cumplidor de sus decisiones; mucho más problemático podría resultar la elección de las actuaciones concretas a analizar. En este sentido nuestra decisión recayó en las dos que entendemos más importantes: la Política Regional y la Política Agraria Comunitaria. Analizar el desarrollo rural y el cambio en los planteamientos teóricos y de actuación política que se está produciendo en la actualidad requiere, necesariamente, conocer en profundidad el sustancial cambio que la Política Regional ha sufrido en las últimas dos décadas hasta su actual conformación y mayor protagonismo. Por otra parte, una comarca que basa su riqueza en el sector agrario, como es la del Condado, exige desentrañar el intrincado, y recientemente cambiante, panorama que desde la Unión Europea se viene conformando para el sector. Cambio que, no conviene olvidar, corre paralelo a los nuevos aires de liberalismo que hacen ondear banderas como la de los acuerdos llevados a cabo en la última ronda de negociaciones del GATT (hoy Organización Mundial de Mercados).

En el ámbito nacional y autonómico la elección se justifica en base a dos realidades con las que se enfrenta la comarca: la de ser y estar considerada como zona de montaña, y por tanto poseer las limitaciones propias a la vez que verse favorecida de las ayudas que por dicha situación le corresponde, y su declaración como zona de actuación de reforma agraria; a lo que se le añade la singularidad, o por mejor decir la seña de identidad, que supone, al menos en la memoria de las gentes, la Reforma Agraria para Andalucía. Dar respuesta a estas dos situaciones hacía inexorable abordar en profundidad tanto la Ley de Agricultura de Montaña como la de Reforma Agraria. Todo ello sin olvidar que planteamos, abiertamente, la necesidad de recuperar, como instrumento de primera magnitud en el desarrollo rural, las actuaciones de reforma agrario en su sentido más clásico.

Si necesario era insertar el desarrollo rural tanto en los procesos de globalización y liberalización económica mundial en el que nos encontramos inmersos como en los cambios sufridos en las políticas nacionales e internacionales con respecto a él, no menos era expresar el posicionamiento teórico e ideológico con el que se va a abordar el desarrollo de todo el trabajo. Desde esta perspectiva se va a asumir la necesidad de un desarrollo rural endógeno y autóctono basado en los postulados defendidos desde la Agroecología, corriente que intenta recuperar los planteamientos marxistas bajo una nueva óptica ecológica. Sus presupuestos teóricos parten de un presupuesto básico: cuanto más trabajo humano es sustituido por energía y materiales en el proceso de trabajo para conseguir mayores beneficios, mayor es la necesidad del modo de producción capitalista de abaratar las materias primas y de expulsar de sus costes los creados por los desechos de la actividad productiva. Sólo es posible incrementar la explotación del trabajo aumentando la explotación de la naturaleza. A partir de él su esquema se fundamenta en dos consideraciones: la conservación y la reproducción de los sistemas agrarios están estrechamente relacionados con el tipo de sociedades y las relaciones que en su interior se establecen entre los distintos grupos sociales, primera, y la segunda reconoce que las culturas campesinas tradicionales desarrollan sistemas de manejo de recursos naturales mucho más eficientes, desde el punto de vista ecológico, que los que desarrollamos en la actualidad regidos por el mercado y la lógica del beneficio.

El segundo de los capítulos, Estudio de Reconocimiento Territorial, debe poner de manifiesto tanto la situación social, económica, cultural, ambiental, etc, actual como su evolución histórica reciente en la comarca del Condado. En efecto, nuestro interés se centra en el conocimiento lo más actualizado posible (la disponibilidad de fuentes y la propia y prolongada elaboración del trabajo limitan este aspecto) de la realidad de la zona, todo ello sin olvidar la perspectiva histórica que el seguimiento de algunas fuentes para algunos aspectos concretos permite. Por ello, cuando ha sido posible y lo hemos estimado oportuno, nuestros análisis se han retrotraído al discurrir de todo nuestro siglo XX; traspasar estos límites, a nuestro entender, supondría olvidar el tema y el objetivo que da origen a este trabajo.

Este reconocimiento territorial se realiza en base a cuatro apartados fundamentales: el medio físico, la población, los diferentes sectores económicos y las infraestructuras y equipamientos de la comarca. Éste debe servir a la vez que para comprender la amplia y global realidad de la zona para poner de manifiesto sus posibilidades o potencialidades de desarrollo. Ahora bien, si los apartados reseñados pueden parecer los "tradicionales" en los estudios de Geografía Agraria (quizás no podía ser de otra manera), al menos nuestra intención es ir más allá de los análisis que se han venido haciendo tradicionalmente en este campo, enmarcándolos dentro de un contexto más amplio, más globalizador, cual es el del desarrollo rural. Del mismo modo que en el enfoque, los temas también deben superar los siempre analizados dentro de la Geografía Agraria de tal forma que, sin minusvalorar, en modo alguno, aspectos básicos de ésta como el de la propiedad o el análisis técnico económico de la tierra, es imprescindible abordar otros nuevos como el del papel de la mujer en las sociedades rurales tanto en cuanto a su importancia económica y social dentro de la familia campesina como en su vertiente de elemento básico en la dinamización de las zonas rurales, el del patrimonio histórico, ambiental y cultural de estas zonas o la necesidad de conservación del medio ambiente como motor de desarrollo, por poner sólo algún ejemplo.

En el último capítulo, Propuestas de Actuación, antes de las necesarias reflexiones finales, se relacionarán las grandes líneas de actuación sobre las que conviene incidir para

propiciar el desarrollo de la comarca. Dichas propuestas deberán ser concretadas en proyectos y realizaciones puntuales que en la medida de lo posible, y en base a la información recibida por los entrevistados en la zona, se podrán cuantificar con mayor o menor precisión. El análisis a fondo de cada uno de éstos, a través de estudios de viabilidad económica y de mercado, entre otros, sobrepasa, con mucho, nuestros limitados conocimientos, capacidades y medios. Por ello éramos conscientes desde que iniciamos el trabajo, y ahora lo advertimos antes de que se produzca la lectura del mismo, que lo que presentamos no es una batería de proyectos concretos valorados y evaluados en cuanto a su viabilidad económica sino los grandes pilares sobre los que deben sustentarse verdaderas iniciativas empresariales.

La **metodología** de trabajo se presenta como uno de los grandes obstáculos a salvar en la medida en que, en primer lugar, no sólo exige el dominio de técnicas y saberes diversos y dispares que sólo se pueden alcanzar desde la óptica de un grupo multidisciplinar de trabajo sino que la inmensa mayor parte de la información publicada que podemos encontrar presenta dificultades, cuando no la más absoluta imposibilidad, de tratamiento desde la óptica que nosotros proponemos; en segundo lugar, la necesidad de conjugar en los análisis la situación actual en la que se encuentra inmersa la comarca con la necesaria evolución histórica, en la medida en que nos ofrece la perspectiva temporal necesaria para valorar y sugerir evoluciones próximas y nos aleja del puro estudio de coyuntura, encontraba dificultades, en algunos casos insalvables, a la hora de obtener la información imprescindible para ello; y, en tercer lugar, ningún trabajo en general pero menos el que abordamos podía realizarse desde la "comodidad" del despacho y la frialdad de las estadísticas. Dicho de otro modo, junto a la obligación de medir y cuantificar los hechos en base a la estadística se imponía la necesidad de recabar información cualitativa, aquélla proveniente de la voz, del saber hacer, del conocimiento y de la opinión de los conocedores y habitantes de la comarca.

Estas dificultades se han intentado solventar, con mayor o menor acierto, en base al acercamiento bibliográfico y, en la medida de lo posible, el conocimiento (el dominio es otra cosa muy diferente que es imposible alcanzar en tan poco tiempo) de ciencias tales como la Economía, la Sociología, el Derecho o la Antropología por poner sólo algunos

ejemplos. Sólo nuestro interés y especialmente las inapreciables ayudas recibidas por compañeros de estas materias (tanto en materia bibliográfica como a través de sus valiosos comentarios críticos) han podido siquiera paliar algunas de nuestras lagunas.

El segundo ha sido el más difícil de abordar ya que la inexistencia de fuentes o su confección desde una óptica distinta a la requerida hace inviable cualquier solución que se quiera arbitrar (intentar medir los procesos productivos en términos de energía es sólo uno de los ejemplos que se pueden poner de lo que estamos diciendo).

La información que se debe recoger no se puede limitar sólo a la ofrecida por los organismos oficiales, fácilmente cuantificable, sino que debe tener en la opinión expresada en las diferentes entrevistas una de sus fuentes más importantes. Éstas deben, a nuestro entender, cubrir dos requisitos básicos: ser selectivas en cuanto al volumen de los encuestados y abarcar la mayor diversidad de sectores y actividades posibles en la comarca. En efecto, puesto que se pretendía tener información de primera mano sobre multitud de aspectos diferentes y en boca de lo que entendemos como personas cualificadas en cada uno de ellos, la herramienta de trabajo que más se adaptaba a nuestro objetivo era la entrevista personalizada. La realización de una encuesta preparada y uniforme requería no sólo una difusión importante sobre el terreno que le confiriese un grado aceptable de fiabilidad sino que, además, imponía una "generalización", o si se quiere mejor una "vulgarización", de las cuestiones planteadas en aras de la mejor comprensión posible para cualquier persona a la que se le realizase. Es por ello que se optó por charlas con conocedores, en muchas ocasiones elegidos de forma aleatoria otras en función de los cargos que ostentaban, de las distintas materias: veterinarios y ganaderos para el caso del sector ganadero, con representantes de las sociedades de cazadores y con los propios cazadores en sus reuniones en bares de la comarca o con empresarios y agentes de desarrollo local cuando se trataba de proyectos e iniciativas empresariales.

Por último, hemos de señalar que los cuadros estadísticos se incluyen todos en un anexo al final de la obra. La no inserción dentro del texto se debe tanto a los problemas que se derivan de los diferentes formatos que texto y tablas tienen como, y

sobre todo, a la dificultad que para la lectura presentaría su inclusión debido a su abundancia. Hemos entendido que disponer de la información estadística en un volumen separado del texto no sólo facilita su consulta sino que aligera y no entorpece la lectura del trabajo. Máxime si tenemos en cuenta que se han insertado en él tanto los gráficos como los mapas realizados, lo que además de amenizar su lectura permite mostrar, visualmente, la evolución y el comportamiento de las variables que se analizan.

## I.- EL DESARROLLO RURAL. MARCO DE REFERENCIA Y PLANTEAMIENTOS TEÓRICOS.

En esta primera parte de nuestro trabajo hemos pretendido enmarcar el desarrollo rural desde una doble perspectiva. Por una parte analizando el **marco de referencia** que rodea a todo proceso de desarrollo, y por otra abordando los **planteamientos teóricos** sobre los que se sustenta el desarrollo rural.

El primero de los dos aspectos a analizar, el **marco de referencia**, exigía una doble elección. En primer lugar, el ámbito espacial que íbamos a utilizar y, en segundo lugar, los aspectos concretos sobre los que se iban a centrar nuestros análisis. Esta doble decisión se resolvió de forma diferente para cada una de las dos cuestiones. Por lo que respecta al ámbito espacial se creyó oportuno ser lo más abarcante posible, lo que suponía, teniendo en cuenta que nuestro área de estudio era una comarca jiennense, partir de un ámbito internacional, concretado especialmente en el que viene establecido por nuestra pertenencia a la Unión Europea; la obligatoriedad de acatar las decisiones comunitarias hacía inexcusable su estudio. El regional se debía incluir por varios motivos entre los que se puede citar el cada vez mayor papel que se está reclamando, y de hecho se le reconoce oficialmente, en el desarrollo rural de base local. Estamos inmersos, como más tarde veremos, en un redescubrimiento de lo regional, e incluso diríamos más, de lo microrregional, de lo local si se prefiere. La instancia intermedia, la nacional, también se debería incluir porque, a pesar de este auge de lo regional, sigue siendo la administración central la que, además de ser legalmente la interlocutora con Bruselas, marca las pautas y el ritmo de adecuación a Europa y dicta las directrices a la que se somete la política regional.

Para la segunda de las cuestiones, la de los temas concretos a tratar, la elección era más difícil. En primer lugar, deberían ser un número reducido que se pudiesen abordar con cierto nivel de detalle y que a la vez permitieran apuntalar, sólidamente, los pilares sobre los que se pudiera basar una posterior propuesta de desarrollo rural para la comarca que estudiamos. La elección de un número exagerado de temas hubiese implicado o un acercamiento, necesariamente, superfluo o se convertiría, si su tratamiento se hacía

con detalle, en un trabajo independiente y con entidad propia y no en una parte, eso sí importante y necesaria, englobadora que sirviese para enmarcar el desarrollo rural. En segundo lugar, deberían abarcar los tres ámbitos espaciales antes mencionados. En tercer lugar, su elección debía recoger tanto las políticas globales y generales en las que se debe encuadrar el proceso de desarrollo como aquellas otras que tuvieran una especial significación en nuestra comarca.

Todo ello nos llevó a la elección de los siguientes temas. Primero, la Política Regional Comunitaria. Tanto su reformulación, a partir de la reforma de los Fondos Estructurales de 1.988, como la creciente importancia que se le está dando, téngase en cuenta que ni siquiera se contempló en el Tratado de Roma, a partir de la mencionada reforma, hacían ineludible su análisis. Segundo, la Política Agraria Comunitaria. En una comarca como la del Condado en la que la casi totalidad de la población y de la actividad económica se vincula, de una u otra manera, al sector agrario, éste y su reforma en 1.992 en el marco del acuerdo de la Ronda Uruguay de GATT, era nuestro siguiente objetivo. La elección de los dos temas restantes hacen referencia a dos temas puntuales y concretos que afectan significativamente al Condado. El hecho de estar catalogada como zona deprimida dentro de las denominadas zonas de montaña y equiparables junto al hecho de haber sido, recientemente, declarada también como de actuación de Reforma Agraria nos obligaba tanto al análisis de la Ley de Agricultura de Montaña y de su posterior adecuación a la normativa comunitaria como a la Ley de Reforma Agraria andaluza. En el primer caso se analiza la incidencia que las ayudas previstas tienen en nuestro país y en el resto de los países comunitarios, poniéndose de manifiesto las contradicciones que su aplicación está generando. En el segundo se plantea la incongruencia de una decisión política tomada a contracorriente y hoy prácticamente olvidada, a la vez que la reivindicamos como una solución más a tener en cuenta en el desarrollo rural, en términos genéricos y para el Condado en particular.

El análisis del **marco teórico** se ha contemplado desde una triple perspectiva. Por un lado, abordando el cambio que se está produciendo en el tratamiento de los problemas del mundo rural. En efecto, se está pasando de planteamientos que primaban el crecimiento económico, basado en un enfoque sectorial de corte agrícola, a otro más

global e integrador que viene de la mano del desarrollo rural. Esta mutación no sólo se constata desde un punto de vista conceptual y teórico sino también, aunque en bastante menor medida, a nivel de actuaciones sobre el terreno. Todo ello en el marco de un proceso de desaparición del mundo rural en su concepción tradicional y el redescubrimiento de lo rural a través de las nuevas funciones que se le están asignando. Por otro y en clara concatenación con lo anterior, el desarrollo debe entenderse en términos de sostenibilidad. Ello implica una nueva concepción de las relaciones del hombre con la naturaleza, en términos de coexistencia y no de dominación, y de los hombres entre sí. Dicho de otro modo, el desarrollo debe ser solidario y equitativo desde una perspectiva inter e intrageneracional. En este nuevo marco de respeto a la naturaleza la recuperación de las técnicas, sistemas y saberes tradicionales se reclama como uno de los componentes básicos del desarrollo rural. Por último, el análisis crítico de un "modelo" de desarrollo que cada vez es más asumido tanto desde el punto de vista teórico como a nivel de actuaciones concretas, nos referimos al desarrollo rural de base local, cierra esta primera parte de nuestro trabajo.

## I.1.- MARCO DE REFERENCIA.

### A.- Cambios en el marco de referencia de la política comunitaria.

#### A.1.- El desarrollo regional.

## ÍNDICE.

1.1.- Nacimiento y desarrollo de la Política Regional: modificaciones en sus planteamientos teóricos e instrumentos.

1.1.1.- Introducción.

1.1.2.- La Política Regional hasta finales de los años 60.

1.1.3.- La Política Regional en la década de los 80. Un cambio necesario.

1.2.- La Política Regional Comunitaria. De su inexistencia a su reforma en 1.988.

1.2.1.- La articulación jurídica de la P.R.C.: De una ausencia a "motor" de la Unión Europea.

1.2.1.1. La no inclusión en el Tratado de Roma. Razones.

1.2.1.2. La importancia de las decisiones del Consejo y de los actos atípicos en la configuración de la P.R.C.

1.2.1.3. La Cohesión Económica y Social como valoración global de la P.R.C..

1.2.2.- El FEDER: piedra angular de la P.R.C.

1.3.- La P.R.C. a partir de 1.988: la reforma de los Fondos Estructurales de 1.988 y su actualización en 1.993.

1.3.1.- Las desigualdades se incrementan: la crisis regional.

1.3.2.- La necesidad de profundización de la P.R.C.: la reforma de 1.988 y su actualización en 1.993.

1.3.2.1. Desarrollo legislativo.

1.3.2.2. Principios sobre los que se asienta la reforma.  
Valoración crítica.

1.3.3.- La creación de un nuevo instrumento financiero de cohesión.

1.3.4.- La plasmación española de la reforma. El Plan de Desarrollo Regional.

1.4.- ¿Un nuevo modelo de desarrollo para Europa: el desarrollo endógeno?.

1.5.- A modo de recapitulación.

## I.1.- MARCO DE REFERENCIA.

### A.- Cambios en el marco de referencia de la política comunitaria.

#### A.1.- El desarrollo regional.

##### 1.1.- Nacimiento y desarrollo de la Política Regional: modificaciones en sus necesidades, planteamientos teóricos e instrumentos.

###### 1.1.1.- Introducción.

Existe cierto consenso en admitir que la Ciencia Regional nace con el economista W. Isard durante los años 50, plasmándose en la creación en 1.954 de la Regional Science Association y de dos canales de divulgación de la investigación en dicho campo como eran el Journal of Regional Science y Papers and Proceedings. Posteriormente en 1.958 Isard creó el Dpto. de Ciencia Regional en la Univ. de Pensylvania y más tarde en la de Cornell.

Sin embargo cuando nos acercamos a la tarea de definir qué es una política regional encontramos más dificultades. "Resulta extremadamente difícil definir con precisión este tipo de política ya que hay distintas versiones a la hora de definir los problemas regionales". Para dicho autor la Ciencia Regional y en concreto la política regional es "una política explícitamente dirigida hacia los problemas del desarrollo regional desigual". Y continúa diciendo "debido a su naturaleza explícita, la política regional se sitúa aparte de otras políticas que pueden tener acusados efectos regionales,

como la política agrícola común de la CEE" <sup>1</sup>. Destacamos de esta definición el carácter explícito que debe acompañar a toda política regional y que más tarde comentaremos.

Añadamos una segunda definición. "Comprender el término de Ciencia Regional parte, primeramente, de la definición de ciencia como conjunto de enunciados unidos entre sí por relaciones lógicas y de regional como modalidad de agrupar fenómenos por áreas en la superficie terrestre en términos de localización y explicación" <sup>2</sup>. Términos bastante parecidos nos encontramos en el texto de Nonn cuando hace referencia a la ciencia geográfica como aquella que se dedica a la identificación y análisis de las formas de organización del espacio <sup>3</sup>.

Para Hepple la "Ciencia Regional se ocupa del análisis teórico y cuantitativo de las economías y los problemas regionales" y añade "es una disciplina donde se unen la economía, la geografía y la planificación" <sup>4</sup>.

Nos parece que los aspectos más reseñables de lo hasta ahora expuesto son, de un lado, el carácter explícito de las políticas regionales y, de otro, el componente pluridisciplinar en los estudios y políticas regionales, entre los que se incluye la Geografía.

Por lo que respecta al primer punto nos parece apropiado poner de manifiesto la necesidad de distinguir entre lo que Kuklinski denominó políticas regionales explícitas e implícitas. "En la mayoría de los casos limitamos nuestra atención a las políticas

---

<sup>1</sup> LEE, R. (1.986).: "Política de desarrollo regional". En: JOHNSTON, R.J. y TAYLOR, P. (Eds).: A World in crisis?. The Geography of World problems. Oxford. Basil Blacwell. p. 388. Traducido por Compán Vázquez, D. Mecanografiado.

<sup>2</sup> LÓPEZ TRIGAL, L. (1.985).: "Geografía y Ciencia Regional". Boletín de la A.G.E.. Núm. 3. p. 14.

<sup>3</sup> "la définition scientifique s'applique à l'identification de formes d'organization de l'espace à ces échelles sur des bases ci-dessous analysées". NONN, H. (1.984).: "Régions, nations". En.: BAILLY, A.S.: Les concepts de la Géographie Humaine. París. Masson. p. 53.

<sup>4</sup> HEPPLER, L.W. (1.986).: "Ciencia Regional" En: JOHNSTON, R.J. y TAYLOR, P. (Eds).: A World in crisis?. The Geography of World problems. Oxford. Basil Blacwell. p. 399. Traducido por Compán Vázquez, D..

regionales explícitas. Dicho de otro modo, a las políticas que así se denominan en los documentos oficiales y en las publicaciones académicas que describen, analizan y evalúan dichos documentos. Este es un planteamiento nominalista". "Por políticas regionales implícitas entiendo las consecuencias locales y regionales de todas las decisiones importantes en la esfera socioeconómica, formuladas y puestas en práctica por las autoridades centrales y regionales de un determinado país" <sup>5</sup>.

Esta distinción nos parece de fundamental trascendencia. No tanto por la diferenciación terminológica de ambas sino por la manifestación de que existen políticas, decisiones socioeconómicas en definitiva, que generan cambios en la realidad regional de un país determinado independientemente de que sean denominadas como regionales. No podemos olvidar que si nos preguntásemos qué política de la Unión Europea constituye el instrumento más eficaz para transformar la realidad regional de la Europa Occidental, la respuesta sería la dedicada al sector agrario, y parece que seguirá siendo por algún tiempo aunque sólo sea por el volumen presupuestario que se ha venido y se sigue dedicando a ella. La política nominalmente regional de la Unión, históricamente, está muy por detrás de la política agrícola en importancia, fuerza y eficacia. Es por ello, entre otros motivos, por lo que abordamos, con cierto detenimiento, el desarrollo de la PAC (Política Agraria Comunitaria).

Por lo que respecta al segundo punto, nos estamos refiriendo al papel del geógrafo y de la Geografía, entendemos que éste "debe reivindicar y afianzar su presencia en el análisis y la ordenación del territorio dando clara prioridad a la explicación de los efectos espaciales de los procesos económicos-sociales" <sup>6</sup>. Esta reivindicación se basa no sólo en que la Geografía "es la ciencia que, desde sus orígenes, más se preocupó del territorio; sino que incluso es la primera ciencia que convierte el espacio en territorio" (...) entendido "no como un mero soporte espacial de la vida humana, sino como lugar

---

<sup>5</sup> KUKLINSKI, A. (1.991).: "Eficacia frente a igualdad. Un antiguo dilema y nuevos enfoques". En: AA.VV. (1.991).: Política Regional en la Europa de los 90. Madrid. Servicio de Publicaciones del Ministerio de Economía y Hacienda. p. 226.

<sup>6</sup> TROITIÑO VINUESA, M.A. (1.984).: "¿Una ciencia espacial sin especialistas en el análisis y la ordenación del territorio?". Boletín de la A.G.E.. Núm. 1. p. 48.

de comunicación y encuentro y fuente de riqueza y de bienestar material y social" (...) "la Geografía entiende que un espacio se convierte precisamente en territorio cuando empieza a ser ordenado racionalmente por sus moradores" y termina diciendo "la ciencia geográfica inventa el moderno concepto de ordenación del territorio" <sup>7</sup>. En este contexto, no podemos olvidar que somos, en parte, responsables de nuestra posición marginal en la medida en que mientras "los economistas tratan de abarcar todos los aspectos posibles del espectro regional, los geógrafos, que siguen a los economistas en el desarrollo matemático y tecnológico, no saben aprovechar sus "rentas de situación" y sus "economías externas" en el área regional" <sup>8</sup>.

#### 1.1.2.- La Política Regional hasta finales de los años 60.

La clasificación de las políticas regionales en dos grandes etapas pone de manifiesto los dos principios rectores de éstas en estos períodos. Nos referimos al de igualdad y al de eficacia. El principio de igualdad se incorporó con gran fuerza en la ideología de las políticas regionales de los años 50-60, entendidas como una contribución a la puesta en práctica de la idea general de igualdad interpersonal. Esta propuesta se desarrolló y aplicó originalmente en la estructura nacional interna de cada uno de los países. Este modelo de carácter social se ha evaporado silenciosamente en los años 80. A partir de ahora la preocupación por las disparidades internas queda ensombrecida por el dilema de las disparidades de ámbito mundial. El nuevo se basa en la idea de eficiencia regional como instrumento para la gran igualdad intercontinental <sup>9</sup>. Junto a estos dos principios hoy en día se impone la introducción de otro nuevo que es el de la sustentabilidad. Este nuevo principio supone, sintéticamente, (más tarde se desarrollará

---

<sup>7</sup> CLEMENTE CUBILLAS, E. (1.986).: "La Geografía ante los problemas del Territorio". En: Actas del Seminario sobre las Relaciones entre la Ciencia Geográfica y el Urbanismo. Salamanca. Ed. Varona. p. 22.

<sup>8</sup> CALVO PALACIOS, J.L. (1.985).: "Geografía y Ciencia Regional". Boletín de la A.G.E.. Núm. 3. p. 20.

<sup>9</sup> KUKLINSKI, A. (1.991).: Opus cit. p. 231.

con profusión en el apartado dedicado a los planteamientos teóricos) la introducción en los análisis de evaluación de costes y beneficios de los factores medioambientales <sup>10</sup>.

Por lo que se refiere a los **problemas a resolver**, "la etapa de fuerte crecimiento económico generada en los años 50 y la concepción del desarrollo de las economías occidentales basado en cuatro ideas fundamentales impregnó el diseño de las medidas de política regional:

- La idea de crecimiento económico como el motor más importante del progreso.
- La idea de la industrialización como el proceso fundamental de la transformación estructural.
- La idea de la urbanización como el proceso fundamental del cambio social y el motor principal para la creación de nuevas organizaciones espaciales.
- La idea de las soluciones a gran escala creada por el espíritu de la eficiencia tecnomática" <sup>11</sup>.

En este contexto económico, a pesar de las diferentes políticas practicadas, había dos problemas en los que coincidía:

- La existencia dentro del país de regiones o áreas, generalmente de carácter rural, que permanecían económicamente atrasados.
- El caso, bastante más puntual, de las regiones afectadas por la crisis de algunas actividades mineras o de viejas industrias donde la situación de desempleo y de retroceso socioeconómico era grave y decreciente.

A estos dos problemas, que eran el reflejo de la existencia de desequilibrios regionales, se les unirá más tarde un tercero. Se trataba de las zonas o áreas

---

<sup>10</sup> CEÑA DELGADO, F. (1.993a): "Evaluación socio-económica y ambiental de proyectos de desarrollo". Conferencia pronunciada el día 6-10-93 en la Univ. Euroárabe de Granada dentro del Seminario sobre Desarrollo Rural.

<sup>11</sup> UTRILLA DE LA HOZ, A. (1.991): "Las nuevas estrategias del desarrollo regional". Estudios Territoriales. Núm. 36. p. 79.

congestionadas, referidas generalmente a algunas capitales y centros metropolitanos muy concretos <sup>12</sup>.

Ante estos interrogantes la política regional aparecía como algo necesario porque existían desequilibrios regionales que eran considerados como perjudiciales e inaceptables, a lo que habría que unir el hecho de que el funcionamiento del sistema fallaba a la hora de resolverlos. El objetivo básico de la política regional debería ser, en consecuencia, reducir las disparidades interregionales tratando de impulsar el desarrollo de las áreas atrasadas y, en su caso, la recuperación de las que estuvieran en retroceso.

Desde el punto de vista de los **planteamientos teóricos**, durante la década de los 50 y 60 las aportaciones teóricas fueron numerosas; siguiendo a Cuadrado Roura se pueden agrupar en 4 grandes grupos:

1.- Los modelos regionales de corte neoclásico. Construidos sobre principios bastante simples en los que la variable espacio prácticamente no se toma en consideración. En ellos, las distintas regiones se consideran como unidades de producción agregadas y, supuesta la absoluta movilidad de los factores, se concluye que el sistema de regiones debe tender hacia un equilibrio en términos de renta y empleo como consecuencia del juego del mercado. Las numerosas objeciones que se le hicieron a estos modelos <sup>13</sup> no condujeron a marginarlos. Muchas de éstas críticas fueron incorporadas a la vez que se hacían más complejas las formulaciones neoclásicas.

---

<sup>12</sup> CUADRADO ROURA, J.R. (1.988).: "Políticas regionales: Hacia un nuevo enfoque". Papeles de Economía Española. Núm. 35. p. 69.

<sup>13</sup> Tales como su débil carácter explicativo sobre los distintos tipos de crecimiento regional, el irrealismo de bastante de sus supuestos, el olvido del papel del progreso técnico y su difusión espacial, la no transferencia de los mercados y la escasa consideración de los factores políticos y sociales, entre otros.

2.- Las teorías de la causalidad acumulativa y centro perifería. Las propuestas de Myrdal (1.957) y de Hirschman (1.958) están en el origen de la primera <sup>14</sup>. Se han desarrollado para explicar tanto las relaciones entre países como entre las regiones de un sólo país. Lo que ambos autores sostenían es que, a partir de una determinada desigualdad en las posiciones de partida de las regiones, el mercado libre tiende a favorecer a las que consiguieran una primera ventaja y a perjudicar a las menos desarrolladas, que pierden, en favor de las primeras, su ahorro y una buena parte de su mejor mano de obra. La conclusión conduce a la necesidad de que el Estado intervenga directamente para corregir la situación que por sí sola no tenderá nunca hacia un equilibrio.

Por su parte el modelo centro-periferia tiene también su origen en el análisis de las relaciones entre países o, mejor aún, entre bloques de países. Su aplicación al análisis regional se realizó en los 60 de la mano de geógrafos y economistas como Friedmann, J. (1.966 y 1.972-3), quien subrayó la necesidad de analizar el origen de las desigualdades regionales teniendo en cuenta algunos factores distintos de los estrictamente económicos, como son los de carácter político y social que juegan un papel decisivo en todo el proceso de gestación y consolidación de las relaciones entre el "centro" y la "periferia" <sup>15</sup>.

Uno de los corolarios básicos de todos estos enfoques es que el dualismo espacial no sólo existe sino que tiende a reforzarse de la mano de los mecanismos del mercado.

3.- Interpretaciones de carácter radical. En ellas se incluyen un conjunto de tesis y aportaciones cuya meta común fue negar la posibilidad de que pudieran corregirse los desequilibrios territoriales que se habían producido de no ser a través de cambios

---

<sup>14</sup> MYRDAL, G. (1.957).: Economic Theory and Economic Underdeveloped Regions. Londres. Duckworth. Existe versión en castellano publicada por F.C.E. en 1.959. HIRSCHMAN, A.O. (1.958).: The Strategy of Economic Development. New Haven. Univ. Yale. Existe versión en castellano publicada por F.C.E. en 1.961.

<sup>15</sup> FRIEDMANN, J. (1.966).: Regional development policy. A case study of Venezuela. Cambridge Mass. MIT Press. FRIEDMANN, J. (1.972-3).: "The spatial organization of power in The development of urban systems". Development and Change. Vol. 4. pp. 12-50.

radicales que incluyeran al propio sistema económico capitalista o, cuando menos, algunos de sus elementos esenciales. Su explicación última se vincula a algunos de los principios de la teoría marxista, afirmando que la manifestación territorial del crecimiento no es más que el reflejo de los intereses de clase, de la apropiación de plusvalías a nivel espacial y del apoyo que los gobiernos proporcionan al capital privado. En definitiva, la lógica del sistema lleva al dominio de unas regiones o centros sobre otros.

4.- Por último, nos encontramos con un grupo de propuestas teóricas que centran sus análisis en los resortes o mecanismos de crecimiento regional sin apenas atender a los problemas de las relaciones y las desigualdades interregionales. Pueden incluirse en este apartado los modelos de corte keynesiano o los del multiplicador acelerador regional. Este tipo de modelos de corte keynesiano fueron, sin duda, los que tuvieron mayor difusión durante esta etapa derivándose de ellos, sobre todo, recomendaciones políticas. De este modo el basamento keynesiano proporcionó un soporte teórico y de respetabilidad a muchas de las políticas regionales aplicadas a lo largo de casi dos décadas, haciéndose desde una óptica más pragmática que la que ofrecían bastantes de los modelos antes expuestos <sup>16</sup>.

El conjunto de propuestas concretas y de **instrumentos** de la política regional utilizados hasta finales de los 70 muestran un abanico enorme de posibilidades en función del modelo teórico de partida.

Para los esquemas de tipo neoclásico las soluciones e instrumentos conducen necesariamente a la conveniencia de eliminar cualquier tipo de barrera que impida la movilidad tanto del capital como de la mano de obra. Desde los planteamientos de la causalidad acumulativa se han propuesto el desarrollo de "centros de crecimiento" o "polos". También se justifican a partir de dichos modelos los subsidios al empleo en las áreas atrasadas y los incentivos a la inversión. Por su parte los esquemas neo-keynesianos apoyan las acciones que son favorables a la dinamización de la demanda así como las políticas redistributivas por sus efectos positivos vía consumo e inversión. Por último, las

---

<sup>16</sup> CUADRADO ROURA, J.R. (1.988).: Opus cit. pp. 70-73.

proposiciones de las teorías del desarrollo regional desigual, del centro-periferia y de los otros planteamientos neomarxistas prácticamente no han sido aplicados en el contexto de las economías occidentales. Sus propuestas han ido desde la necesidad del control estatal de los medios de producción, fuerte control de los movimientos del capital internacional, a la necesidad de impulsar el autodesarrollo de la región bajo esquemas que apoyan la necesidad de lograr la progresiva integración (interna) de su economía y la más amplia autonomía política y económica posible.

Los instrumentos más utilizados en la política regional, pese a su multitud, se pueden agrupar en cuatro bloques, según plantean Yuil, D.; Allen, K. y Hull, C.<sup>17</sup>:

- Los incentivos a favor de las regiones que se desean desarrollar.
- Las inversiones en infraestructuras.
- La utilización de empresas propiedad o bajo el control del Estado.
- Los desincentivos y controles aplicados en las regiones o núcleos muy congestionados.

De los cuatro grupos señalados el primero, los incentivos, es el elemento clave no sólo por su peso en el conjunto sino porque servía como mecanismo de atracción y de dinamización de la zona elegida mediante la movilización de la iniciativa privada tanto propia como externa a la región. Dentro de estos incentivos las subvenciones de capital ocuparon en la mayor parte de los países la posición más relevante.

Por lo que respecta al capítulo de las infraestructuras, éstas no fueron la pieza clave de las políticas regionales de los 60 y 70 ni por su cuantía ni por el escaso énfasis que se puso en las acciones de este tipo. El carácter, en general, público de una parte de las infraestructuras físicas hacen que su provisión quede confiada a las decisiones políticas y que, por tanto, las diferencias de dotación no puedan atribuirse al mal funcionamiento del mercado.

---

<sup>17</sup> YUIL, D.; ALLEN, K. y HULL, C. (1.980).: Regional Policy in E.C. The role of regional incentives. London. Croom Helm Ltd. Citado por CUADRADO ROURA, J.R. (1.988).: Opus cit. p. 75.

Las tesis favorables a la utilización de empresas de propiedad estatal o bajo su control como instrumento de la política regional solían partir de la inexistencia o debilidad privada para asumir riesgos de carácter empresarial, por una parte, y del posible poder de arrastre que ejercerían las empresas públicas sobre la economía de la región, por otra. Las teorías sobre la polarización otorgaron el necesario apoyo doctrinal a los beneficios que podía proporcionar su implantación.

El último de los instrumentos reseñados, los desincentivos, tenía como objetivo desviar las nuevas inversiones hacia otras regiones más deprimidas o lograr incluso el desplazamiento hacia éstas últimas de algunas empresas y actividades ya instaladas en las primeras.

De lo expuesto en todo este apartado se puede concluir que los desequilibrios espaciales, que encuentran su origen en el desarrollo económico de esas fechas, se intentaron corregir, fundamentalmente, en base a una estrategia de creación de centros de crecimiento industrial en regiones específicas para así favorecer los efectos difusores del desarrollo. A pesar de la proliferación de instrumentos utilizados por dichas políticas, los incentivos se convierten en la piedra angular de estas teorías. Por último, la política regional de esos años se caracterizó, en general, por una potenciación del ámbito nacional en la planificación del desarrollo territorial, relegando a un segundo plano el ámbito regional y careciendo de una concepción supranacional de los desequilibrios territoriales<sup>18</sup>. No se puede olvidar que las políticas regionales de los años 60 han destinado un volumen de recursos directos e indirectos creciente aunque no muy significativo. Todo ello bajo un cuerpo teórico basado en la economía regional y sustentado en la movilidad de los factores, verdadero "prisma a través del cual se han diseñado las políticas económicas regionales del pasado"<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> UTRILLA DE LA HOZ, A. (1.991):. Opus cit. p. 80.

<sup>19</sup> CAPELLIN, R. (1.988):. "Opciones de política regional en la CEE". Papeles de Economía Española. Núm. 35. p. 16.

### 1.1.3. La Política Regional en la década de los 80. Un cambio necesario.

La crisis industrial de la década de los 70 y las "nuevas condiciones en que desenvuelve la economía obligan al abandono del paradigma dominante. La política regional, como hasta entonces se entendía, va sufriendo una mutación, se pasa de poner el énfasis en la movilidad de los factores a la preocupación por la plena utilización de los recursos propios de cada región.

Desde mediados de los setenta se ha incrementado el número **problemas a resolver** y, sobre todo, de regiones que los padecen. "La crisis económica ha aumentado la magnitud del problema regional al incidir de forma especial en una serie de zonas que no habían presentado anteriormente grandes desequilibrios" <sup>20</sup>. Paralelamente el crecimiento de las grandes ciudades ha tendido a detenerse y las expectativas de congestión se han alejado. Este hecho se manifiesta en España. "A partir de mediados de los años setenta se produjeron cambios importantes en el proceso de urbanización, al descender la tasa de crecimiento de la población urbana y reducirse los flujos migratorios. (...) Son los municipios intermedios (entre 20 y 100.000 habitantes) los que crecen más rápidamente" <sup>21</sup>.

Habría que añadir que el sistema productivo ha hecho aflorar, también, un conjunto de problemas y de cambios muy importantes como los de la reestructuración de algunos sectores industriales o los cambios tecnológicos en curso y las profundas implicaciones que puede conllevar tales como el "fin" de la gran empresa industrial, el crecimiento de la economía sumergida o el creciente papel de los servicios en el sistema productivo.

Frente a este incremento de las desigualdades territoriales la política regional de la década de los 80 entra a vivir su propia crisis. Crisis en la medida en que las

---

<sup>20</sup> UTRILLA DE LA HOZ, A. (1.991):. Opus cit. p. 82.

<sup>21</sup> VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1.984a):. "La política regional en tiempo de crisis. Reflexiones sobre el caso español". Estudios Territoriales. Núm. 15-16. p. 26.

condiciones económicas han exigido unas políticas de ajuste muy duras y de carácter general. (No se puede olvidar el desempleo generalizado generado por la crisis). Crisis porque se ha criticado, desde diversos ángulos, determinadas acciones y planteamientos desarrollados en la etapa anterior. Se propone ahora "la flexibilidad y la cualificación como los nuevos puntos fuertes de referencia de la política regional" proclamándose "el fin del monopolio público provocado por el triple movimiento de desconcentración, descentralización e internacionalización de las economías nacionales. El Estado no actúa como tutor sino como socio" <sup>22</sup>. En última instancia, crisis de presupuesto. "El declive fue bastante intenso -especialmente en 1.980- y lo fue aún más en los años siguientes" <sup>23</sup>. En los mismos términos se expresa Utrilla de la Hoz: "la limitación de recursos destinados al desarrollo regional, que ha caracterizado la actuación de la mayoría de los países de la OCDE, en la presente década (se refiere a la del 80) condiciona igualmente la orientación de la política regional que ha de actuar con una mayor eficacia para abordar problemas más complejos con menores recursos" <sup>24</sup>.

"La consecuencia de todo lo anterior es bastante clara. En general, la política regional tiene ahora menor peso que en la etapa anterior y, en todo caso, se está reorientando de acuerdo con los problemas planteados y en función del nuevo contexto económico" <sup>25</sup>. En efecto, "el objetivo tradicional de las políticas regionales, es decir, la reducción de las desigualdades regionales, tiende a pasar a un segundo plano en favor de un objetivo más global, más macroeconómico. (...) Este cambio de objetivo, contradictorio a corto plazo con el mantenimiento del empleo, parte de la convicción de

---

<sup>22</sup> GAUDEMAR, J-P. de (1.991): "Una dialéctica Norte-Sur en las políticas regionales". En: AA.VV. (1.991): Política Regional en la Década de los 90. Madrid. Servicio de Publicaciones del Ministerio de Economía y Hacienda. p. 77.

<sup>23</sup> ALLEN, K. (1.991): "El futuro de los incentivos de la política regional". En: AA.VV. (1.991): Política Regional en la Europa de los 90. Madrid. Servicio de Publicaciones del Ministerio de Economía y Hacienda. p. 316.

<sup>24</sup> UTRILLA DE LA HOZ, A. (1.991): Opus cit. p. 82.

<sup>25</sup> CUADRADO ROURA, J.R. (1.988): Opus cit. p. 79.

que tal esfuerzo es capaz, a pesar de su alto coste social, de restaurar de manera duradera el equilibrio económico de los territorios nacionales" <sup>26</sup>.

Ello conduce a que las políticas regionales hagan hincapié sobre todo en la capacidad de adaptación de un territorio favoreciendo el desarrollo de las capacidades de crecimiento propias de cada región siempre que esto sea compatible, al mismo tiempo, con el logro de la máxima eficacia en términos de productividad y de competitividad.

Las novedades que desde el punto de vista de los **planteamientos teóricos** y doctrinales nos encontramos en esta etapa son bastante escasas. Sólo es reseñable la recuperación de los modelos y enfoques de corte neoclásico y sobre todo lo que sí debe merecer consideración son los planteamientos del desarrollo endógeno <sup>27</sup>. "El enfoque de desarrollo endógeno no cuenta con un cuerpo de doctrina bien definido y unificado" <sup>28</sup>. Se ha querido caracterizar este paradigma como un modelo de desarrollo autoconcentrado y difuso del crecimiento desde abajo. En esencia se trata de una aproximación al desarrollo regional desde el lado de la oferta.

En dicho modelo se le asigna un papel fundamental a la innovación tecnológica en la medida en que favorece la descentralización y la difusión del crecimiento. La innovación tecnológica está determinando el grado de desarrollo regional por encima de la estructura sectorial del sistema productivo. Otro de los elementos básicos del modelo es la capacitación de la fuerza de trabajo y su grado de adaptabilidad a los nuevos requerimientos de las innovaciones introducidas en los procesos productivos como consecuencia del desarrollo tecnológico. De no menos importancia resulta el papel del sector servicios como motor del desarrollo económico. La orientación de la política regional hacia el sector terciario de la economía ha de cubrir las funciones señaladas para cada etapa y complementarse con el manufacturero según las características económicas

---

<sup>26</sup> GAUDEMAR, J-P de. (1.991): Opus cit. pp. 75-76.

<sup>27</sup> El análisis del desarrollo endógeno se realizará más detenidamente en el capítulo dedicado al **marco teórico**.

<sup>28</sup> CUADRADO ROURA, J.R. (1.988): Opus cit. p. 80.

de cada área sin perjuicio de la especial atención al desarrollo territorial del terciario avanzado. Por último, el análisis del potencial de crecimiento endógeno asigna especial importancia al dinamismo de las empresas, generalmente de tamaño medio y pequeño, en manos de empresarios con capacidad de iniciativa.

Este esquema de pensamiento que tiene, como ya se dijo, como principios rectores la flexibilidad y la recualificación de las regiones para adaptarse a las condiciones del mercado, es el actualmente vigente en los textos y las políticas de corte regional imperantes en la actualidad.

Como era lógico, "el nuevo contexto económico en el que se desarrolla la política regional, hace necesario el replanteamiento de los instrumentos a su servicio para alcanzar más eficazmente sus objetivos" <sup>29</sup>. Este replanteamiento no significa el abandono de todos los anteriores sino que, al contrario, junto a la aparición de nuevas líneas de actuación, "siguen en vigor toda una serie de figuras e instrumentos que ya existían anteriormente, aunque se haya producido una cierta readaptación de los mismos, consecuencia de una creciente desconfianza en la eficacia de los instrumentos más tradicionales de la política regional, en especial los incentivos" <sup>30</sup>.

Por tanto reorientación de las existentes e implantación de nuevas líneas de actuación son las columnas vertebrales de la política regional. Por lo que respecta a los incentivos regionales se ha producido una reducción importante en el volumen de gasto, del mismo modo que se ha reducido su número; dicha aminoración va paralela a la disminución de la confianza en su capacidad de atracción de las inversiones. La razón estriba en que los cambios que se están produciendo hacen que algunos "factores" sean hoy más atractivos para las empresas que deciden localizarse que la simple oferta de ventajas y ayudas crediticias o fiscales. Ello supone la necesidad de que los incentivos que otorguen tengan un carácter selectivo y concentrado geográficamente, a la vez que

---

<sup>29</sup> UTRILLA DE LA HOZ, A. (1.991).: Opus cit. p. 89.

<sup>30</sup> CUADRADO ROURA, J.R. (1.987).: Los desequilibrios regionales y el estado de las Autonomías. Barcelona. Ed. Orbis. pp. 73-75.

suponen "la reducción de la importancia de los instrumentos automáticos, (es decir sistemas con porcentajes de ayudas fijas) y el desarrollo de los sistemas discrecionales (es decir, los que permiten al organismo que los concede fijar las ayudas discrecionalmente "hasta" un máximo establecido) <sup>31</sup>.

Las infraestructuras siguen siendo una condición necesaria pero no suficiente para el desarrollo. Ahora bien, el tipo de infraestructuras que son necesarias o convenientes para el desarrollo no es algo que pueda considerarse estático. En este momento las telecomunicaciones se consideran como un elemento vital para las industrias modernas y para el adecuado desarrollo de los servicios <sup>32</sup>.

Sin embargo la empresa pública no suele figurar, en estos momentos, entre los instrumentos que se utilizan en los programas de desarrollo regional, además de por motivos doctrinales porque son las empresas de tamaño medio las que parecen adaptarse mejor a la realidad económica y a las condiciones técnicas actuales. En la misma situación de crisis se encuentran otros instrumentos como los desincentivos y controles.

Por lo que respecta a las nuevas líneas de actuación, dos destacan con especial intensidad. De un lado, los servicios y el desarrollo regional y, de otro, el impulso y difusión de los cambios tecnológicos. Estos son, en palabras de Gaudemar "los dos mayores retos de la política de ordenación del territorio" <sup>33</sup>. "Los servicios a las empresas y a las familias representan hoy, en Europa, más del 55 % del valor añadido y del empleo del sector (...) lo que parece indiscutible es que la expansión de los servicios a las empresas constituye el signo más importante del crecimiento del sector terciario" <sup>34</sup>.

---

<sup>31</sup> ALLEN, K. (1.991).: Opus cit. p. 317.

<sup>32</sup> Ver: BIEHL, D. (1.988).: "Las infraestructuras y desarrollo regional". Papeles de Economía Española. Núm. 35. pp. 293 y ss.

<sup>33</sup> Ver GAUDEMAR, J-P. de. (1.988).: "Les deux défis majeurs de la politique d'aménagement du territoire: la crise et l'Europe". Univ. de Bordeaux I. Mimeo.

<sup>34</sup> CUADRADO ROURA, J.R. (1.988).: Opus cit. p. 86.

Una política de servicios puede plantearse al menos tres objetivos:

- Utilizar el papel dinámico de los servicios en el desarrollo de las regiones periféricas y en las zonas urbanas de tamaño medio y pequeño.
- Activar la creación de empleos dentro del llamado "terciario avanzado".
- Desarrollar una cierta centralización y racionalización de servicios dentro de la propia región.

El otro gran reto es el impulso y difusión de los cambios tecnológicos. En este contexto la accesibilidad y la receptibilidad aparecen como dos condiciones clave para que una región tenga más o menos "posibilidades de acceso" a las innovaciones tecnológicas a través de sus principales agentes, en particular, de los empresarios. En definitiva, "en el futuro la información, asesoramiento y estímulo serán una triada clave de la política regional" <sup>35</sup>.

Concluyendo, podemos señalar que las políticas regionales que se desarrollan actualmente, defendidas desde organismos internacionales y por muchos de los autores consultados como el caso de Vázquez Barquero, "han de acompañar a los procesos y transformaciones en curso favoreciendo su dinámica y resolviendo las disfunciones que se producen en el ajuste del modelo regional. Ir contra ellos manteniendo filosofías irreales como la del trasvase de recursos de las regiones ricas a las regiones pobres, además de ser ineficaz sería inviable, ya que la propia dinámica de los procesos se impondrá frente a las pretensiones de los políticos" <sup>36</sup>. No se puede hacer una defensa más contundente de la flexibilidad y adecuación a las necesidades de la dinámica del mercado.

---

<sup>35</sup> ALLEN, K. (1.991): Opus cit. p. 319.

<sup>36</sup> VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1.984): Opus cit. pp. 31-32.

1.2.- La Política Regional Comunitaria. De su inexistencia a su reforma en 1.988.

1.2.1.- La articulación jurídica de la Política Regional Comunitaria: De una ausencia a "motor" de la Unión Europea.

La Política Regional Comunitaria (desde ahora PRC) había sido postergada durante la firma del Tratado de Roma. Su desarrollo fue progresivo hasta llegar a uno de sus puntos culminantes con la creación del FEDER en 1.975; el otro vendrá de la mano de la reforma de los Fondos Estructurales en 1.988. En el devenir de este largo camino (30 años) tanto las decisiones del Consejo como los denominados "actos atípicos" son los instrumentos básicos en la configuración de dicha política. Con la firma del Acta Única la PRC adquiere carta de naturaleza al máximo nivel jurídico, configurándose como "motor" de la Unión Europea a través de la Cohesión Económica y Social.

1.2.1.1.- La no inclusión en el Tratado de Roma. Razones.

Que la PRC había sido olvidada en el Tratado de Roma no debe llevarnos a pensar que no encontremos referencias a ella en el mencionado Tratado. En efecto, podemos afirmar que "el Tratado mencionaba el interés general por reducir las diferencias regionales y el art. 130 se refiere, expresamente, a la necesidad de ofrecer préstamos que "desarrollen las regiones más atrasadas" <sup>37</sup>. Ahora bien, el hecho de que se mencione no significa "que se realizara una política de importantes inversiones" <sup>38</sup>. A lo que se añadiría que "los poderes o medios de acción necesarios para la consecución de este objetivo no habían sido previstos. Y ello porque, de una parte, las referencias existentes

---

<sup>37</sup> CAMAGNI, R. y OTROS. (1.991).: "Las políticas regionales de la Comunidad Europea: Pasado y Futuro". Estudios Territoriales. Núm. 35. p. 27.

<sup>38</sup> MARTÍN LÓPEZ, M. (1.987).: "Los instrumentos financieros con finalidad regional de las Comunidades Europeas: incidencia en Andalucía". Boletín Económico de Andalucía. Núm. 8. p. 45.

en el Tratado Constitutivo eran tangentes <sup>39</sup> a la política regional en el sentido de que no se enfocaba la cuestión regional de forma directa, con ánimo de aportar una solución global, sino que más bien se hacía mención a ella como uno de los aspectos menores. De otra parte, tendríamos la demostración práctica de actuación regional surgida en la CE a partir de 1.975: observamos que los principales medios a través de los cuales la Comunidad emprende actividades de finalidad regional directa no son precisamente aquéllos que el Tratado proporcionaba "y concluye" en ningún caso se puede mantener que el Tratado tuviera, al elaborarse, una clara intención de afrontar la problemática regional, al menos tal y como comenzará a hacerlo posteriormente" <sup>40</sup>.

Dicho de otro modo, los Tratados Constitutivos estaban imbuidos de una filosofía de acción en términos negativos. Es decir "los Tratados prestan mayor atención a la prevención de los abusos de la competencia y de los mecanismos de mercado que a la provisión de una estructura de intervención conjunta que pueda alcanzar lo que el mercado por sí mismo es incapaz de corregir" <sup>41</sup>.

---

<sup>39</sup> Las referencias existentes en el Tratado fundacional eran:

1. Una serie de artículos haciendo referencia a las políticas agrícola, social y de transportes, y que implícitamente reflejan, en alguna medida, una cierta preocupación regional: arts. 39.2.a; 42.a; 49.d y 75.3.
2. Otra serie de artículos que tienen una preocupación regional más clara en determinados casos particulares: arts. 80.2; 82; 93.2.c; 92.3.a y 92.3.c.
3. Una serie de referencias de distinto cariz: Preámbulo; Ar. 2; Protocolo relativo a Italia.
4. Lo establecido en el Tratado en relación al BEI: Título IV de la Tercera Parte, Arts. 129 y 130.

VANHOVE, N. L. Y KLAASSEN, H. (1.986): Regional Policy: en European Approach. London. Ed. Avebury. Citado por: VALLE GÁLVEZ, A. La articulación jurídica de la Política Regional Comunitaria: el caso de los Programas Integrados Mediterráneos. (P.I.M.). Granada. Servicio de Publicaciones de la Univ. de Granada. p. 18.

<sup>40</sup> VALLE GÁLVEZ, A. (1.990): La articulación jurídica de la Política Regional Comunitaria: El caso de los Programas Integrados Mediterráneos. (P.I.M.). Granada. Servicio de Publicaciones de la Univ. de Granada. p. 17-8.

<sup>41</sup> HOLLAND, S. (1.981): El Mercado Incomún. Madrid. Ed. H. Blume. p. 20.

Las razones que explican este "olvido" son de diversa índole, aunque existe cierto consenso en señalar las motivaciones de filosofía económica como las más importantes.

En primer lugar no conviene olvidar que "en la Comunidad de los Seis, sólo Italia le daba importancia a este desarrollo regional en relación con el enorme desequilibrio existente en su territorio" <sup>42</sup> <sup>43</sup>. Ello significaba que desde un punto de vista político en la Comunidad nacida en 1.957 no existía necesidad de abordar un problema que sólo tenía incidencia en uno de los países firmantes. De hecho cuando la Comunidad se amplíe, y el problema se extienda, la respuesta será diferente.

En segundo lugar, la política regional va a ser concebida por Italia y posteriormente por el Reino Unido como "una fórmula de contrarrestar las "pérdidas" que para el erario británico suponían los gastos de la PAC" <sup>44</sup>.

En tercer lugar, y sin lugar a dudas la razón más importante, habría que señalar la filosofía económica. "Sus creadores se inspiraron, en la práctica, en una ideología predominante, a la vez económica y política. Se trataba en lo fundamental de la teoría del capitalismo liberal" <sup>45</sup>. En efecto, "a lo largo del Tratado de Roma subyace como elemento inspirador la fe en las virtudes del mercado. La salvaguardia de los mecanismos de la competencia en el máximo grado de pureza posible adquirió en el Tratado Constitutivo de la CEE una gran importancia desde el punto de vista económico y político" <sup>46</sup>. Por ese motivo la adopción de la PRC hubiera supuesto el reconocimiento implícito de que el mercado, por sí sólo, era incapaz de corregir los desequilibrios

---

<sup>42</sup> No se olvide que el alto peso del sector agrícola de baja productividad existente en Italia sólo recibió una parte relativamente pequeña del presupuesto de la CE. Durante 1.954-72 recibió menos del 60 % del nivel francés de ayudas per cápita a la agricultura, y sólo el 33 % de la destinada a los Países Bajos.

<sup>43</sup> CAMAGNI, R. Y OTROS. (1.991):. Opus cit. p. 27.

<sup>44</sup> CAMAGNI, R. y OTROS. (1.991):. Opus cit. p. 28.

<sup>45</sup> HOLLAND, S. (1.981):. Opus cit. p. 19.

<sup>46</sup> LAZADO ARAUJO, L. y MOLINA IBÁÑEZ, M. (1.986):. El espacio en la Comunidad Económica Europea. La política regional. Madrid. Ed. Trivium. p. 130.

regionales. En definitiva, de lo que se trató fue de "montar una linde geográfica del capitalismo con el socialismo real, un escaparate de las virtudes del sistema de economía de mercado y de la ley de la oferta y la demanda" <sup>47</sup>.

1.2.1.2. La importancia de las decisiones del Consejo y de los actos atípicos en la configuración de la PRC.

El hecho de que resaltemos estos dos aspectos, aunque sólo sea de forma muy breve, encuentra su motivación en la necesidad de recalcar, de un lado, la falta de carácter comunitario de esta política, por lo menos hasta la reforma de 1.988 como lo pone de manifiesto el hecho de que "las desigualdades y sus definiciones se han ajustado siempre a las realidades nacionales y subnacionales mediante diálogos políticos de larga proyección. No en vano, los criterios técnicos para la definición se han seleccionado siempre (se refiere a la década de los 60-70) para producir resultados territoriales predeterminados políticamente" <sup>48</sup>. De otro, cómo el recurso a estos actos atípicos, que posteriormente toman carta de naturaleza "jurídica" aportando algunos principios básicos de actuación de la PRC, es una prueba evidente del "olvido" de la Comunidad en la implementación jurídica de dicha política en los Tratados Constitutivos. "Principios teóricos de actuación que se consolidarán como derecho comunitario derivado a través de Reglamentos y como derecho originario con el Acta Única" <sup>49</sup>.

Que existe una íntima relación entre la política que analizamos y la vida de la CEE y que se ha reflejado directa y fielmente en su concepción y articulación jurídica los principales acontecimientos ocurridos en el seno de la CE conforme éstos se iban produciendo y que cualquier alteración mínimamente importante en el plano jurídico de

---

<sup>47</sup> LAZADO ARAUJO, L. (1.988): "EL FEDER y la política regional Comunitaria". Papeles de Economía Española. Núm. 35. p. 37.

<sup>48</sup> ALONSO, W. (1.991): "Cuestiones regionales e integración europea". En: AA.VV. (1.991): Política Regional en la Europa de los 90. Madrid. Servicio de Publicaciones del Ministerio de Economía y Hacienda. pp. 240-241.

<sup>49</sup> VALLE GÁLVEZ, A. (1.990): Opus cit. p. 36-37.

la CEE ha necesitado, inexcusablemente, la luz verde de, al menos, una reunión del Consejo Europeo, es fácilmente demostrable con el simple análisis de varios ejemplos. Primero: existe una relación directa entre la primera ampliación, crisis económica de los años 70 y creación del FEDER previo placet político de la "Cumbre" de París de diciembre de 1.972. Segundo: Problema presupuestario, segunda ampliación e instauración de las bases de una nueva PRC mediante la reforma del Reglamento del FEDER en 1.984. Con anterioridad el Consejo Europeo de Bruselas de 5-6 de diciembre de 1.977 dió luz verde al instrumento más importante de la reforma del FEDER de 1.979, la "sección fuera de cuota". Tercero: la tercera ampliación, el lanzamiento de los P.I.M., la adopción del Acta Única Europea y la consiguiente reforma de los Fondos Estructurales. Reforma que ve la luz verde en el Consejo Europeo de los días 11 y 12 de febrero de 1.988 <sup>50</sup>.

Con respecto al segundo de los aspectos, el de los actos atípicos <sup>51</sup>, poner como ejemplo la Resolución del Consejo de febrero de 1.979 relativa a las orientaciones de la PRC. Dicha Resolución consta de tres puntos que contienen a su vez otros tantos principios <sup>52</sup>. Pues bien, éstos quedan integrados en la reforma del FEDER de 1.984 a través del Reglamento (CEE) 1.784/84 del Consejo de 19-6-1.984 en su primer Título (Sobre la coordinación de las políticas regionales). En definitiva, los principios que

---

<sup>50</sup> Piénsese que el Consejo Europeo alcanza el máximo nivel jurídico como "institución comunitaria" sólo a partir de 1.987 con la adopción del Acta Única Europea. En su art. 2 se establece que "el Consejo Europeo estará compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados Miembros, así como por el Presidente de la Comisión de las Comunidades Europeas. Estarán asistidos por los Ministros de Asuntos Exteriores y por un miembro de la Comisión. El Consejo Europeo se reunirá al menos dos veces al año".

<sup>51</sup> "Entendidos como aquellos actos adoptados por los órganos comunitarios en ejercicio de competencias que los Tratados les atribuyen, ya sea explícitamente, aunque sin prescribir la forma de ejercicio de la competencia, ya implícitamente" (Diez de Velasco Vallejo, M. 1.988). DIEZ DE VELASCO VALLEJO, M. (Dir). (1.988). Instituciones de Derecho Internacional Público. Las Organizaciones Internacionales. Madrid. Tecnos. 6ª Edición. T. II. p. 366.

<sup>52</sup> Dichos principios son:

1. La concepción de la PRC como parte integrante de las políticas económicas de la Comunidad y de los Estados Miembros.
2. El principio de que las principales políticas de la Comunidad tienen implicaciones regionales.
3. La necesidad de coordinar las políticas regionales nacionales y la PRC.

habían conducido la política regional de la Comunidad desde 1.979 a 1.984, adquieren, con esta reforma de 1.984, carta de naturaleza en el Derecho Comunitario Derivado.

#### 1.2.1.3. La Cohesión Económica y Social como valoración global de la PRC.

La importancia que el Acta Única Europea tiene con respecto a la política regional es crucial. Bajo, el Título "Cohesión Económica y Social" se incorporan cinco nuevos artículos en los que se hacen referencias expresas y explícitas a la problemática regional, y que pasaron a añadirse al Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea.

Las aportaciones que estos cinco artículos incorporan son las siguientes:

a) Existe un reconocimiento expreso de las diferencias regionales y sobre todo la necesidad de su reducción. Ello significa que se asume dicha misión como un objetivo comunitario de carácter general. En su art. 2 el Tratado de Roma establece: "la Comunidad tendrá por misión promover (...) un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, una expansión continua y equilibrada". El artículo 130.A añade ahora: "A fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada en reforzar su cohesión económica y social". Y continúa el segundo párrafo de ese mismo artículo: "la Comunidad se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas".

En definitiva, ese "desarrollo armonioso" del conjunto de la hoy Unión Europea se debe realizar a través de la consecución de la reducción de las diferencias regionales. Es, entendemos, una clara profundización, a todos los niveles, de la Política Regional Comunitaria. ¿Pero por qué en este momento?. Más tarde retomaremos esta pregunta.

b) Se reconoce expresamente al FEDER, señalándose un objetivo más definido. El art. 130.C establece que éste "está destinado a contribuir a la corrección de los principales desequilibrios regionales mediante una participación en el desarrollo y en el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas y en la reconversión de las regiones industriales en decadencia". Pero además del FEDER el nuevo título establece otros componentes o instrumentos en la consecución de la cohesión económica y social, tales como la coordinación de los Fondos Estructurales y de otros instrumentos financieros comunitarios <sup>53</sup>, el mercado interior y la aplicación de las políticas comunes <sup>54</sup> y la coordinación de las políticas económicas de los países miembros (Art. 130.B.) <sup>55</sup>.

Pero realizada esta pequeña reflexión en términos jurídicos, retomemos aquella pregunta que dejamos en el aire. ¿Por qué se produce ahora esta profundización, que no simple modificación nominal, en el desarrollo de la política regional comunitaria?. Dos son, entendemos, las explicaciones: la puesta en marcha del mercado único junto a la incapacidad del mercado para resolver los problemas regionales, de un lado, y, de otro, la ampliación hacia el Sur <sup>56</sup> de la Comunidad. Analicemos cada una de ellas.

Por lo que a la primera respecta, conviene recordar que "con el Acta Única, la Comunidad se ha fijado dos objetivos muy unidos entre sí: la realización efectiva del mercado único y, al mismo tiempo, el fortalecimiento de la cohesión económica y social". (Landáburu, E. 1.988) <sup>57</sup>. En efecto, "ambos son objetivos biunívocos: de un lado, la

---

<sup>53</sup> "La Comunidad apoyará asimismo dicha consecución a través de la actuación que realizará mediante los Fondos de carácter estructural, del Banco Europeo de Inversiones y de los demás instrumentos financieros existentes".

<sup>54</sup> "Al formular y desarrollar las políticas y las acciones de la Comunidad y al desarrollar el mercado interior se tendrán en cuenta los objetivos enunciados en el art. 130 A. participando en su consecución".

<sup>55</sup> "Los Estados miembros conducirán su política económica y la coordinación con miras a alcanzar también los objetivos enunciados en el art. 130. A."

<sup>56</sup> Utilizamos este término no sólo en su sentido literal, de localización geográfica, sino también en una acepción más amplia y figurada en tanto que sinónimo de menor nivel de desarrollo en relación con el Norte.

<sup>57</sup> LANDÁBURU, E. (1.988).: "La política regional de la Comunidad". Papeles de Economía Española. Núm. 35. p. 8.

experiencia de los años 60 nos enseña que las diferencias socioeconómicas interregionales no podrán reducirse, sino es en el marco de un crecimiento general alentado por el mercado ampliado; de otro, está claro que de mantenerse o empeorar las disparidades además de marchar en sentido contrario a los presupuestos ideológicos de la Comunidad, se mantiene viva una fuente de tensiones sociopolíticas" <sup>58</sup>. Estas palabras, en boca de quien en esos años era Director General de Política Regional de la Comisión de la CEE, son esclarecedoras del porqué de la necesidad de esa cohesión. De un lado, la tremenda confianza en el papel difusor del crecimiento económico y su poder equilibrador y de otro la necesidad de reducir las tensiones sociopolíticas para la construcción europea. "La Comunidad ha decidido claramente que no podemos analizar 1.992 simplemente en términos de fuerzas de mercado con el peligro de que los beneficios del Mercado Único se encaminen predominantemente a las ya más prósperas regiones, dejando aún más atrás a las regiones comunitarias más pobres. Esto es (...) un compromiso político" <sup>59</sup>. Esta opinión la compartimos y no nos produciría cierta extrañeza si no fuese porque quien la realiza era, en esos momentos, el Comisario para la Política Regional de la CEE. En términos parecidos se expresan Lázaro Araujo, L. y Molina Ibáñez, M. "lo realmente significativo de la adopción de la política regional comunitaria es que reconoce implícitamente que el mercado por sí sólo, es incapaz de corregir lo desequilibrios regionales" <sup>60</sup>.

En definitiva, la "idea teórica más importante que subyacía en la política regional y sus mecanismos de intervención era que el movimiento hacia una mayor integración entre las diferentes economías regionales, aunque era beneficioso en su conjunto, tendería

---

<sup>58</sup> LANDÁBURU, E. (1.991).: "La política regional comunitaria de los próximos años" En: AA.VV. (1.991).: Política Regional en la Europa de los 90. Madrid. Servicio de Publicaciones del Ministerio de Economía y Hacienda. p. 190.

<sup>59</sup> MILLÁN, B. (1.991).: "Lección inaugural del Congreso sobre Política Regional en la Europa de los 90". En: AA.VV. (1.991).: Política Regional en la Europa de los 90. Madrid. Servicio de Publicaciones del Ministerio de Economía y Hacienda. p. 21.

<sup>60</sup> LAZADO ARAUJO, L. y MOLINA IBÁÑEZ, M. (1.986).:Opus cit. p. 130.

inevitablemente a ensanchar las desigualdades interregionales dentro de la Comunidad"<sup>61</sup>. Casi todos los autores coinciden en esta apreciación<sup>62</sup>.

La constatación del consenso que existe al respecto nos lleva a concluir que en el contexto del Mercado Único y del 92, calificado como "la campaña de marketing con más éxito de esta década"<sup>63</sup>, "la política regional que se instrumenta mediante las políticas estructurales, lejos de ser una concesión de las regiones más prósperas de la Comunidad en favor de las regiones con problemas, es una política que añade elementos de eficacia y estabilidad a la política económica comunitaria como condición indispensable para que Europa sea viable a medio y largo plazo"<sup>64</sup>.

Por lo que a la segunda se refiere, no se puede olvidar que la Comunidad había sufrido varias ampliaciones, lo que había supuesto su expansión hacia el Sur y por tanto el incremento de las desigualdades internas y una profundización de las diferencias Norte-Sur. Ello supone un cierto reequilibrio, una variación de las relaciones de poder dentro de la Comunidad. En este contexto la Cohesión Económica y Social tendría una gran vocación hacia los países del Sur de la Comunidad como compensación por la

---

<sup>61</sup> CAMAGNI, R. y OTROS (1.991): Opus cit. p. 41.

<sup>62</sup> Ver: ILLESCAS ORTIZ, R. (1.987): "Construcción del mercado interior comunitario e incentivos económicos en regiones menos favorecidas". Revista de Estudios Regionales. Núm. 19. pp. 43-57.

LANDÁBURU, E. (1.991b): "Mercado Único y las Políticas Regionales Comunitarias en España". Información Comercial Española. Núm. 690. pp. 63-77.

"No es irrealista pensar en una situación en la que las regiones prósperas se beneficiarían comparativamente más que las regiones débiles del mayor crecimiento esperado, lo que supondría acentuar las disparidades regionales". P. 64.

<sup>63</sup> KAY, J. (1.991): "Efectos económicos del Mercado Único". En: AA.VV. (1.991): Política Regional en la Europa de los 90. Madrid. Servicio de Publicaciones del Ministerio de Economía y Hacienda. p. 129.

<sup>64</sup> ZARAGOZA, J.A. (1.991): "Luces y Sombras de la Política Regional de la CEE". En: AA.VV. Política Regional en la Europa de los 90. Madrid. Servicio de Publicaciones del Ministerio de Economía y Hacienda. p. 218.

consecución del mercado interior<sup>65</sup>. Dicho de otro modo, se concibe, indisolublemente, como compensación y necesidad para la constitución del Mercado Único y por tanto la propia Unión Europea.

### 1.2.2.- El FEDER: piedra angular de la PRC.

Lo que nos proponemos en este apartado es realizar un breve recorrido por la existencia de este organismo, para centrarnos, posteriormente y con mayor detalle, en la situación actual de la Política Regional.

**Las primeras iniciativas** en materia regional las podemos rastrear en el año 1.959 con la creación del denominado Comité Marjolín que tenía como objeto el estudio de la casuística de los problemas regionales. Un año después se propuso al Parlamento Europeo la creación de un Comité consultivo de desarrollo regional y la elaboración de un programa director de ordenación del territorio, dicha propuesta está contenida en el denominado Informe Hotte. La creación a finales de los 60 (1.968) de la Dirección General de Política Regional y posteriormente la presentación al Consejo de la primera propuesta de actuación en este terreno, marcan un primer jalón en la puesta en marcha de la PRC.

La primera ampliación de la Comunidad con la inclusión de Reino Unido, Irlanda y Dinamarca desencadenará el nacimiento del FEDER el 31 de diciembre de 1.973. Hecho que viene de la mano de la decisión tomada en el marco del Consejo de Europa por los Jefes de Estado y de Gobierno de octubre de 1.972, en el que, además de firmar los acuerdos de la primera ampliación, suscriben que debe concederse una gran importancia a la corrección de los desequilibrios estructurales y regionales existentes que pudieran afectar a la consecución de la Unión Económica. Se ponía en marcha el

---

<sup>65</sup> Ver: JACQUE, J.P. (1.986).: "L'Acte Unique Européenne". Revue Trimestrielle de Droit Européen. Núm. 4. pp. 576-612.

RUYT, J. de. (1.989).: L'Acte Unique Européenne. ULB-IEE.

desarrollo de la Política Regional Comunitaria, al menos su reconocimiento explícita y jurídicamente.

En este mismo contexto, y como paso previo para la puesta en funcionamiento de dicha política, era necesario un análisis oficial sobre las desigualdades regionales en el seno de la Comunidad de los nueve. Éste fue realizado por la Comisión de las Comunidades Europeas en 1.973, conocido como Informe Tompson (nombre del primer Comisario de Política Regional, de nacionalidad británica), y lleva por título Los Problemas Regionales de la Comunidad Ampliada <sup>66</sup>.

Como ya se ha reseñado con profusión, la creación del FEDER no se puede explicar por el "descubrimiento" de los problemas regionales por parte de la Comisión sino como producto de una necesidad de clara significación política <sup>67</sup>. Pero además son estos mismos motivos los que nos permiten explicar la propia configuración de esta política y de su herramienta básica: el FEDER, especialmente durante **sus primeros pasos (1.975-1.979)**.

El Fondo <sup>68</sup> debería corregir los principales desequilibrios regionales especialmente los resultantes de la preponderancia de la agricultura, del cambio industrial y del desarrollo estructural. Desde el principio queda clara una doble dimensión de estos recursos: el agrícola y el industrial. Este diseño es tal que permite (al Reino Unido)

---

<sup>66</sup> En dicho informe y en su resumen final se pone de manifiesto que existen dos tipos de regiones con problemas en el seno de la misma:

- Por un lado aquellas regiones situadas en la periferia de la Comunidad y que poseen problemas agrícolas. Estas regiones presentan un fuerte subempleo estructural, una renta per cápita relativamente baja y una elevada dependencia del empleo agrícola.

- Por otro, las áreas sometidas a reconversión industrial que suelen coincidir con zonas donde se ha dado una fuerte dependencia del empleo en industrias que van quedando obsoletas.

<sup>67</sup> Piénsese que con la ampliación no sólo se produce un salto cuantitativo en la desigualdades regionales sino también cualitativo desde el momento en el que todo un Estado miembro como Irlanda, y no sólo algunas de sus regiones, podía incluirse en esa categoría de región deprimida.

<sup>68</sup> Ve la luz en el Reglamento de 18 de marzo de 1.975.

resarcirse de una parte de sus aportaciones al presupuesto comunitario" <sup>69</sup>. Esta falta de coherencia en los planteamientos del FEDER pone de manifiesto la falta de carácter "comunitario" de estos fondos.

Esta ausencia no sólo se observa en el escaso presupuesto finalmente asignado (menos del 50 % del propuesto por la Comisión) sino que un año después de su aprobación en diciembre de 1.974, durante la reunión del Consejo de Europa en París, "se demostró que era imposible unificar los criterios de la Comunidad para designar las regiones específicas que deberían ser objeto de ayuda" <sup>70</sup>. En este fracaso tuvo mucho que ver tanto las luchas de poder dentro de la Comunidad como el nacionalismo por parte de los Estados miembros.

Los puntos esenciales que jalonan esta primera etapa del Fondo pueden concretarse en :

- La misión que le asignan será no sólo resolver los problemas regionales de la Comunidad en su doble vertiente de regiones agrícolas e industriales, sino que también sus fondos deberían subvenir en favor del desarrollo económico general.
- Se concibió como instrumento de apoyo a las políticas regionales de los Estados miembros, siendo obligatorio que hubiese una aportación del Estado miembro en la financiación de los proyectos. Es decir se basa en el principio de adicionalidad, cifrada, normalmente, en un 50 % de la ayuda nacional al proyecto en cuestión.
- El sistema de distribución de los fondos, que más tarde será modificado, se basaba en la asignación a cada país de una cuota prefijada por el propio Reglamento del FEDER y con cargo a la cual se establecían las ayudas. Este sistema propiciaba no sólo las tensiones en la asignación de estas cuotas sino también que estos fondos no se utilizaran únicamente para el desarrollo regional.

---

<sup>69</sup> LAZADO ARAUJO, L. (1.988): Opus cit. p. 38.

<sup>70</sup> CAMAGNI, R. y OTROS. (1.991): Opus cit. p. 29.

- Las inversiones se centraron, fundamentalmente, en la financiación de infraestructuras y en la inversión en empresas directamente productivas además de otras actividades como la realización de estudios.

**La segunda etapa** del Fondo se inicia con la reforma que se produce en febrero de 1.979 a través del Reglamento 214/79. Reforma que significa para Lázaro Araujo "el pequeño gran salto hacia adelante" que marca el nacimiento de la Política Regional Comunitaria propiamente dicha <sup>71</sup>.

El hecho de que se hable de este cambio fundamentalmente estriba en que frente a una política comunitaria claramente subsidiada a los intereses nacionales, para el futuro lo que se pretende es dotar a la Comunidad de un cierto grado de autonomía que le permita llevar a cabo propuestas propias en coordinación con los países miembros. Es decir, significaba asumir que los desequilibrios regionales pasan de ser problemas nacionales a ser problemas comunitarios.

Las modificaciones que se introducen afectan tanto a los principios y orientaciones como a la práctica de funcionamiento del Fondo.

Desde el punto de vista de las orientaciones se pueden resumir en cuatro:

- La política regional pasa a formar parte de las políticas económicas de la CE y de los Estados que la componen.
- Se reconoce la necesidad de un marco comunitario de referencia para el análisis, concepción y evaluación de la política regional.
- Se admite que las políticas sectoriales deben contemplar los impactos regionales que puedan tener.

---

<sup>71</sup> "En 1.975 se había creado el FEDER, pero la Política Regional Comunitaria propiamente dicha no nació hasta 1.979". LAZADO ARAUJO, L. (1.988).: Opus cit. p. 39. A dicho autor seguimos en nuestra exposición.

- Se recalca como indispensable la coordinación de las políticas regionales nacionales entre sí y con la CE en el marco de las propuestas de desarrollo regional.

Desde el punto de vista práctico algunas de las modificaciones fueron muy importantes:

- Para poder disponer de un marco de referencia común se estableció que la Comisión elaborara periódicamente informes sobre la situación y evaluación socioeconómica de las regiones de la Comunidad.

- Por parte del Consejo se aprobaron varias acciones comunitarias específicas conocidas como "acciones fuera de cuota" que tenían como finalidad compensar algunos de los efectos negativos de las políticas sectoriales puestas en marcha por la Comunidad.

- Se aprobaron nuevas y estrictas normas sobre los regímenes de ayudas con finalidad regional, estableciéndose cuatro grupos de regiones, pudiendo alcanzar éstas hasta el 75 %.

- Pero la novedad más significativa fue la modificación del método de distribución de los recursos financieros. A partir de este momento y hasta 1.984 los recursos del FEDER quedan divididos en dos secciones. La primera, que suponía el 95 % de la dotación total, se encontraba sometida al sistema anterior de distribución por cuotas mientras que la otra, con el 5 % restante, se la denomina como "fuera de cuota". Dicha asignación queda fuera de ese sistema de reparto por cuotas y se destinará, por la Comunidad, para desarrollar sus propias acciones y programas comunitarios.

La reforma se produjo a través del Reglamento 1.787/84, que entrará en vigor el 1 de Enero de 1.985 y fue concebida para tener en cuenta la creciente escalada de los

problemas regionales sobre todo asociados a la reconversión industrial, abre una **tercera etapa** en el discurrir del Fondo.

Las modificaciones han venido de la mano del sistema de asignación por países de los recursos del FEDER ya que desde el punto de vista de los principios el Reglamento de 1.984 recoge los ya instaurados en 1.979. Además, las modificaciones en cuanto a la forma de reparto y la introducción de los Programas Comunitarios como novedad, suponen, para algunos autores, una profundización y afianzamiento de las orientaciones iniciadas en 1.979.

En cuanto a la asignación presupuestaria, ya no existen dos secciones ni cuotas, sino lo que se denomina "escalada indicativa". Es decir, se sustituyen las cuotas por "horquillas". Ello significa que cada Estado miembro tiene asignado su límite inferior y otro superior. El menor de ellos es la asignación mínima que el FEDER garantiza mientras que las diferencias entre el límite inferior y superior el FEDER las concede en función de que la ampliación de las ayudas satisfagan la prioridad y criterios establecidos por la Comunidad. De esta forma los 5 puntos porcentuales de la antigua sección "fuera de cuota" disponibles por las autoridades comunitarias para aplicar sus iniciativas se ven ampliados hasta 11 puntos.

Por lo que respecta a la puesta en marcha de los Programas Comunitarios de desarrollo regional no son ni más ni menos que las antiguas "acciones fuera de cuota" reforzadas notablemente en los sentidos financiero e industrial.

Podemos concluir que la política del FEDER, que es casi tanto como decir la PRC, antes de la importantísima reforma de 1.988 en el marco de la reforma de los Fondos Estructurales (todo el epígrafe siguiente se consagra a ella), ha venido marcada tanto por su escaso desarrollo, su carácter subsidiario y fuertemente dependiente de las oscilaciones y presiones políticas de los diferentes Estados miembros lo que le ha privado de un necesario carácter comunitario y cuyas modificaciones más importantes en el discurrir del tiempo han sido, fundamentalmente, en el sistema de reparto de los recursos de este organismo.

1.3.- La PRC a partir de 1.988: la reforma de los Fondos Estructurales de 1.988 y su actualización en 1.993.

1.3.1.- Las desigualdades se incrementan: la crisis regional.

El final de la década de los 80 marca "un punto de inflexión en cuanto al relanzamiento de la política regional" <sup>72</sup>. "Lo que ha cambiado no es la necesidad de la política regional sino su funcionalidad y justificación en el contexto de la política económica, así como la localización dentro de la escala burocrática-administrativa" <sup>73</sup>.

En efecto, si se hace un balance de las políticas estructurales comunitarias hasta la reforma del 88, "los datos estadísticos demuestran que, en general, los progresos realizados son bastante insatisfactorios y que por ejemplo en 1.987, las disparidades entre los Estados miembros en materia de renta y productividad (...) son equiparables a los registrados al comienzo de los años setenta". Y continúa diciendo "las disparidades medidas a escala regional son aún mayores que las registradas a nivel nacional. En 1.989 las diez regiones mejor situadas tenían una renta per cápita más de tres veces superior a las de las diez regiones peor situadas. La productividad ha seguido un camino similar" <sup>74</sup>. Que ese reconocimiento se produzca por boca de la que en ese momento era

---

<sup>72</sup> SOLCHAGA CATALÁN, C. (1.991).: "Discurso inaugural" en el Congreso sobre Política Regional en la Europa de los 90. En: AA. VV. (1.991).: Política Regional en la Europa de los 90. Madrid. Servicio de Publicaciones del Ministerio de Economía y Hacienda. p. 14. Según el Ministro español, en aquellos momentos, los factores que explican ese relanzamiento son tres:

- Un cambio en la coyuntura económica internacional con una tasa considerablemente más alta de crecimiento.
- La ampliación de la CEE como consecuencia del ingreso de España y Portugal.
- La reforma del Tratado de Roma, mediante la aprobación del Acta Única Europea.

<sup>73</sup> CURBELO RANERO, J.L. (1.987).: "Regiones subdesarrolladas y planificación del desarrollo regional: algunos comentarios". Boletín Económico de Andalucía. Núm. 8. p. 65.

<sup>74</sup> COBO, R. (1.992).: "Las políticas estructurales comunitarias: balance y perspectivas". Boletín Económico del I.C.E.. Núm. 2.323. p. 1.449.

subdirectora de la Subdirección General de Administración y Gestión del FEDER y utilizando datos de un informe de la propia Unión Europea (Políticas Estructurales Comunitarias. Balance y Perspectivas) es bastante elocuente de un problema que no sólo no se había conseguido paliar en el seno de la Comunidad sino que se había incrementado de forma importante con la incorporación de España y Portugal.

En definitiva, tenemos planteados, a nuestro entender, los dos desencadenantes de la remodelación de la política estructural de la Comunidad en aquellos momentos. De un lado, la ampliación de la Comunidad suponía el incremento de las desigualdades territoriales ya que a la no resolución de las ya existentes antes de la inclusión de España y Portugal, se le añaden las propias de los países integrados en 1.986 <sup>75</sup>. Por otro, la consecución del Mercado Único que implica la aprobación del Acta Única Europea impone la reforma de los Fondos Estructurales en aras de la consecución de la cohesión económica y social. A los que habría que añadir, si bien no en plano de igualdad, los errores cometidos en las actuaciones comunitarias en materia regional, entre otros:

- "La ilusión de estimar que en una situación de crisis de crecimiento económico se puede contar con la movilidad de capitales y por tanto con un flujo de inversiones de las regiones ricas a la pobres por efecto de un proceso de descentralización de actividades productivas.
- El error de hacer hincapié, exclusiva o principalmente, en incentivos financieros para atraer nuevas inversiones hacia las regiones deprimidas.

---

<sup>75</sup> Ello a pesar de la puesta en marcha por parte de la CEE de actuaciones regionales como, entre otras, fueron los P.I.M. (Programas Integrados Mediterráneos) tendentes a favorecer a las regiones mediterráneas como era el caso, especialmente, de Grecia. Bien es verdad que la puesta en marcha de estos programas tiene su explicación, en cuanto su adopción y desarrollo, fundamentalmente, al ser contemplados como compensación a aquellos países que iban a verse más directamente involucrados en la competencia por estos fondos con los países ibéricos recientemente integrados.

- La ilusión de poder repetir el modelo de desarrollo de las regiones más desarrolladas en las menos desarrolladas, sin cultivar las posibilidades alternativas de desarrollo" <sup>76</sup>.

La denominada "crisis regional" era por tanto "una plasmación en el ámbito regional de la crisis general del sistema y su solución requiere la superación de ésta" <sup>77</sup>

### 1.3.2.- La necesidad de profundización de la PRC: la reforma de 1.988 y su actualización en 1.993.

La modificación de la PRC se desarrolla con la reestructuración de los Fondos Estructurales a partir de la aprobación de los Reglamentos 2.052, 4.253, 4.254, 4.256 y 4.257 del año 1.988, siendo actualizados por el 2.081, 2.082, 2.083, 2.084 y 2.085 del año 1.993.

#### 1.3.2.1. Desarrollo legislativo.

La reforma de los Fondos Estructurales realizada en 1.988 (contemplada en el denominado Plan Delors I) consta, desde el punto de vista legislativo, de un Reglamento Marco <sup>78</sup>, un Reglamento de Coordinación <sup>79</sup> y otros tres Reglamentos cada uno de

---

<sup>76</sup> PÉREZ GONZÁLEZ, M. Y PUEYO LOSA, J. (1.985): "Comunidades Autónomas y Política Regional Europea". Actas de la IX Reunión de Estudios Regionales. Santiago. T. I. p. 185.

<sup>77</sup> CURBELO RANERO, J.L. (1.984): "Problemas regionales, crisis y planificación: Hacia una redefinición de la naturaleza y del estado de la planificación en el contexto de la crisis". Actas de la VIII Reunión de Estudios Regionales. Bilbao. p. 734.

<sup>78</sup> Reglamento (CEE) núm. 2.052 del Consejo de 24 de junio de 1.988 relativo a las funciones de los Fondos con finalidad estructural y a su eficacia, así como a la coordinación entre sí de sus intervenciones.

<sup>79</sup> Reglamento (CEE) núm. 4.253 del Consejo de 19 de diciembre de 1.988 por el que se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) núm. 2.052, en lo relativo, por una parte, a la coordinación de las intervenciones de los Fondos Estructurales y, por otra, de éstas con el Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes.

ellos referido a cada uno de los Fondos Estructurales: el FEDER <sup>80</sup>, el F.S.E. <sup>81</sup> y el FEOGA-O <sup>82</sup>.

El 20 de julio de 1.993, el Consejo de Ministros adoptó los seis Reglamentos revisados que regularán los Fondos Estructurales de la Comunidad entre 1.994-99. Con una dotación, para todo el período, de 141.000 millones de ecus (en adelante mecus), que representan un tercio del presupuesto de la Comunidad. En relación con la reforma fundamental de los Fondos Estructurales realizada en 1.988, los cambios introducidos en los Reglamentos revisados son menos profundos; los grandes principios adoptados en 1.988 (concentración, cooperación, programación y adicionalidad) se mantienen y se consolidan. No obstante, entre las novedades se pueden señalar la incorporación de nuevas regiones, se ajustan los procedimientos de programación y se contempla la financiación comunitaria de nuevos tipos de medidas <sup>83</sup>.

---

<sup>80</sup> Reglamento (CEE) núm. 4.254 del Consejo de 19 de diciembre de 1.988 por el que aprueban las disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) núm. 2.052/88 en lo relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

<sup>81</sup> Reglamento (CEE) núm. 4.255 del Consejo de 19 de diciembre de 1.988 por el que se aprueban las disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) núm. 2.052/88, en lo relativo al Fondo Social Europeo.

<sup>82</sup> Reglamento (CEE) núm. 4.256 del Consejo de 19 de diciembre de 1.988 por el que se aprueban las disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) núm. 2.052/88 en lo relativo al FEOGA, sección Orientación.

<sup>83</sup> Los Reglamentos revisados son los siguientes:

- El Reglamento (CEE) Núm. 2.081 de 20 de julio de 1.993 que modifica el Reglamento Marco 2.052/88.

- El Reglamento (CEE) Núm. 2.082 de 20 de julio de 1.993 por el que se modifica el Reglamento de Coordinación Núm. 4.253/88.

- Los Reglamentos 2.083, 2.084 y 2.085 de 20 de julio de 1.993 por el que se modifican los Reglamentos 4.254, 4.255 y 4.256/88 relativos a los Tres Fondos Estructurales.

- Por último se añade un nuevo texto reglamentario, el 2.080 de 20 de julio de 1.993 por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) Núm. 2.052/88 en lo referente al instrumento financiero de orientación de la pesca.

Pasamos al comentario y análisis breve del Reglamento Marco de 1.988 y de las modificaciones acaecidas en 1.993. Para un mayor desarrollo y profundización remitimos a los Reglamentos citados.

Por lo que respecta a los objetivos y las funciones de los Fondos, el Reglamento 2.052 señala los siguientes:

- 1.- Fomentar el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas (Objetivo 1).
  
- 2.- Reconvertir las regiones, regiones fronterizas o parte de regiones (incluyendo las cuencas de empleo y los núcleos urbanos) gravemente afectados por el declive industrial (Objetivo 2).
  
- 3.- Combatir el paro de larga duración (Objetivo 3).
  
- 4.- Facilitar la inserción profesional de los jóvenes (Objetivo 4).
  
- 5.- En la perspectiva de la reforma de la PAC:
  - a) Acelerar la adopción de las estructuras agrarias (Objetivo 5.a.).
  - b) Fomentar el desarrollo de las zonas rurales (Objetivo 5.b.)<sup>84</sup>.

Con respecto a los objetivos, el nuevo Reglamento revisado no modifica la definición de los objetivos 1 y 2, mientras que el nuevo objetivo 3 concentra las funciones de los antiguos 3 y 4 y se propone también "facilitar la inserción (...) de las personas expuestas a la exclusión del mercado laboral". Por su parte, el nuevo objetivo 4 debe cubrir las atribuciones del F.S.E., en virtud del Tratado de Maastricht, y "facilitar la adaptación de los trabajadores a las mutaciones industriales y a la evolución de los sistemas de producción". El objetivo 5.a. revisado incluye, además de la adaptación de

---

<sup>84</sup> Reglamento (CEE) 2.052/88. Art. 1.

las estructuras agrarias, la modernización y la reestructuración de la pesca. El 5.b. aspira a "facilitar el desarrollo y el ajuste estructural de las zonas rurales" <sup>85</sup>.

Ni los medios ni las funciones de los Fondos han sido modificados <sup>86</sup>. Del mismo modo no han sufrido modificación alguna los art. 4-7 dedicados al régimen de las intervenciones estructurales.

Por su parte los artículos del 8-11 establecen los criterios para la selección de las regiones a que se refieren los distintos objetivos. Para las regiones de Objetivo 1 las condiciones se reflejan en el art. 8. Se incluyen las "regiones NUTS de nivel II (nuestras Comunidades Autónomas), cuyo PIB por habitante sea, sobre la base de los datos de los tres últimos años, inferior al 75 % de la media comunitaria "no obstante, también puede incluir, por razones especiales, determinadas regiones cuyo PIB se aproxima al 75 % de la media comunitaria. La población cubierta supone el 21.7 % de la comunitaria. El Reglamento revisado no ha cambiado las condiciones de selección de las regiones de Objetivo 1. Lo que sí se ha producido es la inclusión de varias regiones hasta llegar al 26.6 % de la población comunitaria. La ampliación se explica, principalmente, por la incorporación de los cinco nuevos Estados Federados y Berlín Este <sup>87</sup>.

Para las regiones del Objetivo 2 (Art. 9 del Reglamento Marco) la normativa no ha cambiado los criterios de selección. Así el de 1.988 establecía tres criterios principales para la selección de las regiones de nivel NUTS III o más pequeñas:

---

<sup>85</sup> Reglamento (CEE) núm. 2.081/93. Art. 1.

<sup>86</sup> Los Fondos Estructurales contribuirán al logro de los objetivos 1 a 5 según la distribución siguiente:

Objetivo 1	FEDER, FSE, FEOGA-O
Objetivo 2	FEDER, FSE.
Objetivo 3	FSE.
Objetivo 4	FSE.
Objetivo 5.a	FEOGA-O.
Objetivo 5.b.	FEOGA-O, FSE, FEDER.

<sup>87</sup> Para nuestro país las Comunidades Autónomas incluidas en este Objetivo 1 son: Andalucía, Asturias, Castilla y León, Castilla la Mancha, Ceuta y Melilla, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Canarias y Murcia. En el Reglamento de 1.993 se incluye a Cantabria.

- Una tasa de desempleo superior a la media comunitaria.
- Un porcentaje de empleo industrial superior a la media comunitaria.
- Una disminución de este grupo de empleos.

Del mismo modo se mantiene el principio de concentración según el cual la población cubierta por dicho objetivo no debía superar el 15 % de la población comunitaria. La única modificación destacable es la inclusión de la reestructuración de la pesca entre sus criterios secundarios de selección.

Los criterios de selección del Objetivo 5.b. se han modificado. Mientras que en el Reglamento de 1.988 las zonas de este objetivo deben responder a tres criterios principales: bajo nivel de desarrollo socio-económico; elevado índice de empleo agrícola y bajo nivel de renta agraria, el nuevo Reglamento de 1.993 establece un criterio general: el bajo nivel de desarrollo económico. A éste se añaden tres criterios principales, dos de los cuales son necesarios para cumplir las condiciones de selección: elevado índice de empleo agrícola; escaso nivel de renta agraria y baja densidad de población o tendencia importante a la despoblación.

Otra de las novedades es la inclusión, entre sus criterios secundarios, de las consecuencias de la reestructuración del sector pesquero. (Art. 11).

Los recursos disponibles para los Fondos sufren un incremento importante con respecto a lo presupuestado durante el período 88-93. Hay que partir de la base de que se preveía en las normativas de 1.988 una duplicación, en términos reales, de los créditos de compromiso del conjunto de los Fondos Estructurales entre 1.987 (7.200 mecus) y 1.993 (14.500 mecus). Del mismo modo que se duplicaba los créditos de compromiso de los Fondos Estructurales para las regiones del objetivo 1 entre 1.987 y 1.992, paralelamente, se planteaba la concentración del 80 % de los créditos de compromiso del FEDER en las regiones de Objetivo 1. Principio de concentración.

El Reglamento revisado de 1.993 asigna un total de 141.471 mecus para el período 1.994-99 de los que 96.346 se destinan al objetivo 1, lo que supone una

concentración del 70 % en 1.999 de todos los Fondos Estructurales en dicho objetivo. (Reglamento Marco. Art. 12).

El artículo 13 del Reglamento de 1.988 y el revisado de 1.993 mantienen los porcentajes de participación comunitaria con cargo a los Fondos Estructurales:

- Un máximo del 75 % del coste total y, como norma general, un mínimo del 50 % de gasto público, para las medidas aplicadas en regiones que puedan beneficiarse de una intervención realizada en virtud del Objetivo 1.
- Un máximo del 50 % del coste total y, como norma general, un mínimo del 25 % de gasto público, para las medidas aplicadas en las demás regiones.

No obstante el Reglamento revisado establece que, en casos excepcionales debidamente justificados, la participación de los Fondos Estructurales en las regiones del Objetivo 1 de los cuatro Estados miembros beneficiarios del Instrumento Financiero de Cohesión (España, Grecia, Irlanda y Portugal) podrá ascender hasta un 80 % del coste total, e incluso el 85 % cuando se trate de regiones ultraperiféricas o de islas griegas que se vean perjudicadas por su lejanía <sup>88</sup>.

Por lo que respecta a los otros tres principios generales consolidados, se observa el siguiente desarrollo. El artículo 4 del Reglamento Marco establecía el principio de cooperación <sup>89</sup> que se ve reforzado en su revisión de 1.993, además se prevé que "en la cooperación se respetarán plenamente las competencias institucionales, jurídicas y financieras de cada una de las partes" <sup>90</sup>.

---

<sup>88</sup> Reglamento Marco 2.081/93. Art. 13.

<sup>89</sup> Dicho principio implica una estrecha concentración entre la comisión y todas las autoridades competentes a escala nacional, regional o local designadas por el Estado miembro en todas las fases de programación.

<sup>90</sup> Reglamento Marco 2.081/93. Art. 4.1.

El principio de programación ha sufrido algunas modificaciones. Se encuentran algunas diferencias en cuanto al período cubierto que pasa de 5 a 6 años para los Objetivos 1, 3 y 5.b., por el contrario para el 2 y el 4 se prevén dos fases de tres años con una posibilidad de adaptar las zonas subvencionadas y los Marcos Comunitarios de Apoyo al final de la primera fase <sup>91</sup>. Los procedimientos referidos a la programación básicamente se mantienen. El proceso de división de las ayudas estructurales en virtud de los Objetivos 1 a 4 y 5.b. constaba, desde 1.989, de tres fases:

- El Plan de Desarrollo presentado por el Estado miembro, en el que se ofrece, a escala nacional o regional, según los casos, un diagnóstico de la situación en relación con el objetivo correspondiente y las principales líneas de actuación del Estado en este ámbito.
- El Marco Comunitario de Apoyo (MCA) establecido por la Comisión en concertación con el Estado miembro y las regiones interesadas, en el que se definen los ejes prioritarios de actuación, los medios financieros y las formas de intervención.
- La intervención operativa, que generalmente se presenta como un Programa Operativo, pero que también puede estar vinculado con otras formas de intervención.

La modificación más substantiva es la integración de nuevos elementos que deben ser incluidos en los Planes de Desarrollo:

- Objetivos específicos, cuantificados si su naturaleza lo permite.
- Una evaluación de los efectos medioambientales de la estrategia y de las medidas propuestas, según los principios del desarrollo sostenible.

---

<sup>91</sup> Reglamento de Coordinación 2.082/93. Art. 6.

- Un cuadro de financiación indicativo y global que recapitule los recursos financieros nacionales y comunitarios previstos para cada una de las principales líneas de actuación seleccionadas (sólo en el caso del Objetivo 1) <sup>92</sup>.

Por lo que respecta al principio de adicionalidad establecido en la reforma de 1.988 en el Reglamento de Coordinación (art. 9 <sup>93</sup>) el Reglamento revisado, ante las dificultades de aplicación de este principio, define el criterio de cumplimiento del principio de adicionalidad. "La Comisión y cada Estado miembro velarán que cada Estado miembro mantenga, en el conjunto de los territorios afectados, sus gastos estructurales públicos o asimilables como mínimo al mismo nivel que durante el período de programación anterior, aunque teniendo en cuenta las condiciones macroeconómicas (...) así como determinadas situaciones económicas concretas (...)" <sup>94</sup>.

Junto a estos cuatro principios, la reforma de 1.988 establecía el concepto de Iniciativas Comunitarias, que permitían a la Comisión la posibilidad de movilizar medios especiales para llevar a cabo medidas de interés particular para la Comunidad. Se dispuso de algo menos del 10 % de los créditos de compromiso de los Fondos Estructurales para estas Iniciativas. Sobre la base de los principios, orientaciones y normas establecidas por la Comisión, los Estados miembros o las regiones elaboran y ejecutan los programas relativos a las Iniciativas Comunitarias. El Reglamento revisado confirma el principio de las Iniciativas Comunitarias a la vez que establece el 9 % de los créditos de compromiso de los Fondos para éstas. Dentro de las iniciativas se mantiene el proyecto LEADER,

---

<sup>92</sup> Reglamento Marco 2.081/93. Art. 8, 9, 10 y 11 bis. Reglamento de Coordinación 2.082/93. Art. 5, 6 y 10.

<sup>93</sup> "Al elaborar y poner en funcionamiento los M.C.A., la Comisión y los Estados miembros procurarán que el incremento de los créditos de los Fondos (...) resulte en un aumento al menos equivalente del total de inversiones públicas o asimilables (comunitarias y nacionales) con finalidad estructural en el Estado miembro en cuestión, teniendo en cuenta las condiciones macroeconómicas en las que se efectúen dichas financiaciones".

<sup>94</sup> Reglamento (CEE) núm. 2.082/93. Art. 9.2.

entre otras <sup>95</sup>. (Al proyecto Leader I y II se le dedicará una atención mayor con posterioridad en el capítulo correspondiente a las Propuestas de Actuación).

Estos han sido, a nuestro entender, los aspectos más destacados de los Reglamentos marco y de coordinación aprobados en 1.988 y sus modificaciones más importantes producidas en 1.993.

Estas modificaciones, si bien no son substantivas, han supuesto entre otras cuestiones las siguientes:

- "Concretar y completar las funciones y objetivos de los diferentes Fondos adaptados a los retos que implica la situación económica de la CE y el objetivo de la cohesión económica y social.
- Poner de relieve la importancia de los objetivos, como el respeto del medio ambiente por parte de las actuaciones promovidas por los Fondos, la ampliación de las acciones dirigidas a favorecer a los jóvenes y las mujeres (...).
- El aumento de las competencias del Parlamento Europeo en lo que se refiere, sobre todo, al control de la gestión y ejecución de los Fondos (...).
- Una mayor incorporación de las autoridades regionales y locales en las decisiones relativas a la aplicación de los Fondos en ámbitos de su competencia"

<sup>96</sup>.

El entonces Presidente de la Comisión de Política Regional y Ordenación del Territorio del Parlamento Europeo, apuntaba ya en 1.991, además de los expuestos, otros

---

<sup>95</sup> Reglamento Marco 2.081/93. Art. 12.5 y Reglamento de Coordinación núm. 2.082/93. Art. 11.1, 11.2 y 29 bis.

<sup>96</sup> I.C.E. (Redacción del). (1.993).: "La reforma de los Fondos Estructurales. La posición del Parlamento Europeo". Boletín Económico del I.C.E.. Núm. 2.377. p. 2.072.

dos elementos del diseño de la política regional en la década de los 90 y que ahora se observan:

- "Es preciso aumentar sensiblemente las inversiones productivas en detrimento de las infraestructuras y diversificar los tipos de intervención utilizando más el capital a riesgo y algo menos las subvenciones".

- "Es preciso ampliar los campos de las acciones, también al sector servicios, desarrollo endógeno y sobre todo, a las transferencias y difusión tecnológica, verdadera clave para la política regional del futuro" <sup>97</sup>.

#### 1.3.2.2.- Principios sobre los que se asienta la reforma. Valoración crítica.

"La significativa reforma de los Fondos Estructurales de 1.988 no representa la súbita aparición de la política regional comunitaria" sino que hay que considerarla "como la continuación de un largo proceso. Se concibió como una acción necesaria y complementaria a la creación del Mercado Único" <sup>98</sup>. Además "la reestructuración de los Fondos y el nuevo enfoque planteado es un excelente punto de partida. Es casi un ejemplo de libro de texto de lo que se supone que es una planificación correcta" <sup>99</sup>.

Ahora bien, una cosa es la teoría, y su plasmación en textos legislativos, y otra diferente es su puesta en funcionamiento y sus repercusiones sobre el terreno. Hechos, éstos últimos, que no permiten ser tan optimistas, al menos para un volumen importante de los autores consultados.

---

<sup>97</sup> PASCALE, P. de. (1.991).: "La política regional de la CEE en los años 90". En: AA.VV. (1.991).: Política Regional en la Europa de los 90. Madrid. Servicio de Publicaciones del Ministerio de Economía y Hacienda. p. 185.

<sup>98</sup> CAMAGNI, R. y Otros. (1.991).: Opus cit. p. 19 y 37.

<sup>99</sup> ALONSO, W. (1.991).: Opus cit. p. 240.

En efecto, el autor antes citado ya señalaba: "pero sospecho que se advertirá que es sólo un punto de partida y que el programa y sus modalidades experimentarán cambios importantes" <sup>100</sup>.

A la altura en que nos encontramos en la actualidad sólo se puede valorar, con una mínima perspectiva, los logros y contradicciones cosechados por la reforma de 1.988, ya que la revisión de 1.993 se encuentra aún en marcha. Es por ello por lo que nuestro comentario se realiza, únicamente, para el período comprendido entre 1.989-93.

La reforma de 1.988 pretendía conseguir un objetivo genérico que era el de mejorar la eficacia de la actuación comunitaria por medio de la aplicación de unos principios clave que son la concentración, que llevaba implícito el crecimiento de los fondos, la cooperación o asociación, que se definía en el Reglamento marco como una estrecha concertación entre la Comisión y el Estado miembro concernido y las autoridades competentes designadas por éste en los planos nacional, regional, local u otro, siendo todas las partes unos socios que persiguen un fin común. Unido a este segundo principio se desarrolla el de subsidiariedad o adicionalidad lo que significa que la actividad llevada a cabo por la Comisión debe ser complementaria de la realizada por las autoridades nacionales a todos los niveles. Estos tres principios se complementan con el de programación a través de Planes de Desarrollo, Marcos Comunitarios de Apoyo, Programas Operativos, etc.

Con respecto al principio de concentración y el consiguiente incremento de los Fondos, dos aspectos nos parecen cuestionables. En primer lugar, a pesar de su incremento, el escaso volumen de recursos asignados en relación a los problemas a resolver. En segundo lugar, la realización de la concentración requiere la correcta elección de las zonas objeto de actuación y además su coherencia interna con otras ayudas de cualquier tipo, en definitiva, la coordinación de las mismas.

---

<sup>100</sup> ALONSO, W. (1.991): Opus cit. p. 240.

La escasez de recursos es un planteamiento bastante comúnmente admitido entre los autores consultados. "La CE está muy lejos de la ratio PIB/presupuesto observado en los estados soberanos. En Estados de estructura federal esa relación llega a ser del 10-15 % del PIB. En el caso de la Comunidad sólo es del 1 %" <sup>101</sup>. Si tenemos en cuenta que incluso el aumento global de recursos destinados a los Fondos Estructurales sólo representa el 0,3 % del PIB comunitario se llega a la conclusión de que "el volumen de recursos de 60.300 mecus para el período 89-93 no constituye una condición suficiente para que la acción comunitaria de resultados satisfactorios" <sup>102</sup>. Dos opiniones más. "Está claro que el presupuesto comunitario, y forzosamente los Fondos Estructurales, no está a la altura del diferencial que hay que colmar. (...) Incluso multiplicados por dos, los Fondos Estructurales no representarían hoy más que el 0,3 % del PIB Comunitario. Por lo tanto, aunque se asignarán totalmente a las regiones del Sur no serían suficientes para colmar el diferencial mencionado anteriormente. El presupuesto total, del 1 % del PIB Comunitario aproximadamente, no sería suficiente tampoco" <sup>103</sup>. Por último, la que nos parece más significativa en función del cargo que representaba cuando pronunció estas palabras (era el Director General de Política Regional de la Comisión): "a pesar del incremento de los recursos aprobados en Bruselas en febrero de 1.988, de una ayuda que responde a un porcentaje tan bajo de la inversión global de la Comunidad no puede esperarse ningún impacto global significativo" <sup>104</sup>. Al estar realizando el proceso de corrección del trabajo que presentamos hemos leído la siguiente noticia en la prensa: "Andalucía es la tercera región más pobre de la Unión Europea y no acorta las distancias". En efecto, según datos procedentes de EUROSTAT referidos al año 1.994, recientemente publicados, nuestra región junto a Extremadura apenas alcanza la mitad de la riqueza media comunitaria existiendo una relación 1 a 4 entre Andalucía y las regiones

---

<sup>101</sup> CAMAGNI, R y OTROS (1.991):. Opus cit. p. 19.

<sup>102</sup> COBO, R. (1.992):. Opus cit. p. 1.450.

<sup>103</sup> GAUDEMAR, J.P. de (1.991):. Opus cit. p. 82.

<sup>104</sup> LANDÁBURU, E. (1.989):. Ponencia para la Conferencia The European Community: internal market and Regional Policy. Citado por: CAMAGNI, R. y OTROS. (1.991):. Opus cit. p. 19.

más ricas de la Unión localizadas en Alemania (cinco Länders figuran entre las ocho regiones más ricas del UE) <sup>105</sup>.

Similares niveles de cuestionamiento y de consenso encontramos cuando abordamos la selección de las regiones objeto de ayuda. Ello es así porque, al igual que ocurre con la Política Agraria Comunitaria, que más tarde analizaremos, "la asignación de las ayudas previstas (...) no se han hecho teniendo en cuenta la gravedad de los problemas específicos de las regiones, sino que ha consistido en un reparto entre los Estados miembros basados en la población y el PIB per cápita medio del conjunto de las regiones" <sup>106</sup>. Otra opinión más. "Aunque la reforma de 1.988 ha hecho que crezca todavía más la participación de la Comunidad en la política regional europea, el resultado sigue reflejando, todavía, el proceso de negociación entre los distintos intereses nacionales" <sup>107</sup>. De hecho, tanto el caso de Irlanda del Norte incluida en su totalidad o las "vaguedades" en la elección de las regiones de Objetivo 2, ponen de manifiesto la afirmación del Comisario de Política Regional entrante en 1.991 "la división de los criterios en dos categorías, un conjunto de criterios estadísticos básicos y un grupo de criterios opcionales definidos de manera mucho menos precisa, han contribuido a hacer complejo el proceso de selección" <sup>108</sup>. Parecido planteamiento crítico desarrolla el Director General de Planificación del Ministerio de Economía y Hacienda español al poner de manifiesto la "insuficiente diferenciación en el tratamiento que se da (con respecto a la disminución positiva) a las regiones atrasadas y a las industriales en declive" (regiones de Objetivo 1 y 2 respectivamente). Ello porque "no parece aceptable, al menos desde el punto de vista español que, a nivel europeo, se pueda considerar similar la capacidad de ambos tipos de regiones para competir en el Mercado Único" y, en segundo

---

<sup>105</sup> Diario Ideal de Granada. Martes 29 de abril de 1.997. p. 31.

<sup>106</sup> GONZÁLEZ BLANCH, F. (1.992).: Opus cit. p. 1.169.

<sup>107</sup> CAMAGNI, R. y OTROS (1.991).: Opus cit. p. 38.

<sup>108</sup> Citado por: CAMAGNI, R. y OTROS (1.991).: Opus cit. p. 39.

lugar, porque "los problemas de desarticulación son más graves en el sur de Europa; (...) por el sur no se pasa hay que ir" <sup>109</sup>.

Por último, mencionar que difícilmente se pueden limar las desigualdades regionales para lograr esa cohesión económica y social sí, además de las desigualdades inherentes a la propia dinámica del mercado, añadimos las que se originan desde la propia Comunidad a través de otras políticas, como es la agrícola, que además de contar con un volumen muy superior en cuanto a presupuesto, su reparto favorece a las regiones más desarrolladas de la Unión Europea (aspecto éste que se analiza con detalle en el siguiente capítulo).

También han sido criticados tanto la falta de rigurosidad en la elaboración de los Planes de Desarrollo Regional (más tarde lo resaltaremos para el caso español el epígrafe 3.4. de este capítulo) como el control, seguimiento y cumplimiento de la adicionalidad (recordamos que ya expusimos los cambios que la revisión de los Reglamentos habían sufrido en 1.993 sobre estos aspectos). Ello porque "aunque la Comisión dispone de una metodología operativa para evaluar la verificación de la adicionalidad, sin embargo, su aplicación sobre zonas geográficas, para las cuales se carece de datos estadísticos y presupuestarios, implica que el efecto estructural suplementario se limita a la contribución comunitaria, sin contrapartida de los Estados miembros" <sup>110</sup>.

Las valoraciones globales que se realizan con respecto a esta primera etapa de los Fondos Estructurales reformados van desde los que la ven como una medida que, "sin que se diga en la publicaciones oficiales", tiende "a disuadir la emigración humana desde la periferia al centro, dado que la integración económica implica no sólo la libre circulación de mercancías y de capitales sino también de personas" <sup>111</sup>, hasta quien

---

<sup>109</sup> ZARAGOZA, J.A. (1.991): "Luces y sombras de la Política Regional de la CEE". En: AA.VV. (1.991): Política Regional en la Europa de los 90. Madrid. Servicio de Publicaciones del Ministerio de Economía y Hacienda. p. 219.

<sup>110</sup> GONZÁLEZ BLANCH, F. (1.992): Opus cit. p. 1.171.

<sup>111</sup> ALONSO, W. (1.991): Opus cit. p. 245.

afirma que "hay que analizar la eficacia de la asignación de recursos mediante la evaluación de los efectos cualitativos de las acciones emprendidas" (...) en este sentido los resultados son estimables" <sup>112</sup>, pasando por valoraciones más mesuradas, a las que nosotros nos sumamos, en la medida en que "resulta difícil, por ahora, emitir un juicio sobre el conjunto de las acciones realizadas. Éstas expresan un esfuerzo de la Comunidad en favor de las regiones menos desarrolladas. Cabe esperar un resultado positivo en relación con el desenclave de dichas regiones, pero resulta difícil decir lo mismo sobre la reducción de las diferencias respecto a las demás regiones, sobre todo cuando se trata de conseguir que se beneficie la parte de la población más desfavorecida" <sup>113</sup>.

De lo que sí estamos seguros es de que "contrariamente a las regiones del Gran Norte de Europa (la Política Regional Comunitaria) no se trata de preservar la supervivencia de algunas poblaciones minoritarias o de mantener un mínimo de población en espacios desertizados, sino del destino de una parte creciente de la Comunidad misma" <sup>114</sup>.

---

<sup>112</sup> COBO, R. (1.992).: Opus cit. p. 1.450. Incluso llega a señalar como repercusiones de las intervenciones comunitarias las siguientes:

En regiones de Objetivo 1:

- Mayor contribución a la aceleración del crecimiento.
- Efectos positivos sobre el empleo. Se estima que significarán unos 500.000 nuevos puestos de trabajo.
- Repercusiones sobre la demanda.

En las regiones de Objetivo 5.b.:

- No sólo contribuyen a mejorar las estructuras agrarias sino también a mantener a la población rural, proteger al medio ambiente en zonas sensibles y facilitar el desarrollo rural en su conjunto.
- Las ayudas a la inversión en las explotaciones y transformación y comercialización de productos agrarios, contribuyeron a adaptar la producción a las necesidades de los mercados evitando aumentos de producción en sectores sensibles. (Ver p. 1.451).

<sup>113</sup> JAZRA BANDARRA, N. (1.991).: "Los "elegidos" de la reforma de los Fondos Estructurales". Agricultura y Sociedad. Núm. 61. p. 198.

<sup>114</sup> GAUDEMAR, J.P. de (1.991).: Opus cit. p. 84.

### 1.3.3.- La creación de un nuevo Instrumento Financiero de Cohesión.

En este marco de consecución de la cohesión económica y social, y tras el visto bueno del Consejo Europeo celebrado los días 11 y 12 de diciembre de 1.992 en Edimburgo, el Consejo de las Comunidades Europeas adoptó el Reglamento (CEE) Núm. 792/93 de 30 de marzo de 1.993 por el que se establece un Instrumento Financiero de Cohesión que consta de 21 considerandos, 11 artículos y 2 anexos.

Se plantea que dicho instrumento servirá para el apoyo a proyectos relacionados con el medio ambiente y con las redes de infraestructuras de transporte en aquellos países menos desarrollados de la Comunidad. A saber: Grecia, España, Irlanda y Portugal <sup>115</sup>. Junto a los proyectos también tendrán derecho a la subvención los estudios preparatorios. El artículo 2 explicita que los proyectos deben fomentar "la interconexión y la interoperabilidad de las redes nacionales teniendo en cuenta la necesidad de unir regiones insulares, enclavadas y periféricas con las regiones centrales de la Comunidad".

Por lo que respecta a los recursos disponibles y a su reparto hay que reseñar que la puesta en marcha de este instrumento se concibe de forma temporal, ya que debe ser sustituido, cosa que ya se ha producido, por un fondo tal y como queda establecido por el artículo 130.D. del Tratado Constitutivo de la Comunidad. Se presupuestan 1.500 millones de ecus para 1.993 y 1.750 para 1.994, repartiéndose según "criterios precisos y objetivos, principalmente la población, el PNB per cápita y la superficie; también se tendrán en cuenta otros factores socio-económicos como las insuficiencias de las infraestructuras de transporte" (art. 4) <sup>116</sup>.

---

<sup>115</sup> "Se establece un Instrumento Financiero de Cohesión mediante el cual la Comunidad prestará su contribución financiera a proyectos en los sectores del medio ambiente y de las redes trans-europeas de infraestructuras de transportes en los Estados miembros cuyo PNB per cápita sea inferior al 90 % de la media comunitaria calculada utilizando paridades de poder adquisitivo; es decir, Grecia, España, Irlanda y Portugal.

<sup>116</sup> La asignación indicativa de los recursos totales del Instrumento Financiero entre los Estados miembros beneficiados es la siguiente: Para España entre el 52 y el 58 % del total, para Grecia del 16 al 20 %, a Portugal se le asignan los mismos porcentajes e Irlanda del 7 al 10 %. Se citan en el Anexo I.

El nivel de la ayuda oscilará entre el 80 y el 85 % de los gastos públicos o similares y sólo en casos excepcionales se alcanzará el 100 % (art. 5). Dichas ayudas no podrán simultanearse con las del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola, del Fondo Social Europeo o del Fondo de Desarrollo Regional. En total las ayudas recibidas del Instrumento y de otras subvenciones de la Comunidad no deberán superar el 90 % de los gastos totales (art. 7).

Los proyectos aprobados se harán en función de unos criterios que garanticen la "calidad" de los mismos, a la vez que debe existir un "equilibrio adecuado" entre proyectos referidos a temas medioambientales y de infraestructuras de transporte (art. 8.2 y 8.5) <sup>117</sup>.

En el art. 9 se establecen las disposiciones financieras en las que se contempla un anticipo del 50 % del gasto previsto al igual que la realización de pagos intermedios y el saldo restante una vez terminado el proyecto y tras el cumplimiento de una serie de requisitos. Se establece también el seguimiento y la evolución de los proyectos y las ayudas.

De lo expuesto con respecto al Instrumento y entendiéndolo en el marco de la Política Regional Comunitaria, podemos concluir que las ayudas forman parte del paquete de medidas, fruto de los acuerdos políticos, que pretenden compensar a aquellos países que se van a ver más perjudicados por los acuerdos de convergencia que impone la Unión

---

<sup>117</sup> Los criterios para garantizar la calidad de los proyectos son los siguientes:

- Sus beneficios económicos y sociales a medio plazo, que deberán ser proporcionales a los recursos empleados.
- Las prioridades fijadas por los Estados miembros beneficiarios.
- La contribución de los proyectos a la ejecución de las políticas comunitarias en materia de medio ambiente y de redes europeas.
- La compatibilidad de los proyectos con las políticas comunitarias y su coherencia con otras medidas estructurales comunitarias.
- El logro de un adecuado equilibrio entre el sector medioambiental y el de la infraestructura del transporte.

Europea. Parece contradictorio, de no ser ésta la explicación, que si se pretende potenciar la cohesión para reducir desigualdades regionales, se tome al Estado como entidad espacial sobre la que se reparten los recursos y no a las regiones, ello significa que quedan excluidas las regiones deprimidas que se encuentren en países que, como media, no lo estén; el sur de Italia puede ser un simple ejemplo <sup>118</sup>.

La segunda conclusión es evidente, nuestro país es, con mucho, el más beneficiado al obtener más del 50 % de las ayudas, lo que supone más de 1.600 millones de ecus durante los dos años 1.993 y 1.994. Bien es cierto que si aceptamos que ese reparto se ha hecho con "criterios precisos y objetivos", cosa que nos cuesta trabajo asumir, la afirmación antes realizada debería ser matizada.

#### 1.3.4.- La plasmación española de la reforma. El Plan de Desarrollo Regional.

119 .

Como ya se ha señalado, antes de la aprobación de los Marcos Comunitarios de Apoyo, los Estados miembros tienen que elaborar un Plan de Desarrollo Regional. Dicho plan debe presentar las líneas de actuación para solventar los problemas y deficiencias detectadas, a la vez que los programas y las subvenciones que se solicitan. En la elaboración de éste debería contarse con las autoridades regionales implicadas en el

---

<sup>118</sup> La motivación claramente política de estas ayudas se refleja en que es el Consejo de Europa el que da el visto bueno a su puesta en marcha, curiosamente, y tras durísimas negociaciones, 10 meses después de la firma del Tratado de la Unión Europea el 7 de febrero en Maastricht. Además en uno de los considerandos, en concreto el 8, después de explicar la necesidad de estos fondos para lograr la cohesión económica y social a la vez que su concentración, dice "que los Estados miembros beneficiarios deberán tener un programa de convergencia concebido para evitar déficit públicos excesivos examinado por el Consejo". Ello significa que un país que quiera cumplir los criterios de convergencia, entre otros requisitos, debe reducir su déficit público hecho que conllevaría, probablemente, una reducción de las inversiones en sectores como el medio ambiente o el de las infraestructuras, entre otros. Estos previsibles descensos son los que se verán compensados por la Unión Europea.

<sup>119</sup> Debemos advertir que se ha elaborado un segundo Plan de Desarrollo regional en el marco de esta segunda etapa de los Fondos Estructurales a partir de 1.993 del que no hemos dispuesto en el momento de redactar estas líneas; es por ello que nuestros comentarios se realizarán sobre el presentado para el período 1.988-93.

mismo. Tampoco conviene olvidar que España cuenta con el 76 % de su territorio y el 58 % de su población incluidos dentro de las regiones del Objetivo 1. Si se les unen a éstos las regiones de los demás Objetivos, especialmente el 5.b. se pasa al 97 % del territorio y el 82 % de la población.

Ahora bien, si esta es la teoría, la realidad en la elaboración de estos planes es que "tienden a limitarse a solicitudes globales de ayudas que intentan obtener la máxima contribución comunitaria y que no se corresponden a compromisos concretos de los Estados miembros" <sup>120</sup>. En esta misma línea tenemos que unir las lamentaciones del que fue Presidente de la Junta de Andalucía cuando se elaboró dicho Plan cuando afirmaba que "el diseño general de ordenación del espacio y de prioridades de zonas y sectores que anteceden en el Plan de Desarrollo Regional Español a las separadas de las diferentes regiones del Objetivo 1, no se han hecho de forma consensuada y consultada. De hecho, en los aspectos que atañen a Andalucía se han detectado algunas pequeñas contradicciones entre lo planteado en esta primera parte y lo que constituye el diseño de política económica del Gobierno Andaluz" <sup>121</sup>.

Por tanto no es de extrañar que la lectura del Plan de Desarrollo Regional para las regiones del Objetivo 1, la que más interesa a España en cuanto a su volumen de subvenciones en función del enorme espacio territorial que estas regiones ocupan y a nosotros por ser dentro de éstas donde se encuentra Andalucía, resulte un cúmulo de buenas intenciones y una amalgama de proyectos de toda índole y cariz con la finalidad de obtener el máximo volumen de ayuda posible.

El volumen total de ayudas previstas para los Fondos Estructurales correspondientes al período 89-93 es de 60.315 mecus de los que 38.300 se asignan a las regiones de Objetivo 1, 7.205 a los de Objetivo 2, 7.450 para las de Objetivo 3 y 4,

---

<sup>120</sup> GONZÁLEZ BLANCH, F. (1.992).: "Valoración de la política estructural reformada en la CE". Boletín Económico del I.C.E. Núm. 2.320. p. 1.170.

<sup>121</sup> RODRÍGUEZ DE LA BORBOLLA, J. (1.991).: "Política Regional en la Europa de los 90 y Estado de las Autonomías". En: AA.VV. (1.991).: Política Regional en la Europa de los 90. Madrid. Servicio de Publicaciones del Ministerio de Economía y Hacienda. pp. 569-70.

3.415 para las del 5.a. y 2.795 para el 5.b. Con respecto al Objetivo 1 que es el que vamos a comentar, por los motivos ya expuestos, España es la más favorecida al absorber el 27 % del total de estos fondos, el siguiente país es Italia con el 20 %. Para terminar con estas cantidades mareantes reseñar que nuestro país recibirá 9.779 mecus, de los que 6.199 serán aportados por el FEDER. A estos se les deben sumar 6.728 mecus de gastos públicos nacionales y regionales y una previsión de intervención de 2.206 mecus por parte del B.E.I. y de 1.901 por el sector privado. En total 18.000 mecus es la inversión prevista para las áreas de Objetivo 1 españolas.

El P.D.R. para el período 89-93 que comprende a las regiones del objetivo 1 realizado por el Ministerio de Economía y Hacienda se estructura en VII capítulos <sup>122</sup>.

Las Comunidades Autónomas incluidas en este objetivo suponen el 76.1 % de la superficie y el 58.2 % de la población nacional <sup>123</sup> y presentan características comunes como son:

- Progresiva disminución de la población de estas regiones en el total nacional.
- Desigual distribución espacial de la población y una estructura urbana poco equilibrada.
- Escasa homogeneidad en la pirámide de edades, con la existencia de una población más joven que la existente, como media en la Comunidad.
- Desequilibrios en los niveles de renta, estructura productiva y productividad.

---

<sup>122</sup> El primero se dedica al análisis de las regiones de dicho objetivo señalándose las características socio-económicas y los principales desequilibrios. El segundo se consagra a las Estrategias de desarrollo, quedando el tercero para las medidas, el cuarto para los recursos financieros y el quinto para la ejecución y seguimiento. Dos anexos ocupan los últimos apartados, el primero referido a España, el segundo a las distintas Comunidades Autónomas afectadas.

<sup>123</sup> La relación es la siguiente: Asturias, Galicia, Castilla-León, Extremadura, Castilla la Mancha, Comunidad Valenciana, Murcia, Andalucía, Canarias, Ceuta y Melilla.

- Mercado de trabajo que no es capaz de absorber la población que lo demanda, lo que se traduce en unas elevadas tasas de paro.

- En el capítulo de infraestructuras y equipamientos sociales se pone de manifiesto su escasa dotación en términos comparativos, tanto con respecto a la situación media existente a nivel nacional como, y en mayor medida, en relación a los estándares medios comunitarios. Se pone especial acento en los graves problemas de infraestructura agraria en lo que se refiere a equipamientos en núcleos rurales y explotaciones agrarias.

En lo que se refiere a la estrategia de desarrollo regional se plantea que el mejor procedimiento para evitar que se produzcan inconsistencias es diseñar las directrices estratégicas para toda España, independientemente de que la ejecución se haga de forma parcelada. Por otro lado, la estrategia de desarrollo debe adecuarse a las necesidades y problemáticas concretas de cada situación. Ello implica el establecimiento de una tipología de regiones en cinco categorías:

- a) Regiones con capacidad de crecimiento autosostenido.
- b) Regiones industriales en declive.
- c) Regiones de desarrollo intermedio.
- d) Regiones atrasadas del sur-sureste.
- e) Otras regiones atrasadas.

La que contempla a Andalucía y Murcia es la cuarta. El problema más importante, según dicho plan, es el déficit de infraestructuras y equipamientos, mientras que como factores de desarrollo se señalan su situación geográfica mediterránea y la potencialidad turística de ella derivada y el potencial demográfico que se aprecia si se califica en función de las necesidades del sistema productivo.

Las actuaciones que se proponen en las regiones de desarrollo intermedio y sur-sureste son:

- Debe orientarse a la provisión de infraestructuras técnicas y equipamientos de base que faciliten el enlace con el centro y norte de la Península, pero también que conexas a Andalucía con el eje del Mediterráneo a través de Murcia y muy especialmente, la articulación este-oeste de la región.
  
- Articulación del desarrollo en torno a ciudades-polo.
  
- En lo que se refiere a las producciones agrarias, son necesarias actuaciones para mejorar la comercialización, fomentar y prestigiar las denominaciones de origen y racionalizar los cereales de comercialización.
  
- Inversiones en el sector turístico, desarrollo agropecuario y protección medio-ambiental.

Si bien es cierto que estas líneas generales, directrices, pueden ser asumibles y caracterizadas como coherentes internamente, cuando se desciende a actuaciones concretas y puntuales para cada una de las regiones, en concreto para Andalucía, la relación de medidas es enorme abordándose todos los aspectos imaginables. Esta profusión denota, en definitiva, la necesidad de explicitar la mayor cantidad de proyectos que permitieran el máximo volumen de subvención comunitaria. A lo que habría que añadir la más que probable incompatibilidad de algunas medidas propuestas con la nueva orientación de la PAC (nos referimos a alguna de las medidas tendentes a mejorar la eficacia de las explotaciones agrarias y pesqueras).

Por enumerar sólo alguna de las actuaciones que se proponen (para más información ver el Capítulo III del Plan de Desarrollo Regional 1.989-93):

En materia de infraestructuras y en lo que se refiere a las carreteras, se plantean actuaciones enmarcadas dentro del I Plan General de Carreteras 1.984-91 y del segundo 1.992-99. Entre las más importantes destacan las referidas a los tres corredores de transportes de los 12 que se contemplan: el de Madrid-Andalucía, el corredor Levante-Andalucía (suroeste-noroeste) y el corredor de la Costa Mediterránea y Levante-Andalucía

por la costa <sup>124</sup>. Por lo que se refiere al transporte ferroviario las actuaciones se enmarcan dentro del Plan de Transporte Ferroviario 1.987-2.000, <sup>125</sup> y dentro de él se contempla para Andalucía el eje Madrid-Sevilla.

La lista de las medidas de infraestructuras en el medio agrario y rural es enorme, al igual que ocurre con los equipamientos sociales y otras medidas <sup>126</sup>.

Si tenemos en cuenta que todo lo enunciado referido a Andalucía no nos puede sorprender que la demanda de financiación a los Fondos Estructurales para el período 1.989-93 sea de un total de 1.761,7 (miles de millones de pesetas) de los que 1.218,9 vendrían del FEDER, 420,7 por parte del FEOGA-O y 122,1 del FSE. Si dividimos entre

---

<sup>124</sup> Según el I Plan General de Carreteras 1.984-91 se consideran como corredores de transporte a una banda territorial a lo largo de varias Comunidades Autónomas, enlazando diversos núcleos de población entre los que se registran movimientos importantes de personas y mercancías, a través de dos o más modos de transporte.

<sup>125</sup> En él se pretende que el ferrocarril sea un sector competitivo, tecnológicamente avanzado y de calidad que contribuya a un equilibrio social y territorial, prestando una especial atención a las infraestructuras que potencien la integración de España a la CEE.

<sup>126</sup> En el primero de los apartados se relacionan:

- Equipamientos de servicios básicos de los núcleos rurales y de las explotaciones agrarias.
- Concentración parcelaria.
- Lucha contra la erosión.
- Mejora de la superficie agraria.
- Mejora de regadíos.
- Mejora forestal.
- Mejora de la vivienda.
- Instalaciones para el desarrollo turístico.
- Infraestructura necesaria para intensificar la vulgarización agraria y silvícola.

En el segundo de ellos se reseñan actuaciones en materia de:

- Turismo.
- Medioambiente y conservación de recursos naturales.
- Industria y energía.
- Vivienda y urbanismo.
- Investigación científica, técnica y desarrollo tecnológico.
- Educación.
- Sanidad.
- Mejora de la eficacia de las explotaciones agrarias.

155 para convertirlo en ecus tenemos, aproximadamente, 11.365,8 millones. Pedir sí, el máximo posible también, pero hay que denunciar lo que entendemos una falta de coherencia en cuanto a la planificación en lo pedido.

#### 1.4.- ¿Un nuevo modelo de desarrollo para Europa: el desarrollo endógeno?.

Que la década de los 90 viene marcada, tanto desde el punto de vista teórico y sobre todo desde los organismos encargados de poner en marcha la política regional, por los planteamientos de desarrollo endógeno, es cada vez más palmario si se analizan textos, declaraciones y reglamentos <sup>127</sup>. Lo que nos proponemos a continuación es reseñar algunas de estas referencias que han hecho de este planteamiento filosófico una especie de remedio universal a los problemas de las zonas más atrasadas de los países desarrollados. Para no ser demasiado extenso, sobre todo teniendo en cuenta que sus planteamientos y críticas serán abordados en el capítulo dedicado al **marco teórico**, reproducimos varios textos, a nuestro entender, suficientemente significativos que ponen en evidencia esta realidad. Máxime si se tiene en cuenta que el que reproducimos, en primer término, supone el primigenio reconocimiento oficial por parte de la CEE de esta nueva estrategia y que el último lo realiza el Director General de Política Regional diez años después del que inicia esta breve relación.

"El potencial de desarrollo endógeno, en su sentido amplio, engloba los factores que pueden contribuir al desarrollo regional, tales como los recursos materiales y los que ofrece el entorno, las infraestructuras de transporte y de comunicaciones, las estructuras urbanas, así como el capital físico y el capital humano. (...) Favorecer el desarrollo es coordinar estos factores y ponerlos al servicio de actividades productivas" <sup>128</sup>.

---

<sup>127</sup> Tanto el Plan de Desarrollo Regional como los reglamentos que reforman los Fondos Estructurales, dedican amplias referencias al desarrollo endógeno.

<sup>128</sup> WETTMANN, R. W. y CICIOTTI, E. (1.981).: La mobilization du potential endogene. Commission des Communautés Européennes. Bruxelles. p. 4.

"Actualmente los responsables tienden a pensar que el desarrollo endógeno, basado en tecnologías punta, estimula el crecimiento del empleo y de otros factores que facilitan la realización de los objetivos de redistribución perseguidos por los países que practican una política intervencionista" <sup>129</sup>.

Por último, las palabras del Director General de Política Regional de la Comisión de la CEE en 1.991. "Se demanda de la Política Regional que sea capaz de desarrollarse en dos determinadas direcciones. En primer lugar, se le pide que base sus actuaciones en las capacidades de crecimiento de cada región por sí misma o, dicho de otro modo, que anime y estimule el potencial endógeno regional. Por ello ha de proponer acciones en favor de mejorar las ventajas o disminuir los inconvenientes de los factores que, tradicionalmente, se han supuesto eran determinantes de tal potencial. En segundo lugar, a la Política Regional se le pide que sea compatible con la máxima eficacia en términos de productividad y competitividad" <sup>130</sup>.

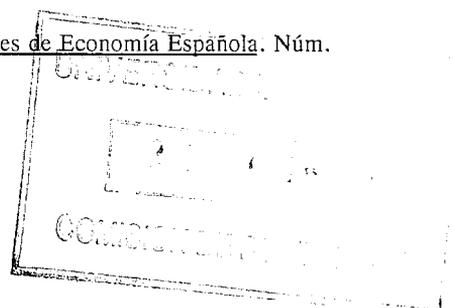
#### 1.5.- A modo de recapitulación.

La actual política regional, como no podía ser de otra manera, ha sufrido un amplio proceso de reestructuración tanto en los problema que pretende solucionar como de los objetivos e instrumentos necesarios para su consecución. En efecto, la crisis industrial de la década de los 70 y las nuevas condiciones en las que se desarrolla la economía no sólo profundizan la decadencia de las regiones que ya se encontraban en crisis sino que incrementan el número de ellas con problemas, especialmente grandes centros urbanos que hasta el momento no presentaban grandes desequilibrios. Frente a la extensión de las desigualdades, la política regional vive su propia crisis en la medida en que las condiciones económicas exigen un duro proceso de ajuste económico y

---

<sup>129</sup> WADLEY, D. (1.988).: "Estrategia de desarrollo regional". Papeles de Economía Española. Núm. 35. p. 99.

<sup>130</sup> LANDÁBURU, E. (1.991).: Opus cit. p. 195.



presupuestario, sin olvidar que determinadas acciones y planteamientos llevados a cabo en anteriores etapas se encuentran hoy cuestionados.

En este contexto se puede entender que las actuales políticas regionales cambien el objetivo tradicional de la reeducación de las desigualdades por otro más global y macroeconómico basado en la capacidad de adaptación de un territorio a sus capacidades siempre que ésta sea compatible con el logro de la máxima eficacia en términos de productividad y competitividad. Estamos asistiendo, por tanto, a un desplazamiento en la búsqueda de la equidad por el de la consecución de la eficacia. Este cambio radical supone trasladar el énfasis que se ponía en la movilidad de los factores productivos a la preocupación por la plena utilización de los recursos propios de cada región. Del mismo modo, el modelo de crecimiento económico industrial y urbano basado en soluciones a gran escala es sustituido por otro que tiene en el desarrollo endógeno, microregional o local con una amplia participación del sector servicios, sus nuevos puntos fuertes.

La Política Regional Comunitaria, al menos hasta su reforma en 1.988, viene marcada por el carácter político de sus decisiones y por la falta de un proyecto global de carácter comunitario. En efecto, la filosofía que imbuye los Tratados Constitutivos de la Comunidad, basada en las bondades del mercado como mecanismo capaz de corregir cualquier problema económico, explica su no inclusión en los mismos. Si a ello le unimos la escasa importancia que los problemas regionales tenían en la Comunidad de los Seis y su utilización como mecanismo para compensar las "pérdidas" que ciertos países sufrían, el caso de Gran Bretaña es el más significativo, como consecuencia de los gastos originados por la PAC, podemos comprender aún mejor lo que afirmamos al inicio del párrafo.

Sólo la aprobación del Acta Única Europea, con la inclusión del Título "Cohesión Económica y Social", confiere carta de naturaleza jurídica, al más alto nivel, a esta política al pasar a formar parte, desde ese momento, de los Tratados Constitutivos. Esta profundización en la política regional no puede entenderse sólo como la necesaria respuesta que se da desde el ámbito comunitario al incremento de las desigualdades regionales que las sucesivas ampliaciones de la hoy Unión Europea ha venido sufriendo.

Así es, estos cambios, a nuestro entender, deben aprehenderse como condición necesaria para la consecución del Mercado Único. Dicho de otro modo, la idea teórica más importante que subyace en esta nueva situación es que el proceso de integración entre las diferentes economías regionales, a través de ese mercado unificado, aunque era beneficioso en su conjunto, tendería, inevitablemente, a ensanchar las desigualdades territoriales dentro de la Unión Europea. Por ello, la consecución de éste requería, indisolublemente, el fortalecimiento de la cohesión económica y social.

El FEDER ha sido el instrumento básico, que no el único, en el desarrollo de la política regional. Las etapas que sucesivamente han ido jalonando el desarrollo del Fondo, en sintonía con modificaciones importantes en la Comunidad bien sean en su composición, como consecuencia de las sucesivas ampliaciones, bien de la mano de grandes transformaciones económico-espaciales acontecidas, como el incremento de las desigualdades regionales asociadas a la reconversión industrial, encuentran en la reforma de los Fondos Estructurales de 1.988 (revisada en 1.993) su hito más importante. Ésta se plantea como objetivo genérico la mejora de la eficacia de la actuación comunitaria a través de la duplicación de los fondos asignados y de la aplicación de cuatro principios fundamentales: la concentración de las ayudas en determinadas zonas en función de problemas y objetivos comunes y concretos que se pretenden alcanzar. La mayor parte de España y dentro de ella toda nuestra región queda catalogada como zonas Objetivo 1 y 5.b. que son aquéllas en las que es necesario fomentar el desarrollo y el ajuste estructural. A las zonas rurales que conforman esta categoría se destinan el 80 % de los créditos de compromiso de los Fondos Estructurales. La cooperación o asociación, entendida como una estrecha concertación entre la Comisión y el Estado miembro concernido y las autoridades competentes designadas por éste en los planos nacional, regional, local u otro, es otro de los principios. El tercero es el de subsidiariedad o adicionalidad, que implica que las actuaciones comunitarias son complementarias de las realizadas por las autoridades nacionales a todos los niveles. Éstos se complementan con el de programación a través de Planes de Desarrollo, Marcos Comunitarios de Apoyo, Programas Operativos, etc.

Si esta reforma supone sin lugar a dudas, como ya se ha dicho, una profundización de la Política Regional Comunitaria y aunque resulta difícil, por ahora, hacer una valoración sobre el conjunto de las acciones emprendidas y de los resultados obtenidos, a nuestro entender, no cabe esperar importantes modificaciones en cuanto a la reducción de las diferencias regionales, lo que no significa que no se pueda esperar un resultado positivo en relación con el desenclave de alguna de ellas. Las razones que nos hacen ser escasamente optimistas, por no decir claramente pesimistas, son las siguientes: primera, a pesar de la considerable elevación del presupuesto con el que van a contar los Fondos Estructurales, su volumen sigue siendo más que insuficiente en relación a los ingentes problemas a resolver; segunda, difícilmente se pueden limar las diferencias regionales si, además de las desigualdades inherentes a la propia dinámica del mercado, añadimos las que se originan desde la propia Unión Europea a través de otras políticas, como es la agraria, que no sólo cuenta con mayor presupuesto sino que su reparto favorece a las zonas más desarrolladas de la Comunidad; tercera, la concentración de las ayudas requiere, además de una correcta coordinación, una adecuada elección de las zonas objeto de actuación, pues bien, hasta el momento, la asignación de las ayudas previstas no se ha hecho teniendo en cuenta la gravedad de los problemas específicos de las regiones sino que se ha realizado entre los Estados miembros sobre la base de la población y el PIB per cápita medio del conjunto de las regiones.

Una prueba concreta y evidente de lo que acabamos de decir la encontramos en el Plan de Desarrollo Regional presentado por nuestro país para las regiones Objetivo 1 y 5.b, entre las que se encuentra inserta Andalucía. En efecto, si bien es cierto que las líneas directrices del Plan son asumibles y coherentes internamente, cuando se desciende a nivel de actuaciones puntuales y concretas se comprueba, como ha ocurrido con otros países, que lo que se pretende es la consecución de la mayor asignación posible de fondos comunitarios. Desde esta perspectiva, la lectura del Plan resulta un cúmulo de buenas intenciones y una amalgama de proyectos de toda índole y cariz en búsqueda de la máxima subvención. La falta de rigurosidad en su elaboración, de seguimiento y control en su desarrollo y de la adicionalidad en su financiación, son aspectos más que cuestionables del mismo.

A.2. La PAC y su Reforma.

ÍNDICE.

2.1.- Introducción.

2.2.- Legislación.

2.2.1.- Informes y propuestas previos.

2.2.2.- Desarrollo reglamentario de la reforma.

2.3.- Los detonantes de la reforma: la Ronda Uruguay del GATT y la crisis financiera.

2.3.1.- La Ronda Uruguay del GATT.

2.3.1.1. Evolución de las negociaciones.

2.3.1.2. Conflicto de intereses. Un acuerdo necesario.

2.3.1.3. Reforma de la PAC & acuerdo GATT. Valoración global.

2.3.2.- La crisis financiera.

2.3.2.1. Evolución de la crisis financiera.

2.3.2.2. ¿La reforma como solución?

2.4.- Críticas a la reforma de la PAC.

2.4.1.- Diagnóstico y objetivos.

2.4.2.- Ayudas directas.

2.4.3.- Las grandes medidas de la Reforma: La modificación de las Organizaciones Comunes de Mercados y las Medidas de Acompañamiento.

2.4.4. Una valoración sobre el conjunto de la reforma.

2.5.- Repercusiones de la reforma en España y Andalucía.

2.5.1.- Valoración global.



## 2.1.- Introducción.

Desde la creación de la Comunidad Económica Europea (a partir de ahora C.E.E.), actualmente Unión Europea (desde ahora U.E.), el sector agrario y dentro de él el agrícola, desempeñará un papel básico. Consecuentemente a esta importancia se a pondrá en funcionamiento una de las políticas comunitarias que más esperanzas, logros y desilusiones han generado; nos referimos, evidentemente, a la Política Agraria Comunitaria (desde ahora PAC).

De acuerdo con el artículo 43 del Tratado de Roma <sup>1</sup> se celebró la Conferencia de Stressa en julio de 1.958, verdadera base de toda la ulterior PAC <sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> "Con objeto de determinar las líneas directrices de una política agrícola común, la Comisión convocará, a partir de la entrada en vigor del Tratado, una conferencia de los Estados miembros que habrá de proceder a un contraste de sus respectivas políticas agrícolas estableciendo, en particular, el balance de sus recursos y necesidades". Tratado de Roma. (1.957). Título II. Art. 43.1.

<sup>2</sup> Las conclusiones más importantes de dicha conferencia fueron:

- a) La agricultura debe ser concebida como parte integrante de la economía y como factor esencial de la vida social.
- b) La aplicación del Tratado de Roma debe conducir a un desarrollo progresivo de los intercambios en el interior de la Comunidad.
- c) La adaptación de las estructuras agrícolas debe contribuir a un acrecentamiento de los distintos precios de venta, a una orientación racional de la producción y a una mejora de la productividad.
- d) Debe buscarse un equilibrio entre la producción y las posibilidades de dar salida a los productos.
- e) La mejora de las estructuras agrícolas deben hacer posible el que los capitales y el trabajo obtengan en la agricultura europea remuneraciones comparables a las que perciben otros sectores de la economía.
- f) Habida cuenta de la importancia de las estructuras familiares en la agricultura europea y la voluntad unánime de salvaguardar este carácter familiar, convendría que se aplicaran los medios disponibles para acrecentar la capacidad económica y competitiva de las empresas familiares.

CEE. (1.959): Recueil des Documents de la Conférence Agricole des Etats membres de la Communauté Economique Européenne à Stressa du 3 au 12 juillet 1.958. Bruxelles. Service de Publications des Communautés Européennes. pp. 222 y ss.

Los objetivos que conducían dicha política quedan impresos en la Carta Magna Comunitaria: el Tratado de Roma de 1.957. Estos se concretaban de la forma siguiente:

- a) "Incrementar la productividad agrícola fomentando el progreso técnico, asegurando el desarrollo nacional de la producción agrícolas así como el empleo óptimo de los factores de producción, en particular, de la mano de obra;
- b) garantizar así un nivel de vida equitativo a la población agrícola, en especial, mediante el aumento de la renta individual de los que trabajan en la agricultura;
- c) estabilizar los mercados;
- d) garantizar la seguridad de los abastecimientos;
- e) asegurar al consumidor suministros a precios razonables" <sup>3</sup>.

La consecución de estas metas se enmarcaba dentro de unos principios para la organización común de los mercados agrarios. Estos eran:

- Unidad de mercado.
- Preferencia comunitaria.
- Responsabilidad financiera común.

El primero de ellos se logra protegiendo el mercado interior acudiendo a un sistema de precios únicos y a unas técnicas de control sobre las importaciones para que no lo distorsionen.

El segundo permite el mantenimiento de precios elevados por encima del mercado internacional (precios políticos) estableciendo unos derechos a la importación (los

---

<sup>3</sup> Tratado de Roma. Título II. Art. 39.1. 1957.

prévelements) y derechos de aduana para la exportación de productos (restituciones a la exportación).

El tercero establece que para la consecución de los objetivos propuestos, vía política de precios, es necesario que todos los países miembros contribuyan a pagarla.

Son muchos los autores que han manifestado cómo en el posterior desarrollo de la PAC se han ido dinamitando estos tres pilares básicos en el funcionamiento de dicha política. Una muestra: "la unicidad de mercado se cuestiona en el momento en el que aparecen explotaciones más competitivas en unos sitios que en otros y la "espinas monetaria" de los montantes compensatorios se convierte, la mayoría de las veces, en una "renacionalización" parcial de la PAC <sup>4</sup>. Análogamente, las privilegiadas relaciones con el exterior que se han permitido a algunos países miembros (reminiscencia de su pasado colonial) no sólo rompen la preferencia comunitaria sino que consumen cerca de la tercera parte de las subvenciones del FEOGA. Por último, la solidaridad financiera quiebra cuando se admite que algunos Estados miembros reciban de la PAC prácticamente lo mismo que aportan al presupuesto común. El mantenimiento de estas situaciones invalida, de inmediato, el principio de solidaridad" <sup>5</sup>.

Para poner en marcha la PAC, la CEE crea el FEOGA (Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola) en 1.962. Consta de dos Secciones, la de Garantía que financia todo el gasto público que se deriva de la puesta en marcha de las Organizaciones Comunes de Mercado, bien regulando los mercados interiores, bien reintegrando los

---

<sup>4</sup> Para la Comunidad, los precios agrícolas, las ayudas y cualquier otra magnitud financiera se establece en Ecus. Al devaluarse o revaluarse las monedas su cambio en Ecus varía determinando los denominados "tipos pivote". Las ayudas y subvenciones se calculan en la unidad de cuenta, que es el Ecu, y al convertirlas a las monedas nacionales puede ocurrir que las cantidades que llegan a los beneficiarios signifiquen cifras distintas por la variación cambiaria producida. Las ayudas a los agricultores, que debieran ser idénticas en cualquier lugar, no lo serían caso de no mediar el mecanismo de los montantes compensatorios monetarios (M.C.M.), instituidos en 1.969 y que se basa en unos tipos de conversión fijos, aplicables en las ayudas agrícolas, y que se conocen como los "tipos verdes". Tales tipos permiten que los M.C.M. actúen de correctores entre las variaciones monetarias.

<sup>5</sup> ABEJÓN, M.; ARROYO, F.; CAMARERO, C. y MORÁN, J.M. (1.986): La Europa de los Doce. Barcelona. Salvat Editores. p. 78.

déficit en las exportaciones que se derivan de los precios comunitarios y mundiales. La Sección Orientación financia la política estructural en materia agrícola, fomentando la mejora de las explotaciones, infraestructuras rurales así como la comercialización y transformación de los productos agrarios. Si bien parecen claramente divididas las competencias de cada Sección no es menos cierto que en la actualidad es fácil constatar que entre los gastos del FEOGA-G existe un componente de carácter extra-agrario que no debería atribuirse como coste de la PAC sino más bien a otro tipo de objetivos. Por el contrario, los gastos del FEOGA no recogen algunas partidas importantes que deberían ser imputables como coste de la PAC, como las cantidades recogidas en el capítulo 8 del Presupuesto para depreciaciones extraordinarias de stock. Del mismo modo la estricta división existente anteriormente entre el gasto de regulación de mercados (a cargo de la Sección Garantía) y de estructuras (a cargo de la Sección Orientación), se van haciendo cada vez más permeables y ya no es extraño observar que parte de los gastos de medidas netamente estructurales se cofinancien entre ambas Secciones <sup>6</sup>.

"La PAC ha sido considerada durante muchos años como el logro más importante de la CEE, hasta que a principios de los años 80 fueron incrementándose las críticas y se llegó a la convicción de que era urgente su reforma" <sup>7</sup>. Este cuestionamiento y la necesidad casi constante de sucesivas reformas <sup>8</sup> se encuentra en la propia génesis de la Comunidad. "En efecto si se analiza el desarrollo de la PAC se observa que ha surgido de un conflicto de intereses entre la CEE y los países terceros por una parte, entre

---

SÁENZ GARCÍA-BAQUERO, J.L. (1.991).: "Los problemas de financiación de la PAC". Revista de Estudios Agro-Sociales. Núm. 156. pp. 127-132.

<sup>7</sup> MOLINERO HERNANDO, F. (1.990).: Los espacios rurales. Barcelona. Ariel Geografía. p. 194.

<sup>8</sup> Una de las primeras que se quisieron poner en marcha es la propuesta por Sicco Mansholt, Comisario de Agricultura, quien, en la temprana fecha de 1.968, planteaba la necesidad de corregir los desequilibrios estructurales y una mejora en el funcionamiento de los mercados agrarios. Entre sus objetivos cabe destacar la reducción de los activos agrarios (en un 50 % en el plazo de 10 años); la disminución de la superficie agraria en 5 millones de has para dedicarla a la repoblación forestal; el descenso del número de vacas lecheras, la ampliación del tamaño de las explotaciones y la jubilación anticipada, entre otras. El plan fue rechazado en la medida en que contó con la oposición de los agricultores y con el elevado coste que a corto plazo generaba, el discurrir del tiempo ha dado la razón tanto a la filosofía como a las medidas que el Comisario italiano propusiera.

productores y consumidores por otra y entre países miembros finalmente" <sup>9</sup>. En términos parecidos se expresa Carlos Tió: "en definitiva la PAC actual es consecuencia de un difícil equilibrio inestable que, por tanto, obliga continuamente a la introducción de reajustes y reformas parciales" <sup>10</sup>.

En su devenir histórico dicha política ha sufrido una serie de transformaciones, y "a pesar de que la reforma ha sido un proceso continuo, entre la última década y principios de la actual, es posible, a nuestro entender, diferenciar tres etapas" <sup>11</sup>.

La primera fase abarcaría hasta 1.985 y representaría una etapa en la que el "normal" funcionamiento de la PAC hace ineludible, al final de la misma, la toma de medidas. Con las modificaciones introducidas se pretendía congelar los gastos para lo que era necesario limitar el crecimiento de la producción. Para ello se instituyeron las tasas de corresponsabilidad, a la vez que las cuotas a la producción y se rebajaron los precios de sostenimiento <sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> MOLINERO, F. (1.990).: Opus cit. p. 194. Y sigue afirmando: "El conflicto de intereses entre la CEE y países terceros arranca de la propia filosofía de la PAC, pues los políticos comunitarios aprendieron bien la lección de la primera y segunda Guerra Mundial, y quisieron evitar a toda costa la dependencia alimenticia y agraria de terceros países. (...). Se concibió así a la agricultura como un sector estratégico". p. 194. La PAC surge también como un conflicto de intereses entre productores y consumidores en la medida en que precios altos para los productos agrarios beneficiaban a los productores en contra de los consumidores y viceversa. Conflicto de intereses entre países miembros en la medida en que (La PAC) no puede ser considerada como una política aislada y separada del resto de la política económica, pues frecuentemente las concesiones o los privilegios agrarios entre países se hacían como moneda de cambio para conseguir otros objetivos.

<sup>10</sup> TIÓ SARALEGUI, C. (1.993b).:"Crítica de la Reforma de la PAC". Información Comercial Española. Núm. 720-1. p. 19.

<sup>11</sup> VILADOMIU CANELA, L. (1.994).: "Diez años de reforma de la política agraria comunitaria" Agricultura y Sociedad. Núm. 70. 1.994. p. 9.

La adopción de esta periodización y no de cualquier otra como la que adopta Molinero, en obra citada anteriormente, se debe a su claridad y simplicidad lo que nos permite adentrarnos rápidamente, tras una sintética contextualización, en el objetivo fundamental del capítulo cual es el análisis de la reforma de la PAC de 1.992.

<sup>12</sup> Para los cereales se establecieron las tasas de corresponsabilidad, es decir, los productores aportaban un porcentaje del precio de venta (inicialmente el 3 %) para ayudar a financiar los gastos del FEOGA. Para el caso de la producción de leche se introdujeron unas cuotas en 1.984, cuya superación implicaba sanción, en función de los niveles de producción declarados en 1.981. Estas medidas se acompañaron con pequeñas

Una segunda etapa se correspondería con el período 1.985-1.991. Se reforma la política de estructuras para adecuarla al nuevo contexto estabilizador al tiempo que se corrigieron algunas disfuncionalidades. Estas son puestas de manifiesto por parte de la Comisión de las Comunidades Europeas en uno de los informes previos a la reforma de 1.992:

a) "Los precios y las garantías que proporcionan los mecanismos de intervención favorecen el aumento de la producción a un ritmo que se aleja progresivamente de la capacidad de absorción del mercado (...).

b) Si no se controla la intensificación de los métodos de producción, las consecuencias pueden ser muy negativas porque se explota abusivamente la naturaleza (...).

c) Si el mantenimiento de la renta se basa casi exclusivamente en las garantías de precios, (...) se concentran la mayoría de las ayudas en las explotaciones más extensas y más intensivas (...). En estas condiciones resulta que el 80% de las ayudas concedidas por el FEOGA se destinan al 20% de las explotaciones (...).

d) El poder adquisitivo de los agricultores ha mejorado muy poco entre 1.975 y 1.989 (...), mientras que la población activa agrícola de la CEE ha disminuido en un 35%" <sup>13</sup>.

En 1.988 se introdujeron los estabilizadores. Fue en esta etapa también cuando el discurso comunitario cambió, enfatizando la necesidad de considerar los problemas de los agricultores en el entorno rural y no sólo como productores agrarios. Al final de esta

---

modificaciones en la política de estructuras que se concretaron en reemplazar las Directivas del 72 por el Reglamento 797/85.

<sup>13</sup> COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. (1.991a): Evolución y futuro de la PAC. Documento de reflexión de la Comisión. COM (91). 100 final de 1 de febrero de 1.991. Punto 1, apartado a, b, e, d.

etapa se toma en consideración la necesidad de incorporar la dimensión medio ambiental de la actividad agraria <sup>14</sup>.

La tercera etapa, en la que nos encontramos inmersos, se inicia con la denominada "Reforma de la PAC" aprobada en mayo de 1.992 <sup>15</sup>.

## 2.2.- Legislación.

El análisis de la legislación en torno a la Reforma de 1.992, se ha planteado a dos niveles. En el primero se abordará cuáles son los documentos que van a marcar el nacimiento de la reforma. Estos son, básicamente tres:

- a) El futuro del mundo rural. 1.988.

---

<sup>14</sup> Las modificaciones introducidas en esta etapa fueron adoptadas, tras varios fracasos en las Cumbres de Bruselas de junio de 1.987 y Copenhague en el mismo año, en el Consejo Extraordinario, convocado durante la presidencia alemana, de los días 11 y 12 de febrero de 1.988 en Bruselas. (A este Consejo se aludirá más tarde).

Los estabilizadores consistían en imponer límites en las cantidades sometidas a precios de garantía, introduciéndose las denominadas Cantidades Máximas Garantizadas en las diferentes Organizaciones Comunes del Mercado. Si se sobrepasaban estas cantidades se procedía a disminuir el precio de garantía o el nivel de ayuda en la campaña siguiente, como penalización por los aumentos que se habían operado en los excedentes.

A partir de 1.987 se lleva a cabo la dimensión "negativa" de la política de estructuras. Se introdujeron a partir del Reglamento 1.760, en el que se establecen ayudas destinadas a fomentar la reconversión y extensificación de la producción. Un año después, en 1.988, se ponen en funcionamiento las ayudas destinadas a la retirada de tierras (set-aside), las ayudas para abandonar anticipadamente la actividad (pre-jubilación) y más tarde las ayudas destinadas a fomentar las zonas forestales.

Pero los cambios más significativos se dan en el discurso comunitario. Es este contexto debemos señalar que en el Libro Verde de 1.985 se plantea el cambio del desarrollo agrario por el rural y el de la mejora de la productividad. Más tarde con el documento "El Futuro del mundo rural" de 1.988 se perfila más aún la opción de un mundo rural no basado en la actividad agraria. En este mismo año se publica el "Informe sobre Agricultura y Medio Ambiente" donde se hacía hincapié en los problemas medio-ambientales provocados por el desarrollo agrario.

<sup>15</sup> VILADOMIU CANELA, L. (1.994): Opus cit. pp. 9-18.

b) Evolución y futuro de la PAC. Documento de reflexión de la Comisión. 1.991.

c) Desarrollo y futuro de la PAC. Continuación del documento de reflexión. 1.991.

Este último documento será presentado y aprobado, con algunas modificaciones, en el Consejo de Lisboa en mayo de 1.992.

En el segundo se pondrá de manifiesto los Reglamentos a los que dicha Reforma ha dado lugar. Se analizarán aquéllos que puedan repercutir en la Comarca que nos sirven de referencia para nuestro estudio. Dichas normas legislativas son:

a) Reglamento (CEE) Núm. 1.765/92 del Consejo de 30-6-1.992 por el que se establece un régimen de apoyo a los productores de determinados cultivos herbáceos.

b) Reglamento (CEE) Núm. 1.766/92 del Consejo 30-6-1.992 en el que se establece la organización común de mercados en el sector de los cereales.

c) Reglamento (CEE) Núm. 2.066/92 del Consejo de 30-6-1.992 por el que se modifica el Reglamento (CEE) Núm. 805/1.968 que establece la organización común de mercados en el sector de la carne de bovino.

d) Reglamento (CEE) Núm. 2.069/92 del Consejo de 30-6-1.992 por el que se modifica el Reglamento (CEE) Núm. 3.013/89 del Consejo que establece la organización común de mercados en el sector de las carnes de ovino y caprino.

e) Reglamento (CEE) Núm. 2.078/92 del Consejo de 30-6-1.992 por el que se establecen los métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del medio ambiente y la conservación del espacio natural.

f) Reglamento (CEE) Núm. 2.079/92 del Consejo de 30-6-1.992 por el que se establece un régimen comunitario de ayudas a la jubilación anticipada de la agricultura.

g) Reglamento (CEE) Núm. 2.080/92 del Consejo de 30-6-1.992 por el que se establece un régimen comunitario de ayudas a las medidas forestales en la agricultura.

#### 2.2.1.- Informes y propuestas previos.

a) Comisión de las comunidades Europeas. El Futuro del Mundo Rural. COM. (88) 501. final de 29 de julio de 1.988.

Si bien es cierto que en este texto nos encontramos con un planteamiento claro y contundente de los principios que van a desembocar en la reforma, no lo es menos que ya en el documento "Perspectivas de la Política Agraria Común" elevado por la Comisión al Consejo en julio de 1.985. (COM (85). 333 final), "Libro Verde" se apuntaba alguno de los problemas y de las soluciones que ahora se van a adoptar.

El documento que analizamos consta de cuatro partes junto con una introducción y unas conclusiones finales. En la primera se aborda el presente y el futuro del mundo rural; en la segunda se realiza un enfoque comunitario para enfrentarse a los problemas que éste plantea; los principales ámbitos de actuación comunitarios ocupan la tercera; cerrándose el texto con la reforma de los Fondos Estructurales y la intervención financiera en favor del mundo rural.

En la introducción se nos marcan los principios inspiradores, y desde ahora repetidos hasta la saciedad en la mayoría de los documentos comunitarios, de la reforma. Se establece que, además de marco de vida y actividad económica,, el espacio rural cumple una serie de funciones "indispensables para la conservación del equilibrio ecológico al tiempo que se ha convertido en un lugar privilegiado de reposo y recreo".

(Comisión de la Comunidades Europeas. 1.988).<sup>16</sup>. Más tarde señala cómo el mundo rural europeo está sufriendo profundos cambios y concluye: "El fomento de un desarrollo rural que mantenga, e incluso en algunos casos reestablezca el equilibrio indispensable, se ha convertido en una necesidad para la sociedad europea"<sup>17</sup>.

Este necesario desarrollo rural debe basarse en tres pilares fundamentales:

- a) Cohesión económica y social frente a una Comunidad ampliada y con una gran diversidad regional<sup>18</sup>.
- b) Ajuste inevitable de la agricultura europea a la realidad de los mercados.
- c) Protección del medio ambiente y conservación del patrimonio natural de la Comunidad.

En la primera parte del texto se consideran la evolución de los últimos años en el mundo rural y se plantean tendencias de futuro. Por lo que se refiere a la primera se destaca una profunda reestructuración del sector agrario<sup>19</sup> y una fuerte diversificación económica a través de la aparición de nuevas actividades, bien en las diversas fases de la producción agraria, o, con frecuencia, sin conexión alguna con éstas<sup>20</sup>. Las previsiones que realiza la Comisión son las siguientes: por lo que se refiere al sector agrario, las perspectivas de expansión de la agricultura tradicional son bastante limitadas.

---

<sup>16</sup> COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, (1.988).: El futuro del mundo rural. Bruselas. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. p. 15.

<sup>17</sup> COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. (1.988).: Opus cit. p. 15.

<sup>18</sup> No podemos olvidar que la progresiva incorporación de 4 países como era Irlanda, Grecia, España y Portugal amplió enormemente las regiones menos desarrolladas de la Europa de los Doce en aquellos momentos.

<sup>19</sup> Disminución de la superficie de uso agrario, fuerte reducción de la mano de obra, modernización e intensificación de los procesos productivos y cierta tendencia a la polarización estructural.

Este proceso ha generado una fuerte reducción del peso de la agricultura en las regiones rurales. Estos cambios se relacionan con las modificaciones en las poblaciones rurales en las que se ha invertido el signo de los movimientos migratorios y la tendencia a la despoblación de estas regiones.

Van a disminuir las superficies necesarias para las principales producciones agrarias. Desde el punto de vista de la economía general hay que contar con que disminuyan y se hagan más selectivas las inversiones procedentes de fuera de las regiones rurales.

Esta primera parte concluye señalando la existencia de tres problemas diferentes en el mundo rural:

- a) La presión del mundo moderno sobre zonas rurales próximas a las grandes aglomeraciones.
- b) Decadencia rural generada en áreas localizadas en la periferia mediterránea de la Comunidad. En este caso se trata sobre todo de un problema de desarrollo y diversificación económica.
- c) Despoblamiento y abandono de tierras generada en zonas marginales de difícil acceso como en ciertas zonas de montaña y algunas islas <sup>21</sup>.

En la segunda parte del escrito se explicita la estrategia a seguir por parte de la Comunidad en la solución de los problemas, reclamándose un enfoque global, holístico, de las soluciones a tomar. "Es lógico y además oportuno que se revise el conjunto de dispositivos existentes y que se adapten y completen en aras de una política global coherente". Este enfoque no sólo implica la adopción de medidas de desarrollo concretas y directas, sino también, en la medida de lo posible, la necesidad de tener en cuenta la dimensión rural en todas las políticas o medidas comunitarias <sup>22</sup>.

Junto a este planteamiento global se añade otro elemento, que entendemos de gran importancia. Nos referimos a que "el principio de subsidiariedad debe orientar las opciones comunitarias tanto por lo que se refiere a las regiones o zonas de intervención

---

<sup>21</sup> COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. (1.988): Opus cit. pp. 17-31.

<sup>22</sup> COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. (1.988): Opus cit. p. 32.

como los tipos de medidas y participación financiera" <sup>23</sup>. La explicación que se da para ello se basa en la imposibilidad de afrontar financieramente todos los problemas de desarrollo que se planteen en todas las áreas de la Comunidad.

Frente a los tres problemas planteados se pueden establecer tres estrategias básicas:

a) Con respecto al primer problema el objetivo no es alcanzar el desarrollo económico sino otros como la protección del medio rural.

b) Para el segundo se propone la revitalización e integración del tejido socio-económico, lo que supone, además de las políticas propiamente agrarias, una política de creación de empleos duraderos, económicamente viables, fuera del sector agrario. Todas estas medidas deberán inscribirse en un proyecto global de desarrollo.

c) Por lo que respecta a las zonas marginales, cualquier proceso de desarrollo será inevitablemente lento y exigirá un esfuerzo continuo. Se deben tener en cuenta los siguientes puntos principales:

- Apoyo, en la medida de lo posible, de la artesanía.
- Mantenimiento de la población rural.
- Indispensable asistencia a la población.
- Conservación del entorno natural y del patrimonio cultural como base del desarrollo turístico <sup>24</sup>.

En el tercer apartado del documento se enumeran las sugerencias en pro del mundo rural, mientras que en el cuarto se analizan la modificación de los Fondos Estructurados, ya estudiados en el presente trabajo.

---

<sup>23</sup> COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. (1.988): Opus cit. p. 32.

<sup>24</sup> COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. (1.988): Opus cit. pp. 33-43.

Debido al carácter generalizador de estas propuestas nos vamos a limitar a relacionar las materias objeto de las mismas:

- Reforma de la PAC.
- Medidas forestales.
- Protección del medio ambiente rural.
- Energía y mundo rural.
- Política Regional.
- Medidas de apoyo a los PYMES.
- Investigación y desarrollo.
- Evolución, formación y política social.
- Campañas de información y sensibilización <sup>25</sup>.

Esta propuesta de la Comisión se ve sometida a la valoración de varios organismos siendo uno de ellos el Comité Económico y Social. Este emite un Dictamen <sup>26</sup> en el que, manteniendo básicamente la misma filosofía de la Comisión, realiza algunas precisiones que nos parecen de gran interés.

Tras repetir las bondades y múltiples funciones que desempeña el mundo rural, abogando por el desarrollo de las explotaciones agrícolas de futuro y sobre todo por la diversificación económica en base a actividades no agrarias, plantea la necesidad de garantizar las explotaciones familiares. "Es necesario que la Comisión presente medidas concretas dirigidas a garantizar la existencia de las explotaciones familiares, tanto secundarias como de dedicación exclusiva. Desde el punto de vista social y cultural, el paisaje debería seguir bajo el signo de numerosas explotaciones pequeñas y medianas que se mantengan viables" <sup>27</sup>. Del texto se infiere toda una filosofía de apoyo a este tipo de explotación, pero además, explotación familiar, en ningún caso, se asemeja a explotación

---

<sup>25</sup> Para más información nos remitimos al texto al que venimos haciendo referencia páginas 44-61.

<sup>26</sup> COMITE ECONÓMICO Y SOCIAL. (1.989).: Dictamen sobre el futuro del mundo rural. Núm. 89/c. 298/10. DOCE de 27-11-1.989.

<sup>27</sup> COMITE ECONÓMICO Y SOCIAL. (1.989).: Opus cit. Punto 2, apartado 13.

marginal. Esta valoración irá sufriendo a lo largo de los textos una modificación profunda hasta su total asimilación.

No menos interesante resulta constatar cómo el Comité aboga por la descentralización, en la medida de lo posible, en el momento de la toma de decisiones. "La Comisión no ha presentado más que algunas propuestas de alcance para la elaboración de una política concreta para el mundo rural. El Comité hace hincapié en el hecho de que es difícil elaborar una política coherente para el mundo rural que sea aplicable a todas las regiones de la Comunidad. Por consiguiente hay que conceder a las regiones la máxima libertad de decisión posible en un marco jurídico y financiero común<sup>28</sup>. En esta mismo contexto habría que incluir a los puntos 2.18 y 2.19 en el que se habla de la necesidad de estudios detallados y minuciosos con soluciones adaptadas a cada región así como los principios que deben insuflar a estas estrategias de desarrollo.

Por último destacaremos cómo el Comité pone de manifiesto la necesidad de modulación de las ayudas a estas áreas en función de sus dificultades económicas. Como más tarde comentaremos, es ésta una de las grandes controversias de la reforma de la PAC de 1.992. "Es necesario considerar especialmente qué importancia hay que conceder a las medidas compensatorias (ayudas directas a la renta) destinadas a mantener un nivel de población suficiente en la áreas rurales. Hay que calcular las medidas compensatorias y los incentivos de tal manera que se compensen las desventajas naturales o estructurales de las explotaciones familiares, especialmente en las zonas desfavorecidas"<sup>29</sup>.

b) Comisión de las Comunidades Europeas. Evolución y futuro de la PAC.

Documento de reflexión de la Comisión. COM (91) 100 final de 1 de febrero de 1.991.

El documento se estructura en cinco apartados en los que, tras una presentación de los defectos o problemas de la PAC hasta ese momento, se nos presentan los objetivos y las orientaciones que debe seguir dicha política. Se hace hincapié en la necesidad de la

---

<sup>28</sup> COMITE ECONÓMICO Y SOCIAL. (1.989):. Opus cit. Punto 2, apartado 8.

<sup>29</sup> COMITE ECONÓMICO Y SOCIAL. (1.989):. Opus cit. Punto 2, apartado 16.

misma al constatarse que las reformas emprendidas hasta ese momento no han sido suficientes y termina el texto respondiendo a alguna de las críticas posibles que pudiera suscitar la misma.

Nos vamos a centrar únicamente en la parte final de la propuesta ya que los problemas y evolución de la agricultura europea ya se apuntaron en el documento anteriormente analizado. La Comisión parte de una constatación clara, precisa y contundente. "La PAC se enfrenta de nuevo a una grave crisis, crisis de confianza interna en primer lugar: los agricultores están desorientados y angustiados al comprobar que su situación se degrada. (...). Se trata también de una crisis externa, pues las críticas y los conflictos se multiplican en el exterior. Nuestros socios comerciales, una buena parte de los cuales sostienen fuertemente su propia agricultura, toleran cada vez más difícilmente una PAC cuyos excedentes, cada vez mayores, pesan cada vez más en los mercados mundiales" <sup>30</sup>. No se puede ser más explícito en los motivos que justifican la necesidad de la reforma: la ineficiencia de las medidas tomadas hasta el momento para atajar el cancer de los excedentes y la sangría financiera que ellos generaban en el mercado interno y la presión del exterior. Aunque más tarde desarrollemos este punto, conviene recordar que desde 1.986 se venía celebrando la Ronda Uruguay del GATT en la que tanto USA como el Grupo CAIRNS presionaba a la Comunidad para que modificase su política agraria.

A partir de esta constatación los objetivos que se plantean ya nos los encontramos explicitados en el documento de 1.988, si bien es cierto que aquí se sistematizan; son los siguientes:

- 1.- "Es necesario mantener un número suficiente de agricultores en las tierras. Esta es la única forma de preservar el medio ambiente, un paisaje milenario y un modelo de agricultura familiar que es un modelo de sociedad. Para ello es necesaria una política activa de desarrollo rural, y esta política no podrá realizarse sin agricultores".

---

<sup>30</sup> COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1.991a).: Opus cit. p. 9.

2.- " (...). El agricultor desempeña, o al menos podría desempeñar, dos funciones principales de forma simultánea: una actividad productiva y, al mismo tiempo, una actividad de protección del medio ambiente y desarrollo rural".

3.- "El desarrollo rural no depende sólo del sector agrario. Se fomentarán otras actividades que contribuyen a mantener la población rural y consolidar la economía de las regiones rurales".

4.- "Uno de los objetivos fundamentales de la política agraria debe ser (...) conseguir un equilibrio de los mercados que permita evitar la acumulación de existencias y un aumento excesivo de los gastos agrarios".

5.- " (...). Las organizaciones de mercados deberían fomentar la extensificación, con el doble objetivo de reducir los excedentes de producción y promover una producción agraria que respete el medio ambiente y suministre productos alimenticios de calidad".

6.- "La Comunidad debe reconocer las relaciones internacionales. (...) es preciso llevar a cabo una política que garantice la competitividad (y la eficacia) de la agricultura comunitaria"

7.- "La PAC debe seguir fundamentándose en sus principios básicos (...), especialmente el de solidaridad financiera (lo que) supone repartir la ayuda de forma más adecuada teniendo en cuenta las situaciones especialmente difíciles de determinadas categorías de agricultores y de determinadas regiones".

8.- "(...) Las medidas de ayuda directa, basadas generalmente en el número de animales o la superficie de las explotaciones y moduladas en función de factores como el tamaño, la renta, la situación regional u otros factores pertinentes, deberían incluirse en las organizaciones de mercado con objeto de garantizar la renta de los productores" <sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. (1.991a). Opus cit. pp. 10-12.

El haber presentado consecutivamente los objetivos que se plantea la Comisión, creemos que es la única forma de observar la coherencia y lógica interna que plantea el documento. Ello no quiere decir que tengamos que compartir la totalidad de los mismos o que no se pueda añadir otros, lo que sí planteamos es que el documento posee una racionalidad interna innegable. El problema estriba en que, como veremos posteriormente, algunas de las piezas claves de este engranaje se han retocado, modificado y en algunos casos eliminado, tal es el caso de la modulación de las ayudas directas, por poner sólo un ejemplo, deshaciéndose dicha congruencia. "A pesar de que la lógica y el espíritu de las proporciones iniciales de la Comisión se han mantenido, la reforma adoptada en mayo último supone una rebaja como consecuencia de ciertas modificaciones en los proyectos de febrero y julio de 1.991, más ambiciosos y más coherentes con los objetivos a largo plazo de una política agrícola adoptada a las exigencias de una economía post-industrial" <sup>32</sup>.

Las propuestas que se realizan tienen sus planteamientos básicos, primero, en la reducción de los precios de los productos agrarios compensándose las pérdidas de renta consecuente por parte de los productores con ayudas directas. Segundo, en la necesidad de articular todo un abanico de medidas con respecto a la relación agricultor y medio ambiente que favorezca tanto la reducción de las producciones agrarias, y con ello los excedentes, como la diversificación de las actividades económicas desarrolladas en el mundo rural. Este tipo de medidas permitiría la reducción de los gastos del FEOGA, a lo que habría que añadir el respeto al medio ambiente y el apoyo financiero a aquéllos que se encargan de sus mantenimiento. En este contexto se enmarcan, lo que más tarde se denominará, medidas de acompañamiento. El último de éstos entendemos que es la necesaria modulación de las ayudas directas, en tanto en cuanto, lo que se pretende es la corrección de las desigualdades dentro de la Comunidad. No puede olvidarse que el funcionamiento de la PAC, hasta ese momento, había incrementado dichas desigualdades.

---

<sup>32</sup> GUYOMARD, H.; LEON, Y. MAHE, L.P. (1.992).: "La réforme de la PAC et la négociations du GATT: un pas nécessaire pour un compromis minimal?". Economie et Statistique. Núm. 254-5. p. 47.

"Lo único que se persigue es que el apoyo a cargo de los fondos públicos sea proporcional a su capacidad económica" <sup>33</sup>.

Por último, pasaremos a comentar y reseñar las características del último documento en el que se establece una propuesta concreta de modificación de la PAC.

c) Comisión de la Comunidades Europeas. Desarrollo y futuro de la Política Agraria Común. Continuación del documento de reflexión. COM (91) 258 final de 19 de julio de 1.991.

El análisis y comentario de las propuestas de reforma de la PAC, sólo lo realizaremos para aquellos sectores o producciones que se van a ver afectadas en la Comarca del Condado. Se mantendrá este mismo criterio cuando se aborde el desarrollo reglamentario de dicha reforma. Ello significa que se excluyen el azúcar, tabaco y el vacuno de leche.

Las propuestas se estructuran en dos grandes apartados; el primero de ellos se refiera a las Organizaciones Comunes de Mercado y el segundo a las Medidas de Acompañamiento.

1.- Organizaciones Comunes de Mercado propuestas para su modificación:

1.1.- Cereales, semillas oleaginosas y plantas proteaginosas.

Por lo que respecta a los precios se plantea una reducción del precio indicativo del cereal hasta alcanzar 100 ecus/Tm, es decir una reducción del 35 % del actual precio medio de compra. Para el caso de las oleaginosas y proteaginosas adoptará la forma de ayudas por hectárea que se abonará directamente al productor.

---

<sup>33</sup> COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. (1.991a). Opus cit. p. 16.

Se crea un sistema de pagos compensatorios. Las explotaciones ya existentes podrán beneficiarse de un sistema de pagos compensatorios cuya finalidad es resarcir de la pérdida de ingresos provocados por la reducción de los precios institucionales. Los pagos estarán en función del número de hectáreas y no de los niveles actuales de producción.

a) Para los cereales se calculará a partir del número de hectáreas poseídas multiplicado por los rendimientos medios de la comarca en la que se encuentra dicha superficie y 55 ecus/Tm. (diferencia entre el nuevo precio indicativo 100 ecus/Tm. y el actual precio medio de compra 155 ecus/Tm.). En las zonas tradicionales de producción se abonará por el trigo duro una ayuda especial suplementaria.

b) Para las oleaginosas se fijará una cantidad de referencia comunitaria teniendo en cuenta dos elementos: el precio de referencia para el mercado mundial, se calcula que será de 163 ecus/Tm, y el cálculo de cuál sería la relación de equilibrio de las semillas oleaginosas y de los cereales, lo que quiere decir que no constituiría un incentivo para optar por un cultivo en lugar de otro. Dicha cantidad sería de 384 ecus/Tm. La ayuda será idéntica para todas las semillas oleaginosas.

c) Para las plantas proteaginosas se fijará dicha ayuda en el mismo nivel que el de los cereales y se regionalizará de idéntico modo.

Se establecen dos regímenes diferentes de ayuda en función de la categoría de los productores. Se distinguen a los pequeños productores de los denominados productores "profesionales". Se propone como pequeño productor al que explote una superficie que produzca anualmente 92 toneladas de cereales como máximo (20 Has como media en la Comunidad). Estos dos regímenes se denominan simplificado, al que se acogen los pequeños productores, y el profesional al que obligatoriamente deben acogerse los productores "profesionales". A este último se puede acoger el pequeño productor si éste lo desea.

Por lo que respecta al régimen simplificado se debe destacar que se plantea para facilitar la gestión y el control sin que ello otorgue ningún derecho especial con respecto a los pagos compensatorios. La ayuda se abonará en función del número de hectáreas dedicadas al cultivo de cereales, oleaginosas y proteaginosas, independientemente de los cultivos que se hayan sembrado. Este régimen no incluye ninguna obligación de retirada de tierras.

El régimen profesional establece que cada una de las explotaciones que se encuentre en el mismo deberá retirar de la producción un porcentaje previamente establecida de la superficie cultivada. El porcentaje se fija en un 15 %. Las superficies en barbecho temporal podrá utilizarse para fines no alimentarios siempre y cuando sea posible aplicar métodos eficaces de control. La obligación de retirar tierras da derecho a recibir una indemnización por las mismas equivalente a la ayuda compensatoria por hectárea para los cereales calculada a nivel regional. Esta indemnización se aplicará a la superficie sujeta a dicha obligación hasta 230 toneladas de cereales que, con el rendimiento medio de la Comunidad, equivaldría a 50 Has. Esto significa que cada explotación de 50 Has. o más que participen en este régimen recibirá indemnización por 7,5 Has. retiradas.

Las puesta en marcha de la reforma se plantea de forma gradual para los cereales, estableciéndose para ellos tres fases mientras que para las semillas oleaginosas y plantas proteaginosas se llevará a cabo de una sola vez en la primera campaña de comercialización.

Dos matices más se añaden con carácter general. Las ayudas a la superficie, independientemente del cultivo, se abonará una vez al año no pudiendo optar a ésta aquéllas que no se hayan cultivado anteriormente (lo que abría la imposibilidad de cobrar por las tierras de barbecho). Además las ayudas para los cereales, oleaginosas y proteaginosas son complementarias con las previstas en el programa agroambiental <sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. (1.991b).: Desarrollo y futuro de la Política Agraria Común. COM. (91) 258 final de 19 de julio de 1.991. pp. 9-15.

No es este el momento para la valoración de esta propuesta (se realizará con posterioridad al final del capítulo), aunque no nos resistimos a apuntar uno de los principios básicos enunciados en el documento anterior; nos referimos a la necesidad de la modulación de las ayudas, se concreta en el texto que ahora analizamos sólo para las tierras que obligatoriamente deben retirarse del cultivo para poder optar a las mismas. Nos parece un hecho fundamental en la medida que se empieza a minar el planteamiento de que las ayudas públicas favorecerían la solidaridad e igualdad social. En efecto, la posibilidad que abría el documento de febrero de pagos en función de la superficie, ahora se matizan a través de los rendimientos "históricos", y la necesaria modulación de las ayudas directas se limita drásticamente.

Esta modificación encuentra su explicación en las presiones recibidas por la Comisión por parte de algunos Estados miembros y organizaciones agrarias. Este hecho se reconoce por la misma Comisión al afirmar "las propuestas que figuran a continuación corresponden, en línea generales, al enfoque adoptado en el documento de reflexión, con los ajustes necesarios para incluir una serie de aspectos que han suscitado inquietud" <sup>35</sup>.

#### 1.2.- Vacuno de carne.

En lo que se refiere a los precios se propone una reducción de los niveles de intervención en un 15 %. Ésta se explica en base a una disminución en el 10% del precio de los insumos y el 5 % restante necesario para mantener la competitividad del sector. Para compensar las pérdidas, la actual prima especial por bovinos machos se aumentará a 180 ecus por animal. La prima se abonará por los primeros 90 animales de cada rebaño en tres pagos anuales de 60 ecus durante la vida del animal. Se aumentará a 75 ecus la prima anual por vaca nodriza limitada a 90 animales de cada rebaño, a la que se le podrá añadir un suplemento nacional de hasta 25 ecus.

---

<sup>35</sup> COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. (1.991.b). Opus cit. p. 4.

Para que se pueda recibir tanto una como otra deben cumplirse unos criterios de extensificación situados en 1,4 U.G.M. por hectárea de zona forrajera en las áreas desfavorecidas y de 2 U.G.M. para las demás zonas.

Se establece una prima de 100 ecus por cabeza por el sacrificio de terneros machos jóvenes de los rebaños lecheros (8-10 días de vida), emprendiéndose paralelamente un programa comunitario especial para el fomento y comercialización de la carne de vacuno de calidad.

La introducción de esta reforma se realizará en tres fases pasando la prima para los bovinos machos de 40 a 50 y 60 respectivamente y para las vacas nodrizas 55, 65 y 75 <sup>36</sup>.

### 1.3.- Ovino.

A partir del primer año de la reforma, se aplicará un límite al número de ovejas por la que se puede cobrar una prima basado en la cabaña de referencia del productor. Esta consistiría en el número de ovejas por las que se podía optar a una prima en 1.990. Dicha cabaña de referencia no podrá exceder de 750 ovejas en las zonas menos favorecidas y 350 en las demás zonas. También esta reforma se introducirá de forma progresiva disminuyendo, en cada una de las tres fases, el número de ovejas con derecho a cobrar dicha prima hasta llegar a los niveles citados <sup>37</sup>.

### 2. Medidas de acompañamiento.

Estas medidas se conciben como complemento a los cambios propuestos en las Organizaciones de Mercado y consisten en el establecimiento de un programa específico de medidas medio-ambientales en el sector agrario, la instauración de un programa reforzado para impulsar la repoblación forestal de tierras agrícolas y la introducción de

---

<sup>36</sup> COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. (1.991b). Opus cit. pp. 25-27.

<sup>37</sup> COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. (1.991b). Opus cit. pp. 28-29.

mayores incentivos para la jubilación anticipada. Estas medidas se cofinanciarán en un porcentaje básico del 50 % y otro más elevado de un 75 % aplicable a las regiones del objetivo 1 de los Fondos Estructurales.

#### 2.1. Programa de medidas agro-ambientales.

a) Se ofrece un régimen de ayudas para fomentar entre los productores el uso de métodos de producción cuyo riesgo de contaminación y deterioro para el medio ambiente sea escaso. El importe máximo cofinanciado será de 250 ecus/Ha en el caso de los cultivos y de 210 ecus/UGM para el la ganadería.

b) Se establece un régimen de ayudas para fomentar una gestión de tierras de labor que sea positiva desde el punto de vista medio-ambiental a fin de conservar o restablecer la diversidad y calidad del entorno natural (paisaje, flora y fauna). El máximo de cofinanciación comunitaria ascendería a 250 ecus/Ha para los cultivos anuales y de las tierras de pasto.

c) Se establecerá otro régimen de ayudas para que las tierras abandonadas sean conservadas en condiciones ecológicas. Sería una ayuda a tanto alzado por hectárea que como máximo ascendería a 250 ecus/Ha.

d) Estas medidas se completarán con una cláusula que permita una retirada de tierras agrícolas a largo plazo (20 años). A la prima ya existente de 600 ecus se concedería una prima adicional, como máximo de 100 ecus/Ha.

#### 2.2. Forestación de tierras agrarias.

Las propuestas señalan una subvención máxima de 2.000 ecus/Ha. para las coníferas y a 4.000 en las frondosas como gastos de forestación a efecto de reembolso. Estas ayudas están también abiertas a los poderes públicos. Se abona una ayuda igual a la existente por la retirada de tierras como lucro cesante durante 20 años. Del mismo

modo se abonará una prima de 150 ecus/Ha. durante 20 años a particulares (no agricultores) que vivan en zonas rurales y se dediquen a la repoblación forestal.

### 2.3. Mejora estructural a través de la jubilación anticipada.

Los agricultores que pueden acogerse son todos aquéllos de 55 o más años de edad a tiempo completo que aún no reciban una pensión. Las tierras liberadas se deberán utilizar por sus sucesores o por otros agricultores para aumentar la superficie cultivada o para fines no agrarios en los casos en que no se pueda proceder a una reestructuración. El importe de las ayudas incluyen un componente fijo de 4.000 ecus y otro variable de 250 ecus/Ha., con un límite máximo total de 10.000 ecus al año por beneficiario. Se pueden acoger a estas medidas también los trabajadores agrícolas. Estos pagos podrán completarse con pagos nacionales. Se plantean ayudas a favor de la creación de redes de información y coordinación, a la vez que a la creación de organismos adecuados <sup>38</sup>.

### 2.2.2.- Desarrollo reglamentario de la reforma.

Desde que se presenta esta propuesta Mac Sharry el 19 de julio de 1.991 hasta que se aprueba en Consejo de Ministros en Lisboa en marzo de 1.992 y se plasma en los distintos Reglamentos publicados en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas el 30 de junio de 1.992, ésta ha sufrido algunas modificaciones que en algunos casos han supuesto simples matizaciones, pero que en otros han roto, como ya se apuntó, la lógica interna de los primeros documentos y un replanteamiento de algunos principios básicos iniciales. Estos cambios se introducen durante la aprobación de la reforma por el Consejo en mayo de 1.992.

Siguiendo a García Azcárate señalaremos los siguientes:

---

<sup>38</sup> COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. (1.991b). Opus cit. pp. 32-38.

- Minimizar el impacto "negativo" de las medidas propuestas sobre cada agricultura nacional. Esto equivale a minimizar las modificaciones del "status quo", ya que cualquier modificación implica alterar la distribución espacial y social de beneficiarios y perjudicados.
- Maximizar los impactos "positivos" de las medidas propuestas sobre cada agricultura nacional.

Estos dos planteamientos suponen conseguir una verdadera cuadratura del círculo. La fórmula que resuelve este planteamiento es la del incremento del gasto presupuestario. Pero no se puede olvidar que uno de los motivos que impulsan la reforma de mayo es el problema presupuestario.

Alguno de los instrumentos empleados son:

- Eliminar la modulación consistente en el pago limitado de la retirada de tierras con cultivos herbáceos.
- Limitar la bajada de precios internos de los cereales (subiendo el futuro precio de intervención de 90 a 100 ecus/Tm) aún a riesgo de perder competitividad y mercados.
- Bajar los precios de los cereales con la reforma para luego volverlos a subir manteniendo en vigor el mecanismo de ajuste monetario conocido como Switch aver<sup>39</sup> <sup>40</sup>.

Estas modificaciones responden mucho más a un interés a corto plazo que a una estrategia de modificación de la PAC profunda y a largo plazo.

---

<sup>39</sup> Se ha estimado que cada punto de modificación de dicho coeficiente cuesta directamente al presupuesto comunitario 330 millones de Ecus.

<sup>40</sup> GARCÍA AZCÁRATE. T. (1.993).: "La Reforma de la PAC vista desde Bruselas: lógica económica y continuidad". Información Comercial Española. Núm. 720-1. pp. 29 y ss.

Por lo que se refiere a los Reglamentos, la reforma se inicia con el que modifica la organización común de mercado de los cereales y el que establece un régimen de apoyo a determinados cultivos herbáceos. Pasemos a su análisis.

a) Reglamento (CEE) Núm. 1.765/92 del Consejo del 30-6-1.992 por el que se establece un régimen de apoyo a los productores de determinados cultivos herbáceos.

El texto legislativo consta de dos títulos y 18 artículos. El primero de ellos dedicado a la implantación del pago compensatorio (arts. 2-13) y el segundo relativo a disposiciones generales y transitorias (arts. 14-18).

En el artículo 2 y 3 se fija el funcionamiento de estos pagos, del 4 en adelante se establecen la cuantía y las condiciones para el cobro de los mismos. El pago compensatorio se fija en una cantidad por hectárea, (es por tanto una ayuda a la superficie), que variaría según las regiones (ya que esta superficie será ponderada en función de los rendimientos), y su cobro quedará condicionado a la obligatoriedad de retirar del cultivo un porcentaje de tierras. Dicho porcentaje se establece en el 15 % siendo este abandono con carácter rotativo estableciéndose la posibilidad de que dicha retirada no sea rotativa, si bien el porcentaje sería superior. Estas tierras retiradas del cultivo dan derecho al cobro de una compensación. El carácter obligatorio de esta retirada sólo lo es para aquellos agricultores que se acojan al régimen de ayudas general, quedando exentos los que lo hagan al régimen simplificado. A este último sistema pueden acogerse únicamente los pequeños productores, es decir, aquellos que obtengan producciones inferiores a 92 toneladas de cereales, pudiendo optar éstos por el sistema general <sup>41</sup>. Las tierras retiradas del cultivo pueden utilizarse para obtener productos no destinados principalmente al consumo humano o animal a condición de que se apliquen sistemas efectivos de control.

---

<sup>41</sup> Para obtener este volumen de producción en la Comunidad, como media, se necesitan 20 hectáreas. Como media para España casi el doble: 36,8 Has.

Existe una limitación a la superficie que puede acogerse al sistema de pagos compensatorios. Los Estados miembros pueden optar por una superficie de base regional o por un sistema de superficie de base individual denominada superficie básica <sup>42</sup>. Esta quedaría establecida para cada explotación por el número de hectáreas sembradas de cultivos herbáceos o que haya quedado en retirada (set-aside) con arreglo a un programa financiado con fondos públicos durante 1.989, 90 o 91. Sobre esta superficie básica se aplicará el 15 % de reducción. Por su parte la superficie de base regional es igual a la media de las superficies cultivadas de cereales, oleaginosas y proteaginosas en 1.989, 90 y 91, aumentadas en su caso con las superficies dejadas en barbecho.

Cada Estado miembro elaborará un plan de regionalización productiva de rendimientos de cereales por zonas homogéneas con el fin de aplicar los pagos compensatorios. Se podrá tener en cuenta la diferenciación entre las superficies de secano y de regadío así como la diferenciación de los rendimientos del maíz con respecto a los demás cereales.

Si nos detenemos en lo dicho hasta ahora encontramos escasas diferencias (o si se quiere diferencia de matiz) entre lo que propone el Reglamento y la propuesta de la Comisión. En este contexto cabría señalar la introducción de la superficie de base individual o el cambio de denominación de sistema "profesional" por general.

Ahora bien las modificaciones importantes se producen en la cuantía de esos pagos compensatorios:

a) Los pagos por las superficies cultivadas de cereales serán iguales para todos los cereales y serán equivalentes a la reducción acordada en sus precios (se siguen considerando como pagos retributivos de un lucro cesante), a esta cantidad se la denomina básica. Teniendo en cuenta que el precio de compra en ese momento era de 155 ecus/Tm, la cantidad básica se establece en 25, 35, 45 ecus/Tm respectivamente para las campañas

---

<sup>42</sup> Para algunos autores esta doble posibilidad no es real en la medida en que el segundo procedimiento requeriría, como ocurre en USA, un conocimiento exhaustivo de las explotaciones, a la vez complicaría y en muchos casos imposibilitaría su seguimiento y control.

93-94, 94-95 y 95-96 (art. 4.2). Por el contrario, el pago compensatorio que ofrecía la propuesta de 1.991 era de 30, 45 y 55 respectivamente. ¿Cuál es el origen de esta reducción?. Esta modificación deviene no de un cambio en el sistema para calcular dicha cantidad básica sino en una elevación del precio indicativo, lo que supone automáticamente la reducción del susodicho pago. Este aspecto lo desarrollaremos posteriormente cuando comentemos el Reglamento 1.766.

b) Por lo que se refiere a las proteaginosas (art. 6) el pago por hectárea a partir de la campaña 93-94 será igual a 65 ecus por el rendimiento de la regionalización de los cereales. En este caso se eleva la ayuda ya que la Comisión planteaba que ésta se realizaría en el mismo nivel que la de los cereales.

c) Para el caso de las oleaginosas (art. 5) se fija el cálculo a partir de un precio de referencia previsto de 163 ecus/Tm y una cantidad de referencia comunitaria fijada en 359 ecus/Tm. Para España y Portugal la cantidad de referencia prevista en el caso del girasol es de 295 y 311 ecus/Ha. para las campañas 93-94 y 94-95.

d) Se establece un suplemento para el trigo duro de 297 ecus/Ha. para aquellas zonas tradicionales entre las se encuentra Andalucía. Ahora bien, se fija un límite individual para el cobro de este suplemento equivalente a la superficie que haya podido optar a este tipo de ayuda durante el período 88-92 (art. 4.3). Tampoco aquí se observan modificaciones entre propuesta y Reglamento.

En donde si se produce un cambio radical es en las ayudas recibidas por las superficies retiradas conforme a lo establecido en el régimen general de cobro de pagos compensatorios. En efecto, mientras que la Comisión proponía una modulación de estas ayudas (recuérdese que se planteaba que el cobro de éstos se realizará hasta aquella superficie que como máximo produjese 230 Toneladas, lo que significaba unas 50 Has. según los rendimientos medios comunitarios), el Reglamento en su artículo 7.5 establece que "la compensación por la obligación de la retirada de tierras se fijará al nivel del pago compensatorio que se efectuaría a partir de la campaña de comercialización 95-96 para las mismas superficies, si hubiesen estado dedicados el cultivo de cereal. Estas

compensaciones se abonarán para el número de hectáreas necesarias para satisfacer el requisito necesario en el apartado 1". Dicho de otra manera, el derecho a estas ayudas se recibe por todas y cada una de las hectáreas de tierra que se ve obligado el agricultor a retirar del cultivo. La modulación de las ayudas ha desaparecido.

Para terminar este análisis sobre el contenido (las críticas se realizarán con más detenimiento con posterioridad en el apartado cuarto) de este Reglamento es conveniente advertir que para el pequeño productor no resulta baladí la elección del sistema de ayudas al que acogerse en la medida en que, según los cultivos, su elección puede reportar diferencias importantes en el volumen de éstas. Ello es así porque en el régimen simplificado, si bien no existe la obligación de la retirada de tierras, los pagos se abonan para el conjunto de la superficie de cultivos herbáceas en el nivel ayudas de los cereales. Por su parte, en el sistema general las ayudas se cobran de forma diferenciada según cultivos, aunque aquí existe la obligación de retirada obligatoria de tierras.

b) Reglamento Núm. 1.766/92 del Consejo de 30-6-1.992 por el que se establece la organización común de mercados en el sector de los cereales.

El reseñado texto consta de tres títulos y otros tantos anexos, desarrollados en 27 artículos. En el primero y segundo (arts. 3-17) se regula el régimen de precios y de intervención, en el tercero se establecen las disposiciones generales. De este Reglamento sólo vamos a comentar el régimen de precios fijados para los cereales en la medida en que es a partir de éstos de donde se fijan los pagos compensatorios.

Estos precios quedan fijados en el artículo 3.2. del presente Reglamento. (Ver Cuadro N° 1.)<sup>43</sup>. Si comparamos estos precios con los establecidos en la propuesta de la Comisión para el precio indicativo o de objetivo se observa la siguiente modificación. (Ver Cuadro N° 2.).

---

<sup>43</sup> Los cuadros se encuentran localizados en el último volumen del trabajo dedicado al anexo estadístico y bibliográfico.

Varios comentarios nos sugieren los cuadros. En primer lugar, esta elevación plantea el riesgo de la pérdida de competitividad de nuestros cereales en el mercado tal y como apunta una persona poco sospechosa de ser crítica con la reforma <sup>44</sup>. En segundo lugar, supone un alivio en el presupuesto comunitario ya que la disminución de los pagos compensatorios beneficia al presupuesto en tanto en cuanto repercute directamente sobre éste, mientras que la elevación del precio de objetivo repercute, básicamente, sobre los consumidores. En tercer lugar, este retoque permite un período transitorio de puesta en marcha de la reforma más pausada para las arcas comunitarias. Piénsese que en la segunda campaña éstas tenían que asumir como pago compensatorio 45 ecus/Tm y no los 35 actuales.

c) Reglamento (CEE) Núm. 2.066/92 del Consejo de 30-6-1.992 que modifica el Reglamento (CEE) Núm. 805/1.968 que establece la organización común de mercados para el sector de la carne de bovino y deroga los Reglamentos 468/1.987 y 1.357/1.980.

El Reglamento consta de 3 artículos, siendo el primero de ellos el que introduce las modificaciones fundamentales al Reglamento de 1.968. Este se ve modificado en su sección primera "Régimen de Ayudas" en su artículo 4 y en su sección segunda "Régimen de intervención" en su artículo 6.

La primera modificación que se introduce es que para poder obtener las diferentes primas se debe cumplir un factor de densidad de los animales que integran la explotación. Estos niveles de densidad se implantarán de forma progresiva hasta que en el año 1.996 se fija en 2 U.G.M. por cada hectárea forrajera de la explotación que esté dedicada a la alimentación de los animales mantenidos en ella. No obstante quedan exentos de la aplicación de este factor de densidad aquellos productores que cuenten con menos de 15 U.G.M. por explotación (art. 4 octies 1.2.3.) <sup>45</sup>.

---

<sup>44</sup> No en vano pertenece a la Comisión de la CEE. Dirección General de Agricultura. Unidad de Análisis y Planificación General, dicho sea sin menoscabo alguno. Nos referimos a García Azcárate, T.

<sup>45</sup> La superficie forrajera sería la superficie de la explotación disponible durante todo el año civil para la cría de bovino, ovinos y/o caprinos. No se contabilizarán en esta superficie: las construcciones, los bosques, las albercas, los caminos y las superficies que se empleen para otras producciones beneficiarias de un régimen de ayuda comunitario, o que se utilicen para cultivos permanentes u hortícolas o cultivos a los

Dos modificaciones significativas se observan. En primer lugar, en la propuesta de la Comisión no se menciona la excepción de cumplir el factor de densidad a los productores de menos de 15 U.G.M.. En segundo lugar, se homogeneiza bajo un mismo valor el factor de densidad que la Comisión rebajaba a 1,4 U.G.M. para las zonas desfavorecidas. Este hecho nos parece significativo en la medida que si bien beneficia socialmente, al poder acceder a esta ayuda a explotaciones algo más intensivas, lo que supone incrementar el volumen de las ayudas, contrariamente esas zonas desfavorecidas suelen coincidir con condiciones físicas frágiles, con lo que esta elevación del factor de densidad repercutirá, en términos negativos, sobre el medio ambiente. Parece por tanto contradictoria esta medida cuando lo que se pretende es justamente la defensa de la naturaleza. Bien es cierto que el artículo 4 nonies 1. establece una prima especial de 30 ecus a aquellos productores que se beneficien de la prima especial o/y la prima por vaca nodriza siempre que el factor de densidad sea inferior a 1,4 U.G.M./Ha forrajera.

Ante la reducción del precio de intervención en un 15 %, del que el 10 % correspondería al descenso de los insumos y el 5 % restante para mantener la posición competitiva de dicha carne, se plantea la modificación de la prima especial a los bovinos machos y por vaca nodriza. Por lo que respecta a la prima especial se incrementa la actual prima de 40 ecus a 90 por animal pagadera como máximo dos veces durante su vida. Se mantiene el límite actual de 90 animales primables por productor y año. Cada Estado miembro establecerá para cada región una "cabaña de referencia regional que será igual al número de primas abonadas en 1.990, 91 o 92 (art. 4 ter). Por su parte la prima a la vaca nodriza utilizada para la cría de terneros destinados a la producción de carne se incrementa a 120 ecus por vaca y año a partir del año 1.995. Dentro de una cuantía limitada a 25 ecus por vaca, se autoriza a los Estados miembros para conceder una prima nacional complementaria. Los derechos a esta prima se limitan para cada productor al número de primas del año 1.990, 91 o 92 (art. 4 quinquies).

---

que se aplique un régimen idéntico al establecido para los productores de determinados cultivos herbáceos, o que sean objeto de un programa nacional o comunitario de retirada de tierras distinto del contemplado en la letra a) del párrafo 3 del apartado 3 del artículo 2 del Reglamento (CEE) 2.328/1.991. La superficie forrajera incluirá las superficies utilizadas en común y las superficies que están sometidas a un cultivo mixto, de acuerdo con las normas que se determinen con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 27.

Se establece una prima, denominada de transformación, por cada ternero macho joven de raza lechera que se sacrifique antes de los 10 días de edad. Dicha prima se establece en 100 ecus por ternero (art. 4 decies).

Por último, la Comunidad podrá participar con una financiación del 40 % como máximo del coste real de las medidas encaminadas a la promoción y comercialización de la carne de vacuno de calidad con un importe máximo de 10 millones de ecus por año.

Se introducen en el nivel de las primas dos modificaciones aunque de desigual importancia. Mientras que para la prima especial por bovinos machos coinciden en su cuantía, 180 ecus por animal, no ocurre lo mismo con los plazos para pagarla; la Comisión establece tres, el Reglamento sólo dos. Por su parte, la prima a la vaca nodriza pasa de 75 ecus por vaca a 120 a partir del año 1.995. Cambio sustancial por el volumen de dinero que ello significa.

d) Reglamento (CEE) Núm. 2.069/1.992 del Consejo de 30-6-1.992 por el que se modifica el Reglamento CEE Núm. 3.013/1.989 del Consejo que establece la organización común de mercados en el sector de las carnes de ovino y caprino.

Se mantiene el actual límite individual por productor a la vez que la penalización para los animales que superen dicho límite "la prima en beneficio de los productores de carne de ovino y caprino será abonada al tipo completo dentro de el límite de 1.000 animales por productor en las zonas desfavorecidas con arreglo a los apartados 3, 4 y 5 del artículo 3 de la Directiva 75/268 CEE y dentro del límite de los 500 animales por productor en las demás zonas. (...) Por encima de los límites establecidos en el primer párrafo el importe de la prima pagable quedará fijada en un 50 % del importe que se haya calculado" <sup>46</sup>.

Se eleva la prima del caprino pasándose del 70 al 80 % de la obtenida por el ganado ovino. Del mismo modo se eleva la prima a las ovejas que produzcan corderos

---

<sup>46</sup> Reglamento 3.013/89 del Consejo de 25 de septiembre de 1.989 por el que se establece la organización común de mercados en el sector de las carnes de ovino y caprino. Art. 5.7..

ligeros del 70 al 80 % de la que corresponde a los que producen corderos pesados. (art. 5.3 y 5 modificados).

El número de primas que se pueden conceder no puede superar al concedido en el año de referencia (89-90-91) (art. 5 bis. 5). El derecho a la prima se vincula al productor que estaba en actividad durante el período de referencia y que haya presentado una solicitud de prima para la campaña 92. Cuando un productor venda o enajene su explotación podrá transferir a su sucesor todos los derechos. También podrá transferir sus derechos a otros productores sin transferir su explotación, en tal caso tendría que devolver, sin pago, un porcentaje de sus derechos (nunca superior al 15 %) a la reserva nacional (art. 5 bis. 4.).

Se constituirá una reserva nacional con el 1 % de reducción de los límites individuales de cada productor para su concesión a los productores prioritarios. Del mismo se constituirá una reserva nacional adicional equivalente al 1 % de la suma de los límites individuales de los productores de las regiones desfavorecidas de cada Estado miembro destinada a su atribución exclusiva a estas mismas áreas (art. 5 ter. 1, 2 y 3).

La modificación más sustancial consiste en que la Comisión proponía rebajar la cabaña de referencia a 750 y 350 cabezas para las zonas desfavorecidas y las demás, respectivamente.

e) Reglamento (CEE) Núm. 2.078/1.992 del Consejo de 30-6-92 por el que se establecen métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del medio ambiente y la conservación del espacio natural.

El Reglamento consta de 12 artículos y un anexo. En el artículo 1 se nos presentan los objetivos que se plantea conseguir junto con el destino de estas ayudas. Los primeros se centran en fomentar la práctica de la producción agraria dentro del diseño de la actual PAC tras su reforma. Se trata de producir menos utilizando métodos y prácticas que estén en sintonía con los objetivos y prácticas medio-ambientales a la vez

que las ayudas por la puesta en marcha de este tipo de prácticas complementan las rentas de los agricultores.

Las ayudas comunitarias estarán destinadas a la introducción de prácticas no contaminantes, reducción de fertilizantes y productos fitosanitarios, extensificación ganadera, conversión de superficies agrarias en pastizales, conservación de tierras abandonadas, fomento del abandono de la producción agraria con fines medioambientales, gestión de tierra con fines sociales y de esparcimiento así como la sensibilización y formación de los agricultores (art. 2). Estas medidas se aplicarán mediante planes plurianuales para zonas homogéneas (art. 3).

La Comunidad concede una prima anual por hectárea o por unidad de ganado reducida. El compromiso exigido a los agricultores es de cinco años, excepción hecha de la retirada de tierras para lo que exigen 20 años para poder optar a la prima (art. 4.1). Se establecen ayudas para la realización de cursos y cursillos de formación en prácticas agrícolas y forestales compatibles para el medio ambiente (art. 6.1).

El porcentaje de cofinanciación se eleva al 75 % en las regiones objetivo 1, para el resto se reduce al 50 %, mientras que el volumen de las ayudas se fija en el artículo 4.2.<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> Estos son los siguientes:

- a) 150 Ecus por hectárea para los cultivos anuales por los que se conceda una prima por hectárea en virtud de las disposiciones de los reglamentos relativos a las organizaciones comunes de mercado correspondiente.
- b) 250 Ecus por hectárea para los demás cultivos anuales y los pastos.
- c) 250 Ecus por cada unidad que se reduzca de ganado mayor de la especie bovina u ovina.
- d) 100 Ecus por cada unidad de ganado mayor de raza en peligro que se críe.
- e) 400 Ecus por hectárea para los olivares especializados.
- f) 1.000 Ecus por hectárea para los cítricos.
- g) 700 Ecus por hectárea para los demás cultivos perennes y el vino.
- h) 250 Ecus por hectárea para efectuar el mantenimiento de las superficies abandonadas.
- i) 600 Ecus por hectárea para la retirada de tierras.
- j) 250 Ecus por hectárea para el cultivo y multiplicación de vegetales útiles adaptados a las condiciones locales y en peligro a causa de la erosión genética.

Las modificaciones más importantes con respecto a la propuesta de la Comisión afectan a una mayor diversificación de las ayudas en función de los distintos tipos de cultivos y a la elevación del importe máximo subvencionable para los cultivos herbáceos de 250 a 350 ecus por hectárea, al igual que ocurre con la U.G.M. que pasa de 210 a 250 de la propuesta al Reglamento. Por el contrario la Comisión proponía que para las tierras retiradas del cultivo a largo plazo (20 años), además de los 600 ecus/Ha, se añadiese una prima de 100 ecus por hectárea. Esta última ha desaparecido en el Reglamento que se analiza.

f) Reglamento 2.079/92 del Consejo por el que se establece un régimen comunitario de ayudas a la jubilación anticipada de la agricultura.

El Reglamento se compone de un total de 12 artículos.

El objetivo que se propone el programa es la recuperación para fines no agrícolas tierras dedicadas a la agricultura al igual que conceder una renta a los agricultores que deciden abandonar dicha actividad (art. 1.2).

Se pueden acoger a la misma los titulares de explotaciones agrarias que tengan como mínimo 55 años, que hayan ejercido la actividad agraria a título principal los diez años anteriores y no hayan alcanzado la edad de jubilación (art. 5.1). Del mismo modo la ayuda puede afectar a los familiares y a los agricultores asalariados que cesen definitivamente en su actividad como consecuencia de la jubilación del titular de la explotación, además deben haber trabajado en la explotación del titular el equivalente a 2 años a los que había que añadir otro más dedicado a la agricultura, al menos la mitad de su tiempo, y pertenecer al régimen de la Seguridad Social (art. 5.3). Ahora bien, las ayudas a la jubilación anticipada será cofinanciada por la Comunidad hasta un máximo de dos trabajadores por explotación (art. 3.2).

Las tierras que se abandonan pueden tener un destino agrario o no agrario. En el primer caso, el cesionario (el que sucede al cesionista) debe tener capacidad profesional suficiente y comprometerse al ejercicio de la actividad agrícola a título principal durante

un mínimo de 5 años (art. 5.2). En el segundo caso, el cesionario no agrícola debe comprometerse a un uso de las tierras compatibles con el medio ambiente (art. 6.5). Durante el período que dure la percepción de la ayuda por el titular jubilado, las tierras cedidas sólo podrán ser cultivadas con fines comerciales, por parte del cesionista, en un 10 %, siendo el máximo el de una hectárea (art. 6.2).

Las ayudas al cesionista podrán adoptar las formas siguientes:

- Una prima por cese de actividad.
- Una indemnización anual no vinculada a la superficie de las tierras cedidas.
- Una prima anual por hectárea de tierra cedida.
- Un complemento de jubilación, cuando el importe fijado por el régimen nacional de jubilación sea demasiado bajo para incentivar el cese de la actividad agraria.

El importe total cofinanciable por el FEOGA tiene el límite máximo de 10.000 ecus anuales por explotación y durante 10 años no pudiéndose sobrepasar la fecha en que el cesionista cumple 70 años (art. 3.1). Además cuando el régimen incluye una prima por cese de actividad, el importe máximo cofinanciable se eleva a 12.000 ecus, pudiéndose aumentar en 750 ecus/hectárea cedida con un límite de 30.000 ecus por explotación (art. 3.1).

Cuando se trata de asalariados la indemnización anual tiene el límite de 2.500 ecus por trabajador, durante un período máximo de 10 años, sin que se pueda exceder la edad de la jubilación. El máximo cofinanciable será de 7.500 ecus por trabajador (art. 3.2).

La Comunidad concede ayudas para la creación de servicios encargados de las transmisiones de tierras por un importe máximo de 36.000 ecus por agente empleado a tiempo completo (art. 3.3).

La financiación comunitaria se establece en los mismos términos del Reglamento anterior.

La modificación más significativa la encontramos en el régimen de ayudas, ya que mientras la Comisión sólo establece una indemnización anual fija y una prima por hectárea cedida con un importe máximo subvencionable de 10.000 ecus, el Reglamento añade una prima por cese de actividad y eleva la prima anual por hectárea cedida, lo que supone una elevación del volumen máximo cofinanciable hasta los 30.000 ecus.

g) Reglamento (CEE) Núm. 2.080/1.992 del Consejo de 30-6-92 por el que se establece un régimen comunitario de ayudas a las medidas forestales en la agricultura.

El Reglamento se compone de un total de 9 artículos.

Este régimen de ayudas se plantea tres objetivos: completar la renta de los agricultores, mejorar los recursos forestales y contribuir a la protección del medio ambiente. Para ello se fomenta la forestación de las tierras agrarias como utilización alternativa a su cultivo y el desarrollo de actividades forestales en explotaciones agrarias (art. 1).

Las ayudas podrán comprender:

- Ayudas destinadas a cubrir gastos de forestación. Se pueden conceder a cualquier persona física o jurídica. (Estas ayudas están previstas en el Título VIII del Reglamento 2.328/91).
- Primas anuales por hectárea forestada para cubrir los primeros 5 años los gastos de mantenimiento.
- Primas anuales por Ha. para compensar el lucro cesante. Sólo serán subvencionables cuando se concedan a titulares de explotaciones, que no se beneficien del régimen de jubilación anticipada, o a cualquier otra persona física o jurídica de derecho privado. (Reglamentados en el 2.328/91).

- Ayudas a las inversiones en infraestructuras de superficies forestales, pudiéndose beneficiarse de éstas los titulares de la explotación o sus asociaciones (art. 2.1).

Además los gastos de forestación realizados por la Administración Pública pueden obtener contribución financiera comunitaria (art. 2.3).

El porcentaje de financiación comunitaria se mantiene en los mismos términos que los dos anteriores (art. 6). Los importes máximos subvencionables se especifican en el artículo 3<sup>48</sup>.

Encontramos dos novedades en este Reglamento que no aparecían en la propuesta de la Comisión. Por un lado, la introducción de los gastos en infraestructuras, algo que parece absolutamente necesario, sobre todo en un país como España y una región como Andalucía, para prevenir y paliar los efectos de los incendios forestales. La otra modificación es el incremento de la subvención a la forestación de coníferas de 2 a 3.000 ecus/Ha., dicha elevación en la subvención a las coníferas (de crecimiento rápido) supone la ruptura de la relación 1 a 2 con respecto a las frondosas (de crecimiento lento) que estableció la Comisión. Esta modificación puede significar la potenciación de las plantaciones de coníferas en vez de las frondosas, hecho éste que a nuestro entender, desde un punto de vista medio-ambiental, es criticable no sólo por el hecho de no tratarse

---

<sup>48</sup> Estos son los siguientes:

- Gastos de forestación:
  - 3.000 Ecus/Ha por plantación de coníferas.
  - 2.000 " " " " " " " de eucaliptos.
  - 4.000 " " " " " " " de frondosas o mixtas con más del 75 % de frondosas.
- Gastos de mantenimiento:
  - Para coníferas 250 Ecus/Ha los dos primeros años y 150 los tres siguientes.
  - Para frondosas o mixtos 500 Ecus/Ha los dos primeros años y 300 los tres siguientes.
- La prima por pérdida de ingresos (lucro cesante) se podrá cobrar como máximo durante 20 años.
  - 600 Ecus/Ha y año si la plantación la realiza el titular o una agrupación de titulares.
  - 150 Ecus/Ha año si la reforestación la realizan los demás beneficiarios.
- Gastos en infraestructuras:
  - Mejora de superficies y cortavientos 700 Ecus/Ha.
  - Renovación y mejora de alcornocales 1.400 Ecus/Ha.
  - Por km. de camino forestal construido 18.000 Ecus.
  - Por Ha. equipada con cortafuegos y puntos de agua 150 Ecus.

de vegetación autóctona mediterránea sino también por la mayor capacidad ígnea de las primeras frente a las segundas. Por último, no deja de ser, cuanto menos, discutible que se subvencione la plantación de eucaliptos cuando, paralelamente, se habla de la necesidad de la conservación y mejora del medio ambiente.

El desarrollo legislativo posterior ha sido ingente, su no seguimiento se justifica en la medida que entendemos que para realizar una reflexión sobre la dinámica, los mecanismos y las posibilidades de ayuda fundamentales que la Reforma de mayo de 1.992 establece, el análisis normativo realizado hasta el momento es suficiente.

### 2.3. Los detonantes de la reforma: la Ronda Uruguay del GATT y la crisis financiera.

Si bien es cierto que el desarrollo de la Política Agraria Comunitaria hubiese tenido que desembocar en una modificación profunda de sus planteamientos fundamentales, no lo es menos que la presión ejercida, internamente, como consecuencia de la galopante crisis financiera y, externamente, desde USA, fundamentalmente, en el marco de la Ronda Uruguay, fueron los desencadenantes, especialmente el segundo, de la rápida modificación de la PAC.

#### 2.3.1. La Ronda Uruguay del GATT.

La importancia de esta ronda de negociaciones radica no sólo en el hecho de que se iban a tomar acuerdos que suponían una mayor liberalización del comercio, sino también, y por eso se aborda aquí, porque era la primera vez en la que la agricultura era objeto de atención e incluso se convirtió en uno de los capítulos estrella de esta ronda de negociaciones del GATT.

### 2.3.1.1. Evolución de las negociaciones.

Como en cualquier negociación, máxime si se tratan temas con tantas implicaciones como el de la agricultura, nos encontramos con intereses contrapuestos entre los negociantes, con USA y CEE como los dos colosos enfrentados en la discusión; con unas posiciones iniciales abiertamente encontradas pero condenadas a coincidir sobre aspectos que se consideran fundamentales, en este caso eran las ayudas internas, el acceso a los mercados y la competencia de las exportaciones; con un proceso largo; con pasos hacia adelante y hacia atrás, y bastante complejo en el que los intereses nacionales están siempre presentes y, por último, con la firma de un acuerdo que todos aceptan pero que a casi nadie satisface completamente.

#### 1. Planteamientos iniciales.

El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (desde ahora GATT) nace en 1.947 con 23 países integrantes, llamados desde entonces partes contratantes, celebrando la primera ronda de negociaciones en Ginebra. Desde ese momento el GATT ha realizado ocho rondas de negociaciones, siendo la última la iniciada en 1.986 en Punta del Este (Uruguay), y finalizada en Marrakech el 15 de abril de 1.994 <sup>49</sup>.

La importancia de esta Ronda en materia de agricultura estriba en que "ha supuesto la culminación de un largo proceso negociador en el que la agricultura ha tenido un papel determinante, en la medida que ha puesto el punto final a la falta de sometimiento de la misma a las reglas del GATT mediante la firma, por primera vez, de un "Acuerdo sobre Agricultura" <sup>50</sup>. Las negociaciones tuvieron como punto de partida la declaración de Punta del Este de septiembre de 1.986. Los objetivos que se pretendían conseguir en el grupo de negociación sobre agricultura eran:

---

<sup>49</sup> Mantenemos las siglas GATT en vez de las que actualmente se utilizan OMC (Organización Mundial del Comercio en la medida en que la las referencia bibliográficas que se han utilizado para elaborar este apartado utilizan, lógicamente, las primeras.

<sup>50</sup> ANDRÉS, R. de. y URZAINQUI, E. (1.995).: "Comercio internacional agrario, GATT y desarrollo sustentable". En: CADENAS MARÍN, A. (Coord). Agricultura y desarrollo sostenible. Madrid. Secretaría General Técnica del MAPA p. 363.

- a) "Mejora del acceso al mercado, especialmente mediante la reducción de los obstáculos a las importaciones.
  
- b) Mejora de la competencia, mediante una mayor disciplina en la utilización de todas las subvenciones directas e indirectas y demás medidas que afecten directa, o indirectamente, al comercio de productos agrarios.
  
- c) Reducción al mínimo de los efectos desfavorables que pueden tener en el comercio de productos agrarios las reglamentaciones y barreras sanitarias y fitosanitarias" <sup>51</sup>.

Tras esta declaración las partes contratantes tuvieron un año para la elaboración de sugerencias sobre cómo plantear las negociaciones agrícolas. Estas sugerencias pusieron de manifiesto lo que luego será casi una constante en las negociaciones. De un lado, el tremendo distanciamiento de las posturas y, sobre todo, la existencia de dos grandes antagonistas que marcarán el ritmo de las negociaciones: de un lado USA y la CEE de otro. El grupo CAIRNS mantiene planteamientos próximos a los de USA con los que se aliará, casi de forma sistemática, en las negociaciones <sup>52</sup>. Así es, la propuesta americana planteaba la supresión en un plazo de 10 años de todas las políticas comerciales distorsionantes que operaban sobre los mercados agrícolas. Por su parte, la CEE proponía un plan en dos etapas que optaba por tratar a corto plazo los puntos relativos a los precios mundiales antes de entrar en una fase de reducción de ayudas y trabas aduaneras.

Durante el siguiente año al de la presentación de los trabajos se dedicó más tiempo a la elaboración de propuestas que a la negociación. El punto culminante de esta fase se alcanzó en la reunión semestral de Montreal (diciembre de 1.988) en la que el estancamiento en materia de agricultura dio lugar al abandono de la reunión por parte de

---

<sup>51</sup> MILÁN DIEZ, R. (1.991).: "Evolución de las negociaciones sobre agricultura de la Ronda Uruguay". Información Comercial Española. Núm. 700. p. 22.

<sup>52</sup> Este grupo lleva el nombre de la ciudad australiana donde se formalizó su constitución. Lo forman catorce países que dicen no subvencionar sus exportaciones agrarias y de los cuales los principales son: Canadá, Argentina, Brasil, Australia, Nueva Zelanda y Tailandia.

algunas delegaciones y a la suspensión de acuerdos ya negociados. Esta situación se desbloqueó en abril de 1.989 al conseguirse dar a las negociaciones un enfoque y unos plazos, a la vez que, en materia de agricultura, se consiguió la congelación de los niveles de ayuda a los precios.

Durante la segunda mitad de 1.989 y primera de 1.990 las negociaciones se mantuvieron en el terreno del análisis y desarrollo de diversas propuestas. El primer intento de establecimiento de un proyecto unificado fue el realizado por el Presidente del Grupo de Negociación de Agricultura (N.G.S.) en julio de 1.990, señor Zeenw. Dicho documento recogía ampliamente las posturas de USA y el Grupo CAIRNS, en el sentido de una reducción fuerte de las ayudas, si bien dejaba a la negociación el ritmo de esa disminución. Se solicitaba a las partes contratantes propuestas numéricas para octubre de 1.990. Las tremendas disparidades en las propuestas hicieron fracasar este primer intento.

Otro nuevo se produjo en la reunión de Bruselas del Comité de Negociación Comercial (T.N.C.) en diciembre de 1.990. En la noche del 6 al 7 de diciembre, el ministro sueco de agricultura, señor Hellströnn presentó su documento "Elementos para la negociación de un proyecto de acuerdo sobre el programa de reforma agraria". En él se proponía, básicamente, la reducción del 30 % de todos los tipos de ayudas a lo largo de 5 años tomando como año base 1.990. Esta propuesta fue bien vista por USA y el Grupo CAIRNS, siendo rechazada por la CEE como base de la discusión <sup>53</sup>.

Durante el primer semestre de 1.991 se prosiguieron las consultas hasta que el 24 de julio de 1.991 el nuevo Presidente del Grupo de Negociaciones de Agricultura, señor Dunkel, distribuyó su documento "Opciones en las negociaciones sobre agricultura. Nota del Presidente". A este documento se le añadieron otros documentos, una Addenda, el 2 de agosto, y otros referidos a aspectos específicos, el 13 de septiembre.

Las negociaciones se han centrado sobre tres grandes capítulos:

---

<sup>53</sup> JOSLING, T. (1.991).: "La agricultura en la Ronda Uruguay: Problemas y alternativas". Información Comercial Española. Núm. 700. pp. 7-9.

- a) Ayudas internas.
- b) Acceso a los mercados.
- c) Competencia de las exportaciones.

- a) Ayudas internas.

Las ayudas nacionales estarían clasificadas en base a su carácter distorsionador del libre comercio, estableciéndose de esa manera tres comportamientos diferentes: el verde, el ámbar y el rojo. La polémica se centra con respecto a los dos primeros. Las ayudas incluidas en el comportamiento verde estarían exentas del compromiso de reducción que se acordase, en la medida en que se entiende que las distorsiones que causan en el comercio o los efectos en la producción son mínimos. USA y el Grupo CAIRNS han propugnado un comportamiento verde muy reducido, mientras que la CEE, Japón y los países nórdicos defienden unos límites más amplios que les permita incluir en el comportamiento verde la mayor parte de las ayudas internas.

Las ayudas que se incluyan en esta categoría deberán ajustarse, además, a dos criterios básicos: deben prestarse por medio de un programa gubernamental financiado con fondos públicos que no impliquen transferencias de los consumidores y no deben tener el efecto de prestar apoyo a los precios de los productores. Estas políticas pueden implicar gasto público en concepto de prestación de servicios o de pagos directos a los productores. Entre los primeros se señalan, entre otros, los servicios generales como investigación, servicios de formación o divulgación y asesoramiento; ayuda alimentaria interna; constitución de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria. Por lo que respecta a los segundos existía acuerdo en la inclusión en este comportamiento verde de los programas relativos a políticas de medio ambiente, de desarrollo regional, de retirada de factores de producción, ayudas en caso de catástrofes y seguro de cosechas y ayudas directas a las rentas desconectadas de la producción. El desacuerdo fundamental se centraba en el tratamiento a dar a los "deficiency payments" que concede USA a sus agricultores y a los pagos compensatorios previstos en la reforma de la PAC.

Las ayudas incluidas en el comportamiento ámbar quedan sujetas al compromiso de reducción. Las medidas sujetas a reducción se clasifican en tres grandes grupos:

- Pagos directos no excluidos de la reducción. Incluyen los pagos complementarios y otros pagos similares, teniendo en cuenta los gravámenes o derechos pagados por los productores. Se mediría en base a los desembolsos presupuestarios.
  
- Sostenimiento de los precios del mercado. Incluyen todas las medidas que tengan por efecto el mantenimiento de los precios a los productores o niveles superiores a los vigentes en el comercio internacional.
  
- Otras políticas no excluidas tales como las depreciaciones fiscales no excluidas, subvenciones a los insumos, etc.

Mucho más polémica fue encontrar la fórmula para aplicar dicha reducción. Se plantean tres opciones: llegar a acuerdos específicos para cada producción; sobre la base de una medida global de ayuda (desde ahora M.G.A.) o una combinación de ambos. Mientras USA y CAIRNS optaban por la primera solución, la CEE y Japón lo hacen por la segunda, la final adoptada. Las políticas de ayudas incluidas en esta categoría ámbar podrían quedar excluidas de la reducción cuando se apliquen como parte de programas de desarrollo agrario y rural.

Las del comportamiento rojo deben ser eliminadas totalmente, si bien su volumen de ayudas a él adcritas fue sólo testimonial.

b) Acceso de los mercados.

Dos aspectos son dentro de este capítulo los que han centrado las discusiones: la arancelización y las disposiciones de salvaguarda especial.

La arancelización es uno de los elementos básicos de la negociación. Consiste en convertir las medidas en frontera, que no sean derechos de aduana normales, en aranceles "ad valorem" o específicos denominados equivalentes arancelarios. La aceptación de esta arancelización por parte de la CEE se condicionaba a la aceptación del reequilibrio de su protección exterior. Dicho reequilibrio consistiría en un aumento de la protección externa de la CEE para algunos productos que actualmente se importan con protección nula o muy baja.

Por lo que respecta a la cláusula de salvaguarda, la polémica estribaba en el mantenimiento o no de la cláusula del artículo XI.2.e. del GATT que permite limitaciones cuantitativas a la importación para respaldar restricciones en el abastecimiento nacional. USA aceptaría dicha cláusula, mientras que el Grupo CAIRNS la aceptaría de forma transitoria y la CEE planteaba su aceptación siempre y cuando operara de modo automático y permanente debiendo además absorber las fluctuaciones monetarias.

c) Competencia de las exportaciones.

Con respecto a este tema las posiciones fluctuaban de países como Australia, que plantea la eliminación total, hasta la Comunidad Económica Europea que planteaba la imposibilidad de su eliminación aunque sí la necesidad de su reducción. La polémica más fuerte se mantuvo sobre la base de qué políticas deberían estas sometidas al compromiso de reducción. Mientras que las ayudas directas, del tipo de las que efectuaba la Comunidad, se tendría que reducir claramente, el debate lo planteaban las ayudas indirectas como era el caso de los "deficiency payments" pagados por USA. La única postura que defiende su exclusión son los Estados Unidos, las demás partes contratantes plantean su inclusión como ayudas sujetas a reducción.

Como criterio general se acepta que la concesión a los productores o exportadores, por los gobiernos u organismos públicos, de subvenciones supeditadas a la actuación exportadora o vinculadas a las exportaciones reales o previstas o a los ingresos procedentes de los mismos, así como cualquier forma de subvención que tenga como consecuencia la venta para la exportación a un precio inferior al precio comparable

cobrado en el mercado interior por productos similares, deben ser incluidos como políticas abarcadas por los compromisos de reducción <sup>54</sup>.

En este contexto se encontraban las negociaciones hasta que se llega a la elaboración de un acuerdo que será pieza básica para las posteriores discusiones, nos estamos refiriendo al compromiso Dunkel.

Dicho compromiso, acordado en diciembre de 1.991, comprende cuatro puntos principales:

- Competencia de las exportaciones. Se plantea una bajada del 36 % de las subvenciones a la exportación y del 24 % del volumen de las exportaciones subvencionadas, realizadas desde 1.993 a 1.994, sobre la base de los gastos y los volúmenes del período de referencia 1.986-90.
- Ayuda interna. Se recomienda una disminución de la ayuda interna del 20 % durante el período de 1.993-99. Esta reducción será medida por medio del instrumento de la M.G.A., calculada para cada producto, utilizando un precio referencia fijo. Este precio será el del mercado mundial.
- Reducción de la protección. Los derechos de aduana, incluidos los resultantes de la conversión de las barreras no tarifarias en tarifarias, serán reducidos progresivamente durante el período 1.993-99 en un 36 %. La reducción no podrá ser inferior al 15 % para cada producto.
- Acceso a los mercados y cláusula de salvaguardia. Se recomienda un descenso mínimo para los mercados domésticos igual a un 3 % del consumo interior (5 % en 1.999). Se establece un mecanismo de salvaguarda que podrá ser aplicado

---

<sup>54</sup> MILÁN DIEZ, R. (1.991).: Opus cit. pp 26-34.

(temporalmente) en el caso de que el volumen de las importaciones sea superior a la media de los tres años precedentes en un 25 %<sup>55</sup>.

Este acuerdo fue la base para que, tras duras negociaciones, se llegase a un acuerdo final en materia de agricultura entre la CEE y USA. El paso previo al mismo se produjo en noviembre de 1.992 cuando en Washington se firma el acuerdo "Blair House" o compromiso de Washington. Esta firma fue acompañada de reacciones en contra muy duras "especialmente en Francia y también en el seno del equipo comunitario particularizadas entre Mac Sharry y Delors"<sup>56</sup>. A este documento se le realizan una serie de modificaciones cuando se definitivamente se firmó en Marrakech el 15 de abril de 1.994 los Acuerdos de la Ronda de Uruguay entre los que figura el acuerdo sobre la agricultura.

Entre las modificaciones que se introducen destacan:

Con respecto a la competencia de las exportaciones el Acuerdo establece su eliminación con algunas salvedades, que en ese caso deben ser muy reducidas. Fijándose los techos máximos para el valor total de los recursos destinados a subvencionar a la exportación. Ahora bien, se reduce el volumen de exportaciones subsidiadas establecidas en el acuerdo Dunkel, pasándose del 24 al 21%. Esta aceptación ha sido la principal concesión de la Comunidad en la negociación.

En materia de ayuda interna se mantiene el compromiso de reducción y se acuerda la utilización de la M.G.A como el instrumento de medida sobre la que se aplicarán las reducciones, pero sobre todo se acepta la exclusión de las ayudas directas previstas por la PAC del comportamiento ámbar y su inclusión en el verde, lo que significa que no están obligadas a reducción. La compatibilidad de ayudas directas con la "caja verde" del GATT es defendida por la Comisión por el hecho de que se establecen

---

<sup>55</sup> GUYOMARD, H. ; LEON, Y. Y MAHE, C.P. (1.992).: Opus cit. p. 45.

<sup>56</sup> BRIZ ESCRIBANO, J. y FELIPE BOENTE, I. de. (1.994).: "Las negociaciones del GATT. Reforma de la PAC y el mundo rural". Noticias de la Unión Europea. Núm. 109. p. 54.

en función de rendimientos históricos de los cultivos y no de rendimientos corrientes (del año en curso), a lo que se añade que los agricultores, para poder pedir ayuda, deben retirar un porcentaje de la superficie de cultivo. Aún cuando haya cedido en este punto USA es difícil considerar el sistema de ayudas directas aplicado por la CEE como absolutamente desvinculadas de las decisiones de producción <sup>57</sup>. A resaltar la inclusión de una "cláusula de paz" por la cual las ayudas internas excluidas de los compromisos de reducción no serán recurribles en el plazo de nueve años.

Por lo que respecta a los compromisos adquiridos en materia de acceso a los mercados, se acepta totalmente la arancelización y su reducción en los términos establecidos en el acuerdo Dunkel, es decir el 36% en 6 años, si bien se modifica el período en el que se tiene que hacer pasándose al intervalo 1.995-2.001. Al mismo tiempo que se contempla un escalonamiento diferente según el nivel de desarrollo. Para los países en desarrollo la reducción será del 24% en 10 años (1.995-2.005), para los países menos desarrollados no se establece ninguna reducción obligatoria. Se contemplan cláusulas de salvaguardia para determinadas situaciones de dificultad y un trato especial para el acceso a los mercados de determinados productos de países en desarrollo <sup>58</sup>.

Un balance sobre la evolución de la negociación debe partir de la constatación de que ambas partes (Comunidad y USA), han tenido que modificar y ceder en sus planteamientos iniciales. Por parte de la primera, ha sido necesaria la reforma de la PAC incorporándose los dos requisitos imprescindibles para que la política agraria de un país resulte consistente con los principios del acuerdo Dunkel. Primero, la reducción sustancial de los precios administrados, lo cual es coherente con la filosofía del desarme arancelario y de las primas de exportación. Segundo, la conversión de las ayudas al productor en una

---

<sup>57</sup> AVELLÁ, L. y GARCÍA ÁLVAREZ, J.M. (1.993).: "GATT y Reforma de la PAC. Repercusiones sobre la agricultura valenciana" Seminario de la U.I.M.P.. "Tendencias recientes en el Comercio Internacional: Problemas teóricos y aplicados". Citado por: BARCELÓ VILÁ, L.V. y COMPES, R.(1.993).: "GATT y agricultores: mediación de un diálogo necesario". En: RAMOS REAL, E. y CALDENTEY DEL POZO, P. (Coords) (1.993). El desarrollo rural andaluz a las puertas del siglo XXI. Sevilla. Servicios de Publicaciones y Divulgación. Dirección General de Investigación, Tecnología y Formación Agroalimentaria y Pesquera. p. 130.

<sup>58</sup> ANDRÉS, R. de y URZAINQUI, E. (1.995).: Opus cit. pp. 368-70.

transferencia financiada con cargo al presupuesto público y en buena parte "desconectadas" de la producción o por lo menos, no estimuladoras de la misma. Por lo que respecta a los logros conseguidos por la Comunidad durante la negociación se pueden señalar:

- a) "La M.G.A. se calcula por el método propuesto por la Comunidad, como suma total de apoyo interno global, es decir, agregando todos los productos específicos.
- b) El cálculo de los equivalentes arancelarios (precios domésticos menos precios de referencia internacional) se basa en los precios de intervención del período base aumentados en un 10%.
- c) Se establece una cláusula de salvaguarda que incorpora un elemento de protección adicional. Se trata de la todavía llamada "Salvaguarda Dunkel".
- d) Se establece una cláusula de "reequilibrio de la protección" de los cereales y sus sustitutivos.
- e) Una legitimación de la PAC y de su reforma, en el contexto del GATT al objeto de eximir a la PAC de tácticas de hostigamiento externo"<sup>59</sup>.

#### 2.3.1.2. Conflicto de intereses. Un acuerdo necesario.

Tanto la inclusión de la agricultura como su posterior negociación y necesario acuerdo tiene su lógica en la necesidad de resolver el conflicto de intereses que se estaba produciendo en el mercado internacional de productos agrarios durante la década de los 80. Nos estamos refiriendo al progresivo protagonismo de la Comunidad Económica Europea como potencia exportadora de productos agrarios, con especial relevancia en

---

<sup>59</sup> BARCELÓ VILÁ, L.V. y COMPES, R. (1.993).: Opus cit. pp. 130-132.

ciertos sectores como el de los cereales. No en vano en 1.992 Europa Occidental y América del Norte exportaron el 46.8 y el 19.6 % respectivamente del total de las exportaciones agrarias mundiales. "Es precisamente la cada vez más consolidada posición exportadora de la CEE, la que probablemente provocó las iras de los tradicionales abastecedores del mercado mundial (...) frente a la caída de otros exportadores, tales como USA o Canadá. De este modo, se dan algunas coincidencias que ofrecen, en definitiva, algunas claves para explicar la dura batalla librada entre USA y la CEE a lo largo de la negociación agrícola:

-Ambas potencias son concurrentes en los mercados mundiales de exportación.

-Ambas tienen en su mano la posibilidad de aplicar o mantener "guerras comerciales".

-Ambas necesitan recurrir a apoyos financieros para mantener su presencia en los mercados mundiales" <sup>60</sup>.

Si observamos el siguiente cuadro podemos apreciar dicha tendencia. (Ver Cuadro N° 3.). En efecto, las dos evoluciones quedan claras con el cambio de tendencia que se produce en la década de los 80. A ello había que unir, a partir de la década de los 70, la incorporación de nuevos compradores de cereales como es el caso, sobre todo, de la Europa del Este en la que se incluye a la Unión Soviética. En este contexto de competencia habría que considerar a todo un grupo de países, entre los que destacan Australia y Nueva Zelanda, liberales a ultranza, que cuentan con un potente sector agrario (tanto en términos de renta como de empleo) con una clara vocación exportadora y que como demuestran los datos del cuadro anterior pierden preponderancia en el mercado mundial de productos agrarios (en el caso concreto los cereales es tremendamente significativo).

---

<sup>60</sup> ESCUDERO ZAMORA, G. (1.991a): "Las dificultades de la negociación agrícola en la Ronda Uruguay". Información Comercial Española. Núm. 700. p. 42-3.

Una valoración parecida realizan Sumpsi y Tió "(...) se ha entrado en una fase de conflicto permanente con los grandes países competidores de la CEE en el comercio mundial, así como con los países en vías de desarrollo, que han visto hundirse los precios de exportación de muchas de sus producciones básicas <sup>61</sup>. Barceló y Compes vuelven a reiterar este planteamiento del conflicto, es lo que denominan el argumento comercial en su doble vertiente político-comercial, por un lado, y económico-comercial, por el otro. "La conclusión provisional es que los agricultores europeos deben de aceptar pagar un recibo para evitar la guerra y preservar la paz. (...) La evitación de la guerra comercial constituye un serio argumento en pro del bienestar económico y social, que no es evidente que resulte injusto, según conceptos de justicia mínimamente razonados" <sup>62</sup>.

Junto a este gran argumento, colateralmente, se han planteado otros de distinta índole: señalemos alguno de ellos.

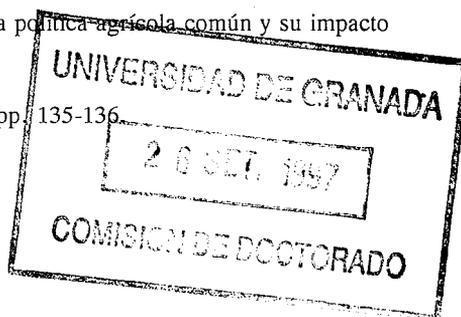
Para Oskan la liberalización de la agricultura sería la consecuencia lógica de los procesos que han venido sufriendo este sector desde finales de los años 50 y, en concreto, de la política agraria comunitaria. Entre los cambios dicho autor señala el cumplimiento de la autosuficiencia en la CEE, los efectos negativos de las políticas agrarias sobre el medio ambiente, la nueva realidad de los países del este europeos en las fronteras de la Unión Europea, una perspectiva diferente sobre la población agrícola del futuro con el desarrollo de un agricultor altamente especializado a la vez que del agricultor a tiempo parcial, entre otros. "A mi juicio todas estas evoluciones apuntan en una dirección: reducción de la protección de la agricultura. Sólo dos nuevos elementos se dirigen en otro sentido:

- a) La continúa e incluso creciente velocidad del desarrollo tecnológico que hace que los precios vayan casi siempre retrasados y proporcionen mayor protección de lo que pretendían los políticos.

---

<sup>61</sup> SUMPSI VIÑAS, J.M. y TIÓ SARALEGUI, C. (1.988): "La política agrícola común y su impacto regional en España". Papeles de Economía. Núm. 34. p 361.

<sup>62</sup> BARCELÓ VILÁ, L.V. y COMPES, R. (1.993): Opus cit. pp 135-136.



b) La posición del sector agrícola como un elemento relativamente reducido dentro de nuestras sociedades hace que no resulte demasiado difícil proporcionar protección y reconocer los derechos de propiedad de la población agrícola" <sup>63</sup>.

En términos parecidos se expresan quienes ven en el acuerdo una "necesidad del sistema". "El comercio es como la "sangre" que circula por unas "arterias". La sangre son los productos pertenecientes a empresas de países con vocación cada vez más internacional. No cabe duda de que crecimiento y comercio van de la mano. "Ningún economista serio defiende que el proteccionismo resguarda el empleo" nos ha recordado Sutherland (Director General del GATT) <sup>64</sup>.

Por último no menos interesante resulta el planteamiento puesto sobre la mesa por Escudero Zamora según el cual el posicionamiento manifestado por USA y CEE, obedecería más a una hábil operación de imagen por parte de USA que a una concurrencia real de intereses (Ver Cuadro N° 4.).

"Estas cifras ilustran un interés compartido por los principales bloques que apoyaron el inicio de la Ronda: establecer un límite al gasto presupuestario destinado a financiar la ayuda a la agricultura, evitando el círculo vicioso en que peligraban desembocar las políticas agrarias seguidas por los principales bloques, compitiendo mutuamente no en términos de eficacia productiva, sino en apoyos financieros" <sup>65</sup>. En este mismo contexto no podemos olvidar que uno de los desencadenantes de la reforma de la PAC es el problema presupuestario, hasta el punto de que el intento de solución de dicho problema se convierte en uno de los objetivos que pretenden cumplir la reforma de mayo de 1.992. Este aspecto se desarrollará con posterioridad.

---

<sup>63</sup> OSKAN, A. (1.991).: "La política agrícola común y las negociaciones del GATT" Información Comercial Española. Núm. 700. p.74.

<sup>64</sup> BARCELÓ VILÁ, L.V. y COMPES, R. (1.993).: Opus cit. pp. 136-137.

<sup>65</sup> ESCUDERO ZAMORA, G. (1.991a).: Opus cit. p. 44.

### 2.3.1.3. Reforma de la PAC & acuerdo GATT. Valoración global.

Una valoración sobre si la reforma de la PAC se ha realizado en función de los acuerdos del GATT en materia de agricultura, debe partir de dos posturas antagónicas. Para una de ellas no existe dicha relación, si bien es cierto que ésta es minoritaria entre los autores consultados; para la otra la Reforma se lleva a cabo como condición necesaria para cerrar el acuerdo del GATT, hipótesis que nosotros compartimos.

Son muchos los testimonios que avalan esta segunda hipótesis. Veamos algunos de ellos. "Pese a que las autoridades de Bruselas se han esforzado siempre en negar toda vinculación formal entre una y otra, a nadie se le escapa que ambos responden a un mismo enfoque y a una única estrategia" <sup>66</sup>. En esta misma línea se expresa Lamo de Espinosa para el que la propuesta de reforma encuentra su razón de ser "en el deseo de aportar el acuerdo GATT, una formulación aceptable por el Grupo CAIRNS y USA. Esta lo es" <sup>67</sup>. En términos parecidos se expresa Tió: "ha sido una reforma precipitada porque, seguramente, se aceleró en su adopción bajo el falso supuesto de que facilitaría el acuerdo con Estados Unidos en la Ronda Uruguay del GATT" <sup>68</sup>. La reforma de la PAC incorpora los dos requisitos indispensables para que una política agraria de un país resulte consistente con el acuerdo Dunkel" <sup>69</sup>. Para terminar con esta breve relación recogemos las palabras del profesor Tamames: "la máxima presión para la reforma de la PAC, como requisito previo para el acuerdo final de la Ronda Uruguay del GATT, provino siempre de EE.UU. en el marco de una directa confrontación; en un auténtico duelo de titanes, que se transformó en una auténtica guerra de métodos" <sup>70</sup>.

---

<sup>66</sup> ESCUDERO ZAMORA, G. (1.991b): "La reforma de la PAC". Revista de Estudios Agro-Sociales. Núm. 156. p. 22.

<sup>67</sup> LAMO DE ESPINOSA, J. (1.991): "Reflexiones críticas sobre la nueva PAC". Revista de Estudios Agro-Sociales. Núm. 156. p. 81.

<sup>68</sup> TIÓ SARALEGUI, C. (1.993b): Opus cit. p. 26.

<sup>69</sup> BARCELÓ VILÁ, L.V. y COMPES, R. (1.993): Opus cit. p. 130.

<sup>70</sup> TAMAMES, R. (1.994): La Unión Europea. Madrid. Alianza Editorial. p. 166.

Pero no sólo encontramos testimonios de estudiosos del tema en defensa de esta hipótesis sino que también se producen declaraciones de personas ligadas a la Comunidad y a USA en defensa de este supuesto. "El comisario de Agricultura consideraba que la Comisión, al formular su propuesta, ha tenido en cuenta las realidades internacionales, de forma que sólo habrá de reformar muy ligeramente la propuesta presentada por la CEE sobre agricultura en las negociaciones de la Ronda Uruguay y del GATT". "La señora Carla Hills, representante del gobierno de USA en las negociaciones de la Ronda Uruguay, se ha congratulado de esta propuesta considerándola únicamente "un primer paso", ya que no soluciona los dos temas más importantes que su gobierno desea arreglar en el marco de la Ronda Uruguay: la reducción de las subvenciones a la exportación y de las barreras a la importación" <sup>71</sup>.

Para García Azcárate, como uno de los representantes de la primera corriente, "las negociaciones del GATT no han influido decisivamente en el calendario de la reforma ni en su génesis. Han tenido influencia en cambio sobre los mecanismos concretos propuestos" <sup>72</sup>.

### 2.3.2. La crisis financiera.

A nuestro entender, el otro detonante de la reforma de la PAC es la crisis financiera casi constante de dicha política que tiene, básicamente, dos elementos explicativos. De un lado, el volumen creciente de gasto, que como consecuencia de los excedentes, genera la política agraria dentro del presupuesto comunitario. De otro, la negativa, o al menos el bloqueo, existente en la Comunidad ante las propuestas de incrementar, de manera considerable, el presupuesto comunitario. La reforma de la PAC se plantea como una de las soluciones, a largo plazo, de los problemas presupuestarios de la Unión Europea.

---

<sup>71</sup> MILÁN DIEZ, R. (1.992).: "Propuesta de la Comisión para reformar la Política Agraria Común". Boletín Económico del I.C.E.. Núm. 2.335. pp. 2.539 y 2.542.

<sup>72</sup> GARCÍA AZCÁRATE, T. (1.992).: "En torno a la Reforma de la PAC: contribución a un debate necesario". Revista de Estudios Agro-Sociales, Núm. 161. p. 158.

### 2.3.2.1. Evolución de la crisis financiera.

"Siempre se sorprende uno de porqué la agricultura ha podido recibir durante tanto tiempo la mayor parte de la "tarta" comunitaria. Esto podría deberse a la posición muy fuerte de los grupos de presión agrícolas en diferentes países y también en Bruselas. Pero también depende de la relación implícita entre la agricultura y los procesos de producción, elaboración y venta de productos agrícolas" <sup>73</sup>.

Que los gastos agrarios representan la mayor parte del presupuesto comunitario lo demuestra el hecho de que, en el momento de la reforma, absorbían más del 60 % de éste, bien es cierto que, a mediados de la década de los 80, llegaron a superar con creces el 70 %. Además no conviene olvidar que más del 90 % de los gastos del FEOGA son realizados para el sostenimiento de la política de precios, es decir, por parte de la sección Garantía. Además de su volumen, la importancia que los gastos del FEOGA-G tiene sobre las finanzas comunitarias se debe a que se trata de gastos obligatorios en contraposición con los de carácter no obligatorio en los que el agotamiento de los créditos previstos en el presupuesto implica la automática paralización de la línea de actuación (caso por ejemplo de gran parte de las acciones de carácter estructural) <sup>74</sup>.

Pero quizás más grave aún que el incremento constante de los gastos del FEOGA-G., durante la década de los 80, sea la situación de los almacenamientos de productos en poder de la intervención que seguía creciendo espectacularmente, pasándose de un valor contable de 8.750 Mecus a finales de 1.984 a 10.760 en 1.985 y 11.420 en 1.986. Las pérdidas potenciales resultantes de la comercialización de estos productos se elevaban, según la Comisión, a 6.180 Mecus y 8.500 Mecus según el Tribunal de Cuentas. Ello significa que a finales de 1.986 existía una "bolsa" sumergida de gasto anual del FEOGA que supone el 40 % del mismo.

---

<sup>73</sup> OSKAN, A. (1.991).: Opus cit. p. 75.

<sup>74</sup> SÁENZ GARCÍA-BAQUERO, J.L. (1.991).: Opus cit. p. 127.

Esta situación insostenible queda reflejada en la Comunicación de 24 de febrero de 1.987 de la Comisión "Llevar a buen término el Acta Única. Una nueva frontera para Europa" COM (87) 100 final. La Comisión proponía la necesidad de un nuevo régimen de recursos propios <sup>75</sup> por considerar agotado el régimen fijado en el Consejo Europeo de Fontenebleau en 1.984, con la introducción de un "cuarto recurso" basado en el P.N.B. de cada país. Tras varios fracasos los Estados miembros fueron capaces de llegar a una reforma financiera de la Comunidad en el Consejo extraordinario de Bruselas de febrero de 1.988. Dentro de los acuerdos tomados en dicha reunión podemos destacar:

a) La disciplina presupuestaria. Se establece, junto a los nuevos estabilizadores, un límite en el índice de crecimiento de los gastos del FEOGA-G. a un porcentaje del incremento del P.N.B. de la Comunidad, con lo que se aseguraba que el aumento del gasto agrícola evolucionaría en el futuro por debajo del incremento general de la economía, evitándose aumentos incontrolados del gasto como había ocurrido en el pasado <sup>76</sup>.

b) Depreciación de los excedentes agrícolas existentes fuera de la directiva agrícola y de las nuevas existencias a medida que se contingentan. Estas medidas se plantean como solución para las pérdidas potenciales existentes en mercancías almacenadas. Este mecanismo consiste en abonar al Estado miembro anticipadamente parte o la totalidad de la pérdida que se prevé para el producto desde el momento de la compra <sup>77</sup>.

c) Fijación de la base de los gastos en 27.500 Mecus para 1.988.

---

<sup>75</sup> Por aquel entonces constituidos 1/3 aproximadamente por recursos propios tradicionales y 2/3 procedentes del 1.4 % de los ingresos por IVA.

<sup>76</sup> Estos acuerdos se plasmaron en la Decisión del Consejo 88/377 de 24 de junio por el que se establece como límite máximo de crecimiento en un 74% del crecimiento del P.N.B..

<sup>77</sup> Este logro se consigue a costa de un esfuerzo presupuestario anticipado, igualar el valor contable con el previsible de venta, eliminando las pérdidas potenciales, disminuyendo el volumen de los fondos inmovilizados por los Estados miembros y reduciendo los costes financieros a abonar por el FEOGA a los mismos.

- d) Creación de un sistema de Alerta Rápida para previsión de desviaciones a través de un seguimiento mensual de los gastos del FEOGA capítulo por capítulo. En la práctica el sistema ha presentado numerosos inconvenientes entre ellos la falta de agilidad para dar respuesta a situaciones de crisis.
  
- e) Creación de una Reserva Monetaria por un importe de 1.000 Mecus con la finalidad de atenuar las alternativas cambiarias del dólar con respecto al Ecu.
  
- f) Modificación del sistema de financiación de los gastos. Consistía en pasar de un sistema de avances a un sistema de reembolso de los gastos previamente efectuados con fondos nacionales.
  
- g) Fijación del tercer y cuarto recurso propio, lo que implicaba la aportación de un porcentaje del PNB.

Estas modificaciones dieron cierta estabilidad a las finanzas de la Comunidad hasta que se produzca un nuevo quebranto en el año 1.991 en el que, por primera vez, se planteó la posibilidad de sobrepasar la Directriz Agrícola. En este desequilibrio tuvo mucho que ver tanto la reunificación alemana como con la fluctuación del dólar que podría superar los 1.000 Mecus de la Reserva Monetaria a la vez que por el desequilibrio de las previsiones del gasto del FEOGA en el sector de la carne de vacuno llegándose a duplicarse (de 2.330 a 4.430 Mecus) <sup>78</sup>.

#### 2.3.2.2. ¿La reforma como solución?

La reforma de la PAC se concibe como la fórmula que permite una solución válida de los problemas presupuestarios a largo plazo, aunque a costa de su incremento a corto plazo. Este es el planteamiento de la Comisión cuando presentó su proyecto de

---

<sup>78</sup> SÁENZ GARCÍA-BAQUERO, J.L. (1.991):. Opus cit. pp. 133-159.

reforma. En efecto, el documento presentado en febrero de 1.991 plantea la siguiente paradoja. La PAC había visto elevarse el gasto agrario por parte del FEOGA Garantía de 4.500 millones de ecus en 1.975 a 31.500 en 1.991, el equivalente a 11.500 millones de ecus de 1.975. Paradójicamente la renta agraria no se eleva al mismo ritmo del gasto agrario.

Esta primera aproximación se concreta en la propuesta de julio de 1.991. En ella se señala en su página 6 que, hasta que la reforma esté plenamente en rigor, la política agraria reformada ocasionará un gasto presupuestario suplementario de 2.300 millones de ecus al año. A este gasto habría que añadirle el presupuestado en los programas agro-ambiental, forestal y de jubilación anticipada cifrado en 4.000 millones de ecus, aproximadamente, en cinco años a precios constantes de 1.992.

A pesar de este incremento, la Comisión entiende que el incremento presupuestario del FEOGA Garantía sería menor, en unos 1.000 millones de ecus, que la línea directriz basada en las normas existentes. Además se prevé que después de 1.997, cuando la reforma se encuentra en pleno funcionamiento, el gasto disminuirá cuando empiecen a surtir efecto las medidas correctivas y la mejora de los precios en el mercado mundial.

Sin embargo este planteamiento no es compartido por muchos autores. "En principio, una reforma que se anuncia invocando solamente el argumento financiero debería ser sospechosa para aquellos colectivos que hasta ahora se han visto relativamente menos favorecidos por la PAC" <sup>79</sup>. "La nueva PAC es contradictoria porque pretendiendo reducir el presupuesto comunitario, logra el resultado opuesto; porque queriendo mantener la agricultura, la reduce y priva de sus posibilidades de modernización al limitar el crecimiento de las explotaciones más eficientes" <sup>80</sup>. "Según el modelo ECAN el aumento de gastos anuales con la actual reforma será de un 4 %,

---

<sup>79</sup> ESCUDERO ZAMORA, G. (1.991). Opus cit. p.17.

<sup>80</sup> LAMO DE ESPINOSA, J. (1.991): Opus cit. p. 82.

mientras que sería sólo un 1,7 % en el contexto de un escenario tendencial sin reforma"

<sup>81</sup>.

Una postura interesante es la planteada por Tió al cuestionar no sólo las razones presupuestarias de la reforma sino que el sistema aprobado para los cereales no podrá ser aplicada a los demás productos comunitarios en la medida en que no podría soportarlo el presupuesto comunitario. "Lo que interesa destacar en este apartado no es el volumen de los recursos adicionales requeridos por la reforma, ya que, si se hacen necesarios, bienvenidos sean. Es más importante destacar que la reforma no se justifica en razones presupuestarias y, además, introduce un sesgo muy peligroso en el trato concedido a los diversos sectores agrarios y regiones productoras. El aumento de gastos en la reforma de los grandes sectores de la agricultura de siembra anual en la Comunidad no podrá ser aplicado en el futuro a otros sectores" <sup>82</sup>.

Una situación no tan beligerante, pero sí crítica, es la que manifiesta Sáenz García-Baquero al señalar la necesidad de la realización de la reforma por razones presupuestarios, si bien los argumentos sobre los que se basa la Comisión sean más o menos discutibles. "En definitiva resultaría muy arriesgado establecer el impacto financiero de la reforma. No obstante, sí que se pueden formular las siguientes precisiones:

- El coste de la PAC, una vez alcanzada la "velocidad de crucero" en 1.997, es difícil de evaluar en estos momentos.
  
- La financiación de la reforma para los cuatro ejercicios no está asegurada con los recursos actuales y serán necesarios contribuciones importantes por parte de los presupuestos nacionales y comunitarios.

---

<sup>81</sup> LOYAT, J. (1.992).: "La Reforme de la Politique Agricole Communitaire: une evaluation par le modèle ECAN". Economie Rurale. Núm. 211. pp. 23-45.

<sup>82</sup> TIÓ SARALEGUI, C. (1.993).: Opus cit. p. 22.

- (...) De no producirse una reforma en profundidad, la PAC se encuentra abocada a una sucesión de crisis que podrían concluir en un nivel de gasto superior al que supondría la aplicación de la reforma" <sup>83</sup>.

Podemos concluir asumiendo las palabras de Viladomiu cuando señala que "no hay razón explicativa alguna que permita suponer que de sustituirse el sistema tradicional de apoyo a la agricultura por una compensación directa se derive una disminución del coste de intervención. En consecuencia, el sistema establecido puede disparar el crecimiento de los gastos presupuestarios comunitarios" <sup>84</sup>.

#### 2.4. Críticas a la reforma de la PAC

Los cuestionamientos que ha recibido la reforma han afectado tanto a los objetivos que ésta se marcaba como a los resultados que se pretenden conseguir, pasando, lógicamente, por las medidas puestas en funcionamiento y terminando, incluso, por el diagnóstico que la Comisión realiza para justificar su puesta en desarrollo.

##### 2.4.1. Diagnóstico y objetivos.

Parece existir un cierto acuerdo sobre el carácter insostenible de la PAC en su dinámica previa a la reforma. La existencia de bajas rentas agrarias e incremento simultáneo de los gastos del FEOGA Garantía; disminución continuada del consumo comunitario de cereales en la alimentación del ganado; una bajada drástica y continuada de los precios garantizados sin compensación alguna para los productores; desaparición del mercado de cereales del principal cliente solvente, la URSS, y su sustitución por un cliente potencial enorme pero sin ninguna garantía de pagos y las negociaciones agrarias en la GATT, hacían prácticamente imposible su continuidad. Como afirma García

---

<sup>83</sup> SÁENZ GARCÍA-BAQUERO, J.L. (1.991).: Opus cit. p. 168.

<sup>84</sup> VILADOMIU CANELA, L. (1.991).: Opus cit. pp. 28-9.

Azcárate, "estamos asistiendo en estas últimas décadas del milenio a la quiebra de los modelos de políticas agrarias seguidas hasta ahora ante el peso de nuestras propias contradicciones y las presiones de un entorno con el cual somos cada vez más interdependientes" <sup>85</sup>.

Una de las contradicciones más importantes, reconocida por la Comisión en sus informes, que generaba la política establecida por la Comunidad hasta su reforma era el desequilibrio social en el reparto de los gastos presupuestarios del FEOGA; desigual reparto que también queda plasmado en el plano territorial. En efecto, el reparto espacial de los gastos de la PAC benefició fundamentalmente a un grupo reducido de países. Por ejemplo, en 1.989 el 65.8 % de los gastos del FEOGA se reparten entre Francia, Italia, Alemania y Holanda que llegaría a ser el 67.2 %, si se consideraba sólo el FEOGA Garantía <sup>86</sup>. Por el contrario, "en las medidas de apoyo a las zonas de montaña y desfavorecidas, que abarcan el 52 % de la SAU, a través de indemnizaciones compensatorias, los países donde se realizan un mayor gasto son: Alemania, Francia y Gran Bretaña con el 30.3 %, 21,9 % y 16.5 % del total respectivamente." (...) Ello "pone en evidencia el hecho de que los países más ricos puedan poner en marcha apoyos más importantes, debido a la limitación que supone la cofinanciación de estas medidas en los países con menos recursos y mayores necesidades de política estructural como España" <sup>87</sup>.

En definitiva "la evolución histórica de la PAC nos conduce a un modelo actual con aspectos positivos y negativos, pero absolutamente perverso en sus consecuencias finales, sobre todo para el colectivo mayoritario de pequeñas explotaciones familiares y, especialmente, para aquellos que están instalados en zonas desfavorecidas. (...) El mantenimiento de la PAC en sus planteamientos tradicionales supone un cierto fraude al

---

<sup>85</sup> GARCÍA AZCÁRATE, T. (1.992).: Opus cit. p. 150.

<sup>86</sup> COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. (1.991c). La situación de la agricultura en la Comunidad. Informe 1.990. Bruselas. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.

<sup>87</sup> SINERO GARCÍA, F. (1.991).: "La reforma de la PAC y los equilibrios territoriales." Revista de Estudios Agro-Sociales. Núm. 156. p. 109.

conjunto de la sociedad, porque la PAC absorbe la mayor parte de todos los fondos comunitarios, para el enriquecimiento de unos pocos y la marginación de un gran sector de población agraria" <sup>88</sup>.

Ahora bien, si hasta aquí existe cierto consenso, lo que hemos realizado (lo mismo que hace la Comisión), "tiene un valor más descriptivo que analítico, o lo que es lo mismo, se limita a señalar situaciones, más que a relacionar las causas, sus efectos y los nexos entre unos y otros" <sup>89</sup>. Este mismo autor plantea que el diagnóstico que realiza la Comisión "no se cuestiona el modelo productivo" (...) "No incluye el conjunto del sistema agro-industrial sino solamente el subsistema productivo agrario." (...) "No existe un posicionamiento crítico respecto a los distintos ritmos entre la aplicación de los estabilizadores y los de las medidas de acompañamiento" (...). En definitiva, la falta de análisis global lleva a pasar de puntillas sobre hechos tan importantes para algunas regiones comunitarias como los desequilibrios de población y la existencia de desajustes estructurales y productivos sin cuya resolución nunca se podrá lograr el objetivo de la PAC de equilibrio de las rentas para la población rural.

Por lo que respecta a los objetivos que se marcó la reforma de la PAC, uno de ellos puede concretarse en "mantener un número suficiente de agricultores como medio para conseguir un desarrollo rural integral. La agricultura es todavía hoy, y lo será durante muchos años, un elemento central de la vertebración de importantes zonas rurales de la Comunidad, en general, y entre ellas importantes zonas rurales meridionales de la Comunidad" <sup>90</sup>. La necesidad de un desarrollo rural y el papel básico que el agricultor desempeña no se discute; lo que si levanta más polémica es la defensa de la explotación familiar como "la expresión de un modelo de sociedad." Uno de estos críticos es Lamo de Espinosa: "el modelo de agricultura familiar es cierto que traduce una elección de la

---

<sup>88</sup> MORALEDA QUÍLEZ, F. (1.991).: "La reforma de la PAC en la perspectiva de los mejores ingresos y el bienestar de los agricultores. Reforma sí pero no así." Revista de Estudios Agro-Sociales. Núm. 156. pp. 192-193.

<sup>89</sup> ESCUDERO ZAMORA, F. (1.991).: Opus cit. p. 18.

<sup>90</sup> GARCÍA AZCÁRATE, T. (1.992b).: "La reforma de la política agraria de la Comunidad: repercusiones en las zonas meridionales de España." Revista de Estudios Regionales. Núm. 31. p. 266.

sociedad. Pero no de la sociedad actual, sino de la pasada (...). Éste no es el modelo del futuro, no el modelo sobre el que construir una agricultura más competitiva." Y sigue diciendo: "planteando esa opción se politiza, innecesariamente, el debate por sus profundas raíces políticas. La izquierda, en general, europea ha defendido dicho modelo"<sup>91</sup>. Como era de esperar la U.P.A. (Unión de Pequeños Agricultores) plantea la defensa de la explotación familiar sobre la base de su carácter rentable y como mecanismo para asegurar el abastecimiento de los mercados: "la obsesión por una eficacia económica implica necesariamente la preponderancia de la gran explotación de carácter intensivo. Antes bien, una explotación familiar moderna, formada y con unos principios cooperativos adecuados, resulta más idónea para la preservación del modelo de producción en Europa" (...). "Es igualmente la explotación familiar la que ofrece una mayor garantía en el abastecimiento de mercados con una diversificación productiva y de calidad"<sup>92</sup>.

No menos cuestionado ha sido el objetivo de control presupuestario, (ya comentado), y el carácter distributivo que la reforma iba a generar tanto en los agricultores como en el territorio en la medida en que la reforma finalmente aprobada ha supuesto la eliminación de la modulación que se planteó en los primeros textos de la Comisión. "La reforma introducida contiene una filosofía indemnizadora. Al contrario de la propuesta inicial de Mac Sharry el sistema de compensaciones que se ha establecido no se modula en función del nivel de renta de los agricultores, ni tiene efectos distributivos. Se trata de una compensación que pierde relación directa con la producción que venía realizándose. En consecuencia, van a ser los grandes agricultores de las zonas más productivas de la Comunidad Europea quienes reciban los cheques más elevados"<sup>93</sup>. "Si las ayudas se hubiesen condicionado de algún modo, (...) las ayudas a la hectárea

---

<sup>91</sup> LAMO DE ESPINOSA, J. (1.991):. Opus cit. p. 75.

<sup>92</sup> MORALEDA QUÍLEZ, F. (1.991):. Opus cit. p. 204.

<sup>93</sup> VILADOMIU CANELA, L. (1.994):. Opus cit. p. 25.

habrían tenido una justificación en el apoyo efectivo a la estrategia de sostenimiento del mundo rural" <sup>94</sup>.

#### 2.4.2. Ayudas directas.

Es, sin lugar a dudas, la medida más importante de la reforma. Quizás por ello es también la más polémica. Se las critica en la medida que van a generar un freno a la reconversión de la agricultura; van a comprometer toda la estrategia de dinamización del mundo rural, ya que su implantación es psicológicamente desmovilizadora y tecnológicamente represiva; no van a favorecer el control y gestión de las mismas; van a provocar un incremento de la dualidad del campo europeo; no van a ser capaces de conciliar productividad y solidaridad; etc.

Desgranemos poco a poco cada uno de estos argumentos. Las ayudas directas frenarán la reconversión en la medida en que "van a constituir un estímulo para mantener en la producción de cereales o semillas oleaginosas toda una importante superficie que, en todo caso, dejaría de tener dicha dedicación en el próximo futuro, como consecuencia del juego del mercado" (...) "La exigencia del set-aside rotatorio añade un nuevo elemento de estabilización en el uso de la tierra". Además "es desmovilizador para la profesión agricultor" (...) "es un régimen tecnológicamente represivo; con impacto indirecto sobre las industrias suministradoras de "inputs" a la agricultura y la investigación científica en materia de semillas, agroquímicos, etc" <sup>95</sup>.

Es un régimen difícil de controlar y gestionar ya que tendrá que efectuarse sobre el terreno y afectará a millones de agricultores y solicitudes de ayuda cada año y "exigirá unos listados de todos los agricultores comunitarios, con sus acreditaciones de producción

---

<sup>94</sup> TIÓ SARALEGUI, C. (1.993).: Opus cit. p. 24.

<sup>95</sup> TIÓ SARALEGUI, C. (1.993).: Opus cit. p. 21 y 24.

vendibles, tal vez incluso con las superficies cultivada o animales en producción, para en función de ello, atribuir las ayudas directas" <sup>96</sup>.

Por otro lado, las ayudas directas van a generar "la desaparición de explotaciones de tamaño y eficiencia media, superviviendo las más pequeñas y las más grandes. La dualidad del campo europeo se acentuará aún más" <sup>97</sup>. A lo que se le añadiría el hecho de que "el actual sistema de ayudas a la hectárea ha dado una transparencia "insostenible" a dichas rentas diferenciales, al no excluirse a nadie. Cuanto mayor sea la superficie de un agricultor y mayores los rendimientos en su comarca, las ayudas serán mayores. Pero, además, no se excluye a nadie, lo cual en un sistema de compensación y sostenimiento de rentas es bastante escandaloso" <sup>98</sup>. En definitiva, "no está claro hasta qué punto las ayudas compensatorias van a ser capaces de conciliar los objetivos de productividad y solidaridad. Pero ya se apunta un elemento discriminador: los pagos compensatorios se fijarán en base a los rendimientos actuales" <sup>99</sup>.

Estos pagos compensatorios plantean en los analistas la incertidumbre de su viabilidad a largo plazo. "A corto plazo los actuales agricultores van a encontrarse con una indemnización cualquiera que sean los rendimientos de las próximas campañas y el nivel de precios del mercado. A medio plazo los interrogantes aparecen por cuanto se desconocen cuánto puede durar este sistema de compensaciones y en qué niveles se mantendrá" <sup>100</sup>. Este mismo planteamiento lo realiza Lamo de Espinosa en el artículo ya citado.

Para terminar, el régimen de ayudas provoca "un efecto perverso básico: se introducen un conjunto de ayudas sin contraprestación alguna que convierten al sector

---

<sup>96</sup> LAMO DE ESPINOSA, J. (1.991).: Opus cit. p. 76.

<sup>97</sup> LAMO DE ESPINOSA, J. (1.991).: Opus cit. p. 76.

<sup>98</sup> TIÓ SARALEGUI, C. (1.993).: Opus cit. p. 23.

<sup>99</sup> ESCUDERO ZAMORA, G. (1.991).: Opus cit. p. 36.

<sup>100</sup> VILADOMIU CANELA, L. (1.994).: Opus cit. p. 9-10.

agrario en un sector subsidiario. Con ello se compromete seriamente toda la estrategia de desarrollo del mundo rural. ¿Por qué buscar una nueva y eficaz utilización de los recursos, si se reciben cheques anuales por no hacer nada, o por hacer mal aquello que aún no se hace?" <sup>101</sup>.

No todos los autores encuentran tan negativas estas ayudas directas a la hectárea. Para García Azcárate "las ayudas previstas en la reforma tienen vocación de continuidad. Si la Comisión hubiera pensado en ayudas transitorias, tal y como las pide Tió, hubiese recurrido al mecanismo de los bonos financieros, como ha hecho en el caso de la indemnización por cese de la actividad lechera" (...). "Desde nuestro punto de vista, el libre mercado es incapaz de asegurar el mantenimiento del medio rural y de la actividad agraria como eje vertebrador: No es un problema de transición, sino un problema estructural, por lo que las ayudas previstas en la reforma deben tener "vocación de continuidad" supeditadas a la existencia del consenso político suficiente" <sup>102</sup>.

Una polémica similar mantienen ambos autores (Tió y García Azcárate) con respecto al carácter subsidiario de la agricultura europea en base a las ayudas a la superficie. Para el segundo de los autores citados el "error que cometen Tió y otros analistas consiste en confundir agricultura empresarial y agricultura productiva e intensiva (...). La reforma de la PAC pone en entredicho los fundamentos del modo de producción intensivo hegemónico en los agricultores europeos" <sup>103</sup>. En este contexto de precios, drásticamente ajustados a la baja, la maximización del margen bruto ya no coincidirá automáticamente con los máximos niveles físicos de producción. Alcanzar el óptimo económico exigirá sustituir en cierta medida gastos de explotación variables (abonos, fitosanitarios) por conocimiento y dominio tecnológico <sup>104</sup>.

---

<sup>101</sup> TIÓ SARALEGUI, C. (1.991).: Opus cit. p. 43.

<sup>102</sup> GARCÍA AZCÁRATE, T. (1.992).: Opus cit. p. 156 y 157.

<sup>103</sup> GARCÍA AZCÁRATE, T. (1.992).: Opus cit. p. 153.

<sup>104</sup> LEMAITRE, G. (1.992).: "Cereales: il n'y a pas de système raisonné individuellement." Economie et Finances Agricoles. Núm. 226. pp. 34-36.

Una posición más "realista", según Sevilla Segura, sería reconocer que "la ayuda por hectárea puede plantear problemas a algunos porque representa el paradigma de la agricultura subsidiada. Pero hay que admitir, con realismo, que una parte importante de la agricultura (entre ella la española) está, en general, lejos de ser competitiva en el marco que se avecina y que, por tanto, no podría mantenerse únicamente de los precios que pague el mercado. (...). "La concesión de una ayuda de la misma cuantía a todos los productores de la misma región, sin distinguir a los buenos de los que no lo son, puede que no sea la solución ideal, pero la mayor productividad y mejor calidad de los productos de aquellos tendrán compensación en el mercado donde alcanzar los mejores precios" <sup>105</sup>.

#### 2.4.3. Las grandes medidas de la Reforma: La modificación de las Organizaciones Comunes de Mercados y las Medidas de Acompañamiento.

##### a) Modificación de las Organizaciones Comunes de Mercados.

Con respecto a los cereales, semillas oleaginosas y plantas proteaginosas (C.O.P.) los aspectos que se han criticado más duramente se refieren, en los cereales, a la propuesta de un sistema de precios y un régimen de ayudas compensatorias idénticas para cualquiera que sea el cereal. Ello supone la desprotección de alguno de ellos (trigo) a cambio de la sobreprotección de otros (resto de cereales). En esta propuesta subyace una idea falsa respecto a la perfecta sustituibilidad de todos los cereales entre sí. No menos discutible resulta el establecimiento de los pagos compensatorios en función de rendimientos medios de regiones o subregiones homogéneas, no sólo por la dificultad derivada en la confección (piénsese que municipios colindantes podrán tener diferentes ayudas en base a la pertenencia a comarcas diferentes con el consiguiente malestar entre los municipios y sus habitantes), sino también en las "injusticias" que la utilización de valores medios generan sobre las situaciones individuales de cada agricultor. Se perjudica claramente el mejor productor favoreciéndose al que obtenga rendimientos por debajo de

---

<sup>105</sup> SEVILLA SEGURA, J (1.992).: "El estado de los debates sobre la reforma de la PAC". Papeles de Economía. Núm. 50. p. 132.

la media. Dos cuestiones más sobre el tema de los cereales: la de los barbechos y su exclusión del derecho a recibir primas, que se tratará más tarde cuando se analice las repercusiones que la reforma tendrá en España y Andalucía, y la relacionada con los efectos que la bajada del precio del cereal va a provocar sobre la irracionalidad económica de muchas superficies que sólo tendrán como objetivo para su mantenimiento productivo el cobro de estos pagos.

En el caso de las semillas oleaginosas y proteaginosas se repite el planteamiento de los cereales en donde no existe gradación ni jerarquía en los precios de las distintas semillas oleaginosas, y se parte del supuesto de que los rendimientos de colza, girasol o soja pueden representarse por un valor medio cualquiera. Además, con la supresión de los precios institucionales estos productos van a quedar a expensas de las fuertes oscilaciones de precios que puedan producirse en el mercado mundial.

Con respecto al ovino, las críticas más duras vienen por el establecimiento de lo que se ha denominado "cuota de ovino" o "cuota de rebaño". Nos referimos a la limitación en el número de cabezas que tiene derecho a recibir la prima, máxime si se tiene en cuenta los precios en los que se mueve el mercado. Para el vacuno de carne se plantea, también, la limitación del número de cabezas con derecho a prima. Además se hace mucho hincapié, por parte de los autores consultados, en el hecho de que el desequilibrio de este sector ha venido provocado por el aumento espectacular de las importaciones desde los países de la Europa del Este y la reunificación de Alemania.

#### b) Medidas de Acompañamiento.

Estas medidas se plantean varios objetivos aunque probablemente los más importantes son la conservación del medio ambiente y, paralelamente, el ofrecer a la población de las zonas rurales ciertos empleos o actividades complementarios de los agrícolas y ganaderos.

La necesidad de procesos de extensificación y de desarrollo de procesos productivos más respetuosos con el medio ambiente es asumida de forma generalizada.

Los efectos negativos de las agriculturas intensivas han sido puestos de manifiesto, entre otros, por Sumpsi al señalar el deterioro del suelo mediante el pastoreo intensivo; el deterioro de la calidad del agua con el aumento de la presencia de nitratos, fosfatos y pesticidas; el deterioro del aire mediante emisiones de residuos y gases; el deterioro del producto final; el empobrecimiento genético y aumento de la sensibilidad de la planta a los ataques y el aumento de los especies inmunes a los tratamientos <sup>106</sup>. Para la consecución de este objetivo uno de los elementos más importante desde el punto de vista medioambiental de la reforma no sólo es, a nuestro juicio, el llamado "instrumento agroambiental", que representa de por sí una novedad importante y positiva <sup>107</sup>, sino también "la bajada de los precios de mercado de los cultivos extensivos" <sup>108</sup>.

Por lo que respecta al volumen de las ayudas que propone la CEE a los agricultores por su labor en favor de la conservación de la naturaleza "su fijación debe ser "objetiva" y a "largo plazo". De no ser así los agricultores podrán encontrarse a medio plazo con una renta decreciente por razones presupuestarias. Si se quiere que dependan del presupuesto, al menos que no dependan de las arbitrariedades que rodean siempre a su formulación en el tiempo" <sup>109</sup>.

Esta propuesta de extensificación generará efectos negativos sobre el mercado de inputs y de tecnología ligados al sector agrario. Esta opinión es compartida por Tió y Lamo de Espinosa. Para otros autores, como García Azcárate, lo que introduce la reforma es un elemento nuevo en la aplicación de los avances tecnológicos a la agricultura (lo que se viene realizando en las últimas décadas) en la medida en que éstos deben tener como "uno de los criterios esenciales a la hora de hacer operativa una técnica su compatibilidad con el medio ambiente y con los gustos, a veces obsesivos, del

---

<sup>106</sup> SUMPSI VIÑAS, J. M. (1.990).: Ecologie, Biologie et Developement Agricole. Programe Monitor. F.A.S.T. Citado por GARCÍA AZCÁRATE, T. (1.991).: "¿ Se ha agotado la revolución verde ?". Revista de Estudios Agro-Sociales. Núm. 156. pp. 87-88.

<sup>107</sup> Recuérdese que los otros dos programas que componen las medidas de acompañamiento ya estaban implantados.

<sup>108</sup> GARCÍA AZCÁRATE, T. (1.991).: Opus cit. p. 99.

<sup>109</sup> LAMO DE ESPINOSA, J. (1.991).: Opus cit. p. 77.

consumidor" <sup>110</sup>. Estaríamos ante una ruptura subyacente entre una actividad agraria tendente a optimizar la productividad de los recursos naturales y la gestión de estos recursos desde un punto de vista de equilibrio social, económico y ecológico <sup>111</sup>.

Para terminar dos apuntes más. Por un lado, existe consenso en proclamar la "tacañería" de la Comisión en el volumen de gasto presupuestado para estos tres programas <sup>112</sup>. Por otro, el carácter de gastos cofinanciados de los programas. Si bien es cierto que en Andalucía, por ser región catalogada de objetivo 1, obtiene una aportación comunitaria del 75 %, no es menos cierto que esta forma de financiación supone un obstáculo añadido a su aplicación y desarrollo en los países del Sur de Europa. No se olvide el caso, ya comentado, de las ayudas a zonas de montaña y desfavorecidas de la Comunidad y que posteriormente desarrollaremos.

#### 2.4.4. Una valoración sobre el conjunto de la reforma.

La valoración sobre el conjunto de la reforma aprobada en mayo de 1.992, según los autores ya citados con profusión a lo largo del texto, es bastante negativa. Para Escudero Zamora presenta "escasas innovaciones de fondo"; es "contradictoria" y tiene como finalidad "sustituir" nuestro modelo de apoyo a la agricultura por el de Estados Unidos para Lamo de Espinosa; "carece de visión de futuro" es "parcial", "asimétrica" y convierte a la agricultura en un sector "subsidiado" además de ser "precipitada" para Carlos Tió; mantiene el "status quo" y "no alcanza los objetivos y las expectativas" planteadas para Sineró García; Moraleda Quílez proclama "reforma sí pero no así; como "flagrante violación del Tratado de Roma" se cataloga por Ballarín Marcial <sup>113</sup>; como

---

<sup>110</sup> GARCÍA AZCÁRATE, T. (1.991):. Opus cit. p. 101.

<sup>111</sup> BODIGUEL, M. (1.991):. "L'Agriculture intense à la campagne". Economie Rurale. Núm. 202-3. pp. 65-6.

<sup>112</sup> El término "tacañería" es utilizado por Carlos Tió.

<sup>113</sup> BALLARÍN MARCIAL, A. (1.991):. "La agricultura española y la nueva PAC . La cuestión sobre la legalidad de la reforma". Derecho Agrario y Alimentario. Núm. 17. p. 74.

reforma que "sólo puede aspirar a introducir una PAC de transición" para Massot Martí

114

Si esto fuera poco la reacción de diversas organizaciones de agricultores tanto nacionales como comunitarios ha sido de rechazo categórico, tal es el caso de la COPA (Comité de Organizaciones Profesionales Agrarias de la CEE) o la COCEGA (Comité General de la Cooperación Agraria de la CEE).

Por su parte la valoración que realizan aquellos que comparten la reforma, como es lógico, es bastante más positiva. Así lo estiman las organizaciones de consumidores y entre los autores ya citados, García Azcárate, para quien "la reforma de la PAC va a representar una transformación profunda de los modos de producción en la agricultura europea"; va a suponer una "mayor estabilidad en los ingresos del productor, importante sobre todo en las tierras de secano" y todo ello en un contexto de futuro donde "el agricultor en el medio rural será mucho más importante que la agricultura" <sup>115</sup>.

En lo único que parece haber acuerdo es en la necesidad de la reforma, su desarrollo ha sido otro cantar.

A nuestro entender la reforma de la PAC se planteaba como absolutamente necesaria si se contempla el reparto que del gasto comunitario estaba realizando el FEOGA desde el punto de vista social y territorial, si se quiere, en términos de justicia social y territorial. No menos importante, es el deterioro del medioambiente como el otro componente que hacía irrenunciable la modificación. Ahora bien, entendemos que esta preocupación por un problema, que se venía produciendo con anterioridad, y en el que la actividad agraria no es la máxima responsable y Europa Occidental la zona más afectada por esta situación, se utiliza para justificar una reducción de los excedentes (o

---

<sup>114</sup> MASSOT MARTÍ, A. (1.993).: "La transición hacia una nueva PAC y un nuevo derecho agrario en la perspectiva de la unión económica y monetaria". Noticias de la C.E.E.. Núm. 97. p. 56. Ver del mismo autor (1.994).: "El sector agroalimentario en 1.993: entre el mercado único y la nueva PAC". Noticias de la Unión Europea. Núm. 109. pp. 61-77.

<sup>115</sup> GARCÍA AZCÁRATE, T. (1.992).: Opus cit. p. 70.

lo que es lo mismo aliviar el problema presupuestario), y canalizar una serie de ayudas (que se quieren hacer ahora socialmente más aceptables) sobre las zonas más deprimidas de la Comunidad. Si hubiese un real planteamiento del problema del medio ambiente, que por otra parte entendemos como de primera magnitud, y de sus soluciones, ¿cómo explicar la tacañería de las ayudas presupuestadas en la Medidas de Acompañamiento?. Se nos argumentará, con razón, que la extensificación es la principal medida en favor de medio ambiente, pero tampoco se puede negar las implicaciones de carácter económico, social y financiero de esta medida que nosotros entendemos como principales motores de la reforma, máxime cuando, como veremos en el capítulo dedicado al marco teórico y, en concreto, al papel del medioambiente como motor de desarrollo rural, los programas relacionados con el medio ambiente puestos en marcha por la Comunidad pecan de un voluntarismo bastante llamativo.

Las primeras propuestas planteadas en febrero de 1.991, como documento de reflexión, nos parece que planteaban una construcción coherente para solucionar el que, a nuestro entender, era objetivo básico, el de los excedentes y el problema presupuestario que ellos generaban y la necesidad de conseguir un acuerdo en la ronda de negociaciones del GATT. Todo ello bajo el prisma de un reparto del presupuesto del FEOGA social y territorialmente más justa. Sin embargo el documento que se aprueba en mayo de 1.992 ha sido despojado de toda lógica que no sea la del mantenimiento del status quo, como no podía ser de otra manera. ¿Alguien esperaba que aquellos agricultores y países beneficiados históricamente por la PAC, iban a permitir la pérdida de sus prevendas en favor de los restantes agricultores y países?. Como apuntamos al principio del capítulo, siguiendo a Molinero, el origen y desarrollo de la Comunidad se basa en un conflicto de intereses a varios niveles que es difícil modificar y mucho menos romper.

La reforma de la PAC ha conseguido favorecer el acuerdo del GATT, está consiguiendo que las ayudas y el gasto presupuestado que es necesario para su puesta en marcha sean más "visibles" y quizás logren ser aceptadas socialmente; pero ¿serán capaces de solucionar el problema financiero?. No parece claro que vaya a ser así.

## 2.5. Repercusiones de la reforma en España y Andalucía.

### 2.5.1. Valoración global.

"El impacto sobre la agricultura europea de la reforma de la PAC aprobada el pasado mes de mayo va a ser probablemente mucho más intenso que los derivados de los dos anteriores intentos de reforma" <sup>116</sup>. Sobre todo si no olvidamos que nos movemos en un "sector tan sensible como el agrario y en un medio tan influenciado por los vaivenes políticos como el comunitario" <sup>117</sup>. Ahora bien, hablar de la agricultura europea o de la agricultura española es cada vez menos fructífero ya que "la tendencia es a considerar no los países beneficiarios o perjudicados por la PAC, sino las regiones beneficiadas o perjudicadas por la política agraria de la CEE y sus cambios. Frente a la Europa de los países, se está imponiendo, a la hora de analizar los pros y contras de las nuevas medidas agrarias, la Europa de las regiones" <sup>118</sup>.

En el contexto del sector agrario español las repercusiones de la reforma de 1.992 deben ser contempladas sobre la base de dos consideraciones fundamentales:

---

<sup>116</sup> ARNALTE, E. (1.993).: "Modelo productivo de la agricultura europea y reforma de la política agrícola común". En: AA. VV. Agricultura y políticas agrarias en el Sur de Europa. Madrid. Servicios de Publicaciones del MAPA. Serie Técnica. p. 277.

<sup>117</sup> MOLINA IBÁÑEZ, M. Y RODRÍGUEZ POSE, A. (1.992).: "Transformaciones agrarias en la Europa Comunitaria: Efectos de la PAC". En: CABERO DIÉGUEZ, V. y Otros (Coord). El espacio rural español. Cultura, paisaje y naturaleza. Salamanca. Ediciones de la Univ. de Salamanca. Vol. II. p. 706.

<sup>118</sup> SUMPSI, J.M. Y TIÓ, C. (1.988).: Opus cit. p. 376.

En este contexto el análisis que realizan los autores concluye con que el impacto agrario puede tener una clara influencia negativa y agravar la situación de subdesarrollo que ya existe actualmente en regiones como Extremadura, Galicia y Castilla-León. En sentido contrario, el impacto agrario puede ser positivo y puede ayudar a salir de la situación de subdesarrollo a Castilla la Mancha y, sobre todo, a Andalucía. p. 375.

a) La reforma es parcial, no afecta a la totalidad del mismo, dejándose fuera de él subsectores tan importantes como el vitivinícola, el del aceite de oliva o el hortofrutícola.

b) "La distribución entre explotaciones y entre regiones de las ayudas establecidas apenas altera el "status quo" existente en la distribución de rentas agrarias en Europa, concentrándose en las explotaciones de mayor dimensión y mejores rendimientos así como en las zonas del continente con más altos niveles de desarrollo económico" <sup>119</sup>.

Es decir nos encontramos ante una reforma que para el caso de España deja fuera a importantes producciones. Lo mismo ocurre para el caso andaluz en el que "la Reforma sólo afecta a algo más del 21% de la producción final agraria andaluza" <sup>120</sup> y además no modifica la situación preexistente produciéndose, de esta forma, un reconocimiento de los "derechos adquiridos" por los agricultores durante el anterior período de protección vía precios.

Existen planteamientos opuestos sobre las repercusiones que, en términos genéricos, traerá la reforma para España. Existe una postura que la defiende como la opción menos mala de las posibles, mientras que la otra la rechaza en función de las contradicciones substantivas de la misma. Empezando por la última Tió señala como "con las enormes diferencias en los rendimientos medios, para el mantenimiento del tejido socioeconómico en el medio rural europeo, las ayudas a la hectárea deberían ser iguales en todas las regiones, establecidas a una "tanto alzado" en una cantidad coherente con el esfuerzo financiero que desea hacer la Comunidad en apoyo del mundo rural. Este tipo de mecanismo de ayudas, "iguales para todos", provocaría tal reasignación de los recursos del FEOGA hacia el sur de la Comunidad que ha sido rechazado frontalmente

---

<sup>119</sup> ARNALTE, E. (1.993): Opus cit. p. 286.

<sup>120</sup> BAREA BAREA, F. Y RUIZ AVILÉS, P. (1.993): "Agricultura andaluza y reforma de la PAC. Contacto, contradicciones e incertidumbres que plantea la reforma". Revista de Estudios Agro-Sociales. Núm. 163. p. 272.

por los más poderosos miembros de la CEE" <sup>121</sup>. Para Escudero Zamora la reforma debería ser "el punto de arranque de un cambio del modelo seguido hasta ahora" sobre todo para las agriculturas "del sur", las de Grecia, Portugal, Italia y España, las menos competitivas, eficientes y agresivas en términos comerciales" <sup>122</sup>. "Las consecuencias en España pueden ser imaginables. Si se ajustan los precios de los cereales redundará en perjuicio de los cerealistas sobre todo castellanos. Si se recortan las cuotas de la leche, no veo fácil la supervivencia de la ganadería del norte" <sup>123</sup>.

Para los que defienden la postura favorable a la reforma, ésta, "pese a todos los problemas que su implantación va a crear, puede considerarse que, en principio, el modelo de reforma de la PAC, es, en su compatibilidad con la agricultura española, menos malo que otras alternativas que podrían haberse instrumentado, y permite una adopción razonable de nuestra agricultura" y sigue diciendo: "parece evidente que la alternativa "salvaje" de reducción de precios y flexibilización de la intervención incidiría mucho más negativamente en España que en otros países comunitarios" <sup>124</sup>. En términos parecidos se expresa Sevilla Segura: "para un país como España, en el que una parte de su agricultura está lejos de ser competitiva, esta es, sin duda, una solución conceptualmente aceptable, ya que debe mejorar nuestra situación respecto a la actual" <sup>125</sup>.

Los defensores de esta reforma señalan que uno de los primeros beneficios será que el "modelo diseñado, en lo que respecta a los cultivos herbáceos, es más favorable para España donde la variabilidad climatológica hace oscilar de forma importante las producciones de unos años a otros, y viene a constituir una especie de seguro de ingresos

---

<sup>121</sup> TIÓ SARALEGUI, C. (1.992).: "Reforma de la PAC y su impacto a nivel sectorial en España". Información Comercial Española. Núm. 700. pp. 80-1.

<sup>122</sup> ESCUDERO ZAMORA, G. (1.991).: Opus cit. p. 33.

<sup>123</sup> LAMO DE ESPINOSA, J. (1.991).: Opus cit. p. 77.

<sup>124</sup> TRUEBA HERRANZ, D. (1.993).: "La reforma de la PAC y sus efectos sobre la agricultura española". Información Comercial Española. Núm. 720-1. pp. 17 y 15.

<sup>125</sup> SEVILLA SEGURA, J. (1.992).: Opus cit. p. 131.

a cubierto de los problemas climatológicos". Pero además, "con el nuevo sistema, los flujos financieros se estabilizan, en la medida en que están condicionados por las claves del reparto o el potencial productivo reconocido a cada uno de los Estados miembros. España antes de la reforma recibía del FEOGA-Garantía para el capítulo de cereales el 4,9 % del gasto de esta rúbrica. Esta cifra se elevará al 11.1 %" <sup>126</sup>.

Otro de los beneficios que se señalan es "el tratamiento dado a los pequeños productores o primeros escalones de la producción, en general, positivo" <sup>127</sup>. "La delegación española exigió desde el principio que para las categorías de pequeños productores, cuya defensa debe ser prioritaria, la nueva situación debería ser neutra respecto a la anterior. (...). La propuesta de la Comisión cumplía este requisito ya que exime a los pequeños productores de la obligación de la reducción del porcentaje del 15 % de las tierras cultivadas para beneficiarse de la ayuda compensatoria" <sup>128</sup>.

Además de lo comentado, la reforma de la PAC probablemente motivará una serie de modificaciones derivadas de la implantación del nuevo modelo de ayudas directas, según demuestra su implantación en otros países como es el caso de Suiza <sup>129</sup>. La introducción de las ayudas directas provoca el efecto contrario al cambio estructural y al crecimiento del tamaño de las explotaciones; cuando las ayudas directas alcanzan a representar porcentajes elevados de la renta agraria <sup>130</sup> se observa como disminuye la iniciativa empresarial de los agricultores, los cuales se despreocupan también de la formación agrícola, así como en las tierras en arrendamiento se observa como las primas

---

<sup>126</sup> TRUEBA HERRANZ, D. (1.993).: Opus cit. pp. 15-16. Este autor desempeña el cargo de Director General de Producciones y Mercados Agrícolas.

<sup>127</sup> TRUEBA HERRANZ, D. (1.993).: Opus cit. p. 15.

<sup>128</sup> SEVILLA SEGURA, J. (1.992).: Opus cit. p. 132.

<sup>129</sup> ANWANDER-PHAN HUY, S. (1.992).: "Divertzahlungen an die schweizer Berglandwirtschaft". 30 Th EAAE Seminar. Château D'Oex (Suiza) 11-13 novembre. Citado por ARNALTE, E. (1.993).: Opus cit. pp. 281-3.

<sup>130</sup> Dicho estudio señala la aparición de estos comportamientos cuando las ayudas suponen más del 50-60 % de la renta agraria, lo que ocurre con frecuencia en pequeñas explotaciones o explotaciones a tiempo parcial.

ligadas a la superficie repercuten directamente sobre el canon de arrendamiento, incrementándose así la renta del propietario en lugar de la del agricultor. En conjunto, las ayudas directas reducen la movilidad de los factores productivos en la agricultura suiza e imponen mayor rigidez a sus estructuras. "La introducción de las ayudas directas para el conjunto de la agricultura europea supone, en definitiva, abandonar los objetivos de ajuste estructural, modernización y competitividad, posiblemente por considerar que el avance realizado en esa dirección ya ha sido suficiente" (...). "Deja de ser válido, por tanto, el viejo esquema de las "tres agriculturas" y quedaría consolidada en la agricultura europea una estructura dual con dos estratos bien definidos: "aquellas "grandes y eficientes explotaciones" que como decía el primer Informe Mac Sharry (1.991), "después de 30 años de PAC" están en condiciones de competir en el mercado y producir con un apoyo reducido y, aquellas otras "familiares", a las que es necesario proteger para defender el "modelo europeo de sociedad" pero cuyo papel en la producción agraria va a ser muy reducido" <sup>131</sup>.

Ante este planteamiento de un doble modelo de la agricultura europea, una competitiva y profesional y otra marginal, la profesora Cruz Villalón propuso, durante el seminario celebrado entre los días 21 y 25 de septiembre de 1.992 en la sede de la Univ. Internacional Menéndez y Pelayo, que se caminaba hacia un único modelo de agricultura definido como una agricultura de activos agrarios. La otra parte vendría definida por pasivos rurales (por tanto, no necesariamente ni siquiera preferentemente agricultores) a quienes la nueva PAC parece exigirles que desarrollen unas actividades de protección del medio natural y del paisaje. Planteado en términos de políticas a medio plazo, podría hablarse de políticas agrarias orientadas a potenciar agriculturas competitivas para los activos agrarios y políticas de desarrollo rural para los pasivos rurales, pero no con un enfoque de subsidio de situaciones marginales, sino haciendo una lectura en positivo y apostando por la potenciación de actividades productivas <sup>132</sup>.

---

<sup>131</sup> ARNALTE, E. (1.993): Opus cit. pp. 282 y 284-5.

<sup>132</sup> Cita recogida por: ROMERO GONZÁLEZ, J. (1.993): "Las agriculturas del sur de Europa y la reforma de la PAC". Agricultura y Sociedad. Núm. 66. pp. 227-8.

Se pueden consultar:

Otro de los efectos que la reforma generará es la progresiva implantación de una lógica extensificadora y reductora de los costes de cultivo en la medida en que el óptimo económico se aleja del punto de máximos rendimientos. Así parecen demostrarlo los cálculos realizados por Hulot. Un agricultor cerealista "medio" europeo con 160 Has. y rendimientos iguales a la media comunitaria (4.6 Tm./Ha) obtendrá en 1.995/96 (con la reforma plenamente introducida) unos ingresos totales (renta del cereal más ayudas) 8,7 % inferiores a los de 1.991. Un agricultor "extensivo" (obteniendo unos rendimientos 20 % inferiores a dicha media) de su misma región verá reducidos sus ingresos sólo en un 1 %; mientras que uno "intensivo" (con rendimientos superiores al 20 % de la media comunitaria) experimentará una reducción del 13,8 % en sus ingresos totales <sup>133</sup>.

#### 2.5.2. Los distintos sectores productivos afectados.

Como era de esperar cuando se quiere comentar la repercusión sectorial de la reforma las posiciones se mantienen tan divergentes como las expuestas hasta ahora. No falta quien piensa que no sería deseable que dicha reforma se extendiera, para el caso de Andalucía, a sectores tan vitales para la región como el hortofrutícola o el del aceite de oliva ya que "la repercusión de un relativo abandono en el cultivo ante una notable reducción en el precio del fruto tendría graves repercusiones socio-económicas sobre la población trabajadora" <sup>134</sup>. Las propuestas que desde la Comisión se están realizando centradas en la subvención al árbol en lugar de la producción, tal y como se hace en la

---

ATIENZA, L. (1.992).: "Del proteccionismo agrario a la nueva tendencia del desarrollo rural". Actas del Congreso Nacional de Economía y Sociología Agrarias. Zaragoza. Del 16 al 18 de septiembre.

ARNALTE, E. (1.992).: "Agriculturas del sur de Europa y reforma de la Política Agraria Común". Revista de Economía. Núm. 12.

ARNALTE, E. (1.992).: "Una nueva forma de protección a la agricultura europea, las ayudas directas". Economistas. Núm. 55.

<sup>133</sup> HULOT, J. F. (1.992).: "Mise en oeuvre des paiements directs par la reforme de la Politique Agricole de la CEE". 30 th EAAE Seminar. Château d'Oex (Suiza). 11-13 novembre. Citado por ARNALTE, E. (1.993).: Opus cit. p. 279.

<sup>134</sup> BAREA BAREA, F. y RUIZ AVILÉS, P. (1.993).: Opus cit. p. 273.

actualidad, han conseguido el más unánime de los rechazos y el mayor de los consensos con respecto a las repercusiones económicas que la puesta en marcha de esta reforma tendría para Andalucía y, especialmente, para una provincia como la nuestra.

El desarrollo del sector de los cereales, oleaginosas y proteaginosas viene marcado, además, claro está, de la reducción de su precio, por el establecimiento del Plan de Regionalización Productiva de España en el que se establecen los rendimientos medios del período 86-90, alcanzados por dichos productos; convirtiéndose en el elemento básico para el establecimiento de las ayudas a la superficie <sup>135</sup>; por la superficie de Base Regional que establece el máximo valor superficial por el que se puede recibir ayudas sin penalización alguna, aprobada en el misma resolución que el Plan, y que para Andalucía se fijó en 1.390.522 hectáreas y finalmente por el establecimiento de los Índices Comarcales de Barbecho <sup>136</sup>.

Por lo que respecta a los rendimientos de los cereales cuyos valores se relacionan a continuación para el caso de Andalucía (Ver Cuadro N° 5.), se observa que, en principio y para el secano, "un productor gaditano recibirá tres veces más subvención que un almeriense, por realizar la misma declaración de superficies (...) la diferencia de rendimientos entre la comarca más productiva y la menos es cuatro veces la de la más baja por lo que la subvención o compensación de renta, inicialmente será cuatro veces superior en aquéllas" <sup>137</sup>. En efecto, los rendimientos medios de la provincia de Almería en secano para los cereales se sitúa en 1 Tm./Ha. mientras que en Cádiz sobrepasa las 3 (3,1 en concreto). Para el caso de las comarcas las diferencias pasan del 0,9 Tm./Ha. (valor más bajo registrado) que obtienen 16 comarcas de 56 reseñadas, la mayoría de ellas en Almería, al 3,7 Tm./Ha. que se dan en 2 comarcas, la Campiña Baja de Córdoba

---

<sup>135</sup> Dicho Plan queda establecido a través de la Resolución de 9 de octubre de 1.992 de la Dirección General de Producciones y Mercados Agrícolas, publicada en el BOE de 15 de octubre de 1.992.

<sup>136</sup> Dichos índices quedan establecidos por Orden de 29 de diciembre de 1.992 publicada en el BOE de 4 de Enero de 1.993.

<sup>137</sup> GÁMEZ NAVARRO, J. (1.991-92).: "La nueva PAC: Una política discriminatoria. Análisis a nivel andaluz, granadina y de la comarca de Guadix". Cuadernos Geográficos de la Univ. de Granada. Núm. 20-21. pp. 12-13.

y el Condado-Campiña de Huelva. Lo que ya no compartimos con nuestro compañero es que sea "evidente que en las propiedades de secano (al igual que en el regadío) los niveles de renta de los productores no se van a ir aproximando, sino que van a diverger en la medida en que lo son los rendimientos medios" <sup>138</sup>. Y ello en la medida en que la implantación de estas ayudas tienen un carácter compensatorio de las pérdidas de renta generadas por la reducción del precio del cereal, siendo más perjudicados aquellos agricultores más "intensivos", como ya se se al  anteriormente. "La diferencia sustancial (...) es que ahora la protección va a ser "visible" en el presupuesto comunitario, mientras antes estaba, en buena medida, "oculta" en los precios de los alimentos" <sup>139</sup>.

En lo que respecta a la relación en que se encuentra Andalucía con respecto a las demás Comunidades Autónomas (Ver Cuadro N  6.) observamos que su situación es relativamente favorable ya que las 2,3 Tm./Ha. en secano supera las 2,1, media de España, y sólo Asturias (2,5), Cataluña (2,6), Navarra (2,8), País Vasco (4,0) y la Rioja (2,8), compartiendo valor con Castilla León, se encuentran en mejores condiciones. Ahora bien, esta situación, relativamente buena a nivel regional, no puede hacernos perder de vista las vastas diferencias internas que se observan a nivel comarcal y que el valor medio andaluz supone la mitad del valor medio registrado en toda la Unión Europea.

Pero además de los rendimientos medios, a la hora de calcular las ayudas finales que va a recibir un productor hay que tener en cuenta los denominados índices Comarcales de Barbecho. Por Orden de 29 de diciembre de 1.992 se establece que "los productores de cultivos herbáceos que pretendan, en su momento, solicitar pagos compensatorios (...) deberán dejar de barbecho blanco una superficie acorde con las prácticas tradicionales de la comarca en la que se localiza la explotación" (art. 1.). Ello significa que para la obtención de la ayuda por superficie es obligatorio dejar un porcentaje de tierras en barbecho blanco, especificado para cada comarca en dicha Orden (Ver Cuadro N  7.) sin que dicha superficie tenga derecho a recibir esta ayuda. Ahora

---

<sup>138</sup> GÓMEZ NAVARRO, J. (1.991-92).: Opus cit. p. 14.

<sup>139</sup> ARNALTE, E. (1.993).: Opus cit. p. 287.

bien, el agricultor puede reducir ese índice en 10 puntos, "si el índice es menor, en más de 10 puntos, al correspondiente coeficiente comarcal; el solicitante deberá justificar de modo suficiente, ante el órgano de la Administración correspondiente, las prácticas agrónomas que soportan su solicitud" (art. 2.).

El tema del barbecho ha generado una ardua polémica que va desde los que entienden esta obligatoriedad como discriminadora en la medida en que este "set aside" tradicional español no debería conllevar la obligatoriedad de la extensificación adicional de carácter normativo <sup>140</sup>, hasta quién señala que la exclusión de estas superficies de la de Base se contrarresta con el hecho de que estas tierras no se han utilizado para el cálculo de los rendimientos. Es decir, los rendimientos se calcularon con "respecto a la superficie realmente sembrada y no respecto al conjunto productivo, superficie sembrada y barbecho" <sup>141</sup>. Al igual que ocurría con los rendimientos, la variabilidad de los porcentajes de barbecho obligatorio es enorme en toda Andalucía. Mientras que casi en toda Sevilla, Cádiz y la mitad de Córdoba no se ven obligadas a dejar barbecho alguno, la mayor parte de Almería se verá en la necesidad de practicar el barbecho blanco en casi el 80 % de su superficie productiva dedicada a los cereales.

Por último señalar, de un lado, la situación ventajosa en la que se van a encontrar los productores de trigo duro en la medida en que obtienen una altísima prima al haber quedado España incluida dentro de las zonas históricas en dicha producción. De otro, la posible repercusión que la reducción de la producción de cereales y granos oleaginosos puede generar sobre el abastecimiento de materias primas en las industrias del sector, que, en principio, parece que no va a suponer "un grave quebranto por sí sola para la industria europea de granos oleaginosos" <sup>142</sup>. Ello se basa en un informe de la Comisión según el cual el "set aside" afectará a 4.400.000 Has. de tierras cultivadas con una

---

<sup>140</sup> TIÓ SARALEGUI, C. (1.992).: Opus cit. p. 84.

<sup>141</sup> TRUEBA HERRANZ, D. (1.993).: Opus cit. p. 17.

<sup>142</sup> PINO GARCÍA, F. (1.992).: "La reforma de la PAC de oleaginosas. El punto de vista de la industria". Boletín Económico del I.C.E.. Núm. 2.323. p. 1.445.

reducción de 15.700.000 toneladas en la producción de cereales y 1.100.000 toneladas de granos oleaginosos, lo que supone una reducción del 8 % aproximadamente.

Las opiniones con respecto a la repercusión de la reforma sobre la ganadería española siguen estando encontradas. Van desde quienes piensan que "pueden permitir una reorientación de las explotaciones extensivas de amplias zonas españolas, con una utilización más razonable de tierras comunales, u otras figuras de propiedad" para el caso del vacuno y "permitirá una estabilidad de las ayudas a cubierto del potencial desarrollo de otros tipos de explotaciones comunitarias y constituye una base sólida para la mejora tecnológica en la producción en el futuro" <sup>143</sup>, hasta quienes opinan que "dados los modos de producción ganadera predominantes en España, considero que no benefician a la ganadería española. En el caso del vacuno del Norte su reducida dimensión empresarial reducirá los eventuales beneficios a la producción extensiva de leche" (...). La limitación del número de cabezas que tienen derecho al cobro de la prima de ovino "es uno de los elementos más negativos de la Reforma para España, dada la importancia que la prima al ovino ha venido teniendo en la captación de recursos del FEOGA en nuestro país" <sup>144</sup>. Opinión esta última que hacemos extensiva, en concreto, para una comarca como la que estudiamos, en la que el posible desarrollo del ovino de calidad, en base a la oveja segureña, podría ser una de las soluciones para dicha comarca, máxime si se tiene en cuenta la posible disponibilidad de pastos de la zona. "Ambos sectores (se refiere al vacuno y el ovino de carne en régimen extensivo) cumplen a la perfección los postulados de agricultura sostenible que subyace en esta última reforma de la PAC, y además se muestran como un buen instrumento natural para el control, dirección y beneficio de los recursos agroforestales, por la reducción de los riesgos de incendios mediante el control del volumen de pasto que llega seco al estío" <sup>145</sup>.

---

<sup>143</sup> TRUEBA HERRANZ, D. (1.993):. Opus cit. p. 18.

<sup>144</sup> TIÓ SARALEGUI, C. (1.992):. Opus cit. pp. 85-7.

<sup>145</sup> LAGUNA MARTÍNEZ, J. (1.993):. "La reforma de la PAC en los sectores de vacuno y ovino de carne". Noticias de la C.E.E.. Núm. 101. p. 99.

### 2.5.3. Las Medidas de Acompañamiento.

Los nuevos programas de carácter medio-ambiental y de fomento forestal en las regiones de secano como son las dos Castillas, Aragón, Extremadura y Andalucía, pueden suponer una solución aceptable <sup>146</sup>. Ahora bien, son muchos los interrogantes que se presentan.

El primero de ellos es el de su financiación, primero, porque es bastante reducida a nivel comunitario: 285 millones de ecus para 12 países y 5 años en el programa forestal. Dicho presupuesto supone unos 600 millones de pesetas por país y año, y 1.500 millones de ecus para el programa de medio ambiente, previsión más generosa, pero insuficiente. Y segundo, porque dichos programas exigen la cofinanciación lo que supone que su mayor o menor impacto estará condicionado al esfuerzo presupuestario que esté dispuesto a realizar el Gobierno español. (Para el caso de Andalucía la cofinanciación comunitaria se eleva al 75 %).

El segundo de los interrogantes con respecto al programa medio-ambiental son las alternativas que se plantean para las tierras de cultivo abandonadas, que en su mayoría deben ser de carácter marginal <sup>147</sup>. Una de las soluciones, probablemente más esperanzadoras a medio plazo, pueda ser el desarrollo de la Agroenergía, es decir la producción de biomasa transformable en productos energéticos que no tendría problemas de sobreproducción, a la vez que produciría muchos efectos beneficiosos para el medio

---

<sup>146</sup> SERRANO DE NOREÑA, F. (1.994).: "Las medidas de acompañamiento de la nueva PAC: el ajuste de la reforma. La aplicación en España". Noticias de la Unión Europea. Núm. 109. pp. 79-92.

<sup>147</sup> Bien es cierto que es necesario advertir que el carácter de marginalidad de una tierra tiene una plasmación temporal, ya que se refiere al aprovechamiento potencial que el hombre puede hacer de ella con los condicionantes existentes en un determinado momento.

ambiente. En menor medida se plantean el desarrollo de materias primas para la fabricación de papel y derivados celuloicos, entre otros <sup>148</sup>.

El tercero hace referencia al programa de forestación en la medida en que "hay que dudar sobre la viabilidad forestal en muchas tierras donde su pobreza o acidez no permite una forestación mínima" <sup>149</sup>. En efecto, son muchos los autores que señalan la viabilidad de las repoblaciones privadas y cuando éstas se realizan se hacen sobre regiones bastante productivas en este sector e infravalorando el factor trabajo tal y como ocurre en el NW peninsular <sup>150</sup>. "La consecuencia es que no se puede esperar una repoblación extensiva por parte de la iniciativa privada en la mayoría de nuestro territorio nacional, incluso con subvenciones oficiales" (...). "En realidad, ser propietario forestal hoy, y en la mayoría de los casos, puede ser cualquier cosa, menos un negocio" (...). A lo que habría que añadir como agravante que es en el caso de los climas mediterráneos

---

<sup>148</sup> FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, J. (1.992).: "Especies vegetales alternativas para la producción de biomasa en tierras de cultivo abandonadas". En: II Jornadas sobre tierras de cultivo abandonadas. Madrid. Editorial Agrícola Española. S.A. pp. 167-87.

Los cultivos destinados a tal fin deben cumplir unas condiciones que los diferencia de los tradicionales:

- a) La característica fundamental es la necesidad de ofrecer un balance energético positivo, para lo cual deben producir elevados rendimientos en biomasa cosechable con un mínimo de inputs energéticos.
- b) Se considera como producto toda la biomasa recolectable.
- c) Los cultivos energéticos se valoran fundamentalmente por el contenido calórico del producto cosechado.
- d) Entre las plantas silvestres que rinden elevadas producciones de biomasa, existen algunas adoptadas a vivir en zonas áridas. (...) Por esta razón muchas de las tierras que hoy están consideradas como marginales, podrán ser cultivadas con fines energéticos.
- e) La implantación de los centros de transformación de la biomasa cerca de las "plantaciones de energía" posibilitaría la reutilización de los nutrientes minerales que quedan como residuos.

<sup>149</sup> TIÓ SARALEGUI, C. (1.992).: Opus cit. p. 84.

<sup>150</sup> AUNOS GÓMEZ, A. (1.990).: Análisis financiero de proyectos de inversión en repoblaciones forestales. Tesis Doctoral defendida en la Escuela Técnica Superior de Ingenieros de Montes. Citado por: MONTERO DE BURGOS, J.L. (1.992).: "La alternativa forestal de las tierras de cultivo abandonadas". En: II Jornadas sobre tierras de cultivo abandonadas. Madrid. Editorial Agrícola Española S.A. p. 143.

"donde se agudiza la diferencia entre la renta social de los montes y la renta del propietario" <sup>151</sup>.

En este contexto las ayudas que prevé la Comunidad se convierten en condición necesaria para el desarrollo de cualquier programa de forestación. Ahora bien, parece absolutamente contradictorio la preocupación por el medio ambiente y el subvencionar la plantación de especies forestales perjudiciales para la conservación del suelo y del medio natural como es el caso el eucalipto. En este mismo contexto parece escasa la diferencia de primas que se establecen entre frondosas y coníferas con respecto a su valor protector del suelo y del medio natural <sup>152</sup>.

La Secretaría General de Estructuras y Tecnología de la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía ha puesto en marcha un programa por el que se establece un régimen de ayudas para fomentar inversiones forestales en explotaciones agrarias y acciones de desarrollo y aprovechamiento de los bosques en las zonas rurales en la Comunidad Autónoma Andaluza <sup>153</sup>. Dicho programa debe ser contemplado dentro del marco global que se establece en el Plan Forestal Andaluz puesto en marcha por la Junta en 1.989 cuya filosofía se encuentra acorde con los parámetros que la reforma del PAC pone en marcha (el análisis del Plan Forestal Andaluz se realizará dentro del capítulo que se dedica al sector) y consta de dos subprogramas:

- 1) El que establece el régimen de ayudas para la forestación de superficies agrarias y mejora de las superficies forestadas.
- 2) Acciones de desarrollo y ordenación de los bosques en zonas rurales.

---

<sup>151</sup> MONTERO DE BURGOS, J.L. (1.992):. Opus cit. pp. 144-54.

<sup>152</sup> DELGADO PÉREZ, J.M. (1.992):. "El abandono de tierras desde el punto de vista del pequeño agricultor y dentro del contexto de la PAC". En: II Jornadas sobre tierras de cultivo abandonadas. Madrid. Editorial Agrícola Española S.A.. p. 108.

<sup>153</sup> Publicado en el Decreto 73/1.993 de 25 de mayo. BOJA Núm. 57 de 29 de mayo de 1.993.

1) El ámbito de aplicación es toda la Comunidad aunque se establece un criterio de clasificación de zonas. De un lado, las zonas de aplicación preferente, que consta de 34 comarcas agrarias (Ver Cuadro N° 8.) y de los parques naturales andaluces (Ver Cuadro N° 9.). En total 5.407.466 Has. de las que 394.205 pertenecen a los parques naturales. De otro, las zonas de aplicación no-preferente que incluye el resto del territorio de la Comunidad, también según un orden de propiedad. El importe de las ayudas varía en función de las especies, según sean de crecimiento lento o rápido <sup>154</sup>, y en función del tipo de titular, según sea principal o agrupado.

a) Gastos de forestación:

- Si las especies son de crecimiento lento el importe máximo se fija en 175.000 ptas./Ha. si el titular es individual y 192.500 si es agrupado.
  
- Si las especies son de crecimiento rápido serán de 120.000 ptas./Ha. como máximo <sup>155</sup>.
  
- En los gastos ocasionados por realizar una buena plantación se señala que: "se podrán incluir otros como los derivados de la adaptación del material y maquinaria, creación de viveros, cercado provisional, etc."

---

<sup>154</sup> A efectos de este subprograma se consideran especies de crecimiento rápido explotadas en régimen a corto plazo cuando éste no supere los 18 años.

<sup>155</sup> Se entiende que varios titulares de explotaciones agrarias constituyen una AFE cuando un mínimo de cinco titulares agrupan sus explotaciones contiguas, sin necesidad de constituirse con personalidad jurídica, para realizar en común las siguientes actividades forestales:

- a) Plantación forestal en superficies agrarias.
- b) Mantenimiento y gestión de la plantación.
- c) Prevención y extinción de incendios.
- d) Limpiezas, podas, fertilizaciones y tratamientos contra enfermedades y plagas.
- e) Cualquier otra inversión de naturaleza forestal.

b) Prima de mantenimiento:

Para las primas compensatorias se establece un máximo anual por beneficiario de 4 millones de pesetas. Cuando se trate de explotaciones agrupadas, el máximo puede llegar a 5 millones por explotación individual que se agrupe. Esta prima se establece para las especies de crecimiento lento y se favorece, con primas más altas, a las primeras 25 Has.

c) Mejora de alcornocales y otras superficies forestales:

Se establecen tanto para las superficies existentes como para las de nueva plantación <sup>156</sup>.

2) Con respecto al segundo subprograma y siguiendo el Plan Forestal Andaluz <sup>157</sup>, las actuaciones objeto de ayuda son las siguientes:

- a) Planes de ordenación o aprovechamiento del monte y proyectos de repoblación, donde la Comunidad Autónoma decida su elaboración.
- b) Creación y mejora de los viveros que se requieran en los programas para reforestación.
- c) Nuevas plantaciones y repoblación de superficies en masas con baja densidad o arbolado.

---

<sup>156</sup> - 60.000 ptas./Ha. para la realización de trabajos silvícolas.  
- 100.000 ptas. por punto de agua con capacidad igual o superior a 50 m. cúbicos de agua.  
- 20.000 ptas. por hectárea equipada con nuevos cortafuegos.  
- 160.000 ptas./Ha. para la regeneración o mejoras de alcornocales.  
- Se podrán alcanzar 1.500.000 ptas. por kilómetro construido de caminos.

<sup>157</sup> Aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 7 de Febrero de 1.989 y por Resolución del Pleno del Parlamento de Andalucía de 15 de Noviembre del mismo año.

d) Limpieza de matorral, clareos, poda, etc y otros trabajos silvícolas de mejora de bosques.

e) Reconstrucción de los bosques destruidos por los incendios u otras catástrofes.

f) Contribuir a los gastos de puesta en marcha y gestión de las agrupaciones de empresarios forestales.

g) Medidas de sensibilización y divulgación.

El volumen máximo de las ayudas, expresado en porcentaje, será el 50 % para los apartados a), c), e) y f) y el 40 % de los apartados b), d), g) y h) de la inversión.

158

## 2.6.- A modo de recapitulación.

La Política Agraria Comunitaria, el mayor logro a nuestro entender de la actual Unión Europea, nace bajo el signo del conflicto de intereses a varios niveles.

---

<sup>158</sup> El importe máximo de las inversiones que pueden ser objeto de las ayudas previstas serán:

1) Planes de ordenación y aprovechamiento, apartado a). Hasta un máximo de 2.500.000 ptas., en función del número de hectáreas.

2) Repoblación en tierras forestales, apartados b), c) y e). Según la especie varía de 175.000 a 480.000 ptas.

3) Labores de mantenimiento, tratamiento de plagas y otras, apartado d) y f).

- Limpieza de matorral 200.000 ptas/Ha.
- Construcción, conservación y mejora de vías de saca de 500.000 a 1.500.000 ptas/Km según accidentalidad del terreno.
- Cortafuegos. 20.000 ptas/Ha.
- Puntos de agua de 100 a 500.000 ptas.

4) Gastos de puesta en marcha y gestión de las agrupaciones de empresarios forestales y de sensibilización, de divulgación forestal para programas anuales hasta 10 millones y con un máximo de cinco años, apartados g) y h).

Enfrentamiento que se agudiza a raíz de las contradicciones que su rotundo éxito conlleva en la medida en que una política, casi exclusivamente, de precios no sólo aboca a largo plazo a un problema de excedentes (y el financiero a él anexo) sino también de concentración de las ayudas en las explotaciones más rentables económicamente (favoreciéndose el incremento de las desigualdades sociales entre productores y espaciales entre regiones) e intensivas productivamente (lo que genera un insostenible deterioro medioambiental). Por último, una política abiertamente proteccionista basada en la producción es inadmisibles en el marco del proceso de liberalización y libre comercio en el que se instalan las relaciones mercantiles en el marco de las negociaciones de la Ronda Uruguay del antiguo GATT. Los detonantes de la reforma de la PAC de mayo de 1.992 se encuentran planteados.

Los primeros documentos que sirven para poner en marcha la reforma estaban imbuidos, a nuestro entender, de una lógica interna aplastante, lo que no implica que compartamos todas y cada una de las propuestas que en ellos se hicieron. En efecto, el documento de reflexión presentado el 1 de febrero planteaba, junto a la necesidad de mantener un número suficiente de agricultores en las zonas rurales, el reconocimiento social y por añadidura económico de la función, además de la de productor, de protector del medioambiente. Esta nueva labor se entiende como esencial tanto para el devenir de la sociedad postindustrial en su conjunto como para el desarrollo ciertas áreas rurales de la Comunidad, las más deprimidas de la misma coincidentes con zonas rurales con un fuerte sesgo montano. La extensificación que se aplica al sector agrario no sólo tiene como objetivo la mejora del medioambiente sino que, paralelamente, se convierte en una vía para solucionar el problema financiero que la aqueja. Al mismo tiempo las actividades ligadas al entorno, tales como el turismo rural, se convierten en fórmulas de futuro que es necesario potenciar y que permiten diversificar la renta de los habitantes de las zonas rurales deprimidas.

La concurrencia en los mercados internacionales impone la necesidad de reformar, que no eliminar, los mecanismos de ayuda al sector agrario de manera que se garantice la competitividad exterior y la solidaridad financiera en el reparto de la misma. Con ello se pretende atajar las desigualdades sociales y regionales generadas por la

antigua PAC a la vez que propiciar las difíciles negociaciones internacionales que en materia comercial se están desarrollando en la Ronda Uruguay. Las ayudas directas desligadas de la producción y basadas en el número de animales o en la superficie de las explotaciones se convierten en la llave maestra que permite cerrarlas. Del mismo modo, la modulación de éstas en función de la renta, del tamaño de las explotaciones o de la situación económica y social de las diferentes regiones aseguran la solidaridad financiera y la reducción de las desigualdades sociales y espaciales.

Ésta lógica interna que el documento presentaba, en la medida en que solucionaba los problemas que daban origen a la reforma, se ve progresivamente minada hasta derrumbarse finalmente cuando ven la luz los diferentes Reglamentos en los que ésta se concreta. En ese trabajo de demolición la progresiva eliminación de la necesaria modulación de las ayudas juega un papel fundamental. En efecto, ésta se concreta en el segundo documento, el de la continuación del documento de reflexión, sólo para las tierras que obligatoriamente deben retirarse del cultivo para poder recibir las ayudas directas. Ayudas, además, que pasan a depender, no de criterios que pretendan corregir las desigualdades sociales o espaciales, sino de los rendimientos "históricos" de cada comarca. La aprobación definitiva de la reforma termina con la eliminación total de la modulación de las ayudas al cobrar el agricultor éstas por el número total de hectáreas que se ve obligado a retirar del cultivo, según impone el régimen general de pagos compensatorios. En definitiva, la reforma de la PAC va dejando en el camino los objetivos, más que plausibles, de justicia y equidad socio-espacial y queda convertida en un simple cambio de modelo de ayuda y protección al sector agrario europeo; cambio de sistema que se realiza sin alterar, sustancialmente, el "status quo" existente en cuanto al reparto social y espacial de los beneficios comunitarios.

Que la reforma era absolutamente necesaria, habrá pocos que lo discutan. Ahora bien, si se comparte la necesidad ¿porqué el pesimismo que la reforma ha despertado?. Entendemos que las valoraciones negativas a las que se ha hecho acreedora se basan en el optimismo y en la buena fe de aquéllos que creímos la filosofía de los primeros textos. En efecto, que se la critique de parcial, en la medida en que no se modificaron a la vez todas las organizaciones comunes de mercado, parece una cuestión secundaria a pesar de

la importancia que para una provincia como la nuestra tiene el sector del olivar cuya reforma se está empezando a discutir. El problema fundamental, lo que realmente provoca ese sentimiento de decepción, es el haber creído que la reforma iba a ser capaz de modificar la desequilibrada situación social y espacial dentro de la Unión Europea y con ello haber olvidado que el conflicto de intereses a varios niveles se encuentra en la base del propio funcionamiento de la PAC y, por último, haber supuesto que aquellos países y agricultores beneficiados históricamente por ella iban a permitir la pérdida de sus prevendas en aras de un mayor equilibrio, a todos los niveles, dentro de la Unión Europea. En definitiva, la filosofía que al final se aprueba en contra de la que se planteaba inicialmente tiene un carácter marcadamente continuista y compensatorio y no revolucionario y redistributivo.

Ahora bien, la reforma introduce dos elementos de todo punto defendibles.

El primero, la extensificación en el sector en clara concordancia con la defensa del medio ambiente, especialmente en aquellas zonas más deprimidas de la Comunidad que coinciden con sistemas ecológicos de gran fragilidad como son los montanos. La reforma no supone, a nuestro entender, un ataque frontal a la aplicación de la tecnología o la ciencia al sector agrario, más bien al contrario, plantea la necesidad de adecuar la tecnología y los adelantos de la ciencia a la exigencia que supone la conservación de la naturaleza. La importancia que este cambio supone y conlleva es lo que a su vez nos hace ser críticos con el escaso volumen presupuestario asignado a las Medidas de Acompañamiento ya que, sin ser éstas las únicas que favorecen la extensificación y la conservación del medio ambiente, sí pueden ser consideradas como las más emblemáticas. Crítica que se funde con la incertidumbre que nos produce la necesaria cofinanciación que su puesta en marcha implican. Ello supone introducir el esfuerzo presupuestario que esté dispuesto a realizar el Gobierno español como un aspecto de primer orden en la aplicación de estas medidas en un contexto como el actual marcado por el duro ajuste presupuestario.

El segundo, la estabilidad que para las rentas de los agricultores suponen las ayudas ligadas a la superficie. En efecto, una vez asumido y criticado el carácter



B.- De una necesaria adecuación a una iniciativa a contracorriente: De la Ley de Agricultura de Montaña a la Ley de Reforma Agraria de la Junta de Andalucía.

ÍNDICE.

B.1. Una necesaria adecuación. La Ley de Agricultura de Montaña.

- 1.1.- Legislación comunitaria.
  - 1.1.1.- Surgimiento y motivaciones.
  - 1.1.2.- Delimitación de las zonas desfavorecidas.
  - 1.1.3.- Las indemnizaciones compensatorias.
- 1.2.- Legislación española.
  - 1.2.1.- Surgimiento y desarrollo legislativo.
  - 1.2.2.- La indemnización compensatoria.
- 1.3.- Valoración crítica.
- 1.4.- A modo de recapitulación.

B.2.- ¿Una iniciativa a contracorriente?. La Ley de Reforma Agraria de la Junta de Andalucía.

- 2.1.- Concepto de reforma agraria.
- 2.2.- ¿Necesidad histórica de la reforma?.
  - 2.2.1.- De la necesidad social a las trabas político-ideológicas: del Empleo Comunitario a la Ley de Reforma Agraria.
- 2.3.- Análisis de la Ley.
  - 2.3.1.- Contenido y proyectos alternativas.
  - 2.3.2.- El problema jurídico.
- 2.4.- Valoración final.
- 2.5.- A modo de recapitulación.

Una vez abordado el ámbito comunitario en lo que en nuestra opinión eran la dos facetas más significativas en cuanto a su incidencia en el desarrollo rural se refiere, entendemos de todo punto necesario la contemplación, a nivel nacional, de otros dos tipos de iniciativas legislativas de máxima repercusión para nuestra zona de estudio. La elección de estos dos temas, de la multitud posible, se ha realizado pensando, para el caso de la Ley de Agricultura de Montaña, en el hecho de que en la comarca del Condado no se puede perder de vista, ni en su análisis ni en la detección de sus problemas, menos aún en las posibles soluciones a los mismos, su especificidad montana. Es por ello que el conocimiento de esta Ley, de las ayudas y posibilidades que proporciona era una de las cuestiones irrenunciables; normativa que nace con una clara vocación de adaptación a una legislación comunitaria a la que posteriormente y de forma obligatoria tendrá que adecuarse.

Por su parte la elección de la Reforma Agraria, tantas veces sepultada por algunos y resucitada por otros, se basa, en primer lugar, en el hecho de que la comarca del Condado ha sido declarada como de Reforma Agraria, por sí sólo ello exigiría su análisis; en segundo lugar, porque entendemos que la puesta en marcha de una verdadera Reforma Agraria podría y debería ser uno más de los posibles instrumentos en el proceso de desarrollo de la comarca; en tercer lugar, porque la Ley, inspirada en una filosofía abiertamente productivista, se encuentra hoy en una situación lamentable debido a su nula puesta en marcha, a su filosofía anacrónica y, sobre todo, por el carácter provocadamente desilusionante que este tipo de iniciativa despierta sobre el campesino andaluz. La Reforma Agraria ha pasado de ser bandera y enseña del movimiento campesino al más oscuro de los ostracismos. Ello requiere, al menos, una reflexión por nuestra parte.

### B.1. Una necesaria adecuación. La Ley de Agricultura de Montaña.

El análisis de la Legislación tanto comunitaria como nacional, en la que se incluye como es lógico su desarrollo autonómico, se ha realizando a través de los siguientes

presupuestos. De un lado, analizando el ámbito comunitario en la medida en que nos marcaría las reglas de juego, al igual que los posibles márgenes de maniobra, con los que el desarrollo de esta Ley en España puede contar. A la vez una aproximación, necesariamente general, a la aplicación de esta normativa comunitaria en otros países de la Unión permite calibrar, con más rigurosidad, el esfuerzo, en su mayor o menor grado, realizado por los poderes públicos españoles. El análisis nacional era necesario para poner de manifiesto la plasmación concreta del marco normativo comunitario.

### 1.1. Legislación comunitaria.

Encabezar este apartado bajo el epígrafe legislación no significa que nos aprestamos a realizar un estudio jurídico de estas normas, ni lo pretendemos ni nos encontramos capacitados para ello. Pretendemos, tan sólo, el análisis de tres aspectos básicos para la comprensión de esta nueva vertiente en el desarrollo de las actuaciones en la política agraria comunitaria y nacional: las motivaciones que llevaron al surgimiento y desarrollo de este tipo de iniciativas; los criterios de delimitación de este tipo de zonas y su justificación; y la indemnización compensatoria de montaña como la medida más emblemática propuesta por la legislación<sup>1</sup>. Para ello se recurre al conocimiento y análisis de su plasmación normativa.

---

<sup>1</sup> Ello no significa que no existan otros temas interesantes que podría ser abordados con profundidad como pudieran ser el de los programas de ordenación y promoción de recursos agrarios de montaña (PROPOM), regulados en el capítulo II y III de la Ley o el de las asociaciones de montaña, capítulo IV.

Por lo que a los primeros respecta, éstos contendrán al menos las siguientes acciones y medidas: de ordenación, recuperación, uso y defensa tanto del medio ambiente como de las actividades económicas practicadas y compatibles con él; de promoción y protección tanto del patrimonio natural e histórico-artístico como de las actividades y productos en ellas obtenidos, a las que se le añaden un tercer grupo de medidas tendentes a la formación y capacitación profesional de la población que las habita y a la puesta en marcha de instrumentos de cooperación entre los diversos Ministerios y entes territoriales. En la elaboración de estos programas participarán todas las entidades territoriales afectadas, debiendo ser oídas, en período de información pública, las asociaciones de montaña y demás personas interesadas. Éstas se convierten, por tanto, en interlocutor cualificado con las Administraciones Públicas en defensa de los intereses de las personas que se ven afectadas, pudiendo, tal y como ya se ha dicho, participar en la elaboración de los PROPOM.

### 1.1.1. Surgimiento y motivaciones.

A partir de 1.972 se comenzaron a adoptar en la Comunidad las primeras directivas socio-estructurales de carácter horizontal. Los objetivos que éstas se marcaron fueron: la reestructuración del sector agrario mediante ayudas a las inversiones privadas para fomentar la modernización de las explotaciones agrarias <sup>2</sup>; servir de incentivo al cese de la actividad agraria <sup>3</sup>; ayudar a la formación profesional <sup>4</sup>. Para completar los efectos de dichas acciones horizontales, y sobre todo para permitir el mantenimiento de la agricultura en zonas con unas condiciones de producción más difíciles, la Comunidad introdujo en dichas acciones una dimensión territorial y adoptó la Directiva Núm. 75/268 sobre la agricultura de zonas de montaña y de zonas desfavorecidas. Ello significa que "la reglamentación comunitaria sobre agricultura de montaña se inscribe en el marco de la política socio-estructural" <sup>5</sup>. A la que se le implementa una clara dimensión territorial.

¿Cuáles son las explicaciones, las motivaciones, para la puesta en marcha de esta política?.

En primer lugar, y no en orden de importancia, la política agraria de mantenimiento de rentas, basada en la unicidad de los precios, había agudizado las diferencias regionales, como ya se trató en capítulos anteriores, reduciendo la rentabilidad relativa de las explotaciones con unas condiciones de producción más difíciles. Entre ellas las zonas montañosas fueron las primeras víctimas.

En segundo lugar, el comienzo de la década de los 70 viene marcada por una profunda crisis económica que agudiza los efectos generados por la propia política

---

<sup>2</sup> Directiva Núm. 72/159/CEE.

<sup>3</sup> Directiva Núm. 72/160/CEE.

<sup>4</sup> Directiva Núm. 72/161/CEE.

<sup>5</sup> DIEZ PATIER, E. (1.985).: "La agricultura de montaña española ante la adhesión a las Comunidades Europeas". Conferencia pronunciada en el marco del Congreso sobre Agricultura y Desarrollo Rural en zonas de Montaña. Granada. 4-8 de noviembre de 1.985.

comunitaria. Situación que se agrava ante la ausencia de una política de desarrollo rural comunitaria. La solución que adopta la Comunidad con la instauración de estas ayudas a las zonas más desfavorecidas tenía como objetivo el mantenimiento de la actividad agraria y, en consecuencia, el mantenimiento de la población en las zonas rurales. De esta manera se conseguían dos cuestiones principalmente. Una confesa, la otra no. La primera de ellas la conservación del espacio natural a través del mantenimiento de la población y de la actividad agraria. El consenso sobre este aspecto creemos que es absoluto. "El vaciamiento demográfico y los cambios en la ocupación del espacio tienen especial relevancia ante la fragilidad general de los ecosistemas mediterráneos. En ellos el "motor" pendiente actúa como dinamizador de todo tipo de procesos erosivos. Por ello, la acción humana en su interacción con el subsistema natural es un elemento de especial trascendencia ecológica" <sup>6</sup>. La segunda tiene una explicación social. La imposibilidad de un modelo de desarrollo urbano-industrial en plena crisis para absorber nuevos demandantes de empleo en su entorno procedentes del campo, aportador neto de fuerza de trabajo entre otros factores productivos para el dicho modelo. Motivaciones de estabilidad social están en el origen de la adopción de dichas medidas.

En tercer lugar, y probablemente el más importante, la motivación política. Por un lado Italia, que era la menos beneficiada por la política de precios, veía en estas ayudas una forma de resarcirse del dinero que no recibía vía precios. En Francia, las organizaciones agrarias también reivindicaron, en 1.974, la elaboración de una política de compensación de los obstáculos para las explotaciones situadas en zona de montaña. Por último el ingreso del Reino Unido en la Comunidad, en 1.973, reforzó sobre manera la necesidad de crear un sistema de ayuda a los productores de carnes de vacuno y de ovino en regiones desfavorecidas <sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> CRUZ OROZCO, J. (1.988).: "Las áreas montañosas valencianas: crisis y reactivación". Cuadernos de Geografía de la Univ. de Valencia. Núm. 44. p. 189.

<sup>7</sup> Este interés del Reino Unido se producía en la medida en que él practicaba este tipo de medidas en su territorio desde 1.946 a través de los Hill Livestock Compensatory Allowances.

### 1.1.2. Delimitación de las zonas desfavorecidas.

En este contexto surge la Directiva del Consejo de 28 de abril de 1.975 sobre agricultura de montaña y de determinadas zonas desfavorecidas. (75/268/CEE).

La Directiva <sup>8</sup> sufrió una primera modificación a través del Reglamento 797/85 del Consejo de 12 de marzo de 1.985. Dicha mutación supuso la inclusión de un párrafo en su artículo 1 en el que señala que la adopción de ayudas especiales para estas zonas se contemplan en el citado Reglamento. Al mismo tiempo el Reglamento introduce en la Directiva un apartado 5 al artículo tercero de la misma en el que se establece como zonas desfavorecidas aqu'ellas que se ven afectadas por obstáculos naturales específicos. Del mismo modo, la entrada en vigor de dicho Reglamento supone la derogación de los artículos del 4 al 17 de la Directiva 268/75. Es decir, todos los demás excepto el 18 que señala que los destinatarios serán los Estados miembros. Con posterioridad el Reglamento 797/85 será modificado por el Reglamento 3.808/89 del Consejo. Por último el Reglamento 2.328/91 del Consejo de 15 de julio de 1.991 derogó el Reglamento 797/85 y refundió en un sólo texto las normas y modificaciones introducidas en el mismo <sup>9</sup>.

La Directiva contempla en su artículo 1 un régimen especial de ayudas en favor de las zonas agrícolas desfavorecidas "para asegurar la continuación de la actividad agrícola y de este modo, el mantenimiento de un nivel mínimo de población y la conservación del espacio natural en determinadas zonas desfavorecidas". Es por tanto una

---

<sup>8</sup> Cuya elección, como acto tipificado en los Tratados de Roma (CEE y EURATOM), queda regulada por el párrafo tercero del artículo 189 del T.C.E.E.: "Obligarán al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios", dejaba una amplia capacidad de movimiento a los países miembros, frente al Reglamento que tiene, según párrafo segundo del artículo ya citado, "un alcance general. Será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro". DIEZ DE VELASCO VALLEJO, M. (1.990).: Instituciones de derecho internacional público. Madrid. Tecnos. pp. 372-3.

<sup>9</sup> Estas modificaciones, como cabe suponer, han supuesto la consiguiente modificación de nuestra legislación para adaptarse a la normativa comunitaria. Así el Reglamento 797/85 se desarrolló para su aplicación en España por el Real Decreto 808/87 de 19 de junio. Dicho Real Decreto se vio modificado por el Real Decreto 376/91 de 27 de marzo. Por último el Reglamento 2.328/91 se desarrolla en España a través del Real Decreto 1.887/91 de 30 de diciembre por el que se establece un régimen de ayudas con el fin de contribuir a la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias.

medida que desde sus inicios es más agrícola, o si se quiere agraria, que rural en la medida que se contempla el sector ganadero y forestal. No conviene olvidar, en honor a la verdad, las alusiones a la importancia de otros sectores económicos diferentes del agrícola como el turístico en las zonas de montaña si bien entendemos que éstas se realizan de forma marginal.

A su vez se delimitan tres tipos de zonas desfavorecidas:

a) Las zonas de montaña, definidas en el artículo 3.3. de la Directiva citada.

Las de montaña, en aplicación de la Directiva 75/268, son zonas definidas casi exclusivamente a partir de parámetros físicos, compuestas por municipios o parte de municipios cuyas características serán las de tener considerablemente limitadas las posibilidades de aprovechamiento de las tierras en función del aumento de los costes de los trabajos debido a la altitud, la pendiente o una combinación de ambas. Los límites son:

- Una altitud mínima comprendida entre 600-1.000 metros, a partir de la cual los ciclos biológicos de las producciones vegetales se acortan.
- Una pendiente media superior al 20%, en las cuales la utilización de material mecánico es imposible o lleva consigo un coste demasiado elevado.
- Las regiones en las que los dos factores anteriores se combinan y además la limitación que esa combinación genera es superior a la de cada uno de los obstáculos considerados por separado <sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Hay que hacer notar que los valores que hemos reseñado en la delimitación de las zonas de montaña, como posteriormente en las demás zonas desfavorecidas, no expresan en la Directiva sino en la exposición de motivos de la propuesta de la Comisión para la clasificación estas zonas: Memorándum sobre los procedimientos para definir áreas de montaña y desfavorecidas. (COM (74) 2222 final). En segundo lugar, como expresaba en dicho Memorándum "las relaciones entre altitud y duración del período de crecimiento están influenciados por la latitud del área", ello significa que los criterios de delimitación deberían variar para cada país. Hecho éste que viene favorecido por la adopción de la Directiva como acto jurídico que lo regula. De lo expuesto se observa como Alemania a través de la Directiva 86/465/CEE establece los límites de:

b) Las zonas amenazadas por despoblación. Art. 3.4.

Las zonas desfavorecidas en peligro de despoblamiento y en las cuales sea necesario la conservación del espacio natural. Se definen como regiones agrícolas

---

- Altitud media de 800 m. (punto central de la localidad o altitud media de ella).
- No se contempla la pendiente.
- Altitud mínima de 600 m. y, simultáneamente, pendiente mínima del 18 %.

Por su parte Francia a través de dos Directivas 76/401/CEE y 76/631/CEE fija las siguientes limitaciones:

- Altitud media mínima de cada municipio igual a 800 m. en las vertientes mediterráneas y en los departamentos de ultramar, 700 m. en los otros macizos y 600 m. en Los Vosgos.
- Las fuertes pendientes se definen como aquellas que son superiores al 20 %.
- Altitud mínima de 500 m. y, simultáneamente, pendiente media del 15 % (400 m. y 16 %, respectivamente, en los departamentos de ultramar).

Italia establece sus criterios a través de la Directiva 75/273/CEE:

- Altitud media mínima de cada municipio igual a 700 m. en el centro y norte de Italia y a 800 m. en el sur.
- Las fuertes pendientes se definen como aquellas que son superiores al 20 %.
- Altitud mínima de 600 m. en el centro y norte de la Italia meridional y, simultáneamente, pendientes superiores al 15 %.

Grecia a través de la Directiva 81/645/CEE establece:

- Altitud mínima de 800 m.
- Las fuertes pendientes se definen como aquellas que alcanzan como mínimo el 20 %
- Altitud mínima de 600 m. y, simultáneamente, pendiente mínima del 16 %. Normalmente, el 80 %, como mínimo, de la superficie del municipio debe reunir una o varias de estas características. En casos excepcionales, ese porcentaje puede reducirse hasta el 50 %.

Por último, para no alargar más la exposición ya que consideramos suficientes los ejemplos de esta diversidad, España a través de la Directiva 86/466/CEE marca lo siguiente:

- Altitud mínima 1.000 m.
- Pendiente superior al 20 %.
- Altitud mínima de 600 m. y, simultáneamente, pendiente mínima del 15 %, salvo en el caso de algunos municipios rodeados de montañas, en los que la pendiente puede reducirse al 12 %.

homogéneas desde el punto de vista de las condiciones naturales de producción, que cumplen las siguientes características:

- Presencia de tierras poco productivas (...) y aprovechables principalmente para la ganadería extensiva <sup>11</sup>.
- Obtención de resultados sensiblemente inferiores a la media en lo que se refiere a los principales índices que caracterizan la situación económica de la agricultura <sup>12</sup>.
- Débil densidad, o tendencia a la regresión, de una población dependiente esencialmente de la actividad agrícola <sup>13</sup>.

Como es de suponer, las diferencias que se observan en los valores son inmensas, ya que a los diferentes criterios para su delimitación, los distintos valores que cada uno de ellos alcanzan en las diferentes países, los porcentajes que cada país elige complican, sobre manera, intentar alguna racionalización <sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> El Memorándum establece que son tierras poco productivas aquellas que obtienen un rendimiento en pasto o, en su caso, en cereales inferior al 80 % de la media nacional y no superior a la media comunitaria.

<sup>12</sup> Estos índices se refieren al valor añadido, renta bruta de la explotación, renta del trabajo, etc. Según la Comisión, la expresión "sensiblemente inferior" a la media debe entenderse como inferior al 80 % de la media nacional.

<sup>13</sup> La Comisión ha establecido que la densidad de población de las zonas no sobrepase el 50 % de la media nacional ni sea como regla general, superior a 75 habitantes por Km cuadrado. Cuando se trate de sustituir el criterio de densidad por un porcentaje de regresión, éste debe exceder del 0.5 % anual. Además, en opinión de la Comisión, el porcentaje de la población activa agrícola sobre la población activa total de la zona no debe ser inferior al 15 %.

<sup>14</sup> Pongamos sólo tres ejemplos:

Francia, según Directiva 77/178/CEE, establece los siguientes criterios:

- Producción agrícola final por hectárea de SAU no superior al 80 % de la media nacional o densidad ganadera inferior a 1 UGM/Ha forrajera; este último índice sólo se utiliza cuando el porcentaje de la superficie forrajera en la SAU es superior al 50 %.
- Renta bruta de la explotación por persona-año-trabajo familiar inferior al 80 % de la media nacional.

c) Las zonas afectadas por obstáculos naturales específicos. Art. 3.5.

Por último, se pueden considerar como desfavorecidas aquellas zonas de reducida superficie con limitaciones específicas y en las cuales es necesario mantener la actividad agrícola con el fin de asegurar la conservación del medio; el mantenimiento del espacio natural; su vocación turística o por motivos de protección costera. En un principio la delimitación de estas regiones podía ser como máximo del 2,5 % de la superficie total del Estado miembro, hoy es del 4 %.

---

- Densidad de población por Km cuadrados inferior al 50 % de la media nacional (94 h/Km cuadrado) o porcentaje mínimo de población activa agrícola sobre la población activa total igual al 15 %.

El Reino Unido establece, a través de la Directiva 84/169/CEE:

- Ocupación de más del 70 % de la SAU por gastos; menos de 1 UGM/ha forrajera; importe de los arrendamientos rústicos no superior al 65 % de la media nacional.

- Renta del trabajo por unidad de trabajo anual (UTA) no superior al 80,5% de la media nacional.

- Densidad de población no superior a 55 h/Km cuadrado, excluidos los centros urbanos e industriales (media nacional 229 h/Km cuadrado); porcentaje mínimo de la población activa agrícola sobre la población activa total igual al 30% (excluidos los centros urbanos e industriales).

España reseña, por Directiva 86/466/CEE, los siguientes criterios:

- En la región húmeda del norte se establece a partir del índice de productividad agroclimática de TURC cuando es inferior a 30.; margen bruto estándar por trabajador agrario no superior al 80 % de la media de la región o índice inferior a la mitad de la media nacional para la SAU y para el número de hectáreas por parcela. En las regiones áridas y semiáridas se estipula una ocupación de menos del 50 % de la superficie productiva por tierras arables; superficie de regadío inferior al 20% de la superficie arable, y superficie en barbecho superior al 20% de la superficie de cultivos herbáceos.

- Densidad de población inferior a 37,5 Ha/Km. cuadrado (media nacional 75 ha/Km cuadrado), o regresión anual de la población al menos un 0.5 %.

- Porcentaje mínimo de la población activa agrícola sobre la población activa total de la comarca superior o igual al 18%.

La multiplicidad de factores y obstáculos para su delimitación van desde un incorrecto régimen hidrológico de los suelos, la excesiva salinidad en zonas costeras, el coste elevado de los transportes marítimos en determinados islas, etc <sup>15</sup>.

Los Estados miembros comunicarán a la Comisión la lista de las zonas agrícolas desfavorecidas pudiéndose modificar ésta a petición de un Estado aunque con ciertas limitaciones <sup>16</sup>.

### 1.1.3. Las indemnizaciones compensatorias.

Para las zonas de montaña y desfavorecidas, delimitadas en los términos anteriormente mencionados, la Comunidad ha establecido una serie de ayudas para el desarrollo de la actividad agraria a fin de indemnizar a los agricultores de estas zonas por las pérdidas de renta generadas por las dificultades naturales que, de forma permanente, las caracterizan.

El pago anual de una "indemnización compensatoria" es el argumento básico de estas medidas. Esta indemnización compensatoria está recogida, al igual que las demás, actualmente en el Reglamento 2.328/91. Entre las ayudas que se contemplan se pueden señalar las dirigidas a fomentar las inversiones colectivas para la producción de forrajes y para las mejoras del suelo; un incremento de 10 puntos en las subvenciones para inversiones individuales solicitadas al amparo de este Reglamento; o el incremento de la prima por oveja y el tope elegible al tipo más elevado en zonas desfavorecidas. Ello

---

<sup>15</sup> España desarrolla la plasmación de estos obstáculos a través de la Directiva 91/465/CEE. En ella se señalan los graves perjuicios debidos a la existencia de actividades mineras y de extracción. Situación insular que provoca aislamiento, vientos violentos, suelos húmedos y pantanosos y tierras en proceso de desertificación como consecuencia de la sequía y de la necesidad de conservar para la protección del medio ambiente bosques de pinos anteriormente utilizados para la producción de resina.

<sup>16</sup> En efecto, el artículo 2.3. de la Directiva 268/75 establece que "se podrá, a petición de un Estado miembro, modificar los límites de dichas zonas... Tales modificaciones no podrán producir un incremento de la superficie agrícola útil del conjunto de las zonas en el Estado miembro interesado, en más del 1.5 % de la superficie agrícola útil de dicho Estado".

significa el doble de animales con derecho a prima en relación a una zona normal (1.000 animales frente a 500).

Vienen reguladas por el artículo 19 del Reglamento 2.328/91. Se establece que se puede conceder cada año una indemnización a las explotaciones situadas en las regiones desfavorecidas que se calculará en función de la gravedad de los obstáculos naturales que padecen. Por su parte los beneficiarios se comprometen a mantener su actividad al menos durante 5 años y a explotar una superficie de un mínimo de 3 Ha.. Esta superficie mínima se reduce a 2 Ha. en determinadas regiones, como Mezzogiorno, Grecia, España y en los Departamentos franceses de ultramar, a 1 Ha. en Portugal, e incluso a 0,5 Ha. en las regiones autónomas portuguesas.

Los Estados miembros tendrán libertad para fijar el importe de la indemnización entre un mínimo de 20,3 Ecus por UGM <sup>17</sup>, o, en su caso, por hectárea y un máximo de 102 Ecus por UGM o en su caso por hectárea. Las indemnizaciones podrán modularse en función de la gravedad de los obstáculos naturales, de la situación económica de las explotaciones, de la renta del beneficiario o de prácticas agrarias compatibles con la protección del medio ambiente <sup>18</sup>. En este último caso será posible sumar la indemnización compensatoria a las ayudas previstas en el mismo Reglamento para las zonas sensibles desde el punto de vista del medio ambiente <sup>19</sup>. La concesión de la indemnización compensatoria se limitará a un coeficiente máximo de carga animal de 1.4 UGM por Ha. de superficie forrajera.

El importe elegible por explotación para una cofinanciación comunitaria destinada al pago de una indemnización compensatoria tendrá el límite máximo del equivalente de

---

<sup>17</sup> En el Reglamento se considera que los toros, las vacas y otros bovinos de más de 2 años equivalen a 1 UGM; los bovinos entre 6 meses y 2 años a 0,6 UGM y las ovejas y cabras a 0,15 UGM

<sup>18</sup> Reglamento 2.328/91. Art. 21.

<sup>19</sup> En las zonas donde los obstáculos naturales sean particularmente importantes, el límite máximo podrá aumentarse a 121,5 Ecus por UGM o, en su caso, por hectárea.

120 unidades por explotación <sup>20</sup>; las primera 60 unidades serán cofinanciadas totalmente y en el caso de los siguientes se cofinanciará sólo la mitad <sup>21</sup>.

Para las especies animales distintas de los vacunos, equinos, ovinos y caprinos, la indemnización se concederá por las superficies forrajeras, una vez deducidas las superficies utilizadas para especies que ya se hayan beneficiado de prima en concepto de indemnizaciones pagadas por unidades de ganado. Para las producciones vegetales, la indemnización se calculará en función de la superficie explotada, excluyendo las superficies plantadas de trigos <sup>22</sup> y los huertos en plena producción que tengan una superficie superior a 0,5 Ha.; fuera de estas zonas de montaña, también quedan excluidos los viñedos que tengan rendimientos superiores a 20 hectolitros por Ha.; las plantaciones de remolacha azucarera y otros cultivos intensivos.

## 1.2. Legislación española.

### 1.2.1. Surgimiento y desarrollo legislativo.

La aparición de una legislación explícita, a nivel nacional, en defensa de las zonas de montaña (así denominadas en un principio), la encontramos con la promulgación de la Ley 25/1.982 de 30 de junio sobre agricultura de montaña.

El objetivo que se pretende cubrir con la aparición de la citada ley se encuentra recogido en su primer artículo "posibilitar su desarrollo social y económico, especialmente en sus aspectos agrarios, manteniendo un nivel demográfico adecuado y

---

<sup>20</sup> Es decir 120 UGM o bien 120 Ha.

<sup>21</sup> En el resto de las medidas el tipo de cofinanciación por parte de la Comunidad es del 25 al 65 % según las regiones de las que se trate.

<sup>22</sup> Con excepción del trigo duro y del blando cuya productividad sea inferior a 25 quintales por hectárea.

atendiendo a la conservación y restauración del medio físico, como hábitat de sus poblaciones" <sup>23</sup>. La primera semejanza entre esta Ley y la Directiva 268/75.

El siguiente aspecto a destacar de la Ley son los criterios que deben cumplir una zona para su inclusión en la categorización de montaña. Deben ser "territorios homogéneos (...) que estén integrados por comarcas, términos municipales o partes de los mismos que se encuentran en cualquiera de los siguientes casos:

- a) "Hallarse situados, al menos en un ochenta por ciento de su superficie, en cotas superiores a los mil metros, con excepción de las altiplanicies cultivadas (...).
- b) Tener una pendiente media superior al veinte por ciento o una diferencia entre las cotas extremas de su superficie agraria superior a los cuatrocientos metros.
- c) Tener vocación predominantemente agraria y concurrir en ellos, simultáneamente, circunstancias de altitud y pendiente que sin llegar a alcanzar los valores indicados den lugar a circunstancias excepcionales limitativas de las producciones agrarias que las haga equiparables a las zonas de agricultura de montaña" <sup>24</sup>.

Las similitudes vuelven a ser absolutamente claras. Este artículo 2 y el 3.3. de la Directiva podrían ser intercambiables sino fuese por la concreción que la ley española señala. Los dos textos reglamentarios escogen criterios físicos exclusivamente para la delimitación de estas zonas. Los criterios de delimitación coinciden puntualmente (altitud, pendiente y una combinación de ambos). ¿Simple coincidencia?. Junto a estas similitudes, es conveniente destacar, a la vez que criticar, que pueda ser declarado como ámbito de actuación "parte" de municipio. Razones de operatividad a la hora de aplicar las actuaciones y, sobre todo, de planteamiento filosófico invalidan la propuesta. En efecto,

---

<sup>23</sup> Ley 25/1.982 de 30 de junio. Art. 1.

<sup>24</sup> Ley 25/1.982 de 30 de junio. Art. 2.

pensar que se puede poner en marcha medidas como las que se proponen sólo en una parte de un municipio y, más grave aún, que una realidad tan compleja y amplia como la montana afecta, se extiende y se puede solucionar actuando sobre una parte de un municipio, es, cuanto menos, ilusorio.

Entre las medidas y ayudas que la Ley establece, la más significativa, es la indemnización que tendrá como "finalidad compensar los factores naturales que inciden negativamente en el rendimiento de las explotaciones agrarias" <sup>25</sup>. Es lógico que una indemnización compense a alguien por algún perjuicio ocasionado. Lo que ya no nos resulta tan razonable, a primera vista, es alguno de los criterios que deben cumplir los explotantes para tener derecho a esta indemnización (tal y como tendremos ocasión de comentar cuando hagamos su valoración crítica, apartado 1.3 de este capítulo). Se deben cumplir las siguientes condiciones:

- a) "Ser titulares de explotaciones agrarias familiares o comunitarias.
- b) Residir en la zona o en alguno de los municipios limítrofes.
- c) Dedicar al cultivo agrícola o forestal, dentro de la zona, un superficie de al menos dos hectáreas o mantener en ella una explotación ganadera ligada a la tierra con un mínimo de dos unidades de ganado mayor o su equivalente, en las condiciones mínimas de explotación que determinen los programas.
- d) Continuar dichas actividades al menos durante cinco años, salvo caso de fuerza mayor, expropiación forzosa y transmisión por causa de utilidad pública" <sup>26</sup>.

De nuevo si comparamos este artículo con el 6 de la Directiva encontramos concomitancias muy notables: la necesidad de un período mínimo de desarrollo de la actividad agraria y la necesidad de explotar un mínimo de superficie, a lo que habría que

---

<sup>25</sup> Ley 25/1.982 de 30 de junio. Art. 19.1.

<sup>26</sup> Ley 25/1.982 de 30 de junio. Art. 19.1.

añadir la defensa explícita de la explotación familiar. De nuevo los requisitos se repiten. A nuestro entender, dejando las críticas a esta ley para el siguiente apartado, la Ley de Agricultura de Montaña nos ofrece los primeros intentos de adecuación legislativa a la normativa comunitaria.

La ley va a encontrar su desarrollo a través del Real Decreto 2.164/84 de 31 de octubre por el que se regula la acción común para el desarrollo integral de las zonas de agricultura de montaña y de otras zonas equiparables <sup>27</sup>. A nuestro entender los aspectos más significativos de este Real Decreto se concretan en:

- La delimitación entre zonas de montaña y zonas equiparables.
- La documentación que debe acompañar cada programa de ordenación y promoción.
- La clasificación y desarrollo de las aportaciones económicas y beneficios.

Con respecto al primer aspecto, el artículo 2.1 señala: " las áreas rurales que se delimiten conforme a los criterios establecidos en los apartados a) y b) del artículo 2.1. de la Ley 25/82 se denominarán zonas de agricultura de montaña". Por su parte el artículo 2.2. de este Real Decreto establece: "los territorios homogéneos que se delimiten en virtud de lo previsto en el apartado c) del artículo 2.1. de la Ley 25/82 (...) tendrán la denominación de zonas equiparables". En este mismo artículo y apartado se imponen los criterios para su delimitación. Deben ser zonas con vocación agraria que presenten dificultades orográficas y limitaciones para la obtención de las producciones agrarias en base a su situación climática y edáfica <sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> Un año antes el Real Decreto 2.712/83 de 5 de octubre se constituyó la Comisión de Agricultura de Montaña según se preveía en los artículos 24 a 26 de la Ley 25/1.982.

<sup>28</sup> El Real Decreto 2.164/84 entiende por vocación agraria cuando el porcentaje de la población activa agraria sobre el total es superior al doble de la media nacional. Los criterios orográficos que deben cumplir, simultáneamente, son los de que el 80 % de la superficie se encuentre por encima de la cota de 600 metros y que la pendiente media de la superficie de la zona sea superior al 10 %. Las limitaciones climáticas se miden en función del índice de potencialidad climática de L. Turc y desde el punto de vista edáfico según

Por lo que respecta a los programas de ordenación y promoción, calificados como "la acción común para el desarrollo integral" (art. 5) para un período mínimo de cuatro años (art. 7), deben constar, entre otros, de un análisis socio-económico y del medio físico y natural de la zona a declarar; de los objetivos específicos que pretenden conseguir; de las acciones y medidas concretas de actuación necesarias para el cumplimiento de los objetivos; de una previsión de inversiones agregadas para cada agente financiador, etc (art. 6).

Las aportaciones económicas y beneficios se desarrollan en el capítulo IV, artículos 11 al 19, y contemplan ayudas a los titulares de explotaciones agrarias entre los que se cuentan las indemnizaciones compensatorias, acceso preferente a todas las líneas de ayudas establecidas por el MAPA, acceso a una línea especial de crédito oficial para la financiación complementaria y exenciones, bonificaciones y reducciones fiscales previstas en las Leyes reguladoras de los diferentes tributos. Además se contemplan aportaciones para los titulares de explotaciones familiares, a los titulares de pequeñas o medianas industrias y de actividades artesanales, turísticas o recreativas, inversiones en infraestructuras y equipamientos rurales colectivos y a los promotores de actividades de inversión.

En este contexto se produce la primera delimitación perimetral de las superficies susceptibles de ser declaradas zonas de agricultura de montaña. Sólo dos comentarios breves. En primer lugar, la Orden que establece esta delimitación <sup>29</sup> se realiza sobre los apartados a) y b) del artículo 2.1. de la Ley 25/82, es decir, las denominadas, en sentido estricto, zonas de montaña. Ello significa que no se han contemplado las zonas equiparables. Ello se explica por "el extenso volumen de información a manejar y la complejidad técnica que se deriva de la tarea de delimitación de territorios homogéneos", en definitiva, la delimitación perimetral se abordará en "fases sucesivas" <sup>30</sup>. En segundo

---

la capacidad agrológica de los suelos.

<sup>29</sup> Orden de 6 de marzo de 1.985.

<sup>30</sup> Orden de 6 de marzo de 1.985. Preámbulo.

lugar, y esto no lo dice la Ley, la cofinanciación de la ayudas juega un papel nada desdeñable en la confección y, sobre todo, la extensión de la lista que se realiza. En tercer lugar, de los 41 municipios jiennenses que se relacionan ninguno de ellos se encuentra situado en la comarca del Condado, zona de nuestro estudio <sup>31</sup>.

La siguiente modificación que se produce en la normativa se va a realizar en un contexto diferente, al menos desde un punto de vista formal. Nos referimos al hecho de que el Real Decreto 1.083 se dicta una vez se ha producido nuestra integración en la hoy Unión Europea. Por tanto lo que plantea esta norma es la modificación de los criterios exigibles para la inclusión de un municipio o parte del mismo en la lista de Zonas Equiparables <sup>32</sup>, adecuándolos a los exigidos en la normativa comunitaria <sup>33</sup>. La modificación de estos criterios supone una simplificación importante de los requisitos exigidos, quedando estipulados de la siguiente manera: "para la delimitación de estas zonas, (se refiere a las equiparables) su territorio deberá estar caracterizado por el cumplimiento simultáneo de los siguientes criterios orográficos:

- a) Que el 80 % de la superficie de la zona se encuentre por encima de la cota de los 600 m.
- b) La pendiente media de la superficie de la zona deberá ser igual o superior al 15 % (...) excepcionalmente podrá considerarse suficiente, en lo que a pendiente media se refiere, un valor de la misma igual o superior al 12 % <sup>34</sup>.

---

<sup>31</sup> La lista la componen los siguientes municipios: Albánchez de Úbeda, Alcalá la Real, Beas de Segura, Bedmar-García, Bélmez de la Moraleda, Benatae, Cabra de Santo Cristo, Cambil, Campillo de Arenas, Los Cárcheles, Castillo de Locubín, Cazorra, Chilluevar, Frailes, Fuensanta de Martos, Génave, La Guardia de Jaén, Hinojares, Hornos, Huelma, Huesa, La Iruela, Jimena, Jódar, Larva, Noalejo, Orcera, Pegalajar, Pozo de Alarcón, Puente de Génave, La Puerta de Segura, Quesada, Santiago-Pontones, Santo Tomás, Segura de la Sierra, Siles, Torres, Torres de Albánchez, Valdepeñas de Jaén, Los Villares y Villarodrigo.

<sup>32</sup> Recuérdese que estos criterios se habían regulado a través del punto 2 del artículo 2 del Real Decreto 2.164/84 de 31 de octubre, ya comentado.

<sup>33</sup> Directiva 268/75 de 28 de abril.

<sup>34</sup> Real Decreto 1.083/86 de 30 de mayo. Art. 1.

En consonancia con el proceso que estaba viviendo la delimitación perimetral y tras la modificación citada anteriormente, se produce la segunda delimitación perimetral de superficies susceptibles de ser declaradas como zonas de agricultura de montaña por Orden de 9 de junio de 1.986. En esta segunda lista aparecen, por separado, las zonas nuevas que se incluyen como de montaña, que el caso de Jaén afecta a 8 municipios <sup>35</sup>, de las zonas equiparables, que para nuestra provincia supone la inclusión de dos nuevos municipios, uno de ellos perteneciente a la comarca del Condado <sup>36</sup>. Ello nos conduce a que, hasta ese momento, 51 municipios jiennenses se encuentran considerados como de agricultura de montaña y equiparables.

Para terminar con este pequeño apartado, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación procede a una tercera delimitación perimetral por Orden de 21 de julio de 1.987 en la que se vuelven a incluir términos pertenecientes al Santo Reino, tanto en su categorización de montaña <sup>37</sup> como de equiparables <sup>38</sup>.

Por concluir este ir y venir de Leyes, Reales Decretos y Ordenes, Jaén cuenta con 57 municipios, de los que 6 pertenecen a la comarca objeto de estudio dentro de las zonas de agricultura de Montaña y Equiparables. Entendemos que este hecho es, como ya se apuntó, motivación suficiente para adentrarnos, aunque no sea exhaustivamente, en la legislación que regula algunos aspectos de estas zonas; máxime si se tiene en cuenta que salvo Arquillos y Navas de San Juan, los demás municipios que conforman esta comarca jiennense se encuentran en la lista de zonas desfavorecidas, según terminología comunitaria. Sólo un apunte más que afecta a los municipios origen de nuestro estudio. España en la Directiva 86/466/CEE relacionaba y clasificaba los municipios desfavorecidos en función de los criterios definidos por la Directiva 75/268/CEE. Castellar, Chiclana, Montizón, Sorihuela y Vilches, se incluían en esta lista en función

---

<sup>35</sup> La relación es la siguiente: Andújar, Baños de la Encina, La Carolina, Iznatoraf, Peal de Becerro, Santa Elena, Villacarrillo y Villanueva del Arzobispo.

<sup>36</sup> Aldequemada y Santisteban del Puerto.

<sup>37</sup> Jamilena, Sorihuela de Guadalimar y Vilches.

<sup>38</sup> Castellar de Santisteban, Chiclana de Segura y Montizón.

del apartado 4 del artículo 3 de la antedicha Directiva, es decir, zonas con peligro de despoblación. La decisión de la Comisión de 16 de octubre de 1.989 modifica el criterio que define estos municipios, lo que conduce a la inclusión de éstos en la lista de zonas desfavorecidas pero con arreglo al apartado 3 del artículo 3 de la Directiva de 1.975, es decir como zonas de montaña propiamente dichas.

Una llamada de atención. El lector habrá observado que hasta ahora nada se ha dicho sobre, a nivel nacional, las zonas que presentan limitaciones específicas y que venían reguladas en el apartado 5 del artículo 3 de la Directiva mencionada con profusión. ¿Un olvido por nuestra parte?. No. La legislación española no contempla este supuesto hasta que el Real Decreto 633/1.993 de 3 de mayo estableció, en su disposición adicional, que se incluya un nuevo apartado, el c), en el artículo 1 del Real Decreto 466/1.990 de 6 de abril, que en breves momentos comentaremos <sup>39</sup>. Quedando establecido, de este modo, un tercer supuesto:

- c) Los incluidos en dicha lista comunitaria como zonas de limitaciones específicas, conforme al apartado 5 del artículo 3 de la Directiva 75/268/CEE y que se encuentren en las zonas de influencia socio-económica de los Parques Nacionales <sup>40</sup>.

### 1.2.2. La indemnización compensatoria.

Como ya vimos, en el análisis de la Ley 25/82 sobre agricultura de montaña, la indemnización compensatoria supone el elemento básico para el apoyo a estas zonas. Su regulación se establecía en esa Ley desarrollándose a través del Real Decreto 2.164/84. Con la entrada en la Comunidad dichas indemnizaciones se han venido regulando anualmente a través de Reales Decretos. Esta sucesión de normas legislativas anuales y

---

<sup>39</sup> Real Decreto que había sufrido una nueva redacción en alguno de sus artículos, como consecuencia de la adopción del Reglamento Comunitario 2.328/91/CEE.

<sup>40</sup> La relación de estos municipios se establece por Orden de 4 de mayo de 1.993 en su anexo, que se ve sustituido por la establecida en la Orden de 18 de mayo de 1.994.

las complicaciones que ello generaba hacía oportuno establecer un texto dispositivo que regulara, de forma permanente, la indemnización compensatoria sin perjuicio de que anualmente se determine la cuantía de los módulos base para el cálculo de estas indemnizaciones. En consecuencia se promulgó el Real Decreto 466/1.990 de 6 de abril. Ello significa por tanto que, salvo modificaciones en su articulado, la indemnización compensatoria queda regulada, de forma permanente, a través de este Real Decreto y que cada año se dicta otro que establece la cuantía de los módulos para el cálculo de dicha ayuda y una Orden en la que se fija el plazo de presentación de solicitudes.

Antes de continuar con nuestra exposición, queremos señalar que además de estas indemnizaciones nuestra legislación, acorde con la comunitaria, contempla un trato de preferencia a estas zonas en materias tan diversas como el establecimiento de planes de mejora de las explotaciones agrarias; primera instalación de agricultores jóvenes o ayudas a inversiones forestales en superficies agrarias. Todo ello dentro del marco del Real Decreto 1.887/91 de 30 de diciembre de mejora de la eficacia de las estructuras agrarias<sup>41</sup>.

Retomando el tema de la indemnización compensatoria debemos señalar como aspectos más interesantes los siguientes:

a) Se establecen dos tipos de indemnizaciones que se denominan básica que son las que se fijan por Real Decreto y son las que, en todo caso, podrán percibir los agricultores, por un lado, y, por otro, otra complementaria de esta primera, fijada por la Comunidades Autónomas, no pudiendo, la suma de ambas, rebasar el máximo establecido en el marco de referencia comunitario.

b) Los beneficiarios deberán cumplir los requisitos establecidos en el art. 19 de la Ley 25/82 y además reunir alguna de las siguientes condiciones:

---

<sup>41</sup> Por ejemplo: para la puesta en marcha de planes de mejora de las explotaciones agrarias las subvenciones de capital previstas se diferencian en 10 puntos porcentuales según la explotación se encuentre en zonas desfavorecidas o en zonas normales, siguiendo la terminología comunitaria. Es decir, mientras que para inversiones en bienes inmuebles se subvenciona el 45 % para las zonas desfavorecidas sólo se llega al 35 en las demás zonas. Art. 10.3 del Real Decreto 1.887/91.

- Ser agricultor a título principal.
- Obtener más del 50 % de su renta anual exclusivamente de la actividad agraria

42.

c) La cuantía de la indemnización se establece a través de lo que se denominan unidades liquidables de la explotación. Estas se obtienen tras la conversión, tanto del número de cabezas de ganado de las explotaciones como del número de hectáreas de superficie agrícola útil que se disponga, en unidades liquidables a través de unos coeficientes correctores que permiten calcular sus equivalencias en unidades de ganado mayor o unidades equivalentes de cultivo, respectivamente. Ahora bien, se establece que la transformación de las cabezas de ganado de la explotación en unidades de ganado mayor se limitará a una carga máxima de 1,4 UGM por Ha forrajera. Del mismo modo, a efectos del cómputo de las hectáreas de la superficie agrícola útil de la explotación, quedan excluidas las superficies destinadas a la alimentación del ganado de la propia explotación, las superficies dedicadas a la producción de trigo, excepto las dedicadas al trigo duro. Así mismo, no se excluirán las superficies dedicadas a la producción de trigo blando en las zonas cuyo rendimiento medio no exceda de 2,5 toneladas por hectárea, al igual ocurre con las plantaciones de ciertos frutales con más de 0,5 Ha. y las dedicadas a la producción de vino salvo que no se sobrepase los 20 hectolitros por hectárea. Pues bien, la suma de las unidades liquidables correspondiente al ganado y a la superficie configuran las unidades totales de la explotación. Una primera cuestión que entendemos importante. "Sólo serán computables un máximo de 20 unidades liquidables por cada explotación individual o miembro de explotación asociada" <sup>43</sup>. Nos encontramos ante una limitación que discrimina negativamente a las explotaciones ganaderas o agrícolas de mayores dimensiones.

d) Otro de los aspectos que nos parece absolutamente significativo, es que, además de esta primera discriminación, se establece una segunda jerarquización. En

---

<sup>42</sup> Se entiende por agricultor a título principal a toda persona física cuya renta procedente de su explotación agraria sea igual o superior al 50 % de su renta total y dedique a la misma más de un 50 % de su tiempo de trabajo.

<sup>43</sup> Real Decreto 466/90 de 6 de abril. Art. 8.2.

efecto, el número de unidades liquidables totales de la explotación se multiplicará por el módulo base (cuya cuantía se modifica cada año) correspondiente al tipo de zona donde esté ubicada la explotación corregidos por los coeficientes fijados en el artículo 9. Para las unidades liquidables totales iguales o menores a 5 el coeficiente es 1,00; para los de más de 5 y hasta 10 el coeficiente aplicado es 0,5 y más de 10 y hasta 20 el coeficiente es de 0,30. El importe resultante constituye la indemnización compensatoria básica.

e) la financiación corre a cargo, en el caso de la indemnización compensatoria básica, de los presupuestos del MAPA, y en el supuesto de que existieran complementarias a cargo del de las Comunidades Autónomas. Por su parte la Unión Europea reembolsa un porcentaje, que para el caso de las zonas de objetivo 1, como norma, alcanza el 50 %<sup>44</sup>.

Para terminar vamos a recoger la cuantía de los módulos base que se han fijado en los últimos años 92, 93, 94 y 95<sup>45</sup>. (Ver Cuadro N° 10.)

En función de la potestad que le permite este Real Decreto, la Junta de Andalucía estableció la concesión de una indemnización compensatoria complementaria en zonas de montaña y desfavorecidas a través del Decreto 228/91 de 19 de noviembre. Decreto que se va a modificar a través de la Orden de 13 de mayo de 1.992. En esta Orden, asumiendo todos los criterios y planteamientos de la legislación nacional fija la cuantía de los módulos base en 7.000 ptas. para las zonas de montaña y 4.000 para las amenazadas por despoblación y con limitaciones específicas.

En el establecimiento de la cuantía de la indemnización compensatoria complementaria para 1.992 aparecen dos diferencias significativas que se van a mantener para los siguientes años. En primer lugar, para poder ser beneficiario de este dinero,

---

<sup>44</sup> Reglamento CEE 2.321/91 de 15 de julio. Art. 31.1 y 2 y Reglamento CEE 2.052/88. Art. 13.3.

<sup>45</sup> Para 1.992 se fijan por Real Decreto 598/92 de 5 de junio. En 1.993 se establecen a través del Real Decreto 633/93 de 3 de mayo. El Real Decreto 971/94 de 13 de mayo lo hace para 1.994 y para el último citado se plasman en el Real Decreto 488/95 de 7 de abril.

además de ser beneficiario de la indemnización compensatoria básica <sup>46</sup>, se debe cumplir cualquiera de las condiciones siguientes:

- a) No haber cumplido 40 años de edad en el momento de formalizar la solicitud.
- b) Ser titular de una explotación cuya carga ganadera sea inferior a 0,15 UGM/Ha <sup>47</sup>.

En segundo lugar, la cuantía de la indemnización complementaria será la misma que la fijada para la compensatoria básica estipulada a nivel nacional <sup>48</sup>.

### 1.3. Valoración crítica.

Asumiendo que "debe evitarse pensar que las montañas ejemplifican el determinismo geográfico al condicionar restrictivamente la agricultura y otras actividades económicas hasta el punto de frenar el desarrollo (...). Los desequilibrios territoriales no son exclusivos de los países con áreas montañosas o desfavorecidas, antes bien son comunes a una amplia variedad de geografías y sociedades. La generalización de los desequilibrios y la aparición de fenómenos de depresión socio-económica debe ponerse en relación con las contradicciones propias de las formaciones sociales capitalistas que priman un desarrollo polarizado y desequilibrado del territorio" <sup>49</sup>, no podemos olvidar que la crisis que están sufriendo ciertas áreas de la montaña española hace que exista una fuerte superposición geográfica entre zonas deprimidas y zonas de montaña.

---

<sup>46</sup> Ello supone el cumplir todos los requisitos que a nivel nacional se establecen para su concesión.

<sup>47</sup> Orden de 29 de diciembre de 1.992. Art. 2.

<sup>48</sup> Las normas que establecen esta indemnización complementaria para 1.993 y 1.994 (la de 1.995 no se había publicado aún) se contienen en la Orden de 22 de diciembre de 1.993 y de 13 de diciembre de 1.994, respectivamente.

<sup>49</sup> CRUZ OROZCO, J. (1.988).; Opus cit. p. 189.

En este contexto se situaban los resultados de los estudios realizados por el I.N.I.A. en el año 1.983 <sup>50</sup>. En dichos estudios se detectaron tres grandes áreas deprimidas:

1. Área del Sureste.
2. Lusitania Inferior.
3. Arco Ibérico Septentrional.

Además se concluía que dichas áreas, que coinciden en parte con sistemas montañosos, determinan bolsas de pobreza que puedan acogerse, teóricamente, en su conjunto al sistema de ayuda establecido en la Directiva CEE 75/268 sobre zonas de montaña y desfavorecidas. Esa concordancia, repetimos plástica y visual no causal y determinante, entre montaña y depresión económica, se fortalece en Andalucía y en concreto en la provincia de Jaén. Según los datos aportados por el Instituto 5 comarcas se encuentran en situación de depresión o extrema depresión: Sierra de Segura, Sierra de Cazorla, Sierra Mágina, El Condado y Sierra Sur.

De lo dicho podemos extraer la conclusión de que era necesaria, a todas luces, la puesta en marcha de medidas que favorecieran a estas zonas deprimidas con una mención especial para las zonas de montaña. En esta línea de actuación debemos insertar la promulgación de la Ley 25/82 de agricultura de montaña para el caso español y la Directiva 75/268/CEE para el comunitario.

Ahora bien, tanto en un caso como en el otro, creemos necesario expresar algunas valoraciones críticas al respecto. Estas observaciones se realizarán en función de tres aspectos básicos: los criterios de delimitación de las zonas, los de restricción de las explotaciones beneficiarias y, por último, sobre el volumen de dinero que supone la

---

<sup>50</sup> I.N.I.A. (1.983).: Delimitación de zonas deprimidas en varias regiones españolas. Madrid. Comunicaciones del I.N.I.A. Núm. 13. Serie de Economía y Sociología Agrarias. I.N.I.A. (1.983).: Análisis espacial de la depresión socioeconómica en España en base a las comarcas agrarias. Madrid. Comunicaciones del I.N.I.A. Núm. 14. Serie de Economía y Sociología Agrarias.

indemnización compensatoria como elemento básico de ayuda, que no único, de la citada normativa.

Por lo que respecta a la delimitación de estas zonas, lo primero que creemos cuestionable es el hecho de que los criterios elegidos para ello sean básicamente físicos. Así aparecían recogidos en la Ley 25/82 española y la Directiva 75/268, si bien es cierto que a nivel comunitario se contemplaban otros dos supuestos cosa que no ocurría en la legislación española hasta fechas posteriores a nuestra integración en la Comunidad. A nuestro entender lo cuestionable no es sólo la elección de los topes de altitud y pendiente a cumplir, hecho que, evidentemente, podrá ser defendido y atacado casi con los mismos argumentos sean cuales fuesen aunque parece paradójico que seamos el país que impone el mayor límite de altitud y de los máximos en pendiente (de nuevo la necesidad de la cofinanciación y con ello el coste económico que supone se hace presente), sino que, si lo que se pretende es "posibilitar un desarrollo social y económico" <sup>51</sup>, no parece defendible que no se incluya en la delimitación de estas zonas otros criterios de carácter socio-económico. Y ello porque entendemos que como señalara Balcells cuando aparece un accidente orográfico se puede hablar de montaña pero no siempre se le puede catalogar de territorio con economía de montaña y además no toda superficie ocupada por montañas puede tener consideración de deprimida <sup>52</sup>.

Independientemente de otras consideraciones sobre estos criterios, lo que los datos demuestran a nivel comunitario es el incremento constante de la superficie agraria clasificada como desfavorecida (Ver Cuadro N° 11.) que había pasado del 43.5 % al 55.7 % del total <sup>53</sup>. Es decir, cerca de 76 millones de Ha. de SAU frente a los casi 132 existentes en la Comunidad de los 12 tras la inclusión de 3 millones de Ha. como consecuencia de la incorporación de los nuevos Länder consecuencia de la unificación

---

<sup>51</sup> Ley 25/1.982 de 30 de junio. Art. 1.

<sup>52</sup> BALCELLS, E. (1.980).: "Definiciones generales y estudio de los recursos montañosos". En: ANGLADA, J. Y OTROS. (1.980).: La vida rural en la montaña española. Orientaciones para su promoción. Jaca. Monografías del Instituto de Estudios Pirenaicos. Núm. 107. pp. 9-27.

<sup>53</sup> Situación referida al año 1.993.

alemana. El incremento que refleja la tabla no sólo marca las nuevas incorporaciones de Estados montañosos como España o Portugal, sino la tendencia existente en otros países, Alemania e Irlanda, a un incremento constante de estas zonas desfavorecidas.

Otro aspecto que fue criticado fuertemente con la aparición de la Ley de la Agricultura de Montaña española, subsanado progresivamente con la adopción y desarrollo de la legislación comunitaria, fue el carácter sectorial de la legislación en torno a la montaña. En este sentido el "desarrollo de las zonas de montaña pasa por un ley de montaña y no por una ley de **agricultura** de montaña ya que su desarrollo va más allá de una política sectorial" <sup>54</sup>. Conviene no olvidar que nuestra Carta Magna contemplaba el mandato constitucional de modernizar y desarrollar todos los sectores económicos, en especial la agricultura, la ganadería, la pesca y la artesanía, a fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles. Este impertivo global encuentra una mención expresa para el caso de las zonas de montaña <sup>55</sup>.

Por lo que respecta al segundo de los apartados reseñados, el de los criterios que limitan las explotaciones que pueden tener acceso a las indemnizaciones, las críticas son, entendemos más profundas.

En primer lugar, parece contradictorio que si el objetivo que se busca, el de desarrollo de esas zonas, pasa por el mantenimiento de la población de esas tierras, básicamente ligadas a la actividad agraria, no se ayude a las explotaciones de menor tamaño. Recuérdese que para recibir la indemnización compensatoria es necesario tener 2 Ha. dedicadas al cultivo agrícola o forestal o mantener un explotación ganadera ligada a la tierra con un mínimo de 2 UGM. Más parece una medida que favorece la dinámica

---

<sup>54</sup> SÁENZ LORITE, M. y FERRER RODRÍGUEZ, A. (1.983).: "La Ordenación del Espacio Rural: en torno al proyecto de la Ley de Agricultura de Montaña". Anales del I.N.I.A. Núm. 7. p. 96.

<sup>55</sup> En efecto, el artículo 130.2. establece: "Con el mismo fin, se dispensará un tratamiento especial a las zonas de montaña.

de "eliminación del pequeño agricultor" que favorecedora del mantenimiento de la población montana <sup>56</sup>.

Pero además no deja de ser menos paradójico el hecho de que no sólo se penalice a las ínfimas explotaciones, sino que también se hace con las más grandes que, independientemente de otras consideraciones, podrían facilitar puestos de trabajo para aquellas explotaciones mínimas, puesto que se limita a 20 unidades liquidables totales las que tienen derecho al cobro de estas indemnizaciones. Hecho que resulta contradictorio con que la Comunidad cofinancie hasta un máximo de 120 unidades equivalentes. Pero sí ello fuera poco, también se penaliza de forma progresiva a la mediana explotación, ya que a partir de 12 hectáreas de cultivos extensivos y plantaciones de secano se aplica una penalización en el módulo base por el que hay que multiplicar las unidades liquidables totales <sup>57</sup>.

La conclusión que podemos extraer de lo expuesto es que nuestra legislación nacional es absolutamente restrictiva en cuanto al número de las explotaciones que puedan tener derecho a la indemnización compensatoria. No sólo eliminando a las más pequeñas y las más grandes, sino que además penalizando a las medianas. Es por tanto una legislación que favorece, no sólo por el tamaño, sino también y sobre todo por los demás requisitos, a una explotación familiar de pequeño tamaño pero no ínfimo.

Este contexto explica que aproximadamente el 27 % de las explotaciones comunitarias de las zonas desfavorecidas se benefician de indemnizaciones compensatorias, promedio que oculta grandes diferencias entre Estados miembros. En general, en los países del Sur (Italia, Portugal, Grecia y España) el porcentaje de

---

<sup>56</sup> SÁENZ LORITE, M. y FERRER RODRÍGUEZ, A. (1.983).: Opus cit. p. 98.

<sup>57</sup> Si se recuerda, cuando se sobrepasaba las 5 unidades liquidables totales el módulo base se multiplicaba por un coeficiente corrector que era 0,50 . Pues bien lo primero que hay que hacer es convertir las hectáreas computables de superficie agrícola en Unidades Equivalentes de Cultivo a través de unos coeficientes que para el caso de las hectáreas de cultivos extensivos y plantaciones de secano es de 0,5 (12 x 0,5= 6). Después, para convertir esas Unidades Equivalentes de Cultivo en Unidades Liquidables, se multiplica las Unidades Equivalentes de Cultivo por unos coeficientes técnico-económicos, que para el caso que analizamos es de 0,85 (6 x 0,85= 5,1).

agricultores beneficiarios respecto al número total de agricultores en zonas desfavorecidas es más bajo que en otros lugares. Para 1.987 los datos que se ofrecían por Eurostat refrendan las opiniones anteriores: Bélgica 66 %; Alemania 59 %; Grecia 36 %; España 17 %; Francia 40 %; Irlanda 77 %; Italia 10 %; Luxemburgo 72 %; Portugal 22 % y Reino Unido 59 %. En definitiva, demasiadas limitaciones y restricciones si de verdad se intentara un desarrollo real y efectivo de estas zonas desfavorecidas.

El volumen de dinero que suponen las indemnizaciones compensatorias es otro de los aspectos de sumo interés en el análisis crítico que estamos realizando. Ello es así porque las subvenciones públicas, entendiendo por tales sólo las ayudas directas, excluyéndose, por tanto, la ayuda implícita que representan los precios de intervención, representan una parte significativa de la renta de las explotaciones, tanto en las zonas normales como en las zonas desfavorecidas. Como es lógico, en estas últimas la importancia de las subvenciones es mayor que en las zonas normales llegando a representar más del 50 % de la renta del empresario y su familia de Alemania o Francia y casi la totalidad de la renta de los empresarios del Reino Unido. Así se puso de manifiesto a partir de los datos medios de 1.987, 88 y 89 aportados por la red RICA <sup>58</sup>. (Ver Cuadro N° 12.).

Esta situación resulta todavía más preocupante al observarse que las explotaciones situadas en zonas desfavorecidas reciben mayores ayudas en los Estados miembros del Norte. Ello plantea el problema del aumento de las divergencias dentro de la Comunidad en lo que a rentas se refiere puesto que las subvenciones concedidas en los países del Sur, donde las rentas son inferiores, son más bajas que las concedidas en los países del Norte, donde las rentas son más elevadas. El caso español es el más preocupante, ya que como media durante los años 87, 88, 89, el importe de las subvenciones eran, como mucho, las más bajas de la entonces Europa de los Doce <sup>59</sup> (Ver Cuadro N° 13).

---

<sup>58</sup> Red de Información Contable Agraria.

<sup>59</sup> Como mínimo la mitad, e incluso la vigésima parte.

Pero además no parece sostenible, de ninguna de las maneras imaginables, que la relación entre las subvenciones recibidas por las zonas normales y las desfavorecidas o de montaña sean tan raquíticas. Es decir que apenas si existen diferencias entre el volumen de ayuda que recibe una explotación, vía subvención, entre las zonas que no cuentan con las dificultades que concurren en las que se encuentran en zonas denominadas desfavorecidas o de montaña. En efecto, la relación en España entre zonas desfavorecidas y normales es de 1 a 1,2 y entre zonas de montaña y normales es de 1 a 1,3. Comparación que en el caso francés adquiere los valores de 1 a 3,0 y de 1 a 3,7 respectivamente <sup>60</sup>. Dicho de otro modo, tomando como valor 100 la subvención en zonas normales, los valores que alcanzan las subvenciones en zonas desfavorecidas y de montaña españolas es de 120 y 130 respectivamente; mientras que en un país como Francia los valores se elevarían a 300 y 370.

Resumiendo, nos encontramos con que nuestro país es uno de los que más zonas de montaña y desfavorecidas tenemos declaradas, pero somos los que presentamos un porcentaje menor de explotaciones que reciben indemnizaciones compensatorias. Paralelamente las subvenciones que de forma directa reciben las explotaciones españolas son las más bajas de la Europa Comunitaria, no existiendo diferencias apreciables en el volumen de subvención que recibe una explotación situada en zonas de montaña y desfavorecidas de las demás.

Si esta es la situación para las subvenciones directas en su conjunto, el panorama que presenta el volumen de dinero que supone la indemnización compensatoria, incluida la básica y la complementaria, es similar. En efecto, un empresario que consiga superar las innumerables trabas, limitaciones y cortapisas que establecen la ley, que además consiga conocer la existencia de estas ayudas y pueda solicitarlas, recibiría, si tiene su explotación en zona de montaña en 1.994 17.900 ptas. par cada Unidad Liquidable Total

---

<sup>60</sup> Bien es cierto que por debajo de nosotros, en esta relación, estaba Portugal 1,2 y 1,0 e Italia 1,1 y 0,8 respectivamente.

que posea sino sobrepasa las 5 <sup>61</sup>. Ello significa que recibiría 89.500 ptas. Recuérdese que para obtener esas 5 Unidades liquidables, eran necesarias 12 Ha. <sup>62</sup>.

Parece pues, a nuestro entender, como mínimo cuestionable (por no decir irrisorio) que con semejante ayuda se pretenda "un desarrollo económica y social" de estas zonas. La risa se convierte en indignación cuando se observa que en el Reino Unido la indemnización compensatoria concedida a las especies ovinas pueden llegar a representar entre el 40 y el 70 % de la renta de los productores, claro que el importe de ésta oscila entre 4 y 7.000 Ecus por explotación. (Si la convertimos a 155 ptas./Ecu serían entre 620.000 y 1.085.000).

En definitiva, una legislación necesaria, discutible en algunos de sus planteamientos y criterios, se convierte en escasamente operativa ante el raquitismo de ayudas que se establecen. Anemia presupuestaria completamente achacable a las instancias nacionales y que sorprende si se tiene en cuenta que estas ayudas son cofinanciadas, como mínimo, en un 50 % por la Comunidad, llegando incluso el 65 % en algunas zonas.

#### 1.4. A modo de recapitulación.

La reglamentación comunitaria sobre agricultura de montaña se inscribe en el marco de la política socio-estructural a la que se le implementa una clara dimensión territorial. La puesta en marcha de este tipo de medidas se justifica tanto en la agudización de las diferencias regionales, consecuencia no sólo de la dinámica del mercado, a partir de la crisis económica de la década de los 70, sino también de la propia política comunitaria, en las que las zonas montañas son su ejemplificación más clara, como en motivaciones políticas en la medida en que tanto Italia y el Reino Unido, tras

---

<sup>61</sup> Si las sobrepasa se le penalizaría.

<sup>62</sup> Ello significa que serán numerosísimos los empresarios que no lleguen a ese listón superficial, lo que supone menor volumen de indemnización.

su ingreso, ven en estas ayudas una forma de resarcirse del dinero que no recibía vía precios dentro de la PAC.

La Directiva 75/268/CEE que regula este tipo de ayudas contempla un régimen especial de ayudas en favor de las zonas agrícolas desfavorecidas para asegurar la continuación de la actividad agrícola y de este modo, el mantenimiento de un nivel mínimo de población y la conservación del espacio natural en determinadas zonas desfavorecidas. Es por tanto una medida que desde sus inicios es más agrícola, o si se quiere agraria, en la medida que se contempla el sector ganadero y forestal, que rural.

El pago anual de una "indemnización compensatoria" es el argumento básico de ayuda, que no único, de estas medidas. Éstas se calcularán en función de la gravedad de los obstáculos naturales que padecen. Por su parte los beneficiarios se comprometen a mantener su actividad al menos durante 5 años y a explotar una superficie de un mínimo de 3 Ha. Los Estados miembros tendrán libertad para fijar el importe de la indemnización entre un mínimo de 20,3 Ecus por UGM, o, en su caso, por hectárea y un máximo de 102 Ecus por UGM o en su caso por hectárea.

La aparición de una legislación explícita a nivel nacional en defensa de las zonas de montaña (así denominadas en un principio), necesaria a todas luces, la encontramos con la promulgación de la Ley 25/1.982 de 30 de junio sobre agricultura de montaña, desarrollada a partir del Real Decreto 2.164/84 de 31 de octubre. Las similitudes que se pueden encontrar entre nuestra legislación y la comunitaria no pueden por menos que conducirnos a valorar a la primera como un esfuerzo de adecuación a la segunda, tal y como se pone de manifiesto tanto en los criterios de delimitación coincidentes como en las medidas y ayudas que se establecen, por poner sólo dos de los ejemplos más significativos.

La ayuda más significativa que le ley ofrece es la indemnización que tendrá como finalidad compensar los factores naturales que inciden negativamente en el rendimiento de las explotaciones agrarias (indemnización compensatoria). Es lógico que una indemnización compense a alguien por algún perjuicio ocasionado. Lo que ya no nos

resulta tan razonable, a primera vista, es alguno de los criterios que deben cumplir los explotantes para tener derecho a ella: ser titulares de explotaciones agrarias familiares o comunitarias; residir en la zona o en alguno de los municipios limítrofes; dedicar al cultivo agrícola o forestal, dentro de la zona, un superficie de al menos dos hectáreas o mantener en ella una explotación ganadera ligada a la tierra con un mínimo de dos unidades de ganado mayor o su equivalente, en las condiciones mínimas de explotación que determinen los programas; continuar dichas actividades al menos durante cinco años, salvo caso de fuerza mayor, expropiación forzosa y transmisión por causa de utilidad pública.

La delimitación perimetral de las superficies susceptibles de ser declaradas zonas de agricultura de montaña y equiparables se produjo por fases, o si se quiere a través de tres delimitaciones perimetrales diferentes, la primera antes de pertenecer a la Comunidad y las dos siguientes una vez integrados en ella. Tras ellas Jaén cuenta con 57 municipios, de los que 6 pertenecen a la comarca objeto de estudio.

Presenta la citada normativa aspectos bastante cuestionables. El primero es el hecho de que los criterios elegidos para la delimitación de estas zonas sean básicamente físicos. Lo discutible no es sólo la elección de los topes de altitud y pendiente a cumplir sino el utilizar estos factores físicos como determinantes del grado de desarrollo de estos territorios. Dicho de otro modo, cuando aparece un accidente orográfico se puede hablar de montaña pero no siempre se le puede catalogar de territorio con economía de montaña y además no toda superficie ocupada por montañas puede tener consideración de deprimida.

En esta misma línea crítica, parece contradictorio que si el objetivo que se busca, el de desarrollo de esas zonas, pasa por el mantenimiento de la población de esas tierras, básicamente ligadas a la actividad agraria, no se ayude a las explotaciones de menor tamaño. Recuérdese que para recibir la indemnización compensatoria es necesario tener 2 ha dedicadas al cultivo agrícola o forestal o mantener un explotación ganadera ligada a la tierra con un mínimo de 2 UGM. Con esta limitación parece que lo que se busca es

justamente lo contrario de lo que se pregona, es decir, la eliminación del pequeño agricultor.

Pero además no deja de ser menos paradójico el hecho de que no sólo se penalice a las ínfimas explotaciones, sino que también se hace lo mismo con las más grandes que, independientemente de otras consideraciones, podrían facilitar puestos de trabajo en estas zonas e incluso penaliza de forma progresiva a la mediana explotación, tal y como se vió. Es por tanto una legislación que favorece, no sólo por la dimensión, sino también y sobre todo por los demás requisitos, a una explotación familiar de pequeño tamaño pero no ínfimo.

El volumen de dinero que suponen las indemnizaciones compensatorias es otro de los aspectos de sumo interés en el análisis crítico que estamos realizando. Ello es así porque las subvenciones públicas, entendiéndose por tales sólo las ayudas directas en las zonas desfavorecidas llegan a representar más del 50 % de la renta del empresario y su familia de Alemania o Francia y casi la totalidad de la renta de los empresarios del Reino Unido. Por su parte nuestro país es uno de los que más zonas de montaña y desfavorecidas tiene declaradas, pero es el que presenta un porcentaje menor de explotaciones que reciben indemnizaciones compensatorias. Si esta es la situación para las subvenciones directas en su conjunto, el panorama que presenta el volumen de dinero que supone la indemnización compensatoria, incluida la básica y la complementaria, es similar. En efecto, un empresario que consiga superar las innumerables trabas, limitaciones y cortapisas que establecen la ley, que además consiga conocer la existencia de estas ayudas y pueda solicitarlas, recibiría, si tiene su explotación en zona de montaña en 1.994 17.900 ptas. par cada Unidad Liquidable Total que posea si no sobrepasa las 5. Ello significa que recibiría 89.500 ptas.

En definitiva, una legislación necesaria, discutible en algunos de sus planteamientos y criterios, se convierte en escasamente operativa ante el raquitismo de ayudas que se establecen. Anemia presupuestaria completamente achacable a las instancias nacionales y que sorprende si se tiene en cuenta que estas ayudas son cofinanciadas, como mínimo, en un 50 % por la Comunidad, llegando incluso el 65 % en algunas zonas.

B.2. ¿Una iniciativa a contracorriente?. La Ley de Reforma Agraria de la Junta de Andalucía.

Al iniciar en un capítulo de nuestro trabajo un tema como el de la reforma agraria, nos planteamos la necesidad de rescatar uno de los valores, de los estandartes, de la histórica lucha campesina. Histórica, en efecto, porque en la actualidad son pocos los sectores sociales, por no decir ninguno, que reivindican la reforma agraria. Desmovilización, esencialmente campesina ya que serían los más interesados en su puesta en marcha, producto no sólo del desarrollismo de los años 60, en los que la represión deja su paso a la emigración como factor de estabilidad social, sino también de una estrategia diseñada desde el Estado en el que el empleo comunitario y luego el subsidio de desempleo juegan un papel básico y donde la reforma agraria de la Junta de Andalucía pasa a convertirse, a nuestro entender, en el último mecanismo de vaciamiento ideológico, simbólico y mítico de la reforma agraria como alternativa revolucionaria para la obtención de la tierra. Nos encontramos ante una desmovilización programada que "lejos de ser un efecto no querido inherente a las dificultades e insalvables limitaciones del proceso de transición, el enfriamiento ideológico de las masas o desencanto, como iba a ser calificado después, constituía una condición de posibilidad para la necesaria reducción de las masas a un pasivo cuerpo electoral (...). Tan sofisticada estrategia política burguesa se articuló mediante un conocido esquema dual de movilización/desmovilización ideológica de todas las fuerzas sociales populares más radicalmente opuestas al continuismo neofranquista" <sup>1</sup>.

Como veremos, la denominada reforma agraria de la Junta podrá ser y de hecho ha sido acusada, con razón, de inoperante, de ir a contracorriente, al pregonar una política abiertamente productivista en un contexto como el europeo en el que cada vez es más cuestionable (el desarrollo de la P.A.C. y su reforma así lo pone de manifiesto para muchas áreas de la Unión Europea), de proyecto fracasado, etc, etc, pero pocas veces se reconoce su participación en el proceso de desmovilización campesina.

---

<sup>1</sup> ORTÍ, A. (1.989).: " De la Transición postfranquista a la Monarquía parlamentaria y relaciones de clase: del desencanto programado a la social tecnocracia transnacional." Política y Sociedad. Núm. 2. p. 16.

### 2.1. Concepto de reforma agraria.

El concepto de reforma agraria es ambiguo y conlleva cierto grado de confusión. Como señala Naredo "la idea de reforma agraria encierra en sí misma una cierta ambigüedad al ser, por una parte enarbolada por distintivas formaciones políticas de la izquierda, que se definen como anticapitalistas y al responder, por otro, más o menos explícitamente a concepciones y objetivos firmemente anclados en la ideología burguesa que presidió la revolución industrial" <sup>2</sup>. Es decir, "el concepto de reforma agraria tiene, a nuestro juicio, una dimensión claramente histórica" <sup>3</sup>. A lo que habría que añadir que es "el uso indiscriminado de este símbolo el que hará confusa e imprecisa su conceptualización, pues en él se mezclan elementos de las tradicionales y repetidos" reformas agrarias burguesas "con elementos aparentemente revolucionarios y socializantes" <sup>4</sup>. En definitiva, la complejidad del concepto se debe al hecho de ser "toda reforma agraria un proyecto político (...) que supone un conjunto de acciones sobre las estructuras agrarias" <sup>5</sup> lo que supone no sólo problemas técnicos en su realización sino sobre todo contrastes sociales en los intereses que generan su desarrollo.

---

<sup>2</sup> NAREDO, J.M. (1.978).: "Ideología y realidad en el campo de la Reforma Agraria". Agricultura y Sociedad. Núm. 7. p. 199.

<sup>3</sup> PÉREZ YRUELA, M. y SEVILLA GUZMÁN, E. (1.981).: "La dimensión política en la Reforma Agraria: reflexiones en torno al caso andaluz". Papers: Revista de Sociología. Núm. 16. p. 56. Para estos autores existirían tres situaciones históricas diferentes:

- La primera se produce en la transición hacia el capitalismo. La reforma agraria se concibe como una vía de modernización, de progreso, llevada a cabo en beneficio de aquellos grupos sociales que podían garantizar una explotación capitalista de la tierra.

- La segunda modalidad entendida como una acción fundamentalmente política cuyos objetivos se plantean en términos de reestructuración de la sociedad mediante la transferencia de la propiedad del suelo. Unas veces realizada por vía revolucionaria, otras de corte liberal democrático.

- La tercera una acepción más "moderna" en la que se pretendería un incremento de la producción y conseguir una distribución más equitativa de la riqueza en el campo. (Ver pp. 56-9).

<sup>4</sup> OJEDA RIVERA, J.F. y OTROS (1.984).: "La "reforma agraria": una repetida necesidad de la agricultura en el capitalismo". Revista de Estudios Andaluces. Núm. 3. p. 95.

<sup>5</sup> PÉREZ YRUELA, M. y SEVILLA GUZMÁN, E. (1.981).: Opus cit. p. 55.

Entendiendo que estamos simplificando, el concepto de reforma agraria se mueve en dos líneas, según el planteamiento de Malefakis. De un lado, aquella cuyos fines son básicamente económicos y técnicos, caracterizados por el largo horizonte temporal que exige para mostrar su eficacia y su tendencia de reforzar en vez de transformar las estructuras de la propiedad y las relaciones sociales ya vigentes. A esta primera línea se le puede denominar como técnica, económica o moderna: Para algunos cualquier cosa menos reforma agraria. La segunda línea puede denominarse como social en la que lo esencial de esta transformación se encuentra en la redistribución de la propiedad de la tierra por medios políticos en un espacio de tiempo relativamente corto. Además de reforma social también se le ha llamado política, clásica o roja <sup>6</sup>.

Empezando por el final, la reforma agraria clásica fue definida por Díaz del Moral como un mecanismo normativo de expropiaciones e impropiedades de la tierra con una finalidad política de carácter social <sup>7</sup>. En esta misma línea nos encontramos los escritos de Gútelman cuando afirma que una reforma agraria consiste, en su manifestación más esencial, en una toma de tierra apropiada por una o varias clases sociales y su traspaso a una o varias clases sociales diferentes <sup>8</sup>. Por no hacer larga la enumeración de definiciones citaremos la que ofrece el grupo ERA al señalar que "la reforma agraria debe afectar a la agricultura con alto grado de acumulación y a la marginal. Sin renunciar a su carácter integral, ahora nos referimos con toda nitidez al concepto original, es decir, a la modificación del actual régimen de propiedad de la tierra" <sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> MALEFAKIS, E. (1.978): "Análisis de la Reforma Agraria durante la Segunda República". Agricultura y Sociedad. Núm. 7. pp. 35-6.

<sup>7</sup> DÍAZ DEL MORAL, J. (1.967): Las reformas agrarias europeas de la postguerra, 1.918-1.929. Madrid. Citado por SÁENZ LORITE, M. y RODRÍGUEZ FERRER, A. (1.987): "Una reforma agraria para Andalucía". Anales de Geografía de la Universidad Complutense. Núm. 7. p. 339.

<sup>8</sup> GÚTELMAN, M. (1.978): Estructura y reformas agrarias. Barcelona. Ed. Fontanara. Gútelman plantea, como uno de sus planteamientos fundamentales, que toda reforma agraria que no es producto de una revolución social es una reforma agraria burguesa. "Lo que hace de una reforma agraria una reforma agraria socialista son las transformaciones sociales situadas mucho más allá de la esfera agrícola, mucho más allá de las formas de propiedad". p. 168.

<sup>9</sup> E.R.A., Grupo. (1.980): Las agriculturas andaluzas. Madrid. Servicio de Publicaciones del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. p. 480.

Por lo que se refiere a la denominada reforma agraria moderna, su conceptualización se desarrolla en las últimas décadas, sobre todo a partir de la II Guerra Mundial. "Las dos características más destacadas de la nueva concepción son, por un lado, su conexión, a escala mundial, con el problema del subdesarrollo, y por otro, su ampliación de contenidos, hasta derivar en el concepto de integral de las nuevas reformas agrarias (...). En la reforma agraria moderna el énfasis se pone en la consecución del aumento de la productividad (eficiencia) y, en cambio, el objetivo de equidad queda relegado a un segundo término y subordinado al criterio de eficiencia. El ataque a la gran propiedad es menos directo (...) y sólo se la cuestionan si no son eficientes y no cultivan o lo hacen deficientemente" <sup>10</sup>. "Por la propia definición de reforma agraria, ésta es siempre una reforma de naturaleza burguesa. En esencia una reforma agraria no puede ser un modelo de carácter socialista porque afecta fundamentalmente a las condiciones naturales de la producción en el sector agrario, pero no afecta a la existencia misma del modo de producción dominante" <sup>11</sup>.

Nuestro posicionamiento sobre el tema parte de la consideración de la reforma agraria como un proyecto político que pretende transformar, en determinada coyuntura histórica, la estructura agraria y las relaciones sociales que conlleva, mediante la modificación de una o varias características de tal estructura <sup>12</sup>. Por tanto, este acto político conlleva "expropiaciones e impropiedades que supongan una redistribución de tierras de tal magnitud que la estructura de la propiedad de la comarca o el país sea modificada de manera significativa. Si los elementos anteriores son condiciones necesarias, podemos decir que no son suficientes en la medida que toda reforma agraria debe ir acompañada de un apoyo técnico-económico a los nuevos propietarios" <sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> SUMPSI VIÑAS, J.M. (1.988): "La reforma agraria en Andalucía". Cuadernos y Debates. Núm. 10. pp. 17-20.

<sup>11</sup> SUMPSI, J.M. (1.979): "La Reforma Agraria y las Contradicciones de la Izquierda". Argumentos. Núm. 25. p. 19.

<sup>12</sup> PÉREZ YRUELA, M. y SEVILLA GUZMÁN, E. (1.980): "La dimensión política de la Reforma Agraria: reflexiones en torno al caso de Andalucía". Axequia. Núm. 1. pp. 202-211.

<sup>13</sup> SÁENZ LORITE, M. y FERRER RODRÍGUEZ, A. (1.987): Opus cit. p. 341.

Es decir planteamos la necesidad de una reforma agraria clásica, social o si se quiere "anticapitalista al desposeer a una parte de la burguesía de sus medios de producción" que supere la justificación de la misma desde un "productivismo de vía estrecha" y que debe "respaldarse mostrando cómo el capitalismo agrario atenta contra los intereses de la comunidad no sólo por el abandono de fincas sino también por la destrucción del suelo fértil que se origina en las fincas que se consideran "bien explotadas" <sup>14</sup>. Se trata de establecer una ligazón entre reforma y desarrollo para poder "atacar por fin la resolución del problema de los desequilibrios agrícolas; desequilibrio de las estructuras, desequilibrio entre comarcas, desequilibrios sociales" <sup>15</sup>, expresados no sólo en términos de clase, sino también, para lo que algunos autores califican como "formas de vida", en el que una nueva relación entre hombre y naturaleza parece imprescindible <sup>16</sup>.

Entendemos que la reforma agraria, desde un punto de vista conceptual, sólo tiene una acepción, la denominada clásica, social o política. La utilización que hoy se hace de este término, vaciándolo de contenido, eliminando el carácter mítico, simbólico, de bandera de la lucha campesina, ha sido y es un paso más en la estrategia de desmovilización, de pérdida de identidad, del campesinado. Otra cosa, muy diferente, es si un proyecto político de reforma agraria puede ser llevado hoy en día a la realidad vigente.

---

<sup>14</sup> MARTÍNEZ ALIER, J. (1.978): "La actualidad de la Reforma Agraria". Agricultura y Sociedad. Núm. 7. pp. 234-235. Para este autor una reforma agraria, que el denomina de "utópica", debe ser un proceso rápido en el que las expropiaciones deben hacerse de forma íntegra, la expropiación afectaría a aquellas fincas susceptibles de emplear por encima de unos ocho o diez obreros, es decir, se excluirían las medianas, que se pagarían a precios de mercado pero no en metálico sino en bonos a aquellos que colaborasen con la reforma y según un valor catastral para los que no lo hicieran. Los beneficiarios de la reforma no deberían pagar las tierras. (Ver pp. 237-243).

<sup>15</sup> ROUX, B. (1.983): "Reforma y desarrollo de la agricultura en Andalucía: algunos interrogantes, un punto de vista". Nación Andaluza. Núm. 2-3. p. 82.

<sup>16</sup> "Reforma Agraria que tenga como objetivo político central el sistema de desigualdades sociales no sólo en términos de clase sino respecto a las "formas de vida" planteadas en la actualidad. Dicho en otras palabras, una transformación de las estructuras agrarias, cuya incidencia en las formas de organización social hegemónicas, de carácter corporativista, significará la introducción en ellas de elementos de relación social de tipo convivencial". RODRÍGUEZ DEL BARRIO, J. y OTROS. (1.983): "Del neocorporativismo a la convivencialidad: reflexiones teóricas sobre una reforma agraria alternativa". Nación Andaluza. Núm. 2-3. p. 86.

## 2.2. ¿Necesidad histórica de la reforma?

Aunque determinados análisis sobre la cuestión agraria andaluza puedan concluir que si ayer pudo haber sido necesaria una reforma agraria tradicional, hoy ya ha perdido vigencia, máxime si se analiza la situación de Andalucía en el contexto de la inercia de la política económica nacional, preocupada en una lucha contra la inflación dando prioridad absoluta a programas de ajuste y que "sigue marginando plenamente la cuestión de la reforma agraria en el sur de España y la articulación en torno a ella de un modelo de desarrollo económico más vertebrador de los distintos sectores de la planta productiva interna y con mayor capacidad o autonomía de respuesta ante la crisis económica" <sup>17</sup>, a nuestro entender, siguen habiendo condiciones objetivas para plantear la reforma agraria en términos de necesidad.

Es necesaria socialmente. "Nadie pone en duda que el desempleo rural no puede tener hoy solución en el contexto exclusivo de la agricultura. Pero otro modelo de desarrollo regional en el que se aprovechen mejor las capacidades productivas de la región "contribuiría a atacar los problemas sociales de fondo del campo" <sup>18</sup>. "La acentuación del paro en el ámbito español, y muy especialmente en el área andaluza, ofrecerán (...) una nueva base social para el planteamiento del tema de la reforma agraria" <sup>19</sup>. En esta misma línea argumental podríamos citar más ejemplos, sólo vamos a señalar uno más. "La desigual distribución de la riqueza agraria ha generado una estructura social enormemente desequilibrada, formada por una minoría de terratenientes y una mayoría de jornaleros sin tierra y muy pequeños campesinos, que han vivido históricamente por debajo de los niveles de subsistencia mínimos". "Esta pobreza ha sido la causa de la debilidad del mercado interior regional (...) "ha producido enfrentamientos

---

<sup>17</sup> ALBURQUERQUE LLORENS, F. (1.983).: "El problema de la Reforma Agraria en el planteamiento de la política económica general del Estado Español: una cuestión secundaria". Nación Andaluza. Núm. 2-3. p. 19.

<sup>18</sup> COHEN AMSELEN, A.: FERRER RODRÍGUEZ, A. y SÁENZ LORITE, M. (1.992).: "Presentación". En: AMARO, C. y OTROS. (1.992).: Gran propiedad y política agraria en la Península Ibérica. A propósito de la Ley de Reforma Agraria Andaluza. Granada. Univ. de Granada. p. 12.

<sup>19</sup> SÁENZ LORITE, M. y FERRER RODRÍGUEZ, A. (1.987).: Opus cit. p. 336.

sociales muy intensos" a lo que habría que unir el valor estratégico que la posesión de la tierra supone en cuanto que factor irreproducible "cuya utilización debe estar sometida a fuertes controles sociales" <sup>20</sup>. Claro que, como los hechos demuestran, nuestra concepción de reforma agraria difiere, sustancialmente, de la del diseñador de la Ley de Reforma Agraria Andaluza.

Pero también es necesaria desde el punto de vista económico. "Una reforma agraria en Andalucía será o no económicamente defendible según el tipo de desarrollo económico que se propugne, pero también, del papel que se reserve a la agricultura en el marco del desarrollo capitalista" <sup>21</sup>. Ello significa que hoy no se puede defender la reforma agraria bajo la bandera del absentismo y la mala explotación de la tierra en Andalucía. Muy al contrario, como ya demostraron Naredo, Martínez Alier, o Sumpsi, la agricultura andaluza tenía un comportamiento abiertamente capitalista desde mediados del S. XIX, denominado por Roux como "arcaico" <sup>22</sup>. Además, la agricultura andaluza ha sufrido un proceso de modernización obligado por las condiciones que el propio sistema impone a partir de la década de los 50. "Lo que sucede es que la máxima rentabilidad económica se consigue, no cuando se hacen máximos los rendimientos sino cuando se obtiene el máximo beneficio con el menor riesgo" <sup>23</sup>. Lo que Sumpsi y su plasmación legislativa en la Reforma Agraria Andaluza convirtieron en la bandera de la reforma: la aversión al riesgo y los efectos negativos que ello conlleva. Ahora bien, "estas situaciones no admiten crítica desde dentro de la lógica del capitalismo, pues, resulta incongruente exigir a los "latifundistas" que para hacer gala de sus actitudes

---

<sup>20</sup> SUMPSI, J.M. (1.988): Opus cit. Pp. 28-29.

<sup>21</sup> COHEN AMSELEN, A.; FERRER RODRÍGUEZ, A. y SÁENZ LORITE, M. (1.992): Opus cit. p. 11.

<sup>22</sup> ROUX, B. (1.982): "Latifundismo, reforma agraria y capitalismo en la Península Ibérica". Agricultura y Sociedad. Núm. 23. pp. 167-193. Capitalismo arcaico que permitió grandes beneficios porque no estaba en contradicción con el sistema económico general. Bien por el contrario. El latifundismo era un capitalismo arcaico, menos por la presencia de los latifundistas, a los que es preciso calificar en su conjunto como de empresarios consecuentes, que por pertenecer a una economía nacional poco desarrollada. pp. 175-176.

<sup>23</sup> DELGADO CABEZA, M. (1.983): "Agricultura y Reforma Agraria en la economía andaluza". Nación Andaluza. Núm. 2-3. p. 23.

empresariales pierdan dinero intensificando el empleo y los aprovechamientos del suelo más allá de los límites que la rentabilidad les aconseja" <sup>24</sup>.

Modernización de la agricultura, que para Roux no ha supuesto desaparición del latifundismo <sup>25</sup>, que ha ido de la mano del incremento de la productividad. Esto significa que no tiene sentido poner en marcha una reforma agraria que busque obtener mayores incrementos de la productividad y menos aún "expropiar las fincas no rentables en la medida en que ello significaría, en cierta medida, una manera de socializar las pérdidas" <sup>26</sup>.

Productivismo que si bien, cuando se defendió desde la Ley Andaluza, se hacía como fórmula para adecuar a la agricultura de nuestra región "a las continuas expectativas de entrada en la CEE" <sup>27</sup>, hoy es difícilmente defendido, para amplias zonas de Andalucía, desde la óptica de los nuevos planteamientos de la P.A.C. a partir de su reforma. Pero no sólo es criticable desde esta perspectiva sino también desde una óptica más global en el que la reforma agraria "tendría que concebirse como instrumento de un programa global de desarrollo económico y social para la región" <sup>28</sup>. Desarrollo

---

<sup>24</sup> NAREDO, J.M. (1.978):. Opus cit. pp. 216-217.

<sup>25</sup> Ya que entendido como "un sistema agrario complejo donde la gran explotación no es sino uno de los elementos de funcionamiento (...) que se debe a dos causas:

-Por una parte, la existencia en una región dada, de una fuerte concentración de la propiedad fundiaria, que se acompaña de una densidad de población agrícola muy elevada en relación a las posibilidades de empleo ofrecido.

-Por otra parte, la incapacidad del sistema económico para absorber en los otros sectores de actividad el excedente de fuerza de trabajo creado en la agricultura (...) El latifundismo andaluz aparece así como el producto del desarrollo desigual". Ver ROUX, B. (1.982):. Opus cit. p.182.

<sup>26</sup> DELGADO CABEZA, M. (1.983):. Opus cit. p. 23.

<sup>27</sup> OJEDA RIVERA, J.F. y OTROS. (1.984):. Opus cit. p. 96. "En la actualidad, parece ser la entrada en la CEE, el objetivo inmediato de la burguesía dominante y para conseguirlo no duda en reconvertir y organizar, planificar y modernizar todos los factores económicos. La hora de una "nueva reconversión-reforma" ha llegado a la agricultura y especialmente a la andaluza". p. 96.

<sup>28</sup> PÉREZ YRUELA, M. (1.988):. "La reforma agraria andaluza: limitaciones y perspectivas". Cuadernos y Debates. Núm. 10. p. 71.

económico en el que "la problemática agraria en Andalucía debe abordarse desde una doble vertiente: contradicción propiedad privada-economía de la naturaleza, por una parte, y dependencia del sector agrario, dentro de esa especificidad andaluza que la caracteriza, por otro" <sup>29</sup>.

"Replantear, pues, el tema de la reforma es, desde una perspectiva económico-social, perfectamente posible porque sigue habiendo paro, porque sigue habiendo hambre y ello comporta desequilibrios sociales extremos que plantean de nuevo la pregunta de si esta propiedad, esta nueva propiedad directamente explotada, capitalizada, mecanizada y, en general, bien explotada por su dueños, cumple o no la función social que se le atribuye" <sup>30</sup>. El tema de la función social de la propiedad se abordará en el apartado dedicado a las cuestiones jurídicas. Sólo señalar que si bien el proceso de modernización de la agricultura ha supuesto cambios fundamentales en el proceso productivo: incremento de la productividad, modificación de las fórmulas de explotación y uso etc, la distribución de la propiedad, tremendamente desigualitaria, no se ha modificado. De lo dicho no se puede deducir que el problema del paro sea responsabilidad, ni en su desarrollo y volumen ni en su resolución, sólo de los empresarios agrarios; pero sí que existiendo éste y circunscribiéndonos, como lo estamos haciendo, a zonas de esencial base agraria, las actuaciones de reforma agraria encuentran en él, a nuestro entender, causa social de necesidad.

### 2.2.1. De la necesidad social a las trabas político-ideológicas: del Empleo Comunitario a la Ley de Reforma Agraria.

Si en el apartado anterior hemos planteado la necesidad de una reforma agraria por motivos tanto sociales como económicos, en el que nos disponemos a abordar expondremos las dificultades que la puesta en marcha de este proyecto encuentra para su materialización. Trabas que, dejando a un lado el problema jurídico, es decir, si el marco

---

<sup>29</sup> DELGADO CABEZA, M. (1.983).: Opus' cit. p. 25.

<sup>30</sup> SÁENZ LORITE, M. y FERRER RODRÍGUEZ, A. (1.987).: Opus cit. p. 337.

legislativo actual permitiría su realización, a nuestro entender, surgen en la medida en que ni desde el poder político se plantea ni desde el ámbito campesino y en general, social, se reivindica. Ello es así porque desde el Estado a través, fundamentalmente, de su intervención sobre el mercado de trabajo (Plan de Empleo Rural primero y Subsidio de Desempleo después) y la Ley de Reforma Agraria andaluza, como postrero paso, han propiciado un proceso de desmovilización campesina y de vaciamiento ideológico de las señas de identidad que la caracterizaban, como era el acceso a la tierra a través de la reforma agraria.

Los años transcurridos desde la promulgación de Ley de Reforma Agraria andaluza han puesto de manifiesto, entre otras cosas, que ni el poder político, incluido gobierno y oposición, ni las organizaciones sindicales, a excepción del SOC (Sindicato de Obreros del Campo), ni los propios campesinos, han planteado ni reivindicado una reforma agraria. Poder político y sindicatos atenazados por el marco de relaciones político-sociales en el que se produce la transición española y de los costes que para el partido socialista podría acarrear una iniciativa de este tipo, máxime en un contexto de progresiva desmovilización campesina, y estos últimos, los campesinos, envueltos en un proceso de subsidiación cada vez mayor que desintegra, progresiva y contumazmente, su capacidad reivindicativa.

En efecto, cuando se aborda el marco político en el que se elabora la Ley de Reforma Agraria uno debe retrotraerse, entendemos que necesariamente, a la transición española a través de la cual se pasa de un régimen político dictatorial a otro democrático. "Casi toda reforma agraria se ha producido tras cambios políticos, más o menos intensos, en los países donde han tenido lugar. Por tanto para comprender el tipo de reforma que se ha producido hay que tener en cuenta las características del cambio político dentro del que ha surgido" <sup>31</sup>. Pretendiendo ser escueto, conviene recordar que la transición se materializó a través de un pacto que evitase conflictos sociales y políticos con las fuerzas del régimen anterior. Pacto que permitiese la consolidación de un estado democrático social y de derecho en el que se convierte en excepcional cualquier medida que atente a

---

<sup>31</sup> PÉREZ YRUELA, M. (1.988).: Opus cit. p. 69.

sus dos principios originarios: la propiedad privada de los medios de producción y la libre empresa y la preocupación por implantar un modelo de colaboración interclasista y que se materializó con los Pactos de la Moncloa. Proceso de negociación que, como hoy se reconoce, supuso un sacrificio importante de los trabajadores y en el que la reforma agraria fue totalmente olvidada.

De otro lado, el partido socialista, con mayoría absoluta tanto a nivel nacional como autonómico y respondiendo a un mandato legislativo tanto Constitucional como Estatutario <sup>32</sup>, no estaba dispuesto a afrontar "una medida política que tiene más costes que beneficios" en un partido que "quiere formar una mayoría de centro-izquierda en torno a un programa moderado" y que no había "previsto afrontar las reformas jurídicas y los riesgos políticos que una reforma agraria en profundidad conlleva" <sup>33</sup>. En definitiva, estábamos ante un proyecto, empeño personal del Presidente de la Junta, Rafael Escuredo, que cuenta con un apoyo más formal que real en su propio partido y que no consigue aunar respaldo político alguno por parte de la oposición, como posteriormente veremos.

Por su parte los sindicatos mayoritarios van a mostrar, desde la complacencia de la UGT, la crítica, imprecisa a veces, de CC.OO. y el rechazo total del SOC, una evolución reivindicativa en el que la Reforma Agraria va a dejar de ser objetivo de lucha

---

<sup>32</sup> La Constitución en su artículo 33 reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia, a la vez que en su siguiente apartado establece que la función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes y, por último, fija que nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social. Del mismo modo la Carta Magna en su artículo 130.1 nos dice que los poderes públicos atenderán a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos y, en particular, de la agricultura, de la ganadería, de la pesca y de la artesanía, a fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles.

En el Estatuto de Autonomía en el artículo 12 el legislador escribe: "La Comunidad Autónoma de Andalucía promoverá las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas (...). Art. 12.1.

Para ello la Comunidad Autónoma ejercerá sus poderes con los siguientes objetivos básicos: "La reforma agraria entendida como la transformación, modernización y desarrollo de las estructuras agrarias y como instrumento de una política de crecimiento y corrección de los desequilibrios territoriales". Art. 12.3.11.

<sup>33</sup> PÉREZ YRUELA, M. (1.988): Opus cit. pp. 71-72.

básico, entre otras cosas porque casi nunca lo fue, al menos para la mayoría de ellos; lugar que ocupó y ocupa la consecución de mayores volúmenes de dinero para el Empleo Comunitario y posteriormente para el Subsidio de Desempleo <sup>34</sup>.

En definitiva, desde la "izquierda" los proyectos que se plantean como de reforma agraria la contempla en términos de eficiencia, de modernización, de incremento de la productividad, cuando no, desde planteamientos desfasados, como una fórmula que permitiese el desarrollo capitalista. "La tierra en manos de los latifundistas es una rémora para el progreso". "Es preciso barrer los latifundios y otras relaciones precapitalistas de producción". "Es evidente que un desarrollo capitalista, más en consonancia con las necesidades nacionales, exige que los residuos feudales en el campo y, en primer lugar, la gran propiedad latifundista, sea liquidada" <sup>35</sup>.

En este contexto, ¿qué se podía esperar de la presión campesina?. Objetivamente la estructura de la propiedad no había sufrido modificaciones significativas con posterioridad a la revolución burguesa. Permanecían y permanecen tremendos

---

<sup>34</sup> Valga de ejemplo las declaraciones recogidas por distintos líderes sindicales en la revista Nación Andaluza. José Cervantes y Rafael Sánchez, Secretario de Organización y Secretario General de la Federación Provincial de Trabajadores de la Tierra (UGT) declaraban: "Nos parece que globalmente es un paso muy importante (se refiere al proyecto de Ley) y podemos decir que estamos bastante identificados con él, aunque mantengamos algunas reservas". p. 196.

Por su parte José Antonio Romero, dirigente provincial granadino de CC.OO. del Campo, planteaba cómo el Gobierno andaluz no tenía ni competencia ni medios ni maniobrabilidad jurídica para hacer la reforma agraria. "Nosotros no propugnamos la abolición inmediata y total de cualquier forma de propiedad privada en el campo. Nosotros contra lo que nos levantamos es contra los grandes propietarios que no sirven para dar de comer y vivir el jornalero". Acto seguido plantea, a nuestro entender sin demasiada coherencia con lo anteriormente expuesto, que "queremos una reforma agraria que sea capaz de quebrar la dependencia y el subdesarrollo de Andalucía". p. 192.

Posturas más radicales en sus planteamientos teóricos, pero sobre todo, de actuación, son las defendidas por Francisco Casero y José Manuel Sánchez Gordillo, dirigente del SOC el primero y alcalde de Marinaleda el segundo. "Nosotros decimos que la tierra tiene que estar al servicio del pueblo. La propiedad de la tierra tiene que pasar a manos del pueblo, sea a través del patrimonio andaluz, sea de forma municipalizada, o a través de cooperativas", declaraba Casero. pp. 200-201. "Lo único que nos falta es la tierra, tierra para trabajarla, tierra como eslabón primero y necesario para hacer una auténtica reforma agraria", palabras de Sánchez Gordillo. p. 189.

<sup>35</sup> VIII Congreso del P.C.E.. Bucarest. 1.972. pp. 120, 121, 124. Citado por: MARTÍNEZ ALIER, J. (1.978).: Opus cit. p. 232.

desequilibrios en la detención de la tierra. A ello había que unir que la crisis de la década de los 70 iba generando, sobre un volumen cada vez mayor de la población andaluza y campesina en particular, un resquebrajamiento que no sólo afectaba a las rentas, con un incremento de los valores de la tasa de paro, sino a la posibilidad de abandono de las zonas rurales y de su actividad básica, la agraria. Así las cosas, el otro hecho absolutamente constatable es que "la presión sobre la tierra ya no era la misma que había cincuenta años antes" <sup>36</sup>. Parece pues evidente que "las condiciones de la estructura agraria no son suficientes para explicar a nivel estrictamente sociológico la presión desde abajo en favor de la reforma agraria" <sup>37</sup>. Y esta presión era esencial en el desarrollo de la reforma, "naturalmente no es igual la reforma agraria que surge como producto de la reivindicación de las clases populares, que aquella otra que viene dada desde el poder" <sup>38</sup>.

Para entender este aparente contrasentido, es necesario acudir al proceso de desarticulación campesina que, si bien tiene origen en las décadas centrales del siglo, no queremos remontarnos demasiado en el pasado, tiene su desarrollo y plasmación actual en la política asistencialista estructurada por el Estado a través del Empleo Comunitario y el Subsidio de Desempleo y cuya última pieza, en otro sentido, es la propia Ley de Reforma Agraria.

Desarrollemos nuestra argumentación. Uno de los primeros aspectos que quisiéramos plantear es que "tratar a la tierra y al suelo como si fuera una mercancía cuyo valor se mide en dinero, olvidando otras consideraciones es violentar las cosas" <sup>39</sup>. En efecto, sobre todo en Andalucía, "el tema de la tierra (...) ha pasado a convertirse (...) en un elemento fundamental no sólo de los niveles económico y social sino también

---

<sup>36</sup> SUMPISI, J.M. (1.988).: Opus cit. p. 31. Razón que junto a la modernización de la agricultura, son los argumentos que utiliza el autor para no reivindicar una reforma distributiva de la propiedad.

<sup>37</sup> PÉREZ YRUELA, M. y SEVILLA GUZMÁN, E. (1.981).: Opus cit. p. 69.

<sup>38</sup> Entrevista al líder sindical en Nación Andaluza. Opus cit. p. 200.

<sup>39</sup> NAVARRO FERNÁNDEZ, J.A. (1.991).: "Derecho y agricultura en el fin de siglo". Ciencia Agronómica. Nov-Dic. p. 45.

del nivel simbólico" (...) "es un marcador de identidad", entendidos como "ejes en torno a los cuales se configura el sentimiento de colectividad, de pertenencia al grupo" <sup>40</sup>. Es desde esta perspectiva simbólica desde la cual se puede entender la presentación de la Ley de Reforma Agraria como "un intento, por parte del Gobierno andaluz, de vaciar del contenido reivindicativo histórico y de la trascendencia simbólica que para el jornalero andaluz tiene la expresión "Reforma Agraria" presentando bajo esa etiqueta casi mítica, una serie de medidas de reforma de estructuras agrícolas de carácter meramente productivistas y centralistas" <sup>41</sup>.

Pero, como apuntábamos, el proceso de desmovilización contó con la represión en los primeros momentos del franquismo, y el proceso de desarrollo económico español, que supuso no sólo una disminución de la presión social, gracias, fundamentalmente, a salida de volúmenes ingentes de población, como primeros "aliados". Cuando estas dos vías resultan inoperantes por el cada vez más próximo final del sistema franquista, por desaparición física de su fundador, y la crisis económica se pone en funcionamiento una estrategia mucho más perversa y claramente más eficaz. Nos estamos refiriendo al Empleo Comunitario en sus inicios, al Subsidio de Desempleo y Reforma Agraria andaluza en su desarrollo y culminación. Bien es cierto que su nacimiento encuentra condiciones de necesidad en una estructura social claramente polarizada y en un mercado de trabajo profundamente segmentado, caracterizado por:

- a) Monopolio de la oferta de trabajo por el sector social detentador de la propiedad de la tierra.
- b) Excedente estructural de mano de obra que permite atender a la demanda en períodos concretos.
- c) Eventualidad y estacionalidad.

---

<sup>40</sup> MORENO NAVARRO, I. (1.983).: "Reforma Agraria e identidad andaluza. Implicaciones simbólicas del problema de la tierra de Andalucía". Nación Andaluza. Núm. 2-3. p. 92.

<sup>41</sup> PALENZUELA, P. (1.983).: "Las condiciones materiales de existencia de los jornaleros y de la reforma agraria andaluza". Nación Andaluza. Núm. 2-3. p. 98.

- d) Poco o nula cualificación de la mayor parte del contingente de asalariados agrícolas.
- e) Bajo nivel de retribución salarial, lo que genera una perenne situación de precariedad en la economía doméstica.
- f) Débil representación sindical.
- g) Permanente situación de complementariedad <sup>42</sup>.

El empleo comunitario instaurado en 1.971 y que conecta con la política tradicional de obras públicas para absorber, coyunturalmente, el excedente de mano de obra, se diseñó para los trabajadores eventuales de Andalucía y Extremadura. Su objetivo inicial era, en principio, de carácter asistencial, para posteriormente ser una dotación hecha a los gobernadores civiles de un volumen de recursos que consiguieran sofocar las movilizaciones jornaleras. Se había pasado de una dotación de fondos de carácter asistencial a otro de orden público. Este cambio supuso que la protesta para reivindicar más fondos fuese la fórmula para obtenerlos <sup>43</sup>. Paralelamente los beneficios sociales que se obtenían de las obras públicas van desapareciendo ya que para su cobro sólo era necesario "estar apuntado al paro". "En consecuencia una medida asistencial de carácter discrecional, de eficacia intermitente y basada en la ejecución de un trabajo, se transforma con el transcurso del tiempo en un sistema de prestaciones generalizada para el conjunto de las familias jornaleras y con unos niveles tales de regularidad que hacen de ella un recurso monetario imprescindible para la economía doméstica jornalera" <sup>44</sup>.

---

<sup>42</sup> GAVIRA, L. (1.992): "La estructura segmentada del mercado de trabajo rural en Andalucía". Revista de Estudios Regionales. Núm. 31. pp. 87-104. Estos planteamientos fueron defendidos en su Tesis Doctoral: La segmentación del mercado de trabajo en Andalucía. Una aproximación empírica. Univ. Complutense de Madrid.

<sup>43</sup> El volumen de dinero empleado en 1.971 fue de 562 millones, en 1.983 era unos 25.000 millones de ptas.

<sup>44</sup> PALENZUELA, P. (1.992): "El Estado no inocente: naturaleza perversa y eficacia de la política asistencial en el medio rural andaluz". Revista de Estudios Regionales. Núm. 31. p. 218. El mismo autor en un estudio realizado en 1.984 en Lebrija estima en un 20 % la aportación del dinero del Empleo

Durante 13 años los gobiernos franquista, centrista y socialista mantuvieron un sistema que unía a una escasa inversión de fondos públicos unos excelentes resultados:

- a) Alejamiento de los jornaleros del trabajo en la tierra y una modificación de sus esquemas reivindicativos. Se pasa de reclamar la tierra a pedir la "limosna" del empleo comunitario.
- b) Desplazamiento progresivo del enfrentamiento terrateniente-jornalero al de jornalero-administración.
- c) Desmembramiento progresivo del movimiento jornalero, ya que sus organizaciones sindicales, en mayor o menor medida, se centran en reivindicar las ayudas del empleo comunitario.
- d) Progresiva pérdida de las señas de identidad del sector social jornalero. Se pasa de una cultura del trabajo ligado a la tierra a una cultura de subsidiados del Estado de Bienestar.

A pesar de estos notables beneficios, un incremento de la conflictividad social, ahora en demanda de más fondos, y un importante volumen de fraude aconsejaron un replanteamiento de dicha política asistencial. Así, en enero de 1.984, se diseña una nueva estrategia que contempla tres niveles de actuación: el Subsidio de Desempleo Agrario, el Plan de Empleo Rural y los Programas de Formación Rural. De los tres, el primero de ellos es el que más nos interesa. Introduce dos modificaciones fundamentales con respecto al empleo comunitario: se dirige a los afiliados del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social que cumplan ciertos requisitos. Ello supone la eliminación de la discrecionalidad, poniéndose de manifiesto su carácter reglado, por una parte <sup>45</sup>. Por

---

Comunitario sobre el total de la renta familiar.

<sup>45</sup> Los requisitos que se requieren son:

- a) Ser trabajador agrícola eventual, categoría que se adquiere por la afiliación al R.E.A. de la S.S..
- b) Estar al corriente de pago de las cotizaciones mensuales.
- c) Residir en Andalucía o Extremadura.

otra, se convierte en un derecho individual, no familiar, lo que significa la posibilidad de acumular en una sola familia más de un subsidio. Ello comporta el incremento espectacular del número de subsidiados y <sup>46</sup> la diversificación social de quienes lo cobran.

"El mecanismo perverso empieza a mostrar su proceso: primero se aleja a los jornaleros del trabajo de la tierra y se les fuerza a reorientar sus movilizaciones contra la Administración, que garantiza su subsistencia, y, después, se fracciona el colectivo en tantas unidades como personas lo componen y se les convierten en sujetos individuales de un derecho "(...) "Además se diluye el colectivo jornalero en un magma social en el que se encuentran revueltos trabajadores agrarios (...), jóvenes, desempleados de otros sectores" <sup>47</sup>.

Es perverso porque es asumido por todos los sectores implicados pese al volumen de fraude que el sistema genera <sup>48</sup>.

Es perverso porque el sistema ha provocado un claro y progresivo beneficio político, en la medida en que el sistema ampliaba el número de subsidiados, al partido que lo ha puesto en funcionamiento y lo mantiene. El denominado voto cautivo <sup>49</sup>.

---

d) Haber realizado un mínimo de 60 jornales como asalariado agrario o como trabajador en las obras del PER en el período de los doce meses anteriores al reconocimiento del derecho a las prestaciones.

e) Carecer de otras rentas de cualquier naturaleza que supongan unos ingresos superiores al Salario Mínimo Interprofesional.

<sup>46</sup> Se pasó de casi 110.000 en Enero de 1.984 a casi 400.000 en Diciembre de 1.990.

<sup>47</sup> PALENZUELA, P. (1.992):. Opus cit. p. 221.

<sup>48</sup> Así se reconoce en una modificación del Subsidio de Desempleo Agrario producida por Real Decreto 1.387/90 de 8 de noviembre. Modificación pactada con sindicatos y organizaciones empresariales, y en el que, además de modificaciones más o menos importantes como la modulación de la cuantía de la prestación en función de la edad y las cargas familiares, el establecimiento de un límite en la acumulación de recursos procedentes del Subsidio en una familia y la creación de los Consejos Comarcales del INEM, no se incluye ninguna medida para eliminar el fraude.

<sup>49</sup> La hegemonía del PSOE a nivel de Comunidades Autónomas, y en el peor momento político desde que llegó al poder, se mantiene casi exclusivamente en estas dos regiones.

Es perverso porque el empresario agrario, quedándose al margen de la lucha jornalero-administración, sigue teniendo en sus manos no sólo el acceso al trabajo sino también al subsidio. Es "una nueva forma de control basado en un sistema sancionador que regula no sólo la posibilidad de acceso al trabajo de la familia obrera sino también el derecho al subsidio" <sup>50</sup>.

Es perverso porque el Subsidio de Desempleo permite el mantenimiento de una población, de forma eventual y temporera y bajo el prisma de la movilidad y el nomadismo, para el abastecimiento de fuerza de trabajo a lo que se ha denominado "complejo agricultura/construcción/hostelería" <sup>51</sup>. Desde esta perspectiva el dinero dedicado al Subsidio de Desempleo Agrario no sólo sería un coste social achacable a la actividad agraria sino también a otras actividades económicas como la construcción y la hostelería.

Como ya apuntamos, lo que se vende como reforma agraria no es más que el último eslabón de ese proceso de desmovilización y vaciamiento ideológico, mítico, simbólico que representaba la reforma agraria para el agricultor andaluz. "La Reforma Agraria ha sido históricamente, una cuestión crucial, emblemática, tanto por tocar el que ha sido hasta hace pocas décadas el casi único medio de producción existente en muchos lugares, como por su significación simbólica: transformar la propiedad de las tierras supone, en el imaginario colectivo de los andaluces, transformar radicalmente la sociedad; significa, fuera ello o no cierto, cambiar el mundo" <sup>52</sup>.

Terminamos con unas palabras que creemos especialmente significativas de lo que estamos manteniendo pronunciadas por un no menos señalado personaje, a la sazón portavoz del PSOE en Andalucía en 1.984, durante la sesión en la que se debatía el

---

<sup>50</sup> GAVIRA, L. (1.992): Opus cit. p. 92.

<sup>51</sup> SÁNCHEZ LÓPEZ, A. (1.980): "La eventualidad, rasgo básico del trabajo en una economía subordinada: el caso del campo andaluz". Sociología del Trabajo. Núm. 3-4. pp. 97-198.

<sup>52</sup> MORENO NAVARRO, I. (1.992): "Desarrollo del capitalismo agrario y mercado de trabajo en Andalucía". Revista de Estudios Regionales. Núm. 31. p. 25.

proyecto de Ley de Reforma Agraria para Andalucía "No hay que crear mitos, desmitifiquemos las palabras, busquemos los contenidos, busquemos las alternativas que están tras ellos" <sup>53</sup>. No creemos que sea necesario clarificar que se quiere, entre otras cuestiones, "desmitificala". Probablemente tenía muy presente que "un compromiso puede perfectamente neutralizarse por vía semántica: rematándose el vaciamiento, iniciado durante el franquismo, de la voz de reforma agraria" <sup>54</sup>.

Se explica, en este contexto, que en estudios realizados en la segunda mitad de la década de los 80, sobre población jornalera en Andalucía Occidental se concluya afirmando que "la actitud jornalera actual es el producto de un proceso de desarraigo y de desvinculación de la tierra, al término del cual el jornalero se enfrenta a una situación contradictoria y rodeado de incertidumbre. Pues, habiendo perdido su tradicional vínculo con la agricultura, tampoco dispone de alternativa alguna a donde dirigirse, contradicción insuperable, por el momento, que se expresa en una radical crisis de identidad" <sup>55</sup>.

### 2.3. Análisis de la Ley.

En este apartado nuestro propósito es poner de relieve los aspectos más significativos que establece la Ley de Reforma Agraria andaluza junto con las propuestas alternativas que los demás partidos presentaron para con posterioridad exponer, nuestro desconocimiento jurídico no aconseja otra cosa, las posturas que sobre las posibilidades

---

<sup>53</sup> Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía. P. 1.942.

<sup>54</sup> CLAVERO, B. (1.984).: Autonomía Regional y Reforma Agraria. Jerez. Fundación Universitaria de Jerez. p. 129.

<sup>55</sup> GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, J.J. (1.990).: "El desempleo rural en Andalucía y Extremadura". Agricultura y Sociedad. Núm. 54. p. 256. Los estudios a los que se hacía referencia con anterioridad son dos. La encuesta realizada por el Instituto ALEF. S.A. con 900 entrevistas distribuidas de forma aleatoria por las comarcas de la Vega de Sevilla, Antequera, Sur de Sevilla y Marco de Jerez. Imagen y actitudes de los trabajadores del campo ante la Reforma Agraria. Y el estudio realizado por González Rodríguez, J.J. (1.987).: La identidad jornalera. Estudio de las estrategias reivindicativas y de las perspectivas de trabajo asociado en el ámbito de la Reforma Agraria. Tanto el primero como el segundo obran en poder del I.A.R.A..

que nuestro ordenamiento jurídico presenta para la realización de la Reforma Agraria en los términos aquí definidos.

### 2.3.1. Contenido y proyectos alternativas.

Que lo que plantea la Ley de 3 de julio de 1.984 no era poner en marcha una reforma agraria y que lo que se pretendía era un simple proyecto de modernización productivista queda puesto de manifiesto en la exposición de motivos de la Ley. "Hoy una reforma agraria para Andalucía no puede plantearse como un fin en sí mismo, sino como un instrumento de cambio económico y social. A este respecto cabe decir que el desarrollo capitalista de la agricultura ha llevado a que la tierra no sea ya el único factor básico de la actividad agraria". El mismo planteamiento repite el Consejero de Agricultura durante su defensa en el Parlamento de Andalucía. A pesar de que "la política franquista refleja que la estructura de la propiedad no fue modificada en lo sustancial (...) y en concreto en Andalucía sigue persistiendo una fuerte concentración de la propiedad de la tierra" (...), "sin embargo, ello no significa que la cuestión agraria pueda plantearse hoy en los mismos términos que hace cincuenta años" <sup>56</sup>.

Los principios inspiradores de la Ley siguen siendo expresados en la exposición de motivos. "Lograr el cumplimiento de la función social de la propiedad de la tierra, impulsar el establecimiento y desarrollo de explotaciones agrarias rentables social y económicamente y contribuir a solucionar graves problemas sociales que aquejan al campo de Andalucía".

Con este planteamiento y estos principios, que suponen asumir que no hay que "hacer un mito de la expropiación y del reparto; sino que el objetivo último es el aprovechamiento mejor de los recursos" <sup>57</sup>; o cuando se declara por parte del presidente del I.A.R.A. (Instituto Andaluz de Reforma Agraria) que "expropiar es muy duro. La

---

<sup>56</sup> Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía. p. 1.907.

<sup>57</sup> Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía. p. 1.915.

fracción de propietarios a los que se va a expropiar automáticamente va a ser pequeña (...). Digamos que la expropiación tendría un carácter un poco ejemplar. Se hará con unas cuantas fincas, no va a ser masivo, porque ahora la situación tampoco es como hace cuarenta años. La tierra ya no está tan abandonada" <sup>58</sup>, parecía más que evidente que Andalucía no iba a ser "capaz de aprobar de una vez por todas, una de sus "asignaturas pendientes": la Reforma Agraria" <sup>59</sup>.

La Ley consta de un Título Preliminar sobre normas generales de los principios que inspiran la reforma agraria <sup>60</sup>. Un Título I en el que expresan las normas orgánicas <sup>61</sup>. Un Título II de las actuaciones de la Administración Autónoma andaluza para la reforma agraria, dividido en nueve capítulos <sup>62</sup>. La Ley se cierra con un Título III sobre el asentamiento en las tierras públicas, estructurado en dos capítulos <sup>63</sup> y dos Disposiciones, una adicional y otra final. El marco en el que se diseña la evaluación de la eficiencia de las explotaciones afectadas por la Reforma Agraria se estableció por el Decreto 276/84 de 30 de octubre, siendo después modificado por el Decreto 402/86 de 30 de diciembre.

---

<sup>58</sup> Declaraciones realizadas al Diario El País el 31 de octubre de 1.984. Citado por SÁENZ LORITE, M. y FERRER RODRÍGUEZ, A. (1.987): Opus cit. p. 342.

<sup>59</sup> Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía. p. 1.916.

<sup>60</sup> Comprende del artículo 1 al 4 inclusive.

<sup>61</sup> Artículos 5 al 14 inclusive.

<sup>62</sup> El primero sobre clases y ámbitos de actuación (Art. 15-19). El segundo sobre la expropiación del uso y del dominio por incumplimiento de la función social de la propiedad de la tierra (Art. 20). El ámbito espacial de actuación se regula en el tercero (Art. 21-29). El desarrollo del impuesto sobre tierras infrautilizadas se fija en el capítulo cuarto (Art. 30-41). El quinto establece la transformación de grandes zonas de interés general de la Comunidad Autónoma (Art. 42-46). Sobre la concentración de las explotaciones y de las permutas forzosas se normativiza en el sexto (Art. 47-51). El artículo 52, que ocupa el capítulo séptimo, legisla sobre la expropiación por causa de interés social. La asignación de tierras públicas y la adquisición de tierras por compraventa, son los aspectos que tratan los dos últimos capítulos el octavo (Art. 53-54) y el noveno (Art. 55).

<sup>63</sup> El primero sobre las formas de asentamiento y el segundo sobre los beneficiarios de éstos. (Art. 56-59) y (60-65) respectivamente.

Nos proponemos destacar sólo los aspectos más significativos que la Ley y los Decretos desarrollan, una relación más prolija podría ser tediosa a la vez que, probablemente, innecesaria.

Lo primero que es conveniente reseñar es la creación del I.A.R.A. (Instituto Andaluz de Reforma Agraria) como organismo oficialmente autónomo de la Junta de Andalucía, la creación de las Juntas Provinciales de Reforma Agraria como organismo asesor del I.A.R.A. y por último, se crea también el Catálogo de Fincas Rústicas Mejorables.

En segundo lugar, conviene poner de manifiesto los aspectos técnicos y operativos de la Ley. Sin lugar a dudas el aspecto más complejo de llevar a cabo <sup>64</sup>. Todo el proceso se inicia con la declaración de una comarca como de reforma agraria. Dos aspectos empiezan a merecer comentario. Primero, por qué la comarca como ámbito de aplicación espacial y qué comarcalización utilizar. Segundo, qué criterios sirven para elegir una u otra comarca para actuar sobre ella. Empecemos por lo que entendemos un acierto. La elección como unidad básica de actuación de la comarca "supone un avance sobre la legislación anterior el plantear una escala intermedia entre el municipio y la provincia" <sup>65</sup>. Seguido de una contradicción. No parece coherente la creación de Juntas Provinciales en vez de Juntas Comarcales <sup>66</sup>. La elección de la comarcalización realizada por la Junta se justifica en base al futuro, iba a ser la que se iba a utilizar en adelante en las intervenciones de la Administración Autónoma, y por tener una mayor significación socioeconómica. Aspectos que no han debido tener muchos peso en la elección de la comarca del Condado puesto que se han utilizado los límites comarcales establecidos por el MAPA en vez de los fijados en el proyecto de comarcalización de la Junta. Con

---

<sup>64</sup> Remitimos a un esquema bastante clasificador realizado por SÁNCHEZ, A. (1.992).: "El proceso de aplicación de la Ley de Reforma Agraria Andaluza". En: AMARO, C. y OTROS.: Gran propiedad y política agraria en la Península Ibérica. A propósito de la Ley de Reforma Agraria Andaluza. Granada. Univ. de Granada. PP. 131-168. No en vano fue el Jefe de Estudios del I.A.R.A..

<sup>65</sup> CANO GARCÍA, G. (1.984).: "Comercialización y Reforma Agraria en Andalucía". Revista de Estudios Andaluces. Núm. 3. p. 104.

<sup>66</sup> Algunas razones para desechar la elección de las Juntas Provinciales se pueden encontrar en el artículo citado anteriormente.

respecto al segundo de los interrogantes, parecería obvio que debían ser criterios "técnicos" y "sociales" los que determinarían la elección. El hecho de que las primeras actuaciones se repartan por toda Andalucía, procurando que cada provincia tenga su comarca de reforma agraria, hacen sospechar otras motivaciones de carácter político-electoralista. ¿Quizás la búsqueda de una cierta equidad territorial?. No creemos.

Retomemos nuestra exposición, una vez declaradas las actuaciones se debe establecer una relación de explotaciones y de su eficacia según unos criterios o índices que son, básicamente, una media de producción por Ha. de los últimos cinco años y el nivel de empleo por Ha. Los dos índices más importantes a nivel comarcal se denominan óptimo y medio y sirven de punto de referencia para fijar las sanciones, si hubiera el caso

<sup>67</sup>.

De los mecanismos de sanción, una vez descartada casi la expropiación, el que más polémica ha despertado ha sido el impuesto sobre tierras infrutilizadas. Fue sometido a la valoración del Tribunal Constitucional, por su supuesta y no declarada anticonstitucionalidad <sup>68</sup>. Se presentó como una de las grandes novedades de la Ley sin que su implantación tuviera "un ánimo fundamentalmente recaudador, sino especialmente estimulante del agricultor" <sup>69</sup>. Lo segundo queda aún por comprobar, lo primero no es defendible como lo demuestra el siguiente texto: "se establecerá un recargo del 25 %

---

<sup>67</sup> Las explotaciones que obtengan un índice superior al 80 % del óptimo quedan exentas de cualquier tipo de actuación. Aquellas que obtengan unos índices entre el valor medio y el 80 % del óptimo deben pagar un impuesto por infrutilización de la tierra, que se incrementa de forma progresiva en relación inversa a su nivel de eficacia. Las que cuenten con un grado de eficiencia situado entre el valor medio y el 50 % de éste, deben realizar forzosamente un plan de mejora, mientras que las que se encuentren por debajo del 50 % del valor medio se les expropia el uso de la tierra.

<sup>68</sup> Sentencia 37/87 de 26 de marzo del Tribunal Constitucional. Se analiza este problema en el tercer punto de este apartado.

<sup>69</sup> Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía. p. 1.911.

sobre la cuota que por contribución territorial satisfagan las fincas rústicas que, siendo su aptitud de un cultivo remunerador, se encuentran total o parcialmente incultas" <sup>70</sup>.

Otro aspecto que nos parece digno de reseñar es el del los nuevos asentamientos y más en concreto, el modelo de éstos. Se pretende, creemos que de forma acertada, conjugar el carácter asociativo, el cual se prima frente al individual, con el profesional en la medida que se favorece a aquéllos que conocen las tierras que tienen que labrar, bien por estar trabajando ya en ellas, bien por residir en la zona o próximo a ella. Evidentemente, con el planteamiento y principios que inspiraron la Ley, las tierras se ceden sólo en uso y no en propiedad <sup>71</sup>.

**"Eso se llama, en política, coherencia; es decir cumplir lo que se promete"** <sup>72</sup>.

¿Qué alternativas se presentaron por los distintos grupos políticos?. Las alternativas, o propuestas que se formularon fueron realmente dos. De un lado, la presentada por Alianza Popular bajo el título Modernización e Industrialización Agraria para Andalucía y la del Partido Comunista Andaluz y su Reforma Agraria Integral. Partido Centrista y Andalucista no pasaron de las críticas, en algunos casos contundentes, al proyecto del Gobierno Autónomo.

Por lo que se refiere al Grupo Centrista, su portavoz, José Manuel Muñiz Jiménez, se limitó a señalar que la Ley era "inoportuna", fruto de un "proyecto personal" y basada en un "mal diagnóstico" que nos situaba en "tiempos pretéritos" <sup>73</sup>. Mucho más

---

<sup>70</sup> Diario de Sesiones de 30 de septiembre de 1.916. Apéndice 6, p. 4. Santiago Alba, Ministro de Hacienda en 1.916, contempla esta medida dentro de su "Programa Orgánico de Política Económica de Reconstrucción Nacional". Citado por: SÁENZ LORITE, M. y FERRER RODRÍGUEZ, A. 1.987).: Opus cit. p. 344.

<sup>71</sup> Piénsese que la expropiación del uso o dominio se realizará a través de arrendamiento o convenio forestal forzoso con el I.A.R.A..

<sup>72</sup> Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía. p. 1.938.

<sup>73</sup> Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía. pp. 1.923-1.925.

contundente en sus críticas y planteamientos se mostró el Partido Andalucista por boca de su portavoz Luis Uruñuela Fernández. En primer lugar, piden la devolución del proyecto por varias razones: "No es una Reforma Agraria"; "es un texto superfluo e innecesario por cuanto que su contenido coincide plenamente con dos leyes que están en rigor" <sup>74</sup> y "es imposible en tanto que no se subsane un problema de fondo y es el de la falta de competencias suficientes" <sup>75</sup>. Después realiza una declaración de principios que supera en radicalidad a los del PCA. Una reforma agraria, para ellos, debe tener como objetivos políticos: "la quiebra de la dependencia de la economía andaluza" a la vez que "un objetivo necesario tiene que ser la redistribución de la propiedad" <sup>76</sup>.

Por su parte el proyecto alternativo que presentó Alianza Popular "legitimó" el carácter renovador del proyecto socialista en la medida en que no propusieron modificación alguna de la situación vigente en ese momento. En este sentido sólo citar que los principios inspiradores quedan recogidos en la Exposición de Motivos: "los principios inspiradores del presente texto alternativo, Ley de Reforma, Modernización e Industrialización Agraria para Andalucía son: el cumplimiento de la función social de la propiedad de la tierra, el establecimiento y desarrollo de explotaciones agrarias viables y la creación de las condiciones estructurales que permitan la mejora sensible de la renta y de las condiciones de trabajo de los agricultores". Para eso, "los instrumentos utilizados se asimilan a los existentes en la Comunidad Económica Europea". Lógicamente ello suponía la eliminación del impuesto sobre tierras infrautilizadas considerado como "inconstitucional, discriminador, de difícil objetivación y contraproducente" y, como no, cualquier asomo de expropiación. Se establece "la adquisición y redistribución de la tierra, "en base a que existen en el mercado las suficientes tierras en venta como para no hacer necesario el ejercicio de la facultad expropiatoria". Pero no sólo se "legitima" el proyecto socialista por este inexistente planteamiento de reforma agraria, sino porque durante el debate su posicionamiento fue puramente jurídico, planteamiento que a la larga

---

<sup>74</sup> Se refiere a la Ley franquista de Reforma y Desarrollo Agrario y a la centrista de Fincas Manifiestamente Mejorables.

<sup>75</sup> Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía. pp. 1.916-1.917.

<sup>76</sup> Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía. p. 1.917.

desembocará en la presentación de un recurso de inconstitucionalidad que más tarde perderían. La intervención de su portavoz José Ramón del Río y García de Sola no es más que un repaso de los posibles motivos de inconstitucionalidad que la Ley ofrece. Objeciones que van desde la función social de la propiedad y su delimitación hasta el impuesto sobre tierras infrautilizadas pasando por la vulneración del principio de igualdad y terminando con la potestad en materia de expropiación. En resumen, para ellos el proyecto que se presentaba era "discriminatorio, regresivo, injusto y mal concebido técnicamente" <sup>77</sup>.

La réplica del P.C.A. se vertebró a través de tres líneas de actuación. En primer lugar, pidiendo la devolución del proyecto al Gobierno. En segundo lugar, presentando un texto alternativo y en tercer lugar, a través de enmiendas parciales. Para nuestro fin, analizaremos las dos primeras.

La primera de ellas fue defendida por Felipe Alcaraz Masat el 3 de abril. Su intervención se centró, básicamente, en la crítica al proyecto porque no suponía "una reforma agraria sino la aplicación de una reconversión productivista en sintonía con una especial entrada en el Mercado Común" <sup>78</sup>. "La Ley que presenta el PSOE no nos sirve porque se autoimpone unos límites con respecto a temas fundamentales" <sup>79</sup>. Se refiere a la propiedad. "La Ley que Ud. nos presenta no va a expropiar ni una maceta" y prosigue "no sólo hay que expropiar por razones de castigo (...) también hay que expropiar por razones de utilidad social" <sup>80</sup>. Las alusiones a la Reforma Agraria Integral son vagas <sup>81</sup>.

---

<sup>77</sup> Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía. p. 1.930.

<sup>78</sup> Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía. p. 1.933.

<sup>79</sup> Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía. p. 1.936.

<sup>80</sup> Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía. p. 1.935.

<sup>81</sup> "Hay que proceder a una reforma agraria integral. Esto es hay que sumar al cambio de las estructuras de la propiedad de la tierra un conjunto de acciones, de medidas sociales, económicas, legales y de todo tipo, a fin de conseguir una estructura más acorde con las necesidades de la inmensa mayoría de los andaluces". p. 1.936.

La segunda línea de actuación es defendida, un día más tarde, por Julio Anguita González, a través de un texto alternativo que pretende demostrar que es posible avanzar más incluso "desde la articulación de los propios límites que el Consejo de Gobierno se autoimpone" <sup>82</sup>.

En la exposición de motivos se fijan los principios que inspiran el texto alternativo y que se convierten en las diferencias esenciales que separan ambos proyectos (el del Gobierno y el del PCA).

En primer lugar, como diferencia más importante, nos encontramos con la afirmación de que "ninguna propiedad puede limitar las opciones de desarrollo económico" <sup>83</sup>. Este principio hay que incardinarlo con la defensa del principio de utilidad pública y no el de la función social, "concepto a manejar sin miedo y sin ambages" <sup>84</sup>. Ello supone una voluntad política de expropiación. Ligada a ella se plantea una segunda diferencia. Mientras el artículo 65 de la Ley prevé la posibilidad de que las tierras puedan ser reprivatizadas <sup>85</sup>, el texto alternativo plantea "la no reprivatización de las tierras ya públicas" <sup>86</sup>. Otra diferencia básica queda recogida en el Tercer Principio del texto presentado por el líder comunista: "la necesaria participación de todos los sectores implicados en la ejecución y control de la Reforma Agraria". Ello conduce a la propuesta de Junta Comarcales de Reforma Agraria, en los que juega un papel fundamental los Ayuntamientos, (Art. 13) y a una mayor explicitación de los representantes del Consejo del I.A.R.A. La última diferencia es el establecimiento de un

---

<sup>82</sup> Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía. p. 2.005.

<sup>83</sup> Exposición de Motivos del proyecto alternativo a la Ley de Reforma Agraria por parte del PCA.

<sup>84</sup> Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía. p. 2.006.

<sup>85</sup> "Cuando se trate de adjudicaciones en propiedad, habrán de respetarse los derechos reales de adquisición preferente en favor de los titulares que reunían la condición de explotador personal y directo". Art. 65.2 de la Ley de Reforma Agraria.

<sup>86</sup> Exposición de Motivos del Texto Alternativo del PCA.

Plan General de Reforma Agraria de Andalucía en el que se fijan las líneas generales de la política reformista <sup>87</sup>.

En definitiva, un texto que entendemos más congruente que ninguno de los presentados si lo que se debatía era una Ley de Reforma Agraria.

### 2.3.2. El problema jurídico.

Con respecto a este tema queremos abordar sucintamente, la prudencia por nuestro desconocimiento jurídico lo aconseja, dos aspectos que entendemos especialmente interesantes. En primer lugar el marco jurídico en el que se inserta la Ley y la posibilidad que éste ofrece para haber realizado otra actuación diferente, en segundo, la utilización de los canales jurídicos como instrumento de bloqueo de la Ley.

La aprobación de la Constitución abrió las puertas a la posibilidad de desarrollar una reforma agraria ya que en ella "se habla de instrumentos que realmente pueden permitir el planteamiento de una reforma agraria. En concreto el principio de la función social de la propiedad y además el Título VIII abre la posibilidad de que un gobierno regional plantee una ley regional de reforma agraria" <sup>88</sup>. Ello permitía que el Estatuto de Autonomía, como ya vimos, expresara explícitamente (art. 12.3.11) que la reforma agraria era un objetivo de la Comunidad Autónoma.

"En la propia Constitución y en el Estatuto el legislador podía encontrar puntos de apoyo en los cuales legitimar, en abstracto, una actuación, en el ámbito de la agricultura, en la dirección de la reforma agraria" <sup>89</sup>. La polémica se suscita si se

---

<sup>87</sup> Ver art. 6 del Texto Alternativo del PCA a la Ley de Reforma Agraria. Art. 6.

<sup>88</sup> SUMPISI VIÑAS, J.M. (1.992).: "El contexto político-económico de la Reforma Agraria Andaluza". En: AMARO, C. y OTROS (1.992).: Gran Propiedad y Política Agraria en la Península Ibérica. A propósito de la Ley de Reforma Agraria Andaluza. Granada. Univ. de Granada. p. 179.

<sup>89</sup> PÉREZ ROYO, J. (1.988).: "Crónica Jurídica de la Reforma Agraria Andaluza". Cuadernos y Debates. Núm. 10. p. 122.

profundiza sobre en qué tipo de reforma agraria se está pensando. Dicho de otro modo: ¿el marco jurídico permite el "trasiego coactivo de propiedad territorial?" requisito esencial para una reforma agraria.

Que la Ley aprobada (nos referimos a la mal llamada de Reforma Agraria) ni lo permitía y, fundamentalmente, no se lo proponía es más que evidente. La prueba está en que el texto que se propone y se aprueba no es más que una transmutación matizada, cuando no copia descarada, de la legislación ya existente. Con el agravante de que parte de la legislación que le sirve de basamento es franquista. "Sustancialmente nos encontramos ante una reiteración de derecho ya vigente con carácter general, de leyes de ámbito estatal como la de Reforma y Desarrollo Agrario de 1.973 o la Fincas Manifiestamente Mejorables en 1.979 y, esto es lo esencial, se copia por cuanto que otra cosa no puede hacerse, o no se quiere hacer desde que se ha renunciado a las posibilidades de conseguirse un cambio previo de dicha misma legislación general" <sup>90</sup>. En los mismos términos se expresa Pérez Royo. "El proyecto de Ley de Reforma Agraria era, pues, básicamente una "lectura" autonómica desde Andalucía de la legislación estatal relevante en esta materia con pocas novedades de tipo sustantivo" <sup>91</sup>. La transcripción literal de las leyes citadas fue puesta de manifiesto por Sáenz Lorite, M. y Ferrer Rodríguez, A. (1.987) <sup>92</sup>. Es por ello que, además de no proponérselo "no parece ciertamente factible desde los supuestos de la legislación franquista y de la transición que se ha tomado como base de partida del proyecto andaluz de reforma agraria. Su filosofía de fondo era precisamente la contraria: no la subordinación, sino la de primacía del derecho de la propiedad" <sup>93</sup>.

---

<sup>90</sup> CLAVERO, B. (1.984).; Opus cit. pp. 119-120.

<sup>91</sup> PÉREZ ROYO, J. (1.988).; Opus cit. p. 125.

<sup>92</sup> SÁENZ LORITE, M. y FERRER RODRÍGUEZ, A. (1.987).; Opus cit. p. 34. Se puede comprobar al comparar el Capítulo II de la Ley de Reforma Agraria (Art. 20) y la Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables. Arts. 2.1; 6.1; 7.1; 9.1; el Capítulo III de la L.R.A. (Arts. 21; 22; 23; 24; 25) y la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario (Título V, Arts. 140.1; 142; 143.2; 144); el Capítulo V de la L.R.A. (Art. 42) y la L.R. y D.A. Título III (art. 92) y Capítulo VI de la L.R.A. (Art. 47) y L.R. y D.A. Título VI (Art. 171).

<sup>93</sup> CLAVERO, B. (1.984).; Opus cit. p. 123.

¿Dentro del marco constitucional y estatutario se podría haber justificado una reforma agraria que significara "trasiego coactivo" de la propiedad?

En este aspecto, los textos consultados ofrecen importantes discrepancias. Nos encontramos planteamientos que defienden su imposibilidad. Evidentemente, para Sumpsi "la reforma agraria era la única posible legalmente ya que una reforma agraria de corte clásico que supusiera la expropiación masiva y generalizada (...) traspasaría los límites de la Constitución" <sup>94</sup>. Ruiz Rico entiende que este objetivo estaría fuera de las competencias que tiene el Estatuto de Autonomía pero no de la Constitución, en clara sintonía con el planteamiento de Clavero: "las movilizaciones social-reivindicativas de algún sector del campesinado andaluz aspira a objetivos fuera del alcance del techo competencial estatutario" <sup>95</sup>. Ello porque "el proceso habría de ser el contrario del que actualmente se sigue: no plantearse una reforma agraria conforme a las presentes competencias de la autonomía andaluza, sino determinar antes el alcance que hoy habría de tener y plantear sólo posteriormente la cuestión de las competencias" <sup>96</sup>.

Un paso más hacia delante suponen los planteamientos de Sáenz Lorite y Ferrer Rodríguez. "Existe en el ordenamiento jurídico vigente el marco, sino adecuado sí suficiente, para proceder a una reformulación en términos modernos de lo que hoy puede ser una reforma agraria para Andalucía" <sup>97</sup>, o de Pérez Royo: "de lo que no cabe duda es de que una política de reforma agraria no sólo es admisible constitucionalmente, sino que es posiblemente la más coherente con los conceptos constitucionales" <sup>98</sup>.

---

<sup>94</sup> SUMPSSI VIÑAS, J.M. (1.988): Opus cit. p. 33.

<sup>95</sup> RUIZ RICO, G. (1.984): "La función social de la propiedad en los anteproyectos y proyecto de reforma agraria para Andalucía de 1.983". Nación Andaluza. Núm. 2-3. p. 174.

<sup>96</sup> CLAVERO, B. (1.984b): "Reforma Agraria: competencias e incompetencias". Nación Andaluza. Núm. 2-3. p. 162.

<sup>97</sup> SÁENZ LORITE, M. y FERRER RODRÍGUEZ, A. (1.987): Opus cit. p. 337.

<sup>98</sup> PÉREZ ROYO, J. (1.988): Opus cit. p. 123.

El problema desde el punto de vista jurídico encuentra su nudo gordiano en la limitación del derecho de propiedad a través de la función social que ésta debe cumplir. "No es fácil captar hoy la noción de propiedad en el ordenamiento jurídico. La Constitución ayuda muy poco, ya que no define, sencillamente,

La última cuestión que vamos a abordar es la referida a la utilización de los canales jurídicos como instrumento para paralizar la Ley.

Que la vía judicial fue un instrumento de paralización lo pone de manifiesto el hecho de que, una vez resuelto el recurso de la posible inconstitucionalidad de la Ley, a través de la Sentencia del Tribunal Constitucional 37/1.987 de 26 de marzo, interpuesto por senadores de Alianza Popular y ganado el presentado por la Federación de Agricultores y Ganaderos de Andalucía contra el Reglamento de la Ley de Reforma Agraria establecido en el Decreto 276/1.984, no han dejado de interponerse recursos contra cualquiera de las actuaciones que se ponen en marcha. Recursos contra los Decretos de Declaración de una comarca como de reforma agraria, contra los Decretos de actuación comarcal, contra las resoluciones del I.A.R.A. de clasificación de suelos y tablas de equivalencia o contra las listas de declarantes en las comarcas de reforma agraria.

---

qué sea la propiedad privada. La referencia al Código Civil resulta obligada". Bien es cierto que la propiedad privada debe ser entendida como "una relación social. La propiedad privada agraria es una forma de relación social de los hombres con la tierra. La propiedad privada es un institución social, y no una relación natural del hombre con las cosas". NAVARRO FERNÁNDEZ, J.A. (1.988).: Propiedad privada y Constitución. La Reforma Agraria. Granada. Ed. TAT. p. 117 y 115 respectivamente.

A pesar de las dificultades para su definición "el contenido esencial parece comprender dos elementos inescindibles: la rentabilidad económica que trae su origen en la explotación de los bienes, alcanzada de tal modo que haga accesible a todos el disfrute de los bienes económicos; aprovechamiento del titular que permita la difusión de los bienes y sus utilidades: rentabilidad económica y rendimiento social; fin individual y utilidad social; es decir aprovechamiento económico ejercido con eficacia social difusiva" BARNES VÁZQUEZ, J. (1.991).: La propiedad constitucional. El estatuto jurídico del suelo agrario. Madrid. Editorial Cívitas. S.A. p. 603. Esta función social como limitativo y reflejo de una tendencia socializadora del Derecho, para algunos, es contestada por parte de autores que argumentan que su introducción dentro de los textos legislativos conlleva "una revitalización de los propios dogmas del capitalismo puesto que ha producido un efecto beneficioso para el mantenimiento del "status quo" de la propiedad, la cual ahora se verá rodeada de una mayor legitimidad o conformidad popular. (Si el titular de una explotación agraria de grandes dimensiones, por ejemplo, cumple la "Función Social" se pensaría que las clases populares, las más deprimidas, se están beneficiando también de manera próxima o remota" RUIZ RICO, J.M. (1.984).: "Aspectos generales de la función social de la propiedad". Nación Andaluza. Num. 2-3. p. 148. Ello es así porque " el ordenamiento jurídico no persigue otra cosa que limitar los efectos nocivos de la situación de monopolio de clase que el mismo sanciona al recordar la propiedad privada de la tierra. Por ello se puede comprender que los propietarios que no cultivan sean tratados con desfavor, y aún a los que cultivan se les guíe en su comportamiento". NAVARRO FERNANDEZ, J.A. (1.988).: Opus cit. p. 204.

En definitiva y siguiendo a Pérez Royo, el volumen de recursos <sup>99</sup>, que no el fundamento jurídico en los que se apoyan, unido al hecho de que éstos se instrumentan a través de la Ley 62/1.978 de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales y que conlleva para los recurrentes la obtención, casi automática, de la suspensión del acto impugnado, son los argumentos para paralizar el desarrollo de esta Ley de Reforma Agraria <sup>100</sup>.

#### 2.4. Valoración final.

Que esta Ley iba a provocar escasas repercusiones sobre la actividad económica andaluza y ninguna sobre los trabajadores del campo, ya se apuntó por diversos autores incluso cuando ésta se estaba gestando. "Tampoco se vislumbra que la reforma agraria vaya a convertirse en el instrumento central de una política económica regional. Los objetivos expuestos en el Proyecto nos parecen que propician, sin más, una estricta política sectorial agrícola, en base a una modernización que tendría en el productivismo su panacea" <sup>101</sup>. Es una Ley que, en una búsqueda de concomitancias con las actuaciones de los liberales decimonónicos, trata de "calmar los ánimos del campesinado, desviando su atención del problema principal, la estructura de la propiedad y actuando como colchón de la tensión social" (...). "Si la Reforma Agraria Liberal se hizo al margen de las aspiraciones de los trabajadores del campo y respondiendo a los intereses políticos y económicos de las clases dominantes, no podemos decir menos del anteproyecto presentado por el Gobierno Autónomo del P.S.O.E." <sup>102</sup>.

---

<sup>99</sup> En 1.988 se contabilizaron más de 6.000.

<sup>100</sup> PÉREZ ROYO, J. (1.988).; Opus cit. pp. 133-155.

<sup>101</sup> BERNAL, A. (1.984).: "De nuevo la Reforma Agraria en Andalucía". Nación Andaluza. Núm. 2-3. p. 10.

<sup>102</sup> GÓMEZ OLIVER, M. y GONZÁLEZ DE MOLINA NAVARRO, M. (1.984).: "De Jovellanos a Manaute: algunas concomitancias en torno al problema de la tierra". Nación Andaluza. Núm. 2-3. p. 73.

Los efectos positivos de la Ley han sido puestos de manifiesto por sus ejecutores e ideológicos. Sumpsi afirma que "para el objetivo principal consistente en aumentar la eficiencia social de las grandes explotaciones, la Ley se muestra claramente eficaz". En cuanto al segundo objetivo, "la redistribución de la tierra, su impacto es mucho menor". Pero además la Ley ha tenido efectos indirectos tanto positivos como negativos <sup>103</sup>. "No se ha logrado el 100 % de los objetivos que se pretendían pero tampoco cabe despreciar el impulso movilizador de la Reforma Agraria. El desarrollo agrario andaluz del período 1.984-86 no se explica si no tenemos en cuenta el impacto de la Ley de Reforma Agraria de Andalucía" <sup>104</sup>. En similares términos se pronuncia Antonio Sánchez <sup>105</sup>. La Ley "ha facilitado e impulsado la modificación profunda de las estructuras productivas agrarias andaluzas" <sup>106</sup>.

Optimismo que además de no modificar la estructura de la propiedad (objetivo que nunca se persiguió), de favorecer la desmovilización campesina y el vaciamiento simbólico, ideológico y reivindicativo que la Reforma Agraria suponía para el campesinado (objetivo no confeso), tampoco es compartido por todo el mundo. La conclusión final es que, una vez más, estamos ante un intento fallido de Reforma Agraria ya que desde 1.989 dejó prácticamente de aplicarse" <sup>107</sup>.

---

<sup>103</sup> Por lo que se refiere a los negativos se señala la utilización de la partición de las fincas con objeto de que la dimensión de las explotaciones caiga por debajo de los límites de aplicación de la L.R.A.. Como positivos se destaca el aumento de la transparencia, reconversión de las estructuras productivas, la renovación de los agentes económicos y el relanzamiento de la inversión. SUMPSI VIÑAS, J.M. (1.988).; Opus cit. pp 44-48.

<sup>104</sup> SUMPSI VIÑAS, J.M. (1.992).; Opus cit. p. 184.

<sup>105</sup> Como ya dijimos hoy ex-jefe del Servicio de Estudios del I.A.R.A.

<sup>106</sup> SÁNCHEZ, A. (1.992).: Opus cit. p. 167. Detalla posteriormente que la Ley ha contribuido a una elevación de las productividades; una modificación de las alternativas productivas sobre todo en las zonas de regadío; una mayor competitividad comercial de los productos agrarios andaluces; rejuvenecimiento del empresariado; etc,...

<sup>107</sup> AMADOR, F.; CEÑA, F.; RAMOS, E.; SUMPSI, J.M. (1.992).: "La evaluación del proyecto de reforma agraria de Andalucía". Revista de Estudios Agro-Sociales. Núm. 162. p. 128. Para el caso analizado en el artículo, la Reforma Agraria cumplía los niveles mínimos de rentabilidad financiera, económica y social exigible a cualquier otro proyecto de desarrollo agrícola.

Las causas que pueden explicar estas dificultades en su desarrollo son de diversa índole. Frente a motivaciones de carácter jurídico: "el principal problema con que se encuentra actualmente la aplicación de la Ley, es que las posibilidades de recurso son muy amplias y pueden alargar considerablemente el período de ejecución de la Reforma Agraria" <sup>108</sup>. Opinión que no es compartida por Barceló: "Es la sociedad y no los procedimientos jurídicos los que determinan el éxito o el fracaso de las reformas agrarias" <sup>109</sup>. En efecto, a nuestro entender, junto a la falta de voluntad política, la desarticulada presión social se encuentra en el origen de este fracaso. Pero además existe otra tercera razón también básica. "La evolución del marco económico y de política agraria que cambiaron radicalmente a raíz de nuestra incorporación a la C.E.E y la consiguiente aplicación de la P.A.C.. En el nuevo contexto no era fácil sostener políticamente la necesidad de incrementar la productividad de las grandes explotaciones" <sup>110</sup>. En efecto, era y es, ya que oficialmente al menos no se ha producido su sepelio, una iniciativa que va a contracorriente, primero, de una línea de pensamiento, cada vez con más apoyos y al que nosotros nos sumamos, en la que productividad y su incremento constante se enfrentan radicalmente a medio ambiente y su degradación progresiva <sup>111</sup>; segundo, porque incremento de productividad suponía, cuando accedemos a Europa en un contexto de recortes de producción y de crisis financiera, una contradicción no fácil de defender ni en términos políticos globales ni sociales. Recuérdese que la Comisión ponía de manifiesto como la política de precios incrementaba las diferencias sociales en favor de los empresarios más poderosos; tercero, porque con la Reforma de la P.A.C., la extensificación, el respeto al medio ambiente y la diversificación de las actividades productivas, son los símbolos emblemáticos para aquellas áreas que no pueden competir,

---

<sup>108</sup> SUMPSI VIÑAS, J.M. (1.988).; Opus cit. p. 43.

<sup>109</sup> BARCELÓ VILÁ, L.V. (1.988).: "Eficiencia y equidad de la Reforma Agraria de Andalucía". Cuadernos y Debates. Núm. 10. p. 102.

<sup>110</sup> AMADOR, F. y OTROS. (1.992).: Opus cit. p. 128.

<sup>111</sup> En el momento en el que escribimos estas páginas, diciembre de 1.995, se ha producido el reconocimiento explícito y manifiesto por parte de la comunidad científica internacional de la intervención humana en el proceso de recalentamiento de la atmósfera y, con anterioridad, de la reducción de la capa de ozono y de las consecuencias que ello puede y está generando en el planeta, por poner sólo un ejemplo que está de candente actualidad.

en términos de productividad. No parece defendible una apuesta por el incremento de la productividad como solución mágica y única a todas las situaciones, sobre todo, en el marco de las zonas más deprimidas de la nuestra Comunidad.

A lo que sí contribuyó, desde el punto de vista académico, el tema de la contraposición entre eficacia y equidad; rentabilidad social, rentabilidad privada, fue al desarrollo de un debate en el que réplica y contraréplica se cruzaban en los diversos números de la Revista de Estudios Agro-Sociales, fundamentalmente. El duelo académico fue protagonizado por Romero, Sumpsi y Millán frente a Barceló y López Blanco. Los textos que hemos consultado, y que con seguridad no serán todos, se relacionan a continuación de forma cronológica <sup>112</sup>.

A pesar de que existen bastantes matices en la discusión, muchos de ellos se nos escapan dentro de la más pura teoría económica, tales como el análisis del riesgo dentro de la racionalidad económica, la necesidad o no del recurso a juicios de valor para defender la reforma agraria, o si la utilización de la lógica Paretiana tienen sentido para evaluar, desde el punto de vista de la economía del bienestar, la bondad de la Ley de Reforma Agraria de Andalucía, a nuestro entender, el meollo de la discusión se centra en la existencia o no de motivos para la intervención del Estado en materia de reforma agraria. Barceló y López Blanco basan sus análisis en el concepto de eficiencia privada. Según este planteamiento, el empresario agrícola aparece como una unidad de decisión

---

<sup>112</sup> BARCELÓ VILÁ, L.V. (1.985).; "El papel de la política agraria en la actual crisis mundial". Agricultura y Sociedad. Núm. 35. pp. 9-47.

LÓPEZ BLANCO, M. (1.987).: "Eficacia económica y reforma agraria en Andalucía". Revista de Estudios Agro-Sociales. Núm. 139. pp. 209-243.

ROMERO LÓPEZ, C. (1.988).: "La Reforma Agraria en Andalucía y la eficiencia económica: algunas reflexiones". Revista de Estudios Agro-Sociales. Núm. 141. pp. 225-231.

BARCELÓ VILÁ, L.V. (1.988).; "Sobre la eficiencia de la Reforma Agraria en Andalucía. Una réplica". Revista de Estudios Agro-Sociales. Núm. 144. pp. 255-262.

SUMPSI VIÑAS, J.M. (1.988).: "La Reforma Agraria en Andalucía". Cuaderno y Debates. Núm. 10. pp. 15-54.

BARCELÓ VILÁ, L.V. (1.988).: "Eficiencia y equidad de la Reforma Agraria de Andalucía". Cuadernos y Debates. Núm. 10. pp. 81-110.

GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, J.M. (1.989).: "Una nota sobre la eficiencia de la Reforma Agraria Andaluza: ¿dónde está la discrepancia?". Agricultura y Sociedad. Núm. 50. pp. 189-195.

ROMERO LÓPEZ, C. (1.990).: "Nuevas y viejas reflexiones sobre la Reforma Agraria Andaluza". Agricultura y Sociedad. Núm. 56. pp. 277-290.

privadamente eficiente, tomando como dato su aversión al riesgo. Con ello no cabría justificar la intervención del Estado sobre la base de un comportamiento ineficiente de la empresa. Para Millán, Romero y Sumpsi, la utilización de este concepto de eficiencia privada o asignativa tal y como lo utilizan Barceló y López Blanco es un concepto "vacío de contenido económico" pudiendo llevar, la utilización mecanicista de dicho concepto, a la justificación de situaciones socialmente peligrosas. Ellos propugnan la utilización del concepto de eficiencia social. Bajo este planteamiento los agricultores andaluces no asignan ineficientemente los factores productivos, sino que por diversas razones (la aversión al riesgo es uno de ellas) eligen orientaciones productivas poco generadoras de riqueza económica (beneficio) y social (empleo). Ello justificaría la necesidad de la intervención de los poderes públicos para "equilibrar" eficiencia económica y social.

#### 2.5. A modo de recapitulación.

Cuando en un trabajo sobre desarrollo rural se aborda el tema de la reforma agraria se hace planteando la necesidad de rescatar una de las señas de identidad que han marcado la histórica lucha campesina. Histórica, además, porque en la actualidad son pocos los sectores sociales, por no decir ninguno, que la reivindican.

Si reivindicamos la necesidad de la reforma agraria desde una perspectiva económico-social es porque entendemos que existen condiciones objetivas para su puesta en marcha. En efecto, siguen existiendo altos niveles de paro y profundos desequilibrios sociales (conviene no olvidar que la estructura de la propiedad no ha sufrido modificaciones significativas con posterioridad a la revolución burguesa y que la crisis económica de la década de los setenta incrementa las desigualdades sociales existentes) lo que nos permite replantear la cuestión de si la nueva propiedad directamente explotada cumple o no la función social que se le atribuye a la vez que el respeto a la naturaleza que se le debe exigir. Dicho de otro modo, al plantear la necesidad de la reforma agraria asumimos la necesidad de establecer una ligazón entre reforma agraria y desarrollo rural que permita atacar a fondo el problema de los desequilibrios agrícolas, del desequilibrio de las estructuras, del desequilibrio entre comarcas, de los desequilibrios sociales, en

definitiva, expresados no sólo en términos de clase sino también de formas de vida en las que una nueva relación entre hombre y naturaleza parece imprescindible.

Frente a la necesidad también somos conscientes de las dificultades para su materialización. Impedimentos que, a nuestro entender y dejando a un lado la cuestión jurídica de si nuestro marco constitucional y autonómico permitiría su desarrollo, nosotros estimamos que sí, parten tanto del desinterés por plantearla desde el poder político como de la ausencia de movilización social para reivindicarla. Ello es así porque desde el Estado a través, fundamentalmente, de su intervención sobre el mercado de trabajo (Plan de Empleo Rural primero y Subsidio de Desempleo después) y de la Ley de Reforma Agraria andaluza, como postrero paso, se ha propiciado un proceso de desmovilización campesina a la vez que de vaciamiento ideológico de una de las señas de identidad que caracterizaban la lucha jornalera: el acceso a la tierra a través de la reforma agraria.

Tanto el poder político como los sindicatos se encuentra maniatados por el marco de relaciones político-sociales en el que se produce la transición española y que se materializó a través de un pacto que evitase los conflictos sociales y políticos con las fuerzas del régimen anterior. Ello conduce a convertir en excepcional cualquier medida que atente contra dos de los principios originarios del nuevo estado democrático social y de derecho que se intenta instaurar: la propiedad privada de los medios de producción y de libre empresa, de un lado, y, de otro, la preocupación por implantar un modelo de colaboración, que no de enfrentamiento, interclasista materializado en los Pactos de la Moncloa. En este contexto se puede entender tanto la evolución reivindicativa de los sindicatos (sólo el SOC mantiene una posición beligerante), que olvidan el acceso a la propiedad de la tierra para centrarse en la obtención de volúmenes cada vez mayores de dinero para el desempleo, como la nunca asumida necesidad de la reforma agraria por parte del partido socialista. Es por ello por lo que la aparición de la ley así denominada hay que entenderla más como un proyecto personal de Rafael Escuredo que como una iniciativa querida y asumida por el PSOE.

Para entender la inexistencia de la presión campesina en favor de la reforma agraria es necesario acudir al proceso de desmovilización campesina que, si bien tiene su

origen en décadas pasadas, adquiere su desarrollo y plasmación actual en la política asistencialista estructurada por el Estado a través del empleo comunitario y el subsidio de desempleo y cuya última pieza, desde otra perspectiva, es la propia Ley de Reforma Agraria andaluza. En efecto, esta ley supone un intento de vaciarla del contenido reivindicativo y simbólico que para el jornalero andaluz ésta tiene, presentando bajo esta etiqueta casi mágica una serie de transformaciones técnicas de la agricultura que para nada pueden ser calificadas como de reforma agraria.

El empleo comunitario instaurado en 1.971 como medida asistencial de carácter discrecional, de eficacia intermitente y basado en la ejecución de un trabajo, se va transformando con el transcurrir del tiempo en un sistema de prestaciones regularizadas y generalizadas para el conjunto de las familias jornaleras que hacen de ellas un recurso monetario imprescindible para su economía doméstica. Además de la creciente dependencia se consiguen varios objetivos más: alejar a los jornaleros de la cultura del trabajo en la tierra convirtiéndolos en subsidiados en demanda de la "limosna" del empleo comunitario; sustituir el objetivo básico de la movilización campesina, el acceso a la tierra por el dinero del PER, sin olvidar que se produce una mutación en el adversario contra el que se lucha: si históricamente el enfretamiento se producía entre jornalero y terrateniente ahora se establece entre jornalero y administración. La penúltima vuelta de tuerca en el maquiavélico proceso de desmovilización campesina se produce con las modificaciones introducidas en 1.984 en el empleo comunitario al convertir un derecho familiar en personal e individual provocándose no sólo una amplia heterogeneidad entre sus perceptores sino también, y como consecuencia, una progresiva fragmentación en los movimientos reivindicativos.

A nuestro entender, nos encontramos ante un mecanismo absolutamente perverso porque es asumido por todos los sectores implicados pese al volumen de fraude que genera; es perverso porque el sistema ha provocado un claro y progresivo beneficio político para el partido que lo ha puesto en funcionamiento y lo mantiene a través del denominado voto cautivo; es perverso porque el empresario agrario, quedándose al margen de la lucha jornalero-administración, sigue teniendo en sus manos, no sólo el acceso al trabajo, sino también al subsidio; es perverso porque el subsidio permite el

mantenimiento de una población, de forma eventual y temporera y bajo el prisma de la movilidad y el nomadismo, para el abastecimiento de fuerza de trabajo a lo que se ha denominado "complejo agricultura/construcción/hostelería. desde esta perspectiva el dinero dedicado al subsidio no sólo sería un coste social achacable a la actividad agraria, sino también a otras actividades económicas como la construcción y la hostelería.

En este contexto lo que se vende como reforma agraria no es mas que el último eslabón de ese proceso de desmovilización y vaciamiento ideológico, mítico, simbólico que representaba la reforma agraria para el agricultor andaluz. No conviene olvidar que ésta ha sido históricamente una cuestión crucial, emblemática, tanto por tocar el que ha sido hasta hace pocas décadas el casi único medio de producción existente en muchos lugares como por su significación simbólica: transformar la propiedad de la tierra supone, en el imaginario colectivo de los andaluces, transformar radicalmente la sociedad; significa, fuera o no cierto, cambiar el mundo.

Así las cosas, ninguna sorpresa produce comprobar que lo que finalmente se aprueba por el Parlamento andaluz sólo tiene de reforma agraria el nombre. Así es, tanto en la exposición de motivos como en los principios de la, mal llamada, Ley de Reforma Agraria andaluza se declara que no hay que hacer un mito de la expropiación y del reparto y que el objetivo último que se pretende conseguir es el mejor aprovechamiento de los recursos a través de una serie de reformas técnicas. Parecía mas que evidente, ya por aquellas fechas, que Andalucía no iba a ser capaz de aprobar, de una vez por todas, una de sus "asignaturas pendientes": la reforma agraria. Como diría Pezzi Cereto eso se llama, en política, coherencia: es decir, cumplir lo que se promete.

El discurrir de los años permite valorar, con cierta perspectiva temporal, las repercusiones de la Ley. Éstas han sido escasas sobre la actividad económica andaluza si exceptuamos, aceptando como buenos alguno de los presupuestos defendidos por sus ideólogos, el aumento de la eficiencia social en algunas de las grandes explotaciones y prácticamente nulas sobre los trabajadores del campo desde una perspectiva socioeconómica, aunque importantísimas si tenemos en cuenta el proceso de

desmovilización y vaciamiento simbólico en el que se encuentra la inexistente lucha campesina en favor de la reforma agraria.

Las razones que, a nuestro entender, pueden explicar el fracaso, socioeconómico que no ideológico-simbólico, de la ley son de diversa índole. Frente a motivaciones de carácter jurídico, la falta de voluntad política y la desarticulada presión social se encuentran en el origen del mismo. Pero además existe otra tercera razón: la evolución del marco económico y de política agraria a raíz de nuestra incorporación a la C.E.E. y la consiguiente aplicación de la P.A.C. En efecto, era y es, ya que oficialmente no se ha producido su sepelio, una iniciativa que va a contracorriente, primero, de una línea de pensamiento (con cada vez más apoyos y a la que nosotros nos sumamos) en la que el incremento constante de la productividad se enfrenta radicalmente a la degradación medioambiental; segundo, de la política que se estaba diseñando en Europa en materia agraria basada en recortes constantes a la producción como consecuencia del gravísimo problema de los excedentes y del financiero a él anexo; tercero, de la política de extensificación, respeto al medio ambiente y de diversificación productiva que pone en marcha la política agraria comunitaria, especialmente a partir de su reforma de 1.992, especialmente para aquellas áreas que no pueden competir en términos de incremento constante de la productividad. En este contexto, no parece defendible una apuesta por el incremento de ésta como solución mágica y única a todas las situaciones, sobre todo, en el marco de las zonas deprimidas de nuestra Comunidad, tal y como se plantea en la Ley.

## I.2. MARCO TEÓRICO.

### ÍNDICE.

- 1.- Del crecimiento agrícola al desarrollo rural. ¿Muerte o reorientación del mundo rural?.
  - 1.1.- No solo un cambio de concepto.
  - 1.2.- Un cambio en los planteamientos teóricos y de actuación política.
  - 1.3.- La crisis rural. ¿Ocaso o nuevo despertar?.
  - 1.4.- A modo de recapitulación.
  
- 2.- El medio ambiente como motor de desarrollo. El desarrollo sostenible.
  - 2.1.- Definición de medio ambiente y desarrollo sostenible.
  - 2.2.- Dos visiones de una misma realidad: del mecanismo al organicismo.
  - 2.3.- La política comunitaria en materia de medio ambiente.
  - 2.4.- Agricultura y medio ambiente. La agricultura ecológica.
  - 2.5.- A modo de recapitulación.
  
- 3.- Una propuesta que auna voluntades: el desarrollo rural de base local.
  - 3.1.- Definición.
  - 3.2.- Características y plasmaciones.
  - 3.3.- Valoración crítica.
  - 3.4.- Apuntes para una propuesta.
  - 3.5.- A modo de recapitulación.

## 1.- Del crecimiento agrícola al desarrollo rural. ¿Muerte o reorientación del mundo rural?.

En los últimos años se ha producido un cambio sustancial a la hora de abordar los problemas que se plantean en el mundo rural. Se está pasando de unos planteamientos basados en el crecimiento agrícola a otros establecidos sobre la base del desarrollo rural. Variación que no es simplemente una cuestión terminológica, ni siquiera conceptual, sino que supone un cambio en los planteamientos y políticas llevadas a cabo, tanto por organismos privados como públicos, en el ámbito rural. En este contexto se enmarca el cambio de rumbo que la Junta de Andalucía está llevando a cabo (caso que analizaremos con especial interés) al pasar de unos presupuestos agraristas y productivistas, ejemplificados en la Ley de Reforma Agraria, a otros más ruralistas, expresados en el Plan de Desarrollo Rural Andaluz.

Estas mutaciones hay que contextualizarlas en el marco de una profunda crisis del mundo rural, al que algunos dan por difunto, o en proceso de revitalización, según la mayoría de los autores, pero, eso si, sobre la base de un replanteamiento de sus antiguas funciones y de la asunción de otras nuevas.

### 1.1.- No sólo un cambio de concepto.

Uno de los primeros cambios que se aprecian es la sustitución del término crecimiento por el de desarrollo, a pesar de que con demasiada frecuencia "suele llamarse "desarrollo" de una sociedad determinada a lo que a menudo es sólo un fortalecimiento de sus medios técnicos y humanos a fin de obtener un mayor volumen de producción o nuevos productos mejor aceptados en el mercado" <sup>1</sup>. A pesar de ello existe cierto consenso en asumir que mientras que el crecimiento económico "significa un incremento físico en tamaño como resultado de una acumulación o asimilación de materiales, el desarrollo económico implica la realización de las potencialidades, la evolución hacia un

---

<sup>1</sup> CASABIANCA, F. de. (1.987).: "Desarrollo rural y control de medio ambiente en el Mediterráneo". Agricultura y Sociedad. Núm. 45. p. 23.

estadio más completo, mejor o diferente" <sup>2</sup>. Ello significa que frente al carácter eminentemente cuantitativo que implica el concepto crecimiento, el desarrollo incorpora atributos tales como la durabilidad, autonomía, o la equidad. En efecto, "el desarrollo económico es un concepto mucho más amplio que el de crecimiento económico" <sup>3</sup>. Parece y es, por tanto, un contrasentido hablar de crecimiento sustentable que, como veremos, es el término que se utiliza en el Tratado de la Unión Europea. Cada día está siendo más evidente, y social y científicamente más aceptado, que "el crecimiento de la economía no puede ser sostenido durante largos períodos de tiempo" ni desde una perspectiva social ni ecológica <sup>4</sup>.

Esta superación del crecimiento y su sustitución por el desarrollo, más en los planteamientos teóricos que en las realizaciones o políticas practicadas, tuvo que esperar a la crisis de los años setenta, momento en el que se produjo "un vuelco significativo de la teoría económica hacia los problemas de largo plazo. La principal aportación a la teoría del subdesarrollo vino de la mano de la corriente estructuralista que planteaba ya abiertamente la diferencia entre crecimiento y desarrollo" <sup>5</sup>. Los problemas de la desigualdad, social y territorialmente, se constituyen en el centro del análisis de esta corriente y el desarrollo supone la superación de los mismos.

---

<sup>2</sup> DALY, H.E. y GAYO, D. (1.995).: "Significado, conceptualización y procedimientos operativos del desarrollo sostenible: posibilidades de aplicación a la agricultura". En: CADENAS MARÍN, A. (Coord). (1.995).: Agricultura y desarrollo sostenible. Madrid. Secretaría General Técnica del MAPA. p. 21.

<sup>3</sup> PEARCE, D.; MARKANDYA, A. y BARBIER, E.B. (1.993).: "El significado del desarrollo sostenible". Alfoz. Núm. 96. p. 36.

<sup>4</sup> DALY, H.E. (1.993).: "Por unos principios operativos del desarrollo sostenible". Alfoz. Núm. 96. p. 27. Algunos autores plantean que desarrollo no tiene por qué suponer ausencia de crecimiento. Tal es el caso del modelo de desarrollo que plantea Curbelo en el que "una mayor redistribución del ingreso no sólo no reduciría las tasas de crecimiento regional sino que éstas mejorarían sensiblemente. El crecimiento regional y la redistribución del ingreso se verían favorablemente afectados por una política de desarrollo que discriminaría en favor de la producción de bienes salario". CURBELO RANERO, J.L. (1.986).: "M.E.D.E.A. (Modelo Endógeno de Desarrollo Económico para Andalucía)". Revista de Estudios Andaluces. Núm. 7. p. 14.

<sup>5</sup> ORDUNA DIEZ, P. (1.992).: "La política de desarrollo en los países de bajos ingresos: una reconsideración de la estrategia de desarrollo de exportación de productos primarios". Información Comercial Española. Núm. 708-709. p. 178.

Junto a este primer gran impulso a favor del desarrollo, la Ecología y algunas ciencias afines, plantean la introducción de la naturaleza, en cuanto su valoración y su preservación, como elemento esencial del desarrollo <sup>6</sup>, incluso llegando a plantear la necesidad de un nuevo "sistema conceptual parcialmente diferente del convencional (...). Algunos de los conceptos y modos de pensar de la Economía clásica pueden ser peligrosos para la sociedad" <sup>7</sup>.

Asumiendo ese doble componente social y ambiental, entendemos que el desarrollo "es un estado potencial de estar y el proceso para conseguirlo. El logro de una situación de desarrollo permitiría a los individuos libertad para hacer su propia historia y geografía. El proceso de desarrollo consiste en la puesta en marcha de los medios a través de los cuales pueden conseguirse tales condiciones de existencia humana. Ello implica, necesariamente, la existencia de un conjunto de relaciones hombre-naturaleza que sean productivas y que estén libres de crisis y explotación, al tiempo que un conjunto de relaciones entre los hombres donde se eliminen la agresión y la autoexplotación de unos seres sobre otros" (...) "El desarrollo es un proceso esencialmente histórico y geográfico, no sólo por sus propias características y variables sino también porque es un producto de la labor humana consciente, operando en conjuntos específicos de condiciones sociales y materiales" <sup>8</sup>. En este sentido, humanizador y globalizador, se enmarcan planteamientos como los del "Desarrollo como Liberación" <sup>9</sup>. Esta reflexión, realizada en el contexto del catolicismo francés mas heterodoxo en clara sintonía con la Teología de la Liberación, cargada de contenido moral y ético es reclamada por Martínez de Pisón

---

<sup>6</sup> Lo que se va a denominar desarrollo sostenible que más tarde analizaremos.

<sup>7</sup> SODERBAUM, P. (1.986).: "Economía y Ecología: discusión sobre conceptos de desarrollo". Revista de Estudios Agro-Sociales. Núm. 137. p. 66.

<sup>8</sup> LEE, R. (1.986).: "Desarrollo". En: JOHNSTON, R.J. y TAYLOR, D. (Eds). (1.986).: A world in crisis?. The geography of world problems. Oxford. Ed. Basil Blacwell. pp. 103-4. Traducido por Compán Vázquez, D.. En la misma obra y por el mismo autor se puede encontrar un análisis del Desarrollo Desigual. pp. 504-6. Mecnografiado.

<sup>9</sup> BUCHANAN, K. (1.974).: "Reflection on a "Dirty World"". Dissent. Núm. 31. pp. 25-31. Traducido por Compán Vázquez, D. El desarrollo como liberación contempla el subdesarrollo y la pobreza como consecuencia de la opresión y el dominio causado y perpetrado por los hombres y pueden ser eliminados por éstos. "El proceso de desarrollo es esencialmente un proceso de liberación".

para la Geografía y sus actuaciones. "La Geografía se ocupa del transfondo territorial del medio; es competente para analizarlo, para ponderarlo, para canalizar actuaciones, para seleccionar las adecuadas; es decir para conocer, valorar y actuar. Para todo ello hacen falta técnicas adecuadas, pero también cultura ambiental y reflexión moral" <sup>10</sup>.

En esta dinámica de cambio que estamos analizando, no menos significativo es la sustitución de lo agrario por lo rural. En efecto, la superación de lo agrario en el contexto del desarrollo implica la superación de enfoques sectoriales y parciales a favor de concepciones más globales e integradoras de la realidad rural. Supone la plasmación y el reconocimiento de que en el medio rural se desarrollan, y por tanto deben ser contempladas, otras actividades, al margen unas veces y en paralelo otras, del sector agrario. "El enfoque clásico basado en políticas agrarias sectoriales ha sido sustituido por un modelo diversificado" <sup>11</sup>. En efecto, los problemas con los que se enfrenta el mundo rural "parecen indicar que las políticas agrarias no son suficientes para abordar problemas tan complejos" <sup>12</sup>. Ahora bien, afirmando que lo rural supone una superación, un ir más allá, de lo agrícola, con la misma firmeza mantenemos que en ningún caso implica olvidarlo. Dicho de otro modo, el mundo rural, en la mayoría de sus casos, no puede desarrollarse sin la agricultura. Esta diversidad de actividades que se reclama para el mundo rural también se defiende en el marco de la propia explotación. "Debemos pasar de una explotación agrícola a una explotación rural en tanto explotación en la que se realice todas las actividades posibles" <sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> MARTÍNEZ DE PISÓN, E. (1.991).: "Ética, defensa del medio ambiente y geografía". Sistema. Núm. 104-5. p. 8. Sigue afirmando a continuación: "El análisis territorial (...) debe permitir que este saber sea a su vez instrumento de racionalización reflexiva del paisaje, pero, igualmente, puede dar lugar a que sea instrumento de dominio; está claro que es aquí donde es indispensable el pensamiento ético".

<sup>11</sup> PRECEDO LEDO, A. (1.993).: "El nuevo desarrollo para las áreas rurales". El Campo. Núm. 127. p. 10.

<sup>12</sup> CEÑA DELGADO, F. (1.992).: "Transformaciones del mundo rural y políticas agrarias". Revista de Estudios Agro-Sociales. Núm. 162. p. 30.

<sup>13</sup> MALASSÍS, L. (1.993).: "Desarrollo global y desarrollo agroalimentario". Conferencia pronunciada el 5 de Octubre de 1.993 en el marco del Seminario sobre Desarrollo Rural celebrado en Granada por la Univ. Euroárabe durante los días 5 al 7 de octubre de 1.993.

Muchos más problemas se plantean cuando se quiere definir lo rural, máxime cuando "los campos de estudio de la Geografía agrícola, agraria y rural están cada vez más interconectados entre sí y sus fronteras cada vez resultan más borrosas" <sup>14</sup>. A lo que habría que añadir que la confusión que este término provoca está íntimamente ligada a que algunas de las características que tradicionalmente definían el medio rural y que lo singularizaban, nos referimos evidentemente a las agrarias y sobre todo a la agrícola, han dejado de ser las únicas y en ocasiones las más importantes del mundo rural. Todo ello explica que se pueda afirmar que "cualquier definición utilizada es arbitraria y que el término rural puede ser considerado como un concepto caótico" <sup>15</sup>; "complejo y huidizo" <sup>16</sup>; o, como mantiene García Ramón, que se utilice el concepto rural en la medida en que engloba a los otros dos <sup>17</sup>.

Lo rural se ha venido definiendo a partir de tres enfoques, según plantea García Bartolomé. Desde una perspectiva dicotómica en la que se define lo rural, tautológicamente, como "lo no urbano". Interpretación dual que lleva implícita una concepción sobre la evolución de la sociedad desde un sistema social tradicional a otro moderno. Ello supone la existencia de un mundo rural con características propias y singulares con respecto a la ciudad. Un segundo enfoque plantea la relación rural-urbano en términos de "continuum" <sup>18</sup>. La transición de una comunidad rural a una urbana sólo se realiza gradualmente, de tal forma que entre urbano y rural no hay una división absoluta ni bipolarizada. Ahora bien, la multiplicidad y complejidad de los procesos que se están produciendo en el mundo rural "invalidan la utilización de los modelos

---

<sup>14</sup> GARCÍA RAMÓN, M.D. (1.992).: "Desarrollo y tendencias actuales en el desarrollo de la Geografía Rural (1.980-1.990), una perspectiva internacional y una agenda para el futuro". Agricultura y Sociedad. Núm. 62. p. 168.

<sup>15</sup> CEÑA DELGADO, F. (1.992).: Opus cit. p. 16.

<sup>16</sup> TIÓ SARALEGUI, C. (1.993).: "Panorama de la iniciativa estatal para el desarrollo del mundo rural". En: RAMOS REAL, E. y CALDENTEY DEL POZO, P. (Coords). (1.993).: El desarrollo rural andaluz a las puertas del siglo XXI. Sevilla. Dirección General de Investigación, Tecnología y Formación Agroalimentaria y Pesquera. p. 184.

<sup>17</sup> GARCÍA RAMÓN, M.D. (1.992).: Opus cit. p. 168.

<sup>18</sup> Dicha teoría fue enunciada en los años 20 por los autores P.A. SOROKIN Y C.C. ZIMMERMAN.

dicotómicos y limitan la operatividad de modelos continuistas" <sup>19</sup>. Un enfoque mucho más pragmático y alejado de planteamientos que supongan la introducción de variables sociológicas para explicar el mundo rural, lo encontramos en las definiciones dadas por organismos internacionales como la C.E.E. o la O.C.D.E. (Enfoque político-administrativo). Definiciones que en algunos casos no pueden ser ni aplicables ni generalizables a todos los países, ni si quiera a todas las regiones. El ejemplo más significativo nos lo ofrece la enunciación realizada por la Comisión de la C.E.E. en 1.988 en su conocido informe "El Futuro del Mundo Rural." Éste abarcaría "aquellas zonas y regiones donde se llevan a cabo actividades diversas e incluiría los espacios naturales y cultivados, los pueblos, villas, ciudades pequeñas y centros regionales, así como las zonas rurales "industrializadas"" <sup>20</sup>. Es evidente que esta laxa definición de la Comisión, pensando en el caso español, "sirve de poco para identificar sus caracteres y comportamiento" <sup>21</sup>.

Si diversos son los enfoques no menos lo son los criterios que se han venido utilizando para su delimitación. Entre otros, se ha hecho hincapié en el volumen de la población, en el tipo de actividad desarrollada o en aspectos de carácter cultural. En definitiva, se ha oscilado desde planteamientos puramente cuantitativos a otros estrictamente cualitativos en unos casos, y a un intento de imbricación en otros.

Desde un punto de vista cuantitativo, uno de los que más se ha utilizado ha sido el del volumen de población existente. Fórmula ésta que ofrece, fundamentalmente, una tremenda operatividad no exenta de ciertos problemas sobre todo a la hora de establecer los distintos umbrales a lo que habría que añadir la dificultad que supone la aplicabilidad de los umbrales que se fijasen a los diferentes espacios y tiempos. Este recurso a la estadística demográfica se ha defendido por organismos como el I.N.E. o, recientemente,

---

<sup>19</sup> GARCÍA BARTOLOMÉ, J.M. (1.991).: "Sobre el concepto de ruralidad: crisis y renacimiento rural". Política y Sociedad. Núm. 8. p. 89.

<sup>20</sup> COMISIÓN C.E.E. (1.988).: El futuro del mundo rural. COM(88) 501 final de 29 de julio de 1.988. (Se ha publicado en el suplemento 4/88 del Boletín de las Comunidades Europeas. p. 15.

<sup>21</sup> MOLINERO HERNANDO, F. y ALARIO TRIGUEROS, M. (1.994).: "La dimensión geográfica del desarrollo rural: una perspectiva histórica". Revista de Estudios Agro-Sociales. Núm. 169. p. 56.

por autores como García Bartolomé. Para él se puede establecer como población rural a aquella que vive en núcleos menores de 2.000 habitantes, a la que habría que añadir la de los semirurales que serían aquéllos cuya población oscilaría entre 2 y 10.000 <sup>22</sup>. Pero más significativo que la propuesta de estos límites, a nuestro entender asumibles, es la de utilizar como unidad de análisis, y por tanto de medida, no el municipio sino el núcleo o entidad de población <sup>23</sup>.

Por lo que respecta a los criterios cualitativos la diversidad es la nota predominante. Clout los utiliza en su definición de Geografía Rural: "el estudio del reciente uso social y económico de la tierra y de los cambios espaciales que han tenido lugar en áreas de menor densidad de población, las cuales, en virtud de sus componentes visuales, se reconocen como campo" <sup>24</sup>. Hoy en día, habida cuenta de la progresiva invasión del campo por la ciudad, parece obligado replantearse esta definición. Por otra parte, los planteamientos de carácter cultural o antropológico suelen asimilar lo rural al "pueblo"; llegándolo a definir como "una de las principales formas en que cristaliza la configuración del territorio español. El pueblo, categoría a la vez clara y compleja, cubre, por lo menos hasta mediados de este siglo, un amplio espectro de localidades españolas (...). En un sentido puramente socio-cultural, tienden todavía a ser percibidos como pueblos todos los asentamientos compactos que enlazan con la tradición agraria de España" <sup>25</sup>. Llegados a este punto, es fácil de entender que, en regiones como Andalucía, el concepto de pueblo se enlace, casi de corrido, con el de agrocuidad en la

---

<sup>22</sup> Incluso para el caso de Andalucía habría que incrementar a 20.000 el límite que diferencia lo rural de lo urbano.

<sup>23</sup> GARCÍA BARTOLOMÉ, J.M. (1.993).: "El final del campesinado". El Boletín. Núm. 5. pp. 31-7.

<sup>24</sup> CLOUT, H.D. (1.976).: Geografía Rural. Barcelona. Oikos-Tau. p. 307.

<sup>25</sup> LÓPEZ-CASERO, F. (1.992).: "La redefinición del pueblo. Factores culturales y estructurales del desarrollo local". Ponencia presentada al IV Congreso Español de Sociología. Septiembre de 1.992. Mecanografiado.

medida en que éste recoge la vertiente agraria del pueblo y le añade el componente urbano que conlleva <sup>26</sup>.

Frente a estas propuestas, que potencian la primacía de alguno de los criterios reseñados, cada vez tienen más predicamento planteamientos globalizadores e integradores que intentan aglutinar el mayor número posible de ellos. Dos ejemplos son significativos de lo que acabamos de decir. Para Kayser el espacio rural se concibe "como un conjunto territorial cuyas decisiones se les escapan y en el que existe un modo particular de utilización del espacio y de vida social, caracterizado, en primer lugar, por una densidad relativamente débil de habitantes y de construcciones, lo que determina un predominio de los paisajes vegetales; en segundo lugar, por el uso económico del suelo de predominio agro-silvo-pastoril; en tercer lugar, por un modo de vida de sus habitantes marcado por su pertenencia a colectividades de tamaño limitado, en las que existe un estrecho conocimiento personal y fuertes lazos sociales y por su relación particular con el espacio, que favorece un entendimiento directo y vivencial del medio ecológico; y, finalmente, por una identidad y una representación específicas, muy relacionadas con la cultura campesinas" <sup>27</sup>. Siguiendo esta misma línea Molinero reconoce como espacio rural a un "área de baja densidad de población, de infraestructuras y de flujos económicos, con marcado carácter de dependencia frente a otros espacios decisivos, con núcleos de poblamiento pequeños (inferiores a los 10.000 habitantes , aunque en la España del Sur habría que aumentar este umbral hasta los 20.000 habitantes en ocasiones), con un peso destacado, aunque decreciente, de la población agraria y que continúa teniendo la imagen de un área de escasez de servicios y poco atractiva" <sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> "El moderno término de agrociedad, que se ha acuñado para designar a estos asentamientos compactos en torno a un núcleo, expresa con exactitud su doble carácter, pues son abrumadoramente rurales en cuanto a su base económica y , no obstante, urbanos por su tamaño, aspecto y orientación. (...) Componente urbano, ethos urbano, que expresa el dominio cultural de las agrociedades sobre las zonas rurales circundantes" BLOCK, A. Y DRIESSEN, H. (1.992).: "Las agrociedades mediterráneas como forma de dominación cultural: los casos de Sicilia y Andalucía". En: LÓPEZ-CASERO, F. (Compl). (1.989).: La agrociedad mediterránea. Madrid. Secretaría General Técnica del M.A.P.A. pp. 88 y 106-7.

<sup>27</sup> KAYSER, B. (1.990).: La renaissance rurale. París. Armand Colin. p. 13.

<sup>28</sup> MOLINERO HERNANDO, F. y ALARIO TRIGUEROS, M. (1.994).: Opus cit. p. 73.

A pesar de las dificultades que hemos expuesto en la concreción de lo rural, entendemos que es este último enfoque el más apropiado a la hora de aproximarse a la definición y, más aún, a la aprehensión de lo rural. De lo que no nos cabe duda es de "la existencia de lo rural, de la sociedad rural, del medio rural o como se quiera denominar, como segmento social diferente al urbano o a otros segmentos sociales" <sup>29</sup>.

Si hemos encontrado dificultades a la hora de definir los conceptos de desarrollo y de rural, las mismas encontramos cuando se habla del desarrollo rural. Éste se acuña en la década de los setenta para designar no un modelo concreto para las áreas rurales sino, mas bien, una estrategia puesta en marcha por los países del Tercer Mundo para contrarrestar los efectos que el modelo de desarrollo impuesto en las décadas anteriores había generado. Estrategia propia de áreas subdesarrolladas, que de asumir la idea de Villasante, no nos debería ser ajena <sup>30</sup>. A esta primera consideración se añade otra de especial relevancia. "No se puede concebir el desarrollo rural como un proceso homogéneo, sino adaptado a las características propias de cada espacio rural concreto; lo que no obsta para que determinadas actuaciones se erijan como directrices básicas en todo caso" <sup>31</sup>.

A lo anteriormente expuesto hay que añadir que el cambio que se está produciendo en el mundo rural hay que contextualizarlo, hay que aprehenderlo holísticamente, en la medida en que "las estructuras de la explotación agraria, los modelos de comercialización, las estructuras de la familia y las economías locales están experimentando cambios y adaptaciones importantes" <sup>32</sup>. Cambio estructural modelado

---

<sup>29</sup> GARCÍA SANZ, B. (1.995): "Del agrarismo a la terciarización: modelos de actividad en la sociedad rural". Comunicación presentada al V Congreso Español de Sociología celebrado en Granada del 28 al 30 de Septiembre de 1.995. Mecanografiado. Dicha especificidad viene avalada por una forma de hábitat; una forma de ocupación y una forma de relación.

<sup>30</sup> En efecto, este autor afirma que en España tenemos el "Tercer Mundo en casa". VILLASANTE, T.R. (1.992): "El desarrollo local: analizadores y potencialidades desde las iniciativas ciudadanas". Política y Sociedad. Núm. 10. p. 34.

<sup>31</sup> MOLINERO HERNANDO, F. y ALARIO TRIGUEROS, M. (1.994): Opus cit. p. 80.

<sup>32</sup> FULLER, A.M. (1.991): "Introducción". En: ARKLETON RESEARCH (1.991): Cambio rural en Europa. Madrid. Secretaría General Técnica de M.A.P.A. pp. 12-13.

en un momento en el que se está produciendo "la eclosión de la preocupación internacional por el mundo rural, más allá de lo puramente académico". Interés que viene de la mano de dos fenómenos entrelazados " de una parte, de las estructuras agrarias, superpobladas y muy divididas, con las consecuencias medioambientales conocidas, y de otra, de la dificultad de planificar mecanismos de absorción en sectores alternativos y de absorber la capacidad productiva en el mercado interno o externo" <sup>33</sup>.

Si fuera poco lo hasta ahora reseñado, la utilización por diversos autores de términos diferentes o la proliferación de adjetivos diversos colocados a continuación del desarrollo rural, intentando resaltar alguno o algunos de los aspectos más destacables de sus propuestas, hacen más confusa la labor, no sólo del investigador sino de cualquier lector que se intente aproximar al tema. Este proceso de individualización terminológica, que en la mayoría de las ocasiones no se corresponde con planteamientos sustancialmente diferentes, queda puesta de manifiesto en el siguiente texto: "el desarrollo rural con enfoque local pertenece a la misma familia de ideas y planteamientos prácticos que el desarrollo rural integrado, desarrollo local, desarrollo endógeno, ecodesarrollo, nuevo desarrollo, desarrollo rural global, desarrollo comunitario, desarrollo armónico, self-reliance (autorrealización), desarrollo a escala humana y, últimamente, desarrollo sostenible o sustentable" <sup>34</sup>.

En este contexto parece más que apropiado la defensa de un concepto de Desarrollo Rural en un sentido amplio <sup>35</sup>, marcado por un carácter global, superador por

---

<sup>33</sup> SANCHO HAZAK, R. (1.994).: "El interés internacional por lo rural". Revista de Estudios Agro-Sociales. Núm. 169. p. 241.

<sup>34</sup> VALCÁRCEL-RESALT, G. (1.995).: "Desarrollo rural con enfoque local. Desarrollo sustentable". En: CADENAS MARÍN, A. (Coord). (1.995).: Agricultura y desarrollo sostenible. Madrid. Secretaría General Técnica del M.A.P.A. p. 401.

<sup>35</sup> Para esta autora sería "un proceso de mejora del nivel de bienestar de la población rural y de la contribución que el medio rural hace de forma más general al bienestar de la población en su conjunto, ya sea urbana o rural, con su base de recursos naturales" CEÑA DELGADO, F. (1.993).: "El desarrollo rural en sentido amplio". En: RAMOS REAL, E. y CALDENTY DEL POZO, P. (Coords). (1.993).: El desarrollo rural andaluz a las puertas del siglo XXI. Sevilla. Dirección General de Investigación, Tecnología y Formación Agroalimentaria y Pesquera. p. 29.

tanto de enfoques sectorializados, y participativo <sup>36</sup>, en la medida en que la población debe adoptar un papel protagonista, entendido más como una estrategia que como un modelo basada en el replanteamiento de las actuales relaciones de dependencia y dominación entre los hombres y de estos con la naturaleza. En definitiva de un "desarrollo rural humano y agroecológico" según palabras de Yurjevic <sup>37</sup>.

### 1.2. Un cambio en los planteamientos teóricos y de actuación política.

En efecto, el cambio que estamos analizando no es una cuestión simplemente conceptual sino que, muy al contrario, nos encontramos ante un cambio de rumbo importante tanto desde un punto de vista teórico como de actuaciones en materia de desarrollo rural.

Desde una perspectiva académico-teórica, a la vez que como modelo a utilizar, nace, como ya se apuntó, en la década de los 60 de la mano de los economistas radicales en base a una profunda crítica a las teorías clásica y neoclásica del desarrollo económico de los años 50 y 60. Su aplicación y utilización se realiza exclusivamente, en un primer momento, en los países de Tercer Mundo, mientras que "su aceptación como instrumento importante para desarrollar áreas descentralizadas y desfavorecidas en los países industrializados sólo se ha producido en la última década" <sup>38</sup>. Estas críticas se realizaban

---

<sup>36</sup> RAMOS REAL, E. y ROMERO RODRÍGUEZ, J.J. (1.993).: Bases para un Plan de Desarrollo Rural Andaluz. Sevilla. Consejería de Agricultura y Pesca. pp. 13-15. Junto a estos dos autores el grupo de trabajo que elaboró estas Bases lo componían: Fernando CIRIA PARRAS; Eusebio GARCÍA MANRRIQUE; Domingo GÓMEZ OREA; A. Casimiro HERRUZO MARTÍN; Manuel MOLERA APARICIO; Eduardo RUIZ AVILÉS y Francisco VALLEJO OLABARRÍA.

<sup>37</sup> Para él la estrategia de desarrollo rural y agroecológico "armoniza (...) la eficiencia, equidad, rentabilidad y sustentabilidad local". Es una fórmula para "mejorar de manera sostenida la calidad de vida de la población rural" a través de un "proceso participativo, movilizador de las capacidades, recursos y conocimientos que tienen los pequeños productores sobre el ambiente, plantas y procesos ecológicos". YURJEVIC, A. (1.995).: "Un desarrollo rural humano y agroecológico". En: CADENAS MARÍN, A. (Coord). (1.995).: Agricultura y desarrollo sostenible. Madrid. Secretaría General Técnica del M.A.P.A. p. 241.

<sup>38</sup> MARTZ, W. (1.991).: "Introducción: pequeño empresario y desarrollo rural". En: ARKLETON RESEARCH (1.991).: Cambio rural en Europa. Madrid. Secretaría General Técnica del M.A.P.A. p. 113.

ante la evidencia del fracaso de los planteamientos económicos basados en la industrialización a ultranza y el crecimiento del P.N.B. como capaces de satisfacer las necesidades básicas de la mayoría de la población del Tercer Mundo.

"En los años de posguerra surgen dos grandes corrientes de pensamiento sobre las teorías del desarrollo: una en los países desarrollados basada en la teoría clásica y neoclásica sobre el intercambio y la ventaja comparativa y otra, originaria de América Latina, que tiene su cuna en la CEPAL<sup>39</sup>, que posteriormente llegará a África y Europa, denominada estructuralista muy crítica con la anterior"<sup>40</sup>. Mientras que los autores de la primera corriente recomendaban como estrategia de desarrollo la especialización en la producción de materias primas y productos básicos para la exportación en el que el intercambio, o lo que es lo mismo el libre mercado, se convertía en el motor del crecimiento y del desarrollo al generar un rápido crecimiento de la productividad y de la acumulación de capital<sup>41</sup>, por su parte, los cepalistas acuñaron el paradigma centro-periferia que planteaba el declive secular de los términos de intercambio, siempre desfavorables para la periferia, y propugnaban como estrategia productiva alternativa la sustitución de importaciones<sup>42</sup>.

---

<sup>39</sup> La CEPAL agrupa a un importante número de economistas que capitaneados por Raúl PREBISCH centran sus análisis en América Latina.

<sup>40</sup> CEÑA DELGADO, F. (1.994).: "Planteamientos teóricos del desarrollo rural". Revista de Estudios Agro-Sociales. Núm. 169. p. 14.

<sup>41</sup> La Teoría de la Ventaja Comparativa establece que "una nación (o un individuo) puede elevar su nivel de vida y su renta real especializándose en la producción de las mercancías en las que tiene mayor productividad". Ello implica "la tendencia hacia la especialización como esencial en el mundo moderno de compleja producción a gran escala". Pero esta teoría implica también que "un país se dedicará al comercio con otros aún cuando sea más productivo que éstos en todos y cada uno de los productos". y ello porque "el comercio será mutuamente beneficioso para todos ellos". SAMUELSON, P.A. Y NORDHAUS, W.D. (1.986).: Economía. Méjico. Mc. Craw\_Hill. pp. 1.016-7.

<sup>42</sup> Dicha estrategia consiste en "la adquisición de bienes de producción elaborados en los países industrializados, merced a los beneficios obtenidos de las exportaciones agrícolas o de la renta minera, y, a la vez, proteger, mediante barreras arancelarias, el dinamismo de la sección productiva de bienes de consumo, orientados preferentemente a cubrir las necesidades del mercado interno. A partir de esta base se pretende alcanzar en una etapa posterior los elementos necesarios para fabricar bienes de producción en condiciones competitivas". (Manero Miguel, F. 1.988). MANERO MIGUEL, F. (1.988).: "La actividad industrial". En: BIELZA DE ORY, V. (Coord). (1.988).: Geografía General. Madrid. Taurus. Vol. II. p. 247.

Por otra parte, durante la década de los 60 se va a generar un cambio importante. "Se va produciendo una transición desde el fundamentalismo industrial hacia un énfasis cada vez mayor en el significado del crecimiento y productividad agrarias para el proceso de desarrollo global" <sup>43</sup>, la denominada Revolución Verde. Esta progresiva implantación de la agricultura en las políticas de desarrollo obedece a factores de diversa índole que oscilan desde el hecho de que la mayor parte de la población de los países del Tercer Mundo viven en el campo, pasando por la escasa productividad de este sector al que se le acusa de ser la causa más importante de la pobreza y terminando en la constatación de que la industrialización de carácter urbano no fue capaz de resolver, muy al contrario agravó, los desequilibrios sociales y ambientales <sup>44</sup>.

En la década de los 70, y relacionado con la escuela de la Dependencia, aparecerá, progresivamente, un nuevo concepto de desarrollo, imbuido de una clara componente cultural. Será el denominado desarrollo endógeno. "Después de un período dominado por las consideraciones económicas y la reducción del desarrollo al crecimiento cuantitativo, el factor humano ha asumido un papel central como fuerza dirigente y como fin último del desarrollo" <sup>45</sup>. Este nuevo planteamiento asume la identidad cultural, el derecho de cada nación a preservar su propia cultura y reclama el carácter participativo e impulsor de la población para generar su propio desarrollo.

La década de los 80 marca la reaparición de los planteamientos clásico y neoclásicos <sup>46</sup>, lo que conduce al predominio del crecimiento económico y del mercado como el mecanismo de asignación de los recursos y la riqueza. Este replanteamiento se

---

<sup>43</sup> CEÑA DELGADO, F. (1.994).: Opus cit. p. 20.

<sup>44</sup> Una de las estrategias más utilizada, dentro de esta línea de actuación urbano-industrial, fue la de los Polos de Desarrollo. "El fracaso continuo de esta política nos puede llevar a pensar que hay algo de falso en la teoría que la invalida y la hace no rescatable para los objetivo propuestos de promover el desarrollo allí donde no surge espontáneamente". CURBELO RANERO, J.L. (1.982).: "Acerca de la teoría de los polos de desarrollo". Actas de las I Jornadas de Estudios Socioeconómicos de las Comunidades Autónomas. Sevilla. Vol. VII. p. 249.

<sup>45</sup> TRI, C. y OTROS. (1.986).: Strategies for endogenous development. Nueva Deli. Servicios de Publicaciones de la UNESCO. Citado por CEÑA DELGADO, F. (1.994).: Opus cit. p. 36.

<sup>46</sup> La denominada contrarrevolución neoclásica.

materializa a través de dos estrategias; de un lado la profundización de la revolución Verde como motor de desarrollo en los países del Tercer Mundo. Una agricultura tecnificada que hiciese de "locomotora" del progreso. De otro, y de forma paralela, la industrialización orientada a la exportación que cuenta como escaparate de muestra el desarrollo de los países de nueva industrialización del sudeste asiático. (NIC).<sup>47</sup>.

Por último apuntaremos, ya que se desarrollará con profundidad posteriormente, cómo durante la década de los 90 se está generalizando, su desarrollo y popularización se produce en las décadas anteriores, el desarrollo sostenible. Concepto que implica una preocupación por la conservación de la naturaleza y de los recursos naturales.

En definitiva, los planteamientos teóricos sobre el desarrollo han ido evolucionando, no de forma lineal, hacia unos supuestos que abogan por el carácter rural frente al urbano-industrial, por la sostenibilidad frente al productivismo, por el desarrollo frente al crecimiento, por lo difuso, cultural y participativo frente a lo concentrado, institucionalizado y dirigido.

Estos cambios conceptuales y teóricos también se manifiestan en el ámbito de las actuaciones en el medio rural en todos los niveles territoriales-administrativos.

A nivel de la Unión Europea "los cambios que se han introducido en la PAC tienen mucho más presente los problemas del mundo rural. Entre ellos destacan la disminución de la importancia de la política de precios y mercados, frente a las políticas estructurales, y la adopción de los mecanismos y medidas de carácter horizontal de la PAC a las condiciones regionales y locales y el fomento de la calidad de los productos

---

<sup>47</sup> Para el desarrollo de este tema se pueden consultar, entre una amplia bibliografía, los textos de Pablo BUSTELO. Destacamos los siguientes:

\_ (1.990): Economía política de los nuevos países industriales asiáticos. Madrid. Siglo XXI Editores.

\_ (1.991): Economía del desarrollo. Un análisis histórico. Madrid. Univ. Complutense.

\_ (1.992): "El poder del dragón: los nuevos países industriales asiáticos y el enfoque de la dependencia". Comunicación presentada a las III Jornadas de Economía Crítica. Barcelona del 13 al 15 de febrero de 1.992.

agrarios" <sup>48</sup>. En esta misma línea habría que conectar la reforma de los Fondos Estructurales en 1.988 o la puesta en marcha de la Iniciativa Comunitaria Leader I y II.

A nivel nacional lo primero que debemos destacar es la inexistencia de una política de desarrollo rural de base local hasta muy recientemente. En efecto, "en España se viene llevando a cabo diversas actuaciones con incidencia en el medio rural, pero no son el resultado de un planteamiento global de la problemática de éstas áreas, sino que se implantan por los diferentes organismos sin apoyarse en trabajos de investigación (...) y sin que exista entre ellos la coordinación que sería deseable" <sup>49</sup>. Mucho más tajante se manifiesta Vázquez Barquero: "puede parecer exagerado afirmar que en España no ha existido una política de desarrollo local. Pero, durante todos estos años, no ha existido ni unos objetivos claramente definidos, ni una estrategia de desarrollo local endógeno bien articulada" <sup>50</sup>. "La razón básica de que esto ocurra es que no se ha generalizado la conciencia de la problemática rural como un asunto grave de interés general de la Nación. Lo cual es paradójico que ocurra en uno de los países de la Comunidad donde el problema rural puede ser más dramático con peligro, a largo plazo, de afectar a la propia unidad nacional" <sup>51</sup>.

Desde otra perspectiva más integradora e histórica, en la que se enlazan la modificación de las características y el papel de la actividad agraria y el medio rural en el conjunto de la economía y el espacio nacional con la política de desarrollo rural, éstas habrían ido variando "desde su identificación con el desarrollo nacional, pasando por su

---

<sup>48</sup> SUMPSI VIÑAS, J.M. (1.994).: "La política agraria y el futuro del mundo rural". Revista de Estudios Agro Sociales. Núm. 169. p. 167.

<sup>49</sup> GARCÍA ALVAREZ, A. (1.983).: "Políticas de ordenación y de gestión del espacio rural en España". En: AA.VV. (1.983).: Coloquio Hispano francés sobre espacios rurales. Madrid. Secretaría General Técnica del M.A.P.A. Vol. II. p. 600.

<sup>50</sup> VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1.988).: Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo. Madrid. Ed. Pirámide S.A. p. 111.

<sup>51</sup> TIÓ SARALEGUI, C. (1.993).: "Panorama de la iniciativa estatal para el desarrollo del mundo rural". En: RAMOS REAL, E. y CALDENTY DEL POZO, P. (Coords). (1.993).: El desarrollo rural andaluz a las puertas del siglo XXI. Sevilla. Dirección General de Investigación, Tecnología y Formación Agroalimentaria y Pesquera. p. 186.

equiparación con el desarrollo agrario hasta los conceptos actuales basados en el auge de la pluriactividad, el desarrollo sostenible y la defensa de los valores medioambientales"<sup>52</sup>. Sea como fuere, parece evidenciarse, aunque sólo sea como consecuencia de la imposición de la Unión Europea, una progresiva implantación de las políticas de desarrollo rural en el ámbito nacional.

En esta misma línea, que abordaremos con mayor profusión, se enmarca la política que en materia rural ha ido desarrollando la Junta de Andalucía. A una fase productivista que "si hubiera que simbolizarla o resumirla en una medida de gran importancia sería la fase de la Ley de Reforma Agraria de Andalucía"<sup>53</sup> a otra más "ruralista" en la que el desarrollo rural como estrategia tiende a reemplazar a la reforma agraria. La plasmación más evidente de esta transformación es el abandono de los proyectos de reforma agraria y cuando se mantienen, como es el caso del Condado de Jaén, se introducen aspectos en los que se atisba esa tendencia ruralista, y la elaboración del Plan de Desarrollo Rural para Andalucía como elemento vertebrador de la política de la Junta de Andalucía<sup>54</sup>.

El primer paso en este proceso, formalmente adoptado al menos, fue cuando "en noviembre de 1.991 el gobierno andaluz aprobó un decreto por el que se creaba una nueva Secretaría General de Estructuras y Tecnología en la que se integraba al Instituto Andaluz de Reforma Agraria (I.A.R.A.) cuyas competencias se incrementaban con las funciones de fomento y control de los montes privados, desarrollo rural y extensión agraria. Oficialmente esta reforma institucional fue presentada como una estrategia de adaptación a los nuevos requerimientos de la PAC. Sin embargo, las organizaciones sindicales y políticas de izquierdas consideraron que tales cambios suponían la liquidación

---

<sup>52</sup> MOLINERO HERNANDO, F. y ALARIO TRIGUEROS, M. (1.994).: Opus cit. p. 62.

<sup>53</sup> RAMOS REAL, E. y ROMERO RODRÍGUEZ, J.J. (1.994).: "Del "productivismo" al "ruralismo" : Una reflexión sobre la política agraria en Andalucía". Revista de Estudios Agro-Sociales. Núm. 169. p. 183.

<sup>54</sup> FERRARO GARCÍA, F.J. (1.993).; "El desarrollo rural en el contexto de la política económica regional" En: RAMOS REAL, E. y CALDENTEY DEL POZO, P. (Coords). (1.993).: El desarrollo rural andaluz a las puertas del siglo XXI. Sevilla. Dirección General de Investigación, Tecnología y Formación Agroalimentaria y Pesquera. pp. 193-202.

del proyecto de reforma agraria (...). Lo cierto es que a partir de esas fechas se produjo la relegación de la anterior política de expropiaciones de tierras y se inició el tránsito de la estrategia de reforma agraria a la del desarrollo rural" <sup>55</sup>.

El segundo, y el que más nos interesa, es el de la elaboración del denominado Plan de Desarrollo Rural de Andalucía (1.995-1.999). La aparición de este Plan, según el documento, tiene sus antecedentes en el Estatuto de Autonomía, artículo 12.3, recogiendo, además, las líneas de pensamiento establecidas por la Comisión Europea en su, ya famoso informe, El futuro del mundo rural (1.988) y en concordancia con las promesas expresadas en 1.990 por el Presidente de la Junta de Andalucía durante el debate de investidura en 1.990. En este contexto, ya en 1.992, se constituyeron la Mesa de Concertación sobre el Desarrollo Rural Andaluz y un Grupo de Trabajo encargado de elaborar y redactar las "Bases para un Plan de Desarrollo Rural de Andalucía". Documento que fue presentado en Córdoba en marzo de 1.993.

Más tarde, tras el consiguiente debate y definición de las estrategias de actuación en el seno del propio Gobierno Andaluz, el 15 de marzo de 1.995 el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía dio su visto bueno al texto del proyecto. Dicho texto fue entregado a las organizaciones empresariales y sindicales firmantes del A.D.E.S. (Acuerdo para el Desarrollo Económico y Social de Andalucía) y posteriormente del Pacto Andaluz por el Empleo y la Actividad Productiva <sup>56</sup>. Un mes más tarde se presentó en el Parlamento Andaluz <sup>57</sup>.

---

<sup>55</sup> ENTRENA DURAN, F. (1.995).: "De la reforma agraria al desarrollo rural: el caso andaluz". Comunicación presentada al V Congreso Español de Sociología celebrado en Granada del 28 al 30 de Septiembre de 1.995. Mecanografiado.

<sup>56</sup> El primero firmado el 17 de marzo de 1.993 y el segundo el 13 de febrero de 1.995.

<sup>57</sup> El 5 de abril de 1.994.

Por último y con posterioridad se ha mandado a los sindicatos otro texto, que es sobre el que nosotros trabajaremos <sup>58</sup>, denominado Plan de Desarrollo Rural de Andalucía 1.995-1.999) <sup>59</sup>.

Inicialmente hemos realizado el cotejo del contenido de los documentos de que disponemos en busca de posibles modificaciones más o menos substantivas <sup>60</sup>.

Lo primero que se advierte es que las modificaciones no han sido numéricamente muchas, si bien algunas de importancia apreciable. En efecto, Metas, Objetivos y Líneas Estratégicas, que componen un tercio del documento, no ha sufrido modificación alguna <sup>61</sup>. La primera modificación, si se quiere formal, la encontramos al observar que mientras que el primer texto las Políticas del Plan se articulan en base a tres ejes, cada uno de ellos compuesto de varias políticas a desarrollar, en el segundo de ellos, estos ejes desaparecen y sólo se enumeran un total de 11 actuaciones en distintas materias que coinciden sustancialmente con las diseñadas en el primero de los textos. Algunas de las diferencias que hemos encontrado han sido la no inclusión de la F.P. Reglada como elemento de actuación en la Política de Formación Profesional, el menor desarrollo que se observa cuando se analiza la Política de Servicios Sociales con respecto al primer texto <sup>62</sup>, o la inclusión, en la delimitación del ámbito territorial de los Grupos de Desarrollo Rural, como condición que dicho espacio posea un porcentaje de población activa agraria superior al 25 % del total.

---

<sup>58</sup> Recibido un fax con fecha de 18 de Septiembre de 1.995.

<sup>59</sup> Con posterioridad a la redacción de estas páginas se aprobó definitivamente las medidas de ejecución del Plan de Desarrollo Rural para Andalucía a través del Decreto 226/1.995 de 26 de septiembre publicado en el BOJA nº 137 de 28 de octubre de 1.995. Este Decreto es copia casi literal del proyecto que presentó la Consejería a los Sindicatos junto al documento que vamos a analizar. Sólo una difiernesca más que llamativa, no aparece en él referencia alguna al volumen de inversión que va a suponer su desarrollo.

<sup>60</sup> Nos referimos al texto inicial y el último que ha sido remitido a los sindicatos.

<sup>61</sup> Se trata casi siempre de una nueva transcripción. Incluso ocupan la misma extensión, 33 páginas.

<sup>62</sup> Menor desarrollo sólo a nivel de batería de medidas ya que como luego se verá presupuestariamente el volumen de dinero que se dedica es mayor.

Junto a estas modificaciones, si se quiere poco significativas, se observan otras dos de más trascendencia. En primer lugar, se produce un cambio en las Comisiones que deben servir como instrumentos para la puesta en marcha del Plan. Modificación que, si en algunos aspectos recuerda la anterior, nos parece más racional que la propuesta primigeniamente. Frente a un Consejo Consultivo y una Comisión General de Desarrollo Rural con una Subcomisión de Seguimiento, junto a un Secretaría General Técnica y de Coordinación, se propone una Comisión Intergubernamental que tendrá como misión la coordinación de actuaciones y de inversiones de las distintas Consejerías en el medio rural andaluz, básicamente, formada por los cargos de más alto rango <sup>63</sup>, de las distintas Consejerías. Una Comisión de Seguimiento en la que se encuentran incluidos los empresarios y las organizaciones sindicales, seis representantes de cada una de ellas, junto a otros de la Administración. Por último una Comisión Asesora de carácter consultivo y compuesta por una mayor variedad de agentes sociales como es el caso de la presencia de representantes de organizaciones profesionales agrarias o de las federaciones de cooperativas andaluzas, investigadores, ecologistas, etc.

La segunda modificación, bastante significativa, es que mientras que para el período 94-99 se presupuestaron 521.362 millones de pts., en el segundo documento se establece para el 95-99 la cantidad de 658.170 millones de pts. (Ver Cuadro N° 14.). Es decir, se produce un incremento de 136.808 millones, un 26,24 % más. Incremento significativo, si además tenemos en cuenta que el período de aplicación de lo presupuestado se reduce un año. Otro hecho bastante significativo es que ese incremento no se reparte proporcionalmente entre las distintas políticas. Muy al contrario, la nueva reasignación de recursos introduce modificaciones importantes en la inicial distribución. Se puede observar que mientras algunas partidas se mantienen en términos porcentuales, lo que significa que han sufrido un incremento de fondos acorde con la subida general, tal es el caso de Dinamización Social, Agricultura y Ganadería, Turismo Rural o Infraestructuras, otras ven incrementado sustancialmente su peso: Patrimonio Rural,

---

<sup>63</sup> Como mínimo Directores Generales.

Medio Natural y Servicios Sociales <sup>64</sup>. Por el contrario los apartados de Formación Profesional, Industria Rural, Calidad Ambiental y Equipamientos y Servicios Colectivos ven reducido su pecunio, en algunos casos de forma muy significativa <sup>65</sup>.

Con ser importantes estas modificaciones, es necesario apuntar el carácter continuista de ambas propuestas. Piénsese que el 68.6 % en la propuesta más reciente y el 66 % en la primera de ellas se concentra en las políticas dedicadas a Agricultura y Ganadería, Medio Natural e Infraestructuras. Tres de las once propuestas.

Antes de realizar un síntesis crítica del PDRA conviene reseñar dos aspectos. En primer lugar, que su lectura nos recuerda, con reiterada frecuencia, el texto elaborado por la comisión de expertos denominado Bases para un Plan de Desarrollo Rural en Andalucía. La filosofía de éste es la inspiradora de aquél. En segundo lugar, su presentación, amplitud de objetivos, metas propuestas no pueden leerse sin tener en cuenta la celebración de las elecciones autonómicas del 12 de junio de 1.994, unos pocos meses después de su presentación. Algunos autores plantean que "leído en estricta clave política, el P.D.R.A. juega de hecho un papel similar al que en su momento jugó el proyecto de Reforma Agraria (...) como baza decisiva en la consolidación del poder socialista en nuestra región" <sup>66</sup>.

El P.D.R.A se sitúa dentro de un marco de referencia en el que, según el propio Plan, hay que contemplar el proceso de modificación de la P.A.C, la reforma de los Fondos Estructurales y la conclusión de la Ronda Uruguay del GATT que conduce a un proceso de liberalización y globalización económica en el que "el futuro de la agricultura y del mundo rural en los países desarrollados ha de afrontar retos de gran importancia, y ello en una situación en la que los planteamientos vigentes hasta hoy cada vez resultan menos apropiados para hacer frente a las nuevas demandas que la sociedad hace al mundo

---

<sup>64</sup> Bien es cierto que el más beneficiado es el capítulo del Medio Ambiente que ve incrementarse su presupuesto en 85.000 millones de pts.

<sup>65</sup> La Formación Profesional se reduce a la mitad, al igual que la Industria Rural y la Calidad Ambiental.

<sup>66</sup> RAMOS REAL, E. y ROMERO RODRÍGUEZ, J.J. (1.994).: Opus cit. p. 202.

rural" <sup>67</sup>. Además el P.D.R.A. es coherente con la política económica de la Junta, en concreto con el P.A.D.E. <sup>68</sup> y demás actuaciones, y con la nueva política regional comunitaria y el nuevo Marco Comunitario de Apoyo.

En definitiva, las primeras páginas de los proyectos (son idénticas) se dirigen a mostrar su coherencia tanto con la política regional como nacional, comunitaria e internacional. Junto a esta idea otra se empieza a manifestar con fortaleza. "El P.D.R.A. intenta ser punto de partida y motor de ese proceso de cambio" (...) "constituye el marco estratégico general de coordinación de las actuaciones e inversiones públicas de la Junta de Andalucía en el medio rural. Estas actuaciones tendrán lugar en un doble sentido: de una parte estimulando (...) que sea la propia población rural la que asuma su propio desarrollo, incentivando proyectos endógenos (...). Por otro lado, procurando dotar al medio rural de mejores infraestructuras y equipamientos (...). Ambos tipos de actuaciones deberán ser compatibles con los principios asumidos de desarrollo sostenible" <sup>69</sup>.

Dos objetivos se propone el Plan: el desarrollo equilibrado del territorio y la mejora del nivel de renta y de las condiciones de vida y de trabajo que propicien el mantenimiento de la población en el medio rural. Para ello se deben conseguir unas metas como son la creación de empleo, el aumento del nivel de renta de su población y la mejora de sus condiciones de vida y trabajo, lográndose así una mayor equidad e integración urbano-rural. Estas metas se deberán conseguir a través de la participación activa de los diferentes agentes del medio rural donde la coordinación institucional es básica y el carácter global, horizontal y flexible son elementos constitutivos del Plan. Todo ello debe conseguirse teniendo en cuenta las exigencias planteadas por el desarrollo sostenible.

---

<sup>67</sup> CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y PESCA. (1.995).: Plan de Desarrollo Rural de Andalucía. 1.995-1.999. pp. 9-10.

<sup>68</sup> Plan Andaluz de Desarrollo Económico.

<sup>69</sup> CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y PESCA. (1.995).: Opus cit. pp. 13 y 75.

"En suma el P.D.R.A. se configura como un impulso de dinamización del mundo rural que haga más eficientes sus estructuras productivas y mejore la calidad de vida de su población y de la sociedad andaluza en su conjunto" <sup>70</sup>.

Para ello se van a desarrollar una serie de líneas estratégicas de actuación, a saber:

a) Dinamización de la sociedad rural andaluza. Ello implica el papel decisivo de la iniciativa privada y un cambio cualitativo de las funciones de la Administración hacia un carácter más horizontal. "La sociedad andaluza debe ser sujeto activo del desarrollo" <sup>71</sup>. En este contexto desempeñan un papel fundamental los Grupos de Desarrollo Rural como entidades colaboradoras de la Administración. Estos Grupos, que para su consideración como tal tendrán que ser expresamente reconocidos por la Administración Autonómica, constituidos con arreglo al Derecho Civil, y cuyo ámbito territorial queda claramente delimitado <sup>72</sup>, tendrán, junto a la tarea de canalización y movilización de las iniciativas, demandas y recursos endógenos, como función primordial "la elaboración de planes y programas de actuación y, muy especialmente, de los Programas de Desarrollo Rural" <sup>73</sup>.

b) Formación y cualificación de la población rural. Se entiende que la mayor cualificación del capital humano, especialmente en materia de gestión e iniciativa

---

<sup>70</sup> CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y PESCA. (1.995):. Opus cit. p. 20.

<sup>71</sup> CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y PESCA. (1.995):. Opus cit. p. 21.

<sup>72</sup> El ámbito territorial de un Grupo estará constituido por un área contigua y homogénea por sus características físicas, funcionales o socioeconómicas, sin que, en el momento de la constitución del Grupo, el citado ámbito supere una población de derecho de 100.000 habitantes ni tenga menos de 10.000 con un porcentaje de población activa agraria sobre la población activa total superior al 25 %.

<sup>73</sup> CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y PESCA. (1.995):. Opus cit. p. 78. Los Programas de Desarrollo Rural presentados por los Grupos, que deben cumplir un esquema fijado, son sometidos al análisis y evaluación de la Consejería de Agricultura y Pesca que los trasladará, para su informe preceptivo, a la Comisión de Seguimiento del Plan de Desarrollo Rural. La Comisión Interdepartamental para el Desarrollo Rural analizará los Programas, junto con los informes emitidos, y los someterá a la Comisión Delegada de Planificación y Asuntos Económicos para su aprobación, si procediera.

empresarial, constituye el principal componente de lo que se ha denominado "ventajas comparativas dinámicas" y, por consiguiente, el mejor instrumento de futuro para el desarrollo rural.

c) Diversificación productiva. Esta cuestión se relaciona con la necesidad de lograr mayores niveles de competitividad en aquellos lugares donde estructural y naturalmente estén capacitados para ello, frente a ello las zonas menos favorecidas tendrán que buscar nuevas actividades.

d) Modernización de las actividades económicas en el medio rural. La introducción de innovaciones tecnológicas y organizativas en los sectores de la producción y comercialización de los productos permitirá avanzar en la cadena del valor generado por las actividades correspondientes, sobre todo en el sector agroalimentario.

e) Equidad Territorial. En la medida en que el mercado genera desequilibrios, los poderes públicos, y en este caso el P.D.R.A., a través de la dotación de infraestructura y equipamientos intentarán corregirlos. "No se trata de una simple política social que se añade a la política de modernización productiva, sino de la aplicación complementaria de dos tipos de políticas que, de forma conjunta, han de colaborar en un esfuerzo común cual es el de alcanzar las metas últimas del desarrollo de la sociedad rural andaluza" <sup>74</sup>.

f) Recuperación del patrimonio rural. El valor que tiene el patrimonio rural como recurso propio conduce a la necesidad de mantener y mejorar la calidad de los asentamientos rurales. Las Escuelas-Taller pueden cumplir una importante labor en esta materia.

g) Cooperación administrativa. El desarrollo rural ha de ser global e integrado, participativo y coordinado entre los distintos poderes públicos.

---

<sup>74</sup> CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y PESCA. (1.995): Opus cit. p. 30.

Los objetivos, metas y líneas básicas de actuación se concretan en un conjunto de once políticas diferentes y estas a su vez se desarrollan a través de líneas secundarias de actuación y éstas se materializan en diferentes actuaciones. La relación de actuaciones es enorme y responden a la filosofía hasta ahora expuesta. Remitimos al lector al texto, páginas 33-73 <sup>75</sup>.

Los planteamientos críticos al PDRA, en un intento de síntesis, podría estructurarse en una doble vertiente. De un lado, diferencias puntuales que reflejan algunos olvidos o escasa dotación presupuestaria en función al papel que, al menos desde un punto de vista teórico, se le asigna a diversas actuaciones. De otro, planteamientos de carácter estructural que nos hacen dudar del cumplimiento de algunos de los objetivos que se plantean y que conducen a lo que entendemos como incongruencias e incompatibilidades.

Antes de desarrollarlos permítasenos un par de comentarios previos. En primer lugar, recordar el carácter electoralista, ya apuntado, en la medida en que el Plan se nos presenta como el "marco estratégico general de coordinación de las actuaciones y de las inversiones de la Junta de Andalucía" lo que supondrá, una vez se ponga en marcha, el inicio de "un proceso dinamizador del mundo rural". Que con los 130.000 millones de pesetas anuales durante el período 1.994-99 se pueda cubrir ese objetivo nos parece una bandera electoralista más que una realidad. <sup>76</sup>. En segundo lugar, destacar que algunos

---

<sup>75</sup> La relación de políticas es la siguiente:

- 1.- Política de dinamización social.
- 2.- Política de formación profesional.
- 3.- Política de conservación del patrimonio cultural.
- 4.- Política del sistema agroalimentario.
- 5.- Política industrial.
- 6.- Política de medio natural.
- 7.- Política de turismo rural.
- 8.- Política de calidad ambiental.
- 9.- Política de infraestructuras.
- 10.- Política de equipamientos y servicios colectivos.
- 11.- Política de servicios sociales.

<sup>76</sup> Con ese dinero no se podría hacer frente anualmente a la aportación que recibe la televisión pública por parte del Estado que asciende a 150.000 millones de pesetas.

de los planteamientos teóricos en los que se sustenta esta propuesta, nos referimos al modelo de desarrollo local o endógeno como se quiera denominar, son tremendamente discutibles <sup>77</sup>.

Pasando a desarrollar los aspectos cuestionables del Plan conviene señalar que, en lo que se refiere a la escasa asignación de recursos, nos encontramos con las políticas relacionadas con la Industria Rural y Formación Profesional; piénsese que se habla de estas dos políticas como "papel estratégico" y como "condición necesaria" en el proceso de desarrollo, respectivamente. En el caso de la Formación Profesional la perplejidad es aún mayor por muchas razones. Primero, porque el denominado como capital humano es reclamado como motor básico del desarrollo por todos los autores en general, por los que defiende el modelo de desarrollo local en particular, a lo que habría que añadir el hecho de que no se incluya la F.P. reglada como línea de actuación, máxime cuando en el primer proyecto si se contemplaba <sup>78</sup>. El Turismo Rural es la partida de menor peso económico; hecho éste que coincide con un cambio en cuanto al papel que esta actividad puede jugar en el desarrollo de las zonas rurales. Ha pasado de ser considerado como panacea, como piedra filosofal, de todo proceso de desarrollo, cambio que por otra parte también se ha producido a nivel de la Unión Europea como lo demuestra el nuevo Leader II, a su contemplación como una más de las soluciones. En definitiva, el turismo rural "no puede ser la solución general para todos los espacios rurales" como afirma, y nosotros suscribimos, el P.D.R.A. Por último, y en esta misma línea, no deja de sorprender que dentro de la Política de Servicios Sociales, que en su conjunto dispone de cerca de 25.000 millones de pesetas, se dedique a la atención de la tercera edad la ridiculez de 400 millones en 5 años y para toda Andalucía cuando a la infancia se le asignan 1.880. Incongruencia que se pone de manifiesto desde el momento en el que en

---

<sup>77</sup> Se analizará con detalle este aspecto al final del presente capítulo aunque a modo indicativo se pueden señalar como ejemplo la idea, que desde un punto de vista filosófico subyace en este modelo, de que la generación de empleo y en sentido inverso el desempleo, son cuestiones básicamente individuales y no un producto social que exige soluciones globales por encima de capacidades individuales.

<sup>78</sup> Piénsese que la asignación presupuestaria propuesta en el último proyecto para la Formación Profesional es de 19.240 millones de pesetas para todo el período de 5 años y para toda Andalucía, lo que supone el 2,9% del total.

las zonas rurales el proceso de envejecimiento de la población es uno de los problemas más importantes desde el punto de vista social.

Otro tipo de reflexiones nos provoca el tema de los Grupos de Desarrollo Rural. En primer lugar, reseñar que no es algo novedoso del proyecto sino que venían funcionando con anterioridad, con otras denominaciones, y ligados, entre otros, a proyectos Leader I o a las Diputaciones Provinciales. En segundo lugar, su necesario reconocimiento por parte de la Administración, y el hecho de recibir un régimen de ayudas para su constitución y funcionamiento durante un período máximo de tres años, nos hace plantear la interrogante sobre su posible manipulación o, si se quiere mejor, dirigismo que invierta el proceso de desarrollo endógeno de abajo a arriba que se propone. A ello habría que unir los posibles olvidos para aquellas áreas que no coincidan, políticamente, con el partido predominante en la Administración Autonómica. En este contexto de incertidumbre, tampoco vemos claro el recurso a una financiación de carácter únicamente privado para estos grupos transcurridos los tres primeros años. Y ello porque los únicos que podrán mantenerlos en funcionamiento serán una pequeña oligarquía adinerada que, en buena lógica, querrá ver recompensada su aportación. En este mas que previsible contexto dudamos que interés particular coincida, necesariamente, con el general. Una posible solución sería el mantenimiento de una financiación mixta de dichos grupos.

Cuestión diferente es lo que entendemos como planteamientos contradictorios desde un punto de vista teórico. Nos estamos refiriendo a la defensa de la modernización de la agricultura, entendida como intensificación, y, paralelamente, la asunción de los supuestos del desarrollo sostenible, por un lado, y, por otro, la búsqueda de la competitividad y la consecución de la equidad territorial. La primera de las objeciones se fundamenta en la constatación, más que asumida desde el punto de vista teórico, de que la intensificación y el aumento de la productividad ni son sostenibles económicamente ni asumibles ecológicamente. Este aspecto se desarrolla con profusión posteriormente. La segunda objeción se basa en la evidencia de que el mercado en el que se desarrolla la competitividad, no sólo no mejora la equidad territorial o social, sino que, muy al contrario, incrementa las desigualdades. Plantear el aumento de la competitividad entre

espacios, productos, funciones o grupos sociales vía mercado, es intrínsecamente contradictorio con la equidad social y espacial.

¿Qué ha pasado con la Reforma Agraria?, ¿Cómo se olvida la Reforma Agraria cuando se habla de Desarrollo Rural?. Algunos argumentarían que se ha pasado de una política "productivista" a otra "ruralista", pero ¿cuando se habla de modernización e intensificación de la agricultura en determinadas zonas, no se está hablando de productivismo?. Olvido que sorprende aún más cuando se pretende, entre los objetivos y metas del Plan, "mejorar el nivel de renta y de las condiciones de vida" de la población rural, o de "lograr un alto grado de equidad social". ¿Es que la Reforma Agraria, en su contenido clásico, no se concibe como uno de los instrumentos más importantes de equidad social?. Si bien es verdad que el espacio rural ha ido perdiendo, gradualmente, autonomía en las decisiones de organización productiva y vital en manos de criterios y procesos de organización y distribución global, no lo es menos, que aún siguen persistiendo una correlación alta y de carácter dialéctico entre las asimetrías sociales existentes entre los grupos sociales que componen el espacio rural y la configuración concreta que manifiesta la organización de ese espacio. No en vano "el espacio geográfico vendría a ser fundamentalmente una creación humana. Un armazón relacional construido por la sociedad sobre el medio natural con el fin de adecuarlo a sus necesidades lo máximo posible" <sup>79</sup>. La propiedad del espacio terrestre, más que la ocupación, tiende a ser el principio que define el sistema de estratificación de las sociedades tradicionales <sup>80</sup>. No pretendemos parangonar de forma automática el contexto en el que se desarrolla la sociedad tradicional al que hoy envuelve al medio rural, ni tampoco asimilar el papel de la propiedad de la tierra en uno y otro contexto. Pero sí reclamar que la propiedad de la tierra y el acceso a la misma es y puede ser una fórmula más a tener en cuenta en los procesos de desarrollo rural que deben tener como uno de los objetivos motrices e irrenunciables la equidad social. "En muchas áreas, no sólo del Tercer Mundo, otra

---

<sup>79</sup> COMPÁN VÁZQUEZ, D. y CAMPILLO, M.T. (1.985).: "Consideraciones en torno a la Ordenación del Territorio en España. El problema del desarrollo de la montaña baja en Andalucía Oriental". Comunicación presentada al Congreso de Agricultura y Desarrollo en Zonas de Montaña. Granada octubre de 1.985.

<sup>80</sup> NEWBY, H. y SEVILLA GUZMÁN, E. (1.983).: Introducción a la sociología rural. Madrid. Alianza Universidad. pp. 54 y ss.

condición crucial para una mayor participación popular en el desarrollo rural es un acceso más equitativo a la tierra y a otros medios de producción" (...) "La tierra es todavía una de las fuentes claves del desarrollo rural en Europa" <sup>81</sup>. Dicho de otro modo, el desarrollo rural andaluz no puede arrinconar y menos aún omitir el tema de la propiedad de la tierra y su modificación a través de la Reforma Agraria, si lo que se pretende es lograr un mayor grado de igualdad y equidad social.

### 1.3. La crisis rural. ¿Ocaso o nuevo despertar?.

Es una consideración bastante asumida que el mundo rural se encuentra en un proceso de crisis, o si se quiere de cambio traumático, profunda; para algunos "el más vertiginoso que jamás ha conocido" <sup>82</sup>. Ahora bien, esa crisis no conduce a un proceso de progresiva absorción y posterior desaparición del mundo rural en manos del urbano en aras de un proceso de modernización implacable e incuestionable tal y como fue defendido desde las teorías desarrollistas, industrializadoras y urbanas. Muy al contrario, lo que se encuentra en crisis es una concepción, unas funciones y una forma de entender el papel que puede y debe jugar el mundo rural hoy y sobre todo en el futuro. "La ruralidad tradicional en esa vinculación específica de agricultura y sociedad, en cuanto hábitat caracterizado por el modo de producción de su reciente pasado dejará de existir, o mejor dicho, está ya dejando de existir" <sup>83</sup>. La constatación de este proceso de mutación ya fue puesta de manifiesto en el transcurso del Coloquio Hispano-francés sobre Espacios Rurales en una de sus conclusiones finales. "Estamos asistiendo a la

---

<sup>81</sup> THE ARKLETON TRUST (1.988).: "Aproximaciones institucionales al desarrollo rural en Europa". En: ETXEZARRETA ZUBIZARRETA, M. (Ed). (1.988).: Desarrollo rural integrado. Madrid. Secretaría General Técnica del M.A.P.A. pp. 258-259.

<sup>82</sup> CHAPUIS, R. (1.986).: Les rureaux français. París. Ed. Masson. p. 218.

<sup>83</sup> BERICAT ALASTUEY, E.: "La teoría del vacío rural". En: RAMOS REAL, E. y CALDENTY DEL POZO, P. (Coords). (1.993).: El desarrollo rural andaluz a las puertas del siglo XXI. Sevilla. Dirección General de Investigación Tecnológica y Formación Agroalimentaria y Pesquera. p. 50.

desaparición de un tipo de cultura rural específica, que está siendo sustituida de forma rápida por otra en la que las influencias del medio urbano son cada vez mayores" <sup>84</sup>.

Pero esta crisis, que para Gorgoni está suponiendo la "desaparición de lo real e históricamente rural" <sup>85</sup>, no sólo afecta a la agricultura o al mundo rural, sino que se engloba en un proceso mayor de cuestionamiento social, productivo e incluso de civilización según defiende algunos autores. En un momento en el que "hay una crisis del mundo rural, una crisis general de las sociedades y de todos los sistemas productivos modernos; la agricultura no puede escapar a esta crisis" <sup>86</sup>. En efecto, la nueva ruralidad, a la que se le asigna una nueva función que "es vital en el desenvolvimiento de la sociedad global: ser espacio para el ocio, pero sobre todo y en suma, el espacio de la reproducción de la sociedad global" <sup>87</sup>, debe desarrollarse bajo unos nuevos parámetros en el marco de la sociedad postindustrial <sup>88</sup>. Etapa postindustrial entendida como una nueva "onda larga" en el desarrollo del modo de producción capitalista <sup>89</sup> que

---

<sup>84</sup> GARRIDO EGIDO, L. (1.983).: "Conclusiones generales sobre el desarrollo rural". En: AA.VV. (1.983).: Coloquio Hispano-francés sobre espacios rurales. Madrid. Secretaría General Técnica del M.A.P.A. Vol. II, p. 628.

<sup>85</sup> GORGONI, M. (1.993).: "Conceptualización y elaboración de políticas de desarrollo rural". Comunicación presentada en el Seminario sobre Desarrollo Rural organizado por la Univ. Euroárabe en Granada durante los días 5 al 7 de octubre de 1.993. Mecanografiado.

<sup>86</sup> PISANI, E. (1.993).: Pour une agriculture marchande et ménagère. París. Editions de l'Aube S.L. p. 37.

<sup>87</sup> CAMARERO RIOJA, L.A. (1.992).: "El mundo rural español en la década de los noventa: ¿Renacimiento o reconversión?". La Documentación Social. Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada. Núm. 87. p. 26.

<sup>88</sup> Término que fue acuñado por BELL, D. (1.976).: El advenimiento de la sociedad postindustrial. Madrid. Alianza Editorial.

<sup>89</sup> "Las ondas largas no son sólo empíricamente demostrables. No representan simples medidas de determinados lapsos de tiempo. Representan realidades históricas, segmentos de la historia global del modo de producción capitalista que poseen unos rasgos claramente distintivos. Por esa misma razón son de duración irregular". MANDEL, E. (1.986).: Las ondas largas del desarrollo capitalista. La interpretación marxista. Madrid. Siglo XXI Editores. p. 85. Dicho autor pone de manifiesto como durante el período 1948-68, onda larga expansiva, el credo del "pleno empleo", la "racionalidad tecnológica", o el "crecimiento económico" es el imperante en teorías, modelos y políticas. El inicio de la onda larga depresiva a partir de esta fecha marca el surgimiento de planteamientos como el "crecimiento cero", la "flexibilidad en el empleo" y "restricción salarial" como estrategia del capital para incrementar las tasas de ganancia en momentos de crisis.

viene acompañada de una "nueva lógica" cultural denominada como postmodernismo <sup>90</sup>, entendido no "como una opción estilística entre otras muchas" sino como "la pauta cultural del capitalismo avanzado" <sup>91</sup>.

Tienen razón Ramos Real y Romero, aunque las soluciones no las compartamos del todo, al afirmar que "la crisis, por tanto, no es algo coyuntural (...). Los nuevos problemas de una sociedad mundializada exige ideas originales que puedan imprimir suficiente energía e ilusión a unos sistemas desgastados y, en ocasiones, degradados" <sup>92</sup>. En este contexto de crisis, de respuesta ante lo establecido por parte de una parte de la población, se enmarca la aparición de fenómenos como el de los "neorrurales" en el mundo rural <sup>93</sup>. El fenómeno de los neorrurales ha sido explicado como un producto de la propia sociedad en busca de una solución a sus crisis estructurales, por unos, mientras que para otros constituye "un profundo cambio de territorialidad, una esencial transformación de las relaciones del individuo con sus entorno biosocial" <sup>94</sup>.

---

<sup>90</sup> JAMESON, F. (1.991).: El posmodernismo o la lógica cultural del capitalismo avanzado. Barcelona. Ed. Paidós. "Estos últimos años se han caracterizado por un milenarismo invertido en el que las premoniciones del futuro, ya sean catastróficas o redentoras, han sido sustituidas por la convicción del final de esto o de aquello (el fin de la ideología, del arte, de las clases sociales, la crisis del leninismo, de la socialdemocracia o del Estado del Bienestar); tomados en conjunto todos estos fenómenos pueden considerarse constitutivos de lo que cada vez con mayor fuerza se llama posmodernismo". p. 9.

<sup>91</sup> JAMESON, F. (1.991).: Opus cit. p. 101. Ello significa que el posmodernismo de entenderse como un fenómeno histórico que tiene una sólida realidad histórica y socioeconómica en la que apoyarse y de la que es fruto: la tercera gran expansión planetaria del capitalismo.

<sup>92</sup> RAMOS REAL, E. Y ROMERO, J.J. (1.993).: "La crisis del modelo de crecimiento y las nuevas funciones del mundo rural". En: RAMOS REAL, E. Y CALDENTEY DEL POZO, (eds). (1.993).: El desarrollo rural andaluz a las puertas del siglo XXI. Sevilla. Dirección General de Investigación, Tecnología y Formación Agroalimentaria y Pesquera. p. 15.

<sup>93</sup> Término que se acuña por: CHEVALIER, M. (1.981).: "Les phénomènes néo-ruraux". L'Espace Géographique. Núm. 1. pp. 33-49.

<sup>94</sup> NOGUE Y FONT, J. (1.988).: "El fenómeno neorrural". Agricultura y Sociedad. Núm. 47. p. 167. En este mismo texto se define el fenómeno como "la instalación en el campo de un colectivo mayoritariamente joven y procedente de las zonas urbanas. Son neorrurales todas aquellas personas que abandonan la ciudad y se dirigen al campo con un proyecto de vida alternativo, que puede ser tan diverso como diversas son las actividades a realizar". p. 145.

En definitiva, estaríamos asistiendo a lo que Bericat ha enunciado bajo su teoría del "vacío rural" <sup>95</sup>. Se está pasando de una ruralidad basada "en el lleno ocupacional del varón, así como en el lleno doméstico de la mujer, al vacío de la ocupación, a la estrechez del mercado de trabajo rural, al que hay que añadir la pérdida de funcionalidad y de ocupabilidad de las tareas domésticas de las que fuera responsable la mujer" <sup>96</sup>. La nueva ruralidad que emerge debe replantearse su modelo de relaciones con el resto de la sociedad, con el mundo urbano. Esa nueva relación, que no confrontación, debe pasar por la asunción de la necesaria interdependencia entre zonas rurales y urbanas a la vez que definir y explicitar el decisivo papel del mundo rural y de las contraprestaciones que éste debe recibir de aquél para el desarrollo del primero a través de lo que el Grupo de Seillac denominó un "nuevo contrato social" <sup>97</sup>.

Una vez asentada la hipótesis del proceso de crisis que vive el mundo rural, dos aspectos nos proponemos a abordar. De un lado, los motivos de la pérdida de su funcionalidad, de otro, cuales son las nuevas actividades que se reclaman como sustentadoras de la nueva ruralidad. Que estemos hablando de crisis rural no significa pensar, como ya se dijo, en muerte del mundo rural. "Debemos aprestarnos a descubrir la dimensión rural. Dimensión constitutiva de las civilizaciones, dimensión oculta pero también estructurante; la ruralidad es una dimensión, y es por ello por lo que no ha muerto" <sup>98</sup>.

---

<sup>95</sup> Teoría según la cual "la ruralidad está abocada a un proceso socioeconómico hasta su fase terminal, proceso básico de vaciado que por ser tan completo, genera un estado de rápida u profunda pérdida de identidad asociado a una patología depresiva, y fuerza necesariamente a una nueva y radical reestructuración del espacio, de la economía, de la sociedad y de la cultura rural". BERICAT ALASTUEY, E. (1.993): Opus cit. p. 45.

<sup>96</sup> BERICAT ALASTUEY, E. (1.993): Opus cit. p. 49.

<sup>97</sup> El Grupo de Seillac está compuesto por un conjunto de franceses adscritos a diversos campos del saber, profesiones liberales, etc que se reunieron en diciembre de 1.992 en Seillac (Francia). De dicha reflexión surgió un manifiesto publicado en abril de 1.993. GRUPO DE SEILLAC (1.993): Le petit livre terre. Agriculture, société et territoires. París. Ed. Foundation pour le progrès de l'homme. En castellano se publicó íntegramente en la Revista de Estudios Agro-Sociales. Núm. 165. pp. 177-193.

<sup>98</sup> G.R.E.P. (1.982): "Penser l'avenir". Pour. Monográfico bajo el Título Le rural mort ou vif?. p. 176.

El fenómeno más importante que afecta al mundo rural y que se encuentra en la raíz de la crisis del mundo rural es el de la desagrarización que viene de la mano del modelo de industrialización impuesto, por una parte, y cuyas características fundamentales fueron la urbanización y el progreso tecnológico. Ambos condicionan el tipo de agricultura a desarrollar y en definitiva los cambios socioeconómicos rurales, y, por otra, de un proceso de globalización de las relaciones económicas internacionales cuya manifestación más clara es "la internacionalización de la producción y de los servicios comerciales y financieros" <sup>99</sup>. Etapa de transnacionalización del capital en la que "un reducido número de grandes empresas, denominadas transnacionales, ha llegado a controlar, directa o indirectamente, gran parte del comercio y las finanzas internacionales y buena parte de la producción y de otros servicios de la periferia incorporada al sistema" <sup>100</sup>. Contexto en el que España ocupa un lugar "entre el centro y la periferia" <sup>101</sup> y en el que el mundo rural es la periferia de la periferia.

Ahora bien "ese proceso de desagrarización no tiene la misma implantación ni se desarrolla con el mismo dinamismo" en todos los espacios agrarios <sup>102</sup>. En España y en concreto en Andalucía este proceso no ha terminado ya que "el proceso desagrarizador andaluz presenta un retraso respecto del conjunto del país" <sup>103</sup>. El proceso de desagrarización ha sido retratado por Hervieu en su "Decenio de todas la Rupturas" <sup>104</sup> como aquél en el que la población rural pasa a convertirse en población agrícola y ésta

---

<sup>99</sup> SUNKEL, O. (1.987): "Las relaciones centro-periferia y la transnacionalización". Pensamiento Iberoamericano. Núm. 11. p. 35.

<sup>100</sup> GONZÁLEZ, N. (1.987): "Vigencia actual del concepto centro-periferia" Pensamiento Iberoamericano. Núm. 11. p. 17.

<sup>101</sup> MESA, R. (1.988): "La posición internacional de España: entre el centro y la periferia". Leviatán. Revista de Hechos e Ideas. Núm. 33. II época. pp. 33-40. "España y los españoles han de ser muy conscientes en el diseño de su política exterior de su condición dual: país central y periférico, o si se prefiere, país que vive en los límites del imperio, con todas las ventajas e inconvenientes que esta doble dependencia implica". p. 40.

<sup>102</sup> GARCÍA SANZ, B. (1.995): Opus cit. p. 9.

<sup>103</sup> BERICAT ALASTUEY, E. (1.989): "Cultura productiva y desarrollo endógeno. El caso andaluz". Revista de Estudios Regionales. Núm. 24. p. 26.

<sup>104</sup> Título de la primera parte de un libro que citaremos a continuación.

en una minoría más entre otras y en el que la explotación familiar se agota como paradigma, donde se produce una movilidad de las actividades productivas en un proceso de concentración, especialización e intensificación que conduce a preocupantes problemas medio ambientales y al cuestionamiento radical de la tradicional función de la agricultura como proveedora de alimentos <sup>105</sup>.

Asumiendo que no es posible identificar lo rural con lo agrario o el mundo rural con el trabajo en la actividad agraria, del mismo modo afirmamos que para el mundo rural en general pero sobre todo para áreas como las de media montaña mediterránea, tal y como es nuestro caso, la agricultura ha de seguir desempeñando un papel necesario. "El futuro de las áreas rurales donde la agricultura desempeña en la actualidad un papel importante en la economía regional, en mi opinión, deberá seguir basándose en esta actividad" <sup>106</sup>. Dicho de otro modo, "es preciso que los agricultores se ruralicen y recíprocamente que las nuevas comunidades rurales sepan recurrir a los agricultores y reconocer en ellos, hoy como ayer, a los artesanos de una ruralidad siempre viva" <sup>107</sup>. Y ello no sólo por los problemas que de carácter medio ambiental se derivan por el abandono de la actividad, sobre todo en las zonas semiáridas y de media montaña de clima mediterráneo, ligados a la erosión, puesto de manifiesto por numerosos autores <sup>108</sup>, sino también porque en el nuevo contexto de pluriactividad y diversificación que se vislumbra para el mundo rural, en el que las relaciones entre actividad agrícola y otras actividades externas deben pasar de ser de competencia a ser de complementariedad, la agricultura de estas zonas "debe optar, con toda lógica y en concomitancia con lo dicho anteriormente, por producciones que van a contracorriente de los procesos de

---

<sup>105</sup> HERVIEU, B. (1.993).: Les champs du futur. Paris. Ed. François Burín.

<sup>106</sup> TIÓ SARALEGUI, C. (1.993).: Opus cit. p. 189.

<sup>107</sup> CHASSAGNE, M.E. (1.984).: "De l'agricole au rural... et réciproquement". Pour. Núm. 93. p. 92.

<sup>108</sup> Ver: LASANTA MARTÍNEZ, T. Y OTROS. (1.994).: Algunos efectos ambientales de la retirada de tierras en zonas semiáridas". Actas del VII Coloquio de Geografía Rural. Córdoba. Univ. de Córdoba. pp. 200-7.

RUIZ-FLAÑO, P. (1.993).: Procesos de erosión en campos abandonados en el Pirineo. Logroño. Geoforma Ediciones.

especialización, de estandarización y de uniformización de las técnicas y de los productos que caracterizan el sistema agroindustrial" <sup>109</sup>.

El futuro y las nuevas funciones que se le asignan al mundo rural, pasan por la satisfacción de las nuevas demandas sociales de calidad y de conservación de la naturaleza. Es, sin lugar a dudas, el camino marcado por la Reforma de la PAC y su visión del futuro del mundo rural. "Un futuro de servicios a los núcleos urbanos: sea en forma de protección medio ambientalista (la urbe rompe el medio, los campesinos lo cuidan), sea en forma de servicios directos (agroturismo, artesanía rural, etc) a los consumidores" <sup>110</sup>. Dicha concepción supone no sólo una visión del espacio rural que se acerca a la expresada por Klatzman como aquél en el que el hombre dispone de espacio, sino una revalorización del oficio del hombre del campo. "No se trata tanto de reinventar al campesino, cuanto de superar al mero agricultor" (...) "es igualmente honroso ser jardinero o funcionario que ser agricultor" <sup>111</sup>. "Debe verse en esta nueva orientación una función digna e incluso apasionante que nada tiene que ver con la idea del hombre agricultor convertido en un ser inútil que subsiste como especie protegida en vías de extinción" <sup>112</sup>.

Ahora bien, asumiendo que resulta atrayente e incluso fascinante cuando se plantean cuestiones como las de las nuevas funciones del espacio agrario, el replanteamiento de actividades como la de la agricultura en sintonía con la naturaleza o el de la recuperación de artes y saberes tradicionales para el desarrollo de estas

---

<sup>109</sup> DORFMAN, M. Y OTROS. (1.988).: Problemas de la montaña en Francia". En ETXEZARRETA ZUBIZARRETA, M. (Ed). (1.988).: Desarrollo rural integrado. Madrid. Secretaría General Técnica del M.A.P.A. p. 312. "Se trata de recuperar los productos demasiado frágiles y demasiado perecederos, las producciones demasiado poco mecanizables para ser industrializadas, de reencontrar las habilidades manuales, los saber-hacer empíricos y las técnicas simples que se justifican por costes de producción muy débiles" p.312.

<sup>110</sup> SANCHO HAZAK, R. (1.992).: "El modelo de desarrollo rural vigente en la CEE y en los documentos de la OCDE". Ciclo de Conferencias organizado por la Facultad de Sociología y Ciencias Políticas durante el mes de octubre de 1.992. Mecanografiado.

<sup>111</sup> HERVIEU, B. (1.993).: Opus cit. p. 137.

<sup>112</sup> OLANA BLASCO, J. (1.993).: Espacio rural, agricultura y medio ambiente". Revista de Estudios Agro Sociales, núm. 163. p. 288.

actividades, etc, no podemos perder de vista que también conlleva un alto grado de incertidumbre. En primer lugar porque en muchas ocasiones no queda clara la petición que se les hace a los habitantes del mundo rural, máxime cuando lo que ahora se les pide tuvieron que abandonarlo en favor de un proceso de modernización a los que se vieron sometidos, pero sobre todo "porque permanece oscuro el precio que la sociedad contempla pagar por estos servicios" y durante cuanto tiempo está dispuesto a hacerlo efectivo <sup>113</sup>. A ello se le une la conciencia de que en este nuevo rediseño de lo rural ni ha sido pedido, ni menos aún diseñado por los habitantes de estas zonas. No se puede olvidar por tanto que, si bien asumimos que "lo que se está viviendo no es sino la expresión externa de una crisis que afecta a todos los elementos y procesos que operan en el medio rural: naturales y humanos" y que "ante esta crisis no caben soluciones continuistas, sino que se requiere una creación ex novo del sistema rural" <sup>114</sup> o como escribe Hervieu "ya no es posible pensar el futuro bajo la forma de una continuación del presente" <sup>115</sup>, la población rural no puede vivir ni de atracciones ni de fascinaciones, necesita que se formalice, en todos y cada uno de sus apartados, ese "nuevo contrato social" con la sociedad a la que va a prestar los servicios demandados.

#### 1.4.- A modo de recapitulación.

Nos encontramos asistiendo a un cambio radical a la hora de abordar los problemas que se plantean en el mundo rural. Se está pasando de unos presupuestos basados en el crecimiento agrícola a otros establecidos sobre la base del desarrollo rural. Variación que no es simplemente una cuestión terminológica, ni siquiera conceptual, sino que está conllevando un cambio en los planteamientos y políticas puestas en marcha, tanto por organismos privados como públicos, en el ámbito rural. En este contexto se enmarca

---

<sup>113</sup> PAGNINI, M.P. y PRESTAMBURGO, M. (1.988).: "El papel de la agricultura en la planificación de ámbitos territoriales de alta densidad demográfica" En: ETXEZARRETA ZUBIZARRETA, M. (Ed). (1.988).: Desarrollo rural integrado. Madrid. Secretaría General Técnica del M.A.P.A.

<sup>114</sup> GÓMEZ OREA, D. (1.992).: "Planteamiento conceptual del problema de las tierras abandonadas". En: II Jornadas sobre tierras de cultivo abandonadas. Madrid. Editorial Agrícola Española. S.A. p. 87.

<sup>115</sup> HERVIEU, B. (1.993).: Opus cit. p. 96.

el cambio de rumbo que la Junta de Andalucía está llevando a cabo en este campo al pasar de unos criterios agraristas y productivistas, ejemplificados en la Ley de Reforma Agraria, a otros más ruralistas, expresados en el Plan de Desarrollo Rural. Estas mutaciones hay que contextualizarlas en el marco de la profunda crisis que aqueja actualmente al mundo rural. Crisis que puede suponer, lejos de su defunción definitiva como algunos señalan, un amplio proceso de revitalización sobre la base, eso sí, del replanteamiento de sus antiguas funciones a la vez que la asunción de otras nuevas. Dicho de otro modo, los problemas que se están planteando en amplias zonas del mundo rural, especialmente las más deprimidas, encuentran su razón de ser en la inadecuación de sus antiguas funciones a las nuevas exigencias de la sociedad postindustrial.

El desarrollo rural implica la necesidad de resolver los problemas de la desigualdad social y territorial a través de un proceso basado en el desarrollo y no en el simple crecimiento; ello conlleva la superación del carácter eminentemente cuantitativo del segundo en favor de atributos más cualitativos tales como la durabilidad, autonomía o equidad que incorpora el primero. Pero además, supone la superación de enfoques sectoriales y parciales en favor de concepciones más globales e integradoras de la realidad rural. En definitiva, esta nueva forma de entender lo rural parte del reconocimiento de que en él se desarrollan, y por tanto deben ser contempladas, otras actividades al margen unas veces y en paralelo otras de las puramente agrarias. Ahora bien, afirmando que lo rural supone una superación, un ir más allá, de lo agrícola, con la misma firmeza mantenemos que en ningún caso trae consigo su olvido. Dicho de otro modo, el mundo rural, en la mayoría de los casos, no puede desarrollarse sin la activa y necesaria participación de la agricultura.

El desarrollo rural, acuñado en la década de los setenta en el ámbito de actuación de los países tercermundistas, aplicado al contexto de las áreas deprimidas de los países desarrollados debe entenderse, en nuestra opinión, como una estrategia, mas que como un modelo, amplia, global (en la medida en que permita superar pasados enfoques sectorializados), participativa (en tanto que requiere que la población de estas zonas adopte un papel protagonista en su propio desarrollo) capaz de aprovechar el potencial endógeno de cada zona y, todo ello, sobre la base de un necesario replanteamiento de las

actuales relaciones de dependencia y dominación entre los hombres y de éstos con la naturaleza.

Estos cambios que estamos señalando se están plasmando también en el marco de las actuaciones llevadas a cabo en el medio rural. Entre los ejemplos que se podrían analizar (la reforma de la PAC o la puesta en marcha de las iniciativas comunitarias Leader I y II) destacamos el que se está produciendo a nivel regional en Andalucía. En efecto, la política agraria, mas que rural, llevada a cabo por la Junta de Andalucía ha oscilado de una fase productivista, que tiene en la Ley de Reforma de Agraria su bandera más emblemática, a otra más ruralista cuya plasmación más evidente ha sido el abandono de los proyectos relacionados con aquélla y la elaboración y reciente publicación del Plan de Desarrollo Rural para Andalucía.

La cercana aparición del documento viene precedida por un estudio previo realizado por un numeroso grupo de expertos y dos borradores. Las variaciones que se observan entre estos últimos son de escasa importancia y sólo es digno de resaltar tanto las modificaciones que se han producido en las comisiones encargadas de controlar el proceso como el significativo incremento del volumen de dinero presupuestado para la realización del plan. Si alabable es, a priori, el cambio de planteamientos que supone la aparición del documento cuestionables son, a posteriori, algunos de los aspectos que lo compone. Lo primero que sorprende es la desaparición cualquier previsión presupuestaria para su ejecución; tildar de electoralistas los primeros documentos presentados, cuando se hablaba de más de 600.000 millones de pesetas para su realización, al compararlos con lo aprobado nos parece mas que pertinente. Lo segundo que es cuestionable es la indefinición y la falta de previsión financiera en la que los Grupos de Desarrollo Rural se encuentran, especialmente si tenemos en cuenta el importantísimo papel que se les asigna en la ejecución del mismo. Lo tercero, y quizás más importante, son las contradicciones en las que se incurren en él al entenderse la modernización de la agricultura, entendida como intensificación, y, paralelamente, se aboga por los presupuestos del desarrollo sostenible; lo mismo ocurre cuando se habla de la búsqueda de la competitividad y la necesaria consecución de la equidad social y territorial. En efecto, defendemos que la intensificación y el incremento constante de la productividad

ni son sostenibles económicamente ni asumibles ecológicamente. Del mismo modo, mantenemos que el mercado, en el que se desarrolla la competitividad, no sólo no mejora la equidad territorial o social sino que, muy al contrario, incrementa las desigualdades. Plantear el aumento de la competitividad entre espacios, productos, funciones o grupos sociales vía mercado es intrínsecamente contradictorio con la equidad social y espacial. Por último, entendemos que el PDRA no puede, a nuestro entender, arrinconar, y menos aún omitir, el tema de la propiedad de la tierra a través de la reforma agraria si lo que se pretende es lograr un mayor grado de igualdad y equidad social, tal y como se afirma en el documento que analizamos.

Si el mundo rural, o al menos una gran parte de él, necesita una reorientación de las actuaciones a él ligadas se debe a que en los últimos años se encuentra sumergido en un proceso de transformación profundo, de crisis si se quiere. Ahora bien, este cambio, a nuestro entender, no conduce a su absorción y posterior desaparición a manos del urbano en aras de una modernización implacable e insostenible. Muy al contrario, lo que se encuentra en crisis es una concepción, una forma de entender el papel que puede y debe jugar el mundo rural hoy y, sobre todo, en la sociedad del futuro; en definitiva, una crisis de funciones producto tanto del impuesto proceso de desagrarización, cuyos pilares básicos fueron la urbanización y el desarrollo tecnológico, como del proceso de globalización de las relaciones económicas internacionales cuya manifestación más clara es la internacionalización de la producción y de los servicios comerciales y financieros.

La nueva ruralidad que emerge debe replantearse su marco de relaciones con el resto de la sociedad, con el mundo urbano. Éstas deben asumir tanto la necesaria interdependencia entre zonas rurales y urbanas y el decisivo papel que las primeras juegan en las sociedades postindustriales como las contraprestaciones que deben recibir de las segundas. Este nuevo papel, estas nuevas funciones que se le asignan al mundo rural pasan por satisfacer las nuevas demandas sociales exigidas tales como la de producciones de calidad, la de suministrador de ciertos servicios y de conservador del medio ambiente. Se trata, por tanto, no de reinventar al habitante de esas zonas sino de superar al mero agricultor sin que ello signifique, en modo alguno, ni su olvido ni, menos aún, su desaparición. Dicho de otro modo, la nueva ruralidad que emerge no puede salir adelante

sin la agricultura, especialmente en zonas de media montaña mediterránea, como es nuestro caso; ahora bien, la actividad agrícola de estas zonas debe adaptarse a las exigencias de calidad y protección medioambiental que la sociedad postindustrial demanda.

Este nuevo, interesante e incluso ilusionante reto se encuentra rodeado de un alto grado de incertidumbre. Primero, porque en muchas ocasiones no queda clara la petición que se le hace al habitante de estas zonas. Segundo, porque permanece oscuro el precio que la sociedad contempla pagar por estos servicios y durante cuanto tiempo está dispuesto a hacerlo efectivo. Tercero, porque se tiene la conciencia de que este nuevo rediseño de lo rural no ha sido pedido, y menos aún diseñado, por los habitantes de estas zonas.

En definitiva, si bien ante la crisis que está viviendo el mundo rural en general, y especialmente ciertas áreas de los países desarrollados, no caben soluciones continuistas, proyecciones del presente sobre el futuro, la población rural no puede vivir ni de atracciones ni de fascinaciones, necesita que se formalice, en todos y cada uno de sus apartados, ese "nuevo contrato" con la sociedad a la que va a prestar sus servicios, tal y como señalara el Grupo de Seillac.

## 2.- El medio ambiente como motor de desarrollo. El desarrollo sostenible.

Durante los últimos años se ha venido desarrollando todo un planteamiento no sólo técnico-científico sino también vivencial y de comportamiento en el que el mantenimiento y recuperación de la naturaleza se plantea como piedra angular. Conceptos como perdurabilidad, sostenibilidad, sustentabilidad, etc, ocupan, cada vez con más frecuencia, lugar en textos, declaraciones y, en menor medida, proyectos prácticos. Se está imponiendo, en definitiva, al menos desde un punto de vista teórico, una visión cada vez más "geocentrista" y "organicista" frente a otra, todavía hoy imperante, "egocentrista" y "mecanicista". En este contexto el desarrollo de actividades en concordancia e integración con la naturaleza como la agricultura ecológica, cierto tipo de turismo rural, el aprovechamiento cinegético, etc, pueden y deben servir como elemento básico del desarrollo rural.

### 2.1. Definición de medio ambiente y desarrollo sostenible.

El concepto de medio ambiente, muy ligado tradicionalmente a estudios de base técnica, ha estado desarrollado predominantemente por las ciencias naturales y tecnológicas hasta la década de los 70. "Sólo cuando se ha aceptado que los problemas ambientales eran distintas manifestaciones de un mismo hecho y se ha asociado la crisis de la naturaleza al modelo dominante de desarrollo de las sociedades contemporáneas, las cuestiones ambientales han pasado a formar parte, de forma creciente, de la agenda de investigación en las ciencias sociales" <sup>116</sup>.

Esta evolución ha hecho que el concepto haya ido sufriendo una progresiva ampliación. A pesar de ello "lo que nadie cuestiona es que tiene una relación directa con la calidad de vida y la limitación de los recursos naturales" <sup>117</sup>. Este mismo autor

---

<sup>116</sup> GÓMEZ BENITO, C. y PANIAGUA MAZORRA, B. (1.995).: "Ambiente y Sociedad.". Comunicación presentada al V Congreso Español de Sociología. Granada. 28-30 de septiembre de 1.995. Mecanografiado.

<sup>117</sup> DOMÍNGUEZ, H. (1.987).: "El medio ambiente y la Comunidad Europea". Pamplona. Salvat. p. 7.

recoge una definición dada por la Comunidad Económica Europea: "medio ambiente es el conjunto de elementos cuyas complejas interrelaciones establecen los parámetros, el contorno y las condiciones de vida del individuo y de la sociedad, tal como es o como se aprecia que es". En la definición se aprecian dos matices fundamentales, en nuestra opinión. De un lado, el carácter subjetivo, de apreciación; de otro, que no sólo se incluye el entorno natural sino también el transformado por el hombre. Mucho más completo nos parece el planteamiento de Jung, al afirmar que el medio ambiente es "lo que rodea al hombre" siendo, al mismo tiempo, medio físico, artificial y social. Es decir, la naturaleza, la acción del hombre sobre la misma y las relaciones de los hombres entre sí <sup>118</sup>.

Con respecto al medio ambiente parece cada vez más evidente el paso de "una moda ecologista" <sup>119</sup> a la existencia de una base social que apoya el ambientalismo, en la medida en que existe ciertos segmentos sociales en los que existen ciertos segmentos sociales en los que se observan, de forma más o menos permanente, actitudes y comportamientos de carácter proambiental. "En la actualidad son numerosas las evidencias empíricas que fundamentan la existencia de dicha base en los países occidentales. En España (...) ocho de cada diez ciudadanos dicen, de acuerdo con las encuestas del CIS, estar preocupados o muy preocupados por el deterioro ambiental" <sup>120</sup>. Percepción del medio ambiente y de sus problemas que es inferior por parte de los habitantes del medio rural con respecto a otro tipo de municipios y en el que el agricultor tendría una sensibilidad, preocupación y comportamiento ambiental más escasas en comparación con otros grupos sociales. Ello vendría explicado por el hecho de que su actitud ambiental se encuentra condicionada por su doble papel de ciudadanos y de productores profesionales <sup>121</sup>. En términos parecidos se expresa Fernando Molinero si

---

<sup>118</sup> JUNG, J. (1.976).: La ordenación del espacio rural. Madrid. I.E.A.L. pp. 102-103. Citado por MOLINERO, F. (1.990).: Opus cit. p. 372.

<sup>119</sup> RODRIGUE MARTÍNEZ, F. (1.985).: Granada: medio físico y desarrollo. Granada. Instituto de Desarrollo Regional y Univ. de Granada.

<sup>120</sup> GÓMEZ BENITO, C. y PANIAGUA MAZORRA, A. (1.995).: Opus cit. Mecanografiado.

<sup>121</sup> Ver Gómez Benito y Paniagua Mazorra en la obra ya citada.

bien él introduce el carácter conflictivo que enfrenta a los intereses entre el habitante urbano y rural <sup>122</sup>.

Parece pues evidente, en este contexto de exigencia, confrontación y concienciación, que "la respuesta al reto ecológico, lo que está necesitando, es un pacto social, basado en la práctica de todas las formas de solidaridad. Sin ese pacto social no es posible una política ambiental eficaz" <sup>123</sup>. Leído este párrafo al final del escrito del Director General de Ordenación y Coordinación Ambiental alivia la zozobra, pesadumbre e indignación que uno de los primeros párrafos produjo. Este es: "la historia contemporánea demuestra que para que una sociedad empiece a demandar y por tanto a conseguir calidad ambiental de vida, se necesitan dos condiciones o dos requisitos previos: una cultura democrática (...); y **un suficiente nivel de crecimiento económico medido en términos contables de alto producto interior bruto y de renta per cápita también elevado**" <sup>124</sup>. Plantear que la causa de la degradación del medio ambiente es condición necesaria para pedir calidad ambiental es tanto como pedir la muerte para tener conciencia de que se vivía. Claro que no nos deberíamos sorprender demasiado si tenemos en cuenta que, unos años antes, el Ministro del ramo, a la sazón Javier Sáenz Cosculluela, en unas declaraciones a El País del 20 de marzo de 1.987 afirmaba que "nuestra política ambiental no puede, ni en objetivos ni en ritmo, plantear inconvenientes al aumento de la capacidad productiva ni al uso propio de los recursos".

Probablemente este tipo de manifestaciones puedan deberse, en algunos casos como los expuestos lo dudamos, al hecho de que cuando se estudian los problemas que afectan a los recursos naturales, raramente aclaramos cual es la noción de recurso natural

---

<sup>122</sup> "El espacio rural se ve sometido a un conflicto de intereses entre el habitante urbano, por una parte, que, con una cierta mentalidad colonial, reivindica el campo como si se tratase de un jardín de la ciudad, y el hombre del campo, por otra, que generalmente tiene menor conciencia ecológica y lucha en el campo por dominar, explotar y vivir de la tierra". MOLINERO HERNANDO, F. (1.990).: Opus cit. p. 371.

<sup>123</sup> CLEMENTE CUBILLAS, E. (1.992).: "Política ambiental y municipio". En: VALCÁRCEL-RESALT, G. y TROITINO VINUESA, M.A. (Dir.). (1.992).: Desarrollo local y medio ambiente. en zonas desfavorecidas. Madrid. Secretaría de Estado para las Políticas del Agua y Medio Ambiente del Ministerio de Obras Públicas y Transportes. p. 174.

<sup>124</sup> El resaltado es nuestro.

que utilizamos. Muy al contrario, damos por supuesto que todo el mundo sabe lo que son, y lo que es aún peor, suponemos que todas las personas identifican recurso natural con factor de producción. Pues bien, defendemos que la naturaleza debemos entenderla en un sentido mucho más amplio y substantivo, a la vez que real, que supere su mera consideración como factor productivo y pase a ser contemplada como un patrimonio o un activo social <sup>125</sup>. "La noción de activo social exige superar la ficción de la existencia perfectamente delimitada de la propiedad privada para reconocer dos aspectos fundamentales. El primero es que el hombre no se apropia de recursos aislados sino de ecosistemas y segundo que en un contexto de ecosistemas el ejercicio total de la propiedad privada es en la actualidad virtualmente imposible. Por lo tanto la idea de activo social nos acerca a la de propiedad comunal que, en ningún caso, es sinónimo de libre acceso o ausencia de propiedad" <sup>126</sup>.

Esa llamada a la solidaridad y al pacto social se ha venido plasmando, a nivel teórico, internacionalmente en la formulación del desarrollo sostenible o sustentable. Este concepto de sostenibilidad o sustentabilidad, utilizado indistintamente a pesar de que existen autores que plantean la existencia de matices entre ellos, se empezó a escuchar en los foros internacionales en la década de los 80 en boca de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales. Pero fue unos años más tarde cuando, en 1.987, la Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo, presidida por Gro Harlem Brundtland, publicó su informe "Nuestro Futuro Común" <sup>127</sup> en el que se proponen tres conceptos o ideas básicas:

---

<sup>125</sup> Ver: POLANYI, K. (1.976).: "La economía como actividad institucionalizada". En: POLANYI, K. y OTROS. (1.976).: Comercio y mercado en los Imperios Antiguos. Barcelona. Labor. pp. 289-316.

<sup>126</sup> AGUILERA KLINK, F. (1.994).: "Agua, economía y medio ambiente: interdependencias físicas y la necesidad de nuevos conceptos". Revista de Estudios Agro-Sociales. Núm. 167. p. 117.

<sup>127</sup> Se ha publicado en castellano. COMISIÓN MUNDIAL DEL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO. (1.987).: Nuestro futuro común. Madrid. Alianza Editorial. En honor a la verdad, con anterioridad a este informe, en 1.972, la Conferencia de la ONU, celebrada en Estocolmo, sobre Medio Ambiente supone un primer precedente. En ella los países desarrollados "descubren" que existe sólo un mundo y que el deterioro causado repercute tanto sobre pobres como sobre ricos. En esta misma línea se encuentran los primeros diagnósticos realizados por el Club de Roma sobre el deterioro de la biosfera en los que se establecen como solución unos ideales y asépticos límites al crecimiento.

- El concepto de "necesidades" en particular las esenciales de los pobres a las que se les debería dar prioridad.
- La idea de limitaciones impuestas por el estado de la tecnología y al organización social ante la capacidad del medio ambiente para satisfacer las necesidades presentes y futuras.
- El concepto de sostenibilidad física que implica la preocupación por la igualdad social entre las generaciones, preocupación que debe, lógicamente, extenderse a la igualdad social dentro de cada generación <sup>128</sup>.

El desarrollo sostenible queda definido a partir de este Informe Brundtland como "aquél que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades". En términos parecidos se expresa la FAO <sup>129</sup>, la CEE <sup>130</sup> o, con anterioridad, el concepto de ecodesarrollo en el que se hacía especial hincapié en la necesidad de soluciones individuales para cada espacio y problema concreto <sup>131</sup>.

Ahora bien, a pesar de la dificultad que supone cualquier definición parece existir, como se ha podido comprobar, una cierta unanimidad. Las discrepancias aparecen

---

<sup>128</sup> GÓMEZ YAÑEZ, J.A. (1.991).: "Estrategias para el desarrollo sostenible". Sistema. Núm. 104-5. pp. 52-3.

<sup>129</sup> "El desarrollo sostenible es el manejo y conservación de recursos naturales y la orientación del cambio tecnológico e institucional de tal manera que asegure la continua satisfacción de las necesidades humanas presentes y futuras". FAO (1.987).: El estado mundial de la agricultura y la alimentación. Roma. Citado por CEÑA DELGADO. F. (1.994).: Opus cit. p. 42.

<sup>130</sup> "La palabra sostenible quiere ser reflejo de una política y una estrategia de desarrollo económico y social continuo que no vaya en detrimento del medio ambiente ni de los recursos naturales de cuya calidad depende la continuidad de la actividad del desarrollo de los seres humanos". COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1.992).: Programa Comunitario de política y actuación en materia de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible. COM. (92). 23 final. Bruselas 20 de mayo de 1.992.

<sup>131</sup> "Ecodesarrollo es un estilo de desarrollo que, en cada ecorregión, insiste en soluciones específicas para sus problemas particulares, teniendo en cuenta tanto los datos ecológicos y culturales como las necesidades inmediatas y a largo plazo". SACH, S.I. y OTROS. (1.987).: "Presentación". Agricultura y Sociedad. Núm 45. p. 12.

en función de los diferentes enfoques a la hora de plantear perspectivas y estrategias para su consecución. En síntesis, y siguiendo a Daly y Gayo, se pueden establecer dos grandes grupos según tenga en su discurso más peso la tecnología o la ecología. En el primero, se encuentran los enfoques tecnocráticos caracterizados porque en ellos la fe de la humanidad en la tecnología es casi ilimitada para solucionar el problema de la escasez de los recursos naturales. En el segundo están los enfoques ecocéntricos, que recogen un pensamiento económico más amplio que el existente en la actualidad al pretender la inclusión de todos los aspectos de la realidad en el mismo. Su fe en la tecnología es más restringida y optan por un cambio de sistema para evitar catástrofes que se podrían estar generando ahora mismo debido al actual tamaño del sistema económico <sup>132</sup>.

La teoría de la sustentabilidad, "el vivir de la renta y evitar el consumo de capital tanto creado por el hombre como el natural (...) que si bien parece tener implicaciones radicales para el comportamiento actual, es simplemente por lo imprudente e insostenible que resulta el sistema actual" <sup>133</sup>, ha sido atacada, más que por sus planteamientos teóricos, por la utilización que de ella se ha hecho por parte de los organismos internacionales y la economía institucionalizada <sup>134</sup>. En efecto, "lo que no está claro en

---

<sup>132</sup> DALY, H.E. y GAYO, D. (1.995).: "Significado, conceptualización y procedimientos operativos del desarrollo sostenible: posibilidades de aplicación a la agricultura". En: CADENAS MARÍN, A. (Coord). (1.995).: Agricultura y desarrollo sostenible. Madrid. Secretaría General Técnica del M.A.P.A. pp. 22-23.

<sup>133</sup> DALY, H.E. (1.991).: "Política económica ambiental y de desarrollo regional sostenible". En: AA.VV. (1.991).: Política regional en la Europa de los noventa. Madrid. Servicio de Publicaciones del Ministerio de Economía y Hacienda. p. 257.

<sup>134</sup> Desde un punto de vista teórico el Desarrollo Sostenible plantea en el contexto de la política interna o de economía cerrada, que: a) para la gestión de los recursos renovables se deben seguir dos principios básicos. De un lado, las tasas de recolección deben ser iguales a las tasas de regeneración. De otro las tasas de emisión de residuos deben ser iguales a las capacidades naturales de asimilación de los ecosistemas en los que se emiten los productos de desecho. Estos dos planteamientos se apoyan en la complementariedad del capital humano y natural y no en la sustitución ya que la capacidad de sustitución es ínfima con respecto a la abrumadora complementariedad de ambos. Resulta claro que el desarrollo está limitado por aquél de los dos del que exista menor provisión. El desarrollo sostenible requiere que el capital natural se mantenga intacto y las reglas dadas al inicio consiguen esto para el capital natural renovable. b) Por el contrario los recursos no renovables, en sentido estricto, no pueden ser mantenidos intactos salvo que no se utilicen. (pero si nunca se van a utilizar ¿para qué mantenerlos?). El problema ha sido resuelto en el contexto de la renta nacional por Salah El Serafy. El propone la separación de los ingresos netos de un activo no renovable para convertirlos en componentes de capital y de renta. Es decir, el uso cuasi sostenible de recurso no renovables requiere que toda inversión en la explotación de un recurso no renovable vaya acompañada de una inversión compensadora en un sustitutivo renovable. Los ingresos netos procedentes del recurso no renovable se

este debate, no es el significado de la sostenibilidad, sino las implicaciones de su aplicación en un contexto particular. Esto es, las consecuencias que pueden resultar de ir hacia un desarrollo sostenible (...); el cómo llegar a construirlo y qué contradicciones pueden aparecer" <sup>135</sup>. Dicho de otro modo, si se habla de "desarrollo sostenible como objetivo de política mundial, sólo tiene sentido si se acepta emprender una reforma estructural muy radical, no sólo de tipo metodológico (...) sino la reorientación de los patrones de producción y consumo de los países occidentales, que no es otra cosa que ser coherentes con los principios que se intentan que apliquen los países del Tercer Mundo"

136

El resultado de este proceso es que el desarrollo sostenible ha sufrido un proceso de "canonización " y prostitución por parte de algunos organismos internacionales que se inicia en el propio informe Brundtland al propugnarse la necesidad de un crecimiento económico para salvar el planeta y culmina con la Conferencia de Río de 1.992 en la que, en ninguno de los documentos aprobados <sup>137</sup>, se llega a cuestionar realmente las causas últimas del deterioro planetario, impresas en las formas de producción y consumo hegemónicos y en el que la agricultura es visualizada como una actividad tecnológicamente industrial, al margen de los mecanismos bióticos que históricamente han

---

dividen en un componente de renta que puede ser consumido anualmente y un componente de capital invertido en un sustitutivo renovable. Esta división conduciría a que la puesta en marcha del recurso renovable coincidiría con el agotamiento del no renovable.

Por su parte en un contexto de economía abierta, el desarrollo sostenible plantea no oponerse al comercio internacional pero sí al libre comercio, que no es otra cosa que el dogma central del crecimiento. Se plantean postulados claros de restricción del comercio internacional favoreciendo el que las mercancías se hagan en casa siempre que sea razonable y convenientemente posible.

<sup>135</sup> SHEARMAN, R. (1.990).: "The meaning and ethics of sustainability". Environmental Management. Vol 14. Núm. 1. p. 3. Citado por CEÑA DELGADO, F. (1.994).: Opus cit. p. 44.

<sup>136</sup> AGUILERA KLINK, F. y OTROS. (1.990).: "Economía ecológica, desarrollo sostenible y la ausencia de desarrollo: el contexto del desarrollo local". Revista de Estudios Regionales. Núm. 26. pp. 22 y 25.

<sup>137</sup> Son tres: La Carta de la Tierra, una Agenda o Programa 21 y una Declaración Autorizada de Principios.

sido artificializados por el hombre <sup>138</sup>. En los mismos términos de dureza se expresa García Rey al afirmar que "la realidad es que el desarrollo sostenible se ha convertido sobre el papel en crecimiento sostenible y, en la práctica, en agresiones al medio natural que constituyen el concepto" <sup>139</sup>.

## 2.2. Dos visiones de una misma realidad: del mecanicismo al organicismo.

La naturaleza y el papel que el hombre juega en relación con ella como modificador depredador o conservador ha venido realizándose bajo los presupuestos de la modernización y del mecanicismo. Hoy en día se impone un nuevo replanteamiento de esta relación en términos de un mayor geocentrismo y organicismo <sup>140</sup>.

En efecto, los problemas de destrucción y deterioro de la naturaleza y sus recursos aparecen "como consecuencia de la hegemonía, a escala planetaria, de una forma de producir que, siguiendo los esquemas teóricos de la ciencia económica, deja en manos de un mecanicismo, socialmente construido pero que se postula como natural, el mercado, la regulación y el control de los mecanismos de la reproducción biótica y social" <sup>141</sup>.

El planteamiento de la modernización suponía, de una forma muy sencilla, el proceso de cambio hacia los sistemas sociales, políticos y económicos que se han desarrollado en Europa Occidental y en América del Norte y que concluyen con la

---

<sup>138</sup> ALONSO MIELGO, A.M. y SEVILLA GUZMÁN, E. (1.995): "El discurso ecotecnocrático de la sostenibilidad". En CADENAS MARÍN, A. (Coord). (1.995): Agricultura y desarrollo sostenible. Madrid. Secretaría General Técnica del M.A.P.A. pp. 91-120.

<sup>139</sup> GARCÍA REY, J. (1.993): "Antagonismo ecologista y cuenta de resultados". Alfoz. Núm. 96. p. 75.

<sup>140</sup> Este autor parte de la premisa de que desde el Neolítico el "espacio natural" ha dejado de existir. El manto vegetal ha de considerarse un dato "manufacturado" y por tanto es imprescindible un estudio histórico para comprender los ecosistemas actuales. MORENO, D. (1.990): Del documento al terreno. Storia e archología del sistemi agro-silvo-pastoril. Bologna. Citado por SAGUER HON, E y SALA LÓPEZ, P. (1.991): "Un nuevo campo de estudio: la historia ecológica". Agricultura y Sociedad. Núm. 61. p. 227.

<sup>141</sup> SEVILLA GUZMÁN, E. (1.991): "Hacia un desarrollo agroecológico desde el campesinado". Política y Sociedad. Núm. 9. p. 57.

aparición y desarrollo del capitalismo <sup>142</sup>. La modernización implanta una visión del proceso histórico que supone el paso de una organización social tradicional a otra marcada por la racionalidad, burocratización y ciencia como valores esenciales en el marco de familias nucleares y sociedades industriales avanzadas <sup>143</sup>.

Esta forma de entender el desarrollo es cuestionable no sólo porque responde más "al cómo y no tanto al por qué" <sup>144</sup> sino porque representa "una visión endogenista, etnocéntrica y unidireccional del desarrollo" aceptando, a través de un juicio de valor, que "esa sociedad (moderna) es superior y todo lo que queda por debajo es inferior, así como que lo natural y positivo es la evolución de toda la sociedad hasta la superior sociedad moderna" <sup>145</sup>. Ello permite proponer como principal argumento para esta "modernización", desde el punto de vista del campesinado o de la agricultura tradicional, "su ineficiencia y su baja productividad", fruto de una "posición ideológica de clase más que de un análisis científico de la realidad rural" <sup>146</sup> y, sobre todo, porque "la base de la expansión de la modernización y el desarrollo lo constituye la utilización de una creciente extracción de los recursos naturales para la artificialización de la arquitectura ecosistémica, lo que crea la falsa ilusión de que cada vez el hombre depende menos de la naturaleza" <sup>147</sup>.

---

<sup>142</sup> Ver: EISENTADT, S.N. (1.970).: Ensayos sobre modernización y cambio social. Madrid. Tecnos.

<sup>143</sup> Estos planteamientos de la modernización no sólo vinieron postulados desde la órbita capitalista sino también desde la marxista cuyos dos teóricos más importantes fueron Kautsky y Lenin. Los planteamientos básicos eran, entre otros, la desaparición del campesinado a través de su progresiva proletarización y la primacía de la gran explotación sobre la pequeña y mediana, lo que conduciría, inexorablemente, a la desaparición de ambas en manos de la primera.

<sup>144</sup> BOISIER, D. (1.982).: Política económica, organización social y desarrollo regional. Elementos para armar una teoría del desarrollo regional. Santiago de Chile. Ed. ILPES. p. 17.

<sup>145</sup> ALONSO, L.E. (1.992).: "Un viaje hacia la cara oscura de la modernización. Notas a propósito de dos estudios modélicos sobre el desarrollo regional". Agricultura y Sociedad. Núm. 62. pp. 204 y 205.

<sup>146</sup> TOLEDO, V.M. (1.992).: "Campesinos, modernización rural y ecología política: una mirada al caso de Méjico". En: GONZÁLEZ ALCANTUD, J.A. y GONZÁLEZ DE MOLINA NAVARRO, M. (Eds.) (1.992).: La tierra. Mitos, ritos y realidades. Madrid. Ed. Anthropos. p. 361.

<sup>147</sup> SEVILLA GUZMÁN, E. (1.991).: Opus cit. p. 67. El mismo autor señala como para que el nuevo ambiente artificial funcione se requiere:

- Un continuo suministro de energía que proviene de la naturaleza.

En palabras todavía más contundentes: "El ecocidio y el etnocidio han sido de manera recurrente las dos prácticas normales sobre las que se ha erigido el colosal desarrollo industrial y urbano del mundo" <sup>148</sup> a lo que había que añadir la extinción de toda la sociedad humana. Como ha señalado Furtado, la ideología desarrollista "ha sido de gran utilidad para movilizar a los pueblos de la periferia y llevarlos a aceptar enormes sacrificios para legitimar la destrucción de formas de cultura "arcaicas" para explicar y hacer comprender la necesidad de destruir el medio físico, para justificar formas de dependencia que refuerzan el carácter predatorio del sistema productivo" <sup>149</sup>.

Esta forma de entender el desarrollo, la relación hombre naturaleza, llega a su absurdo más absoluto cuando "el residuo, tal y como lo sufrimos ahora, comienza a ser producido como algo "necesario" para el buen funcionamiento del nuevo y voraz sistema económico, hasta el punto de ser considerado como uno de los índices del desarrollo económico y de bienestar social" <sup>150</sup>. A la vez, "para aminorar y minimizar los efectos que sobre el medio físico origina el sistema productivo y de consumo (...) crea a su paso todo un sector industrial que genera grandes beneficios. Es el intento de la cuadratura del círculo: generar procesos de autovaloración capitalista cuando se ensucia y se destruye la naturaleza, y hacer lo mismo cuando se limpia y se remienda. Nace así el capitalismo ecológico" <sup>151</sup>.

Frente a este planteamiento empieza a tomar fuerza un nuevo geocentrismo coherente con un modelo de orden social y espacial radicalmente distinto y que, a diferencia del actual, toma como objetivo material su inserción equilibrada en el medio.

- 
- Una continua reposición de los elementos arquitectónicos artificiales deteriorados.
  - Un reacomodo de los materiales deteriorados como consecuencia de que todos los materiales y energía que extrae del medio se transforman, en términos de masa y energía, en una cantidad igual de productos y residuos.

<sup>148</sup> TOLEDO, V.M. (1.992):. Opus cit. p. 360.

<sup>149</sup> FURTADO, C. (1.985):. El desarrollo económico: un mito. Madrid. Ed. S. XXI. p. 90.

<sup>150</sup> VAL, A. del. (1.993):. "La civilización como desperdicio y cloaca". Alfoz. Núm. 96. p. 61.

<sup>151</sup> GARCÍA REY, J. (1.993):. Opus cit. p.74.

"Un orden que en suma, acusaría mayor analogía con lo orgánico que con lo mecánico, en el sentido de que los organismos, y los ecosistemas, tienden a autorregularse manteniendo y reproduciendo su estructura sin necesidad de controles o imposiciones externas y en tanto que forman unidades funcionales coherentes cuyas partes constitutivas tienen un grado de complejidad y de autonomía que trasciende mucho del panorama simple, repetitivo y estrictamente determinista de lo mecánico" <sup>152</sup>.

Se enfrentan, por tanto, dos visiones a la hora de abordar la relación economía naturaleza. Una primera calificada por Naredo como "analítico parcelaria" en cuanto al método y de "individual-competitiva" en su filosofía que parte de la idea de mercado para orientar la gestión del medio ambiente; y la otra segunda "sistemática" en su método y "global-cooperativa" en su filosofía que considera a la naturaleza como un conjunto ordenado de ecosistemas cuyo funcionamiento hay que conocer para bien orientar su gestión <sup>153</sup>. En efecto, la primera de ellas no sólo utiliza el mercado para la gestión del medio ambiente sino que éste sirve también para corregir los desequilibrios ecológicos originados por el sistema productivo a través de la internalización de las externalidades y la utilización de impuestos como tasas de aplicación ecológica <sup>154</sup>.

Un ejemplo claro para entender este planteamiento lo encontramos en un artículo de Sumpsi en el que tras analizar las externalidades tanto negativas (lo que en palabras de Barceló serían "costes sociales)" <sup>155</sup> como positivas, propugna en el caso de las externalidades negativas varias salidas que convergen no en la aplicación del principio de

---

<sup>152</sup> NAREDO, J.M. (1.982).: "La Ordenación del Territorio: sus propuestas y perspectivas en la actual crisis de civilización". En: Curso de Ordenación del Territorio. Madrid. Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid. pp. 91-92.

<sup>153</sup> NAREDO, J.M. (1.993).: "Repensar la economía desde el medio ambiente". Alfoz. Núm. 96. p. 32.

<sup>154</sup> Una externalidad se define como aquella acción de un agente que afecta a otro agente por cualquier otra vía que no sea el mercado. Tomando como ejemplo a la agricultura, ésta genera externalidades negativas, deterioro medio ambiental y positivas conservación del mismo.

<sup>155</sup> "Con este término nos referimos a todas las pérdidas, directas o indirectas, soportadas por terceras personas o por gente en general, como consecuencia de las actividades económicas". BARCELÓ, A. (1.995).: Opus cit. p. 52.

"quien contamina paga" sino en el de ayuda para dejar de producir daños <sup>156</sup>: "las externalidades positivas deberían ser internalizadas mediante los correspondientes pagos". Cuando la externalidad positiva afecta a un número reducido de empresas son ellas las que deberían realizar los pagos. "Cuando la externalidad positiva afecta a muchas personas y no se puede identificar fácilmente, es decir, cuando se trata de una externalidad pública, la única posibilidad de efectuar estos pagos es a través de compensaciones económicas realizadas por la Administración, al igual que los bienes públicos son producidos o suministrados por ella" <sup>157</sup>.

Esta línea de pensamiento cuenta, en la tecnología, con un aliado eficaz en el que se confía y del que se espera que soluciones los problemas de carácter medio ambiental. Un ejemplo de este aspecto lo ofrece un trabajo presentado al V Congreso de Sociología. En él se ofrece como principal novedad y paralelamente a planteamientos productivistas la lucha integrada contra los parásitos del olivo en tanto que genera, "una disminución (no eliminación) de la cantidad total de plaguicidas usados, la conservación de los enemigos naturales y la reducción del coste total de la lucha contra lo parásitos" <sup>158</sup>.

Contra estos planteamientos de la "ciencia económica", "del capitalismo ecológico" como se le ha denominado, surgen las posturas de la "agroecología", del "marxismo ecológico" o de la "ecología de los pobres". Sostienen que "los costes ambientales no son internalizables ni por una economía de mercado ni por un proceso de planificación centralizada. (...). Los costes ecológicos aparecen en la contabilidad cuando son puestos de manifiesto por los grupos sociales" <sup>159</sup>. Además el ecologismo no es

---

<sup>156</sup> Por ejemplo concesión de ayudas para la utilización de técnicas o usos de tierras que eviten la erosión, la contaminación de las aguas, etc.

<sup>157</sup> SUMPISI VIÑAS, J.M. (1.993).: "Medio ambiente y desarrollo rural". En: RAMOS REAL, F. y CALDENTEY DEL POZO, P. (Coords). (1.993).: El desarrollo rural andaluz a las puertas del siglo XXI. Sevilla. Dirección General de Investigación, Tecnología y Formación Agroalimentaria y Pesquera. pp. 68-69.

<sup>158</sup> PELAYO VILLAREJO, E. (1.995).: "Difusión e implementación de tecnología medio-ambiental en el medio rural: un análisis de los principales actores y mecanismos de la Sierra de Segura. (Jaén)". Comunicación presentada al V Congreso Nacional de Sociología celebrado en Granada del 28 al 30 de septiembre de 1.995.

<sup>159</sup> Desde una visión marxista se integra la crítica ecológica y las luchas sociales.

anticientífico sino que considera que el "conocimiento tecnológico indígena es frecuentemente superior al ofrecido por los agrónomos extranjeros, lo que implica una crítica a la insuficiencia científica de estas técnicas desde el punto de vista energético"<sup>160</sup>. Desde un punto de vista teórico esta corriente hunde sus raíces en la tradición socialista, de la mano de los populistas rusos y del neopopulismo de Chayanov, y en los logros históricos de las formas de explotación campesina en el manejo de los recursos naturales y de las relaciones de los hombres con la naturaleza<sup>161</sup>.

Sus presupuestos teóricos parten de que cuanto más trabajo humano es sustituido por energía y materiales en el proceso de trabajo para conseguir mayores beneficios, mayor es la necesidad del modo de producción capitalista de abaratar las materias primas y de expulsar de sus costes los creados por los desechos de la actividad productiva. Sólo es posible incrementar la explotación del trabajo aumentando la explotación de la naturaleza. La acumulación capitalista ha estado y está en el origen y desarrollo de la actual crisis ecológica<sup>162</sup>. Partiendo de este planteamiento desarrollan su esquema en base a dos consideraciones:

---

<sup>160</sup> MARTÍNEZ ALIER, J. (1.990): "La interpretación ecologista de la historia socio-económica: ejemplos de la región andina". Revista de Estudios Regionales. Núm. 26. pp. 44-45.

<sup>161</sup> GONZÁLEZ DE MOLINA, M. y SEVILLA GUZMÁN, E. (1.993).; "Ecología, Campesinado e Historia. Para una reinterpretación del desarrollo del capitalismo en la agricultura". En: GONZÁLEZ DE MOLINA, M. y SEVILLA GUZMÁN, E. (Eds.) (1.993).: Ecología, campesinado e historia. Madrid. Ed. La Piqueta. pp. 23-129.

<sup>162</sup> GONZÁLEZ DE MOLINA, M. y SEVILLA GUZMÁN, E. (1.992).: "Una propuesta de diálogo entre socialismo y ecología: el neopopulismo ecológico". Ecología Política. Núm. 3. pp. 15-47.

Para un mayor desarrollo teórico se puede consultar el excelente libro de NAREDO, J.M. (1.987).: La economía en evolución. Madrid. Siglo XXI en coedición con el Ministerio de Economía y Hacienda en el que se contempla las distintas valoraciones que de la naturaleza y sus recursos se han hecho por parte de las distintas corrientes de pensamiento económico y se plantea la crisis de la "ciencia económica establecida" y su necesaria sustitución por otra nueva. El, no menos bueno, artículo de MARTÍNEZ ALIER, J. (1.989).: "Ecologismo marxista y neopopulismo". Mientras Tanto. Núm. 13. pp. 145-152. Mucho más "teórico" y complejo de leer, salvo su introducción, resulta su libro en colaboración con SCHLÜPMANN (1.991).: La Ecología y la Economía. México. F.C.E.. Para no hacer la lista más larga, terminamos mencionando el artículo de SEVILLA GUZMÁN, E. (1.990).: "Redescubriendo a Chayanov: hacia un neopopulismo ecológico". Agricultura y Sociedad. Núm. 55. pp. 201-237.

1) "Que la conservación y la reproducción de los sistemas agrarios están estrechamente relacionados con el tipo de sociedades y las relaciones que en su interior se establecen entre los distintos grupos sociales <sup>163</sup>.

2) El reconocimiento de que las culturas campesinas tradicionales desarrollan sistemas de manejo de recursos naturales mucho más eficientes, desde el punto de vista ecológico, que los que desarrollamos en la actualidad regidos por el mercado y la lógica del beneficio" <sup>164</sup>. Ese manejo se fundamenta en el "conocimiento de la naturaleza (de las técnicas y saberes apropiados para su aprovechamiento) como componente decisivo en la implantación de la estrategia campesina de supervivencia basada en el uso múltiple y refinado de los recursos naturales <sup>165</sup>.

Este enfoque plantea, desde una perspectiva ecológica y en el contexto internacional, que la dependencia de los países exportadores de materias primas adquiere una dimensión adicional: no se trata solamente de una relación de intercambio desigual en términos de precios, ni de una infravaloración del trabajo de los pobres, sino también de un intercambio desigual entre productos de imposible o larga reposición y productos de rápida fabricación <sup>166</sup>. Bajo estos parámetros es fácil de entender "esa aparente contradicción según la cual subdesarrollo y degradación ambiental se suman en

---

<sup>163</sup> Ellos plantean que, como demuestra la ecología, la producción debe realizarse en armonía y no en conflicto con las leyes ecológicas. De no ocurrir así se estaría cuestionando, a largo plazo, la propia renovabilidad de los recursos naturales y del sistema ecológico.

<sup>164</sup> GONZÁLEZ DE MOLINA, M. y SEVILLA GUZMÁN, E. (1.993).: "Introducción general". En : GONZÁLEZ DE MOLINA, M. y SEVILLA GUZMÁN, E. (Eds.) (1.993).: Ecología, Campesinado e Historia. Madrid. Ed. La Piqueta. pp. 13-14.

<sup>165</sup> TOLEDO, V.M. (1.993).: "La racionalidad ecológica de la producción campesina". En: GONZÁLEZ DE MOLINA, M. y SEVILLA GUZMÁN, E. (Eds.) (1.993).: Ecología, Campesinado e Historia. Madrid. Ed. La Piqueta. p. 211.

<sup>166</sup> MARTÍNEZ ALIER, J. (1.992).: "Pobreza y medio ambiente. A propósito del Informe Brudtland". En: GONZÁLEZ ALCANTUD, J.A. y GONZÁLEZ DE MOLINA, M. (Eds.) (1.992).: La tierra. Mitos, ritos y realidades. Madrid. Ed. Anthropos. pp. 295-331.

Andalucía" <sup>167</sup>. En nuestra tierra "el medio natural, al igual que los recursos en su conjunto, ha sido utilizado siguiendo criterios de racionalidad y eficiencia impuestos desde fuera en un proceso de continua adaptación de la estructura productiva andaluza a las necesidades de la acumulación en los centros desarrollados. La relación con el medio natural aquí es, pues, una relación indirecta, mediatizada, orientada en beneficio de un sistema ajeno a la problemática ambiental y social en Andalucía" <sup>168</sup>. En los mismos términos se expresa Ortega al afirmar que "Andalucía es una tierra realmente pobre asentada sobre un espacio relativamente rico en recursos naturales, es decir, potencialmente rico" <sup>169</sup>.

### 2.3 La política comunitaria en materia de medio ambiente.

El medio ambiente no se contempla de forma explícita en el Tratado de Roma en la medida en que por aquellas fechas no se había generalizado aún la inquietud que este tema plantea hoy en día. Hubo que esperar hasta 1.972 para que en la Cumbre de París, celebrada en octubre, los Jefes de Estado y de Gobierno comunitarios reconocieran, formalmente, que el crecimiento económico tenía que estar necesariamente unido a una mejora de la calidad de vida y a la protección del medio ambiente. En esta Cumbre no sólo se gestó el Primer Programa de Acción en Medio Ambiente, que comprendería el período 1.973-77, sino que dio lugar, un año después, a la publicación de los "Principios de la Política de Medio Ambiente en la Comunidad", que más tarde expondremos.

---

<sup>167</sup> DELGADO CABEZA, M. (1.993): "Agricultura andaluza y ecología". En: GONZÁLEZ DE MOLINA, M. y SEVILLA GUZMÁN, E. (Eds). (1.993): Ecología, Campesinado e Historia. Madrid. Ed. La Piqueta. p. 418. Citando el Informe General del Medio Ambiente en Andalucía de 1.987. p. 13.

<sup>168</sup> DELGADO CABEZA, M. (1.990): "Andalucía: hacia otro desarrollo". Revista de Estudios Andaluces. Núm. 14. pp. 5-6.

<sup>169</sup> ORTEGA ALBA, F. (1.985): "El medio natural andaluz como recurso económico y social. (La pobreza paradójica de Andalucía)". En: AA.VV. (1.985): Cuatro estudios sobre la realidad geográfica de Andalucía. Jaén. UNED. p. 44. El motivo de ello se encuentra en la "la dependencia, la condición de país subdesarrollado, colonizado desde fuera y desde dentro de España, desde dentro y desde fuera de Andalucía. Esta dependencia, tal y como hoy aparece, es una consecuencia lógica de un crecimiento económico desigual perfectamente deliberado. La desigualdad social es la base esencial del sistema y la desigualdad espacial es su reflejo al nivel de las grandes colectividades". p. 53.

Uno de los problemas con los que contó las tímidas actuaciones iniciales se liga a la inexistencia de base jurídica para su desarrollo. El Tratado de Roma sólo ofrecía algunos asideros jurídicos en sus artículos 2, 100 y 235 <sup>170</sup>. En efecto, a este basamento jurídico, que impone la unanimidad a la hora de tomar decisiones, hay que añadirle tanto una política comunitaria en materia de agricultura intensiva y depredadora del medio ambiente como "la contemplación desde sus inicios de excepciones y la asignación de períodos transitorios en su generada aplicación, completaron las barreras para frenar la adecuada y correcta ejecución posterior", poco podía ser hecho <sup>171</sup>. Un nuevo campo de actuación se abre, desde el punto de vista jurídico, con la aprobación del Acta Única Europea. No sólo porque se incluyen artículos en los que se expresa de forma clara y contundente los objetivos y principios en esta materia (art. 130R) <sup>172</sup> sino también porque en el artículo 130S, a la vez que se consagra como norma habitual la unanimidad, también se establece la posibilidad de que el Consejo contemple algunas cuestiones que puedan adoptarse por mayoría cualificada. "La nueva posibilidad de tomar decisiones por mayoría cualificada puede suponer la agilización del procedimiento y evitar el bloqueo

---

<sup>170</sup> El artículo 2 encomienda a la Comunidad "la misión de promover un desarrollo armónico de las actividades económicas en el conjunto de la comunidad, una expansión continua y equilibrada, una estabilidad creciente, una elevación acelerada del nivel de vida y relaciones estrechas entre los Estados que la integran".

El artículo 100 dice: "El Consejo adoptará por unanimidad y a propuesta de la Comisión, Directivas para la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados Miembros que incidan directamente en el establecimiento o funcionamiento del Mercado Común".

El artículo 235 establece que: "cuando una acción de la Comunidad resulte necesaria para lograr, en el funcionamiento del Mercado Común uno de los objetivos de la Comunidad, sin que el presente Tratado haya previsto los poderes de acción necesarios al respecto, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión, adoptará las disposiciones pertinentes". Se comprenderá porque se le denomina a éste como "artículo escoba".

<sup>171</sup> SIERRA LUDWING, V. (1.992).: "Ayudas públicas en medio ambiente: bases y directrices comunitarias". Boletín Económico del I.C.E. Núm. 2.350. p. 3.908.

<sup>172</sup> En su apartado primero se dice: "La acción de la Comunidad tendrá por objeto, por lo que respecta al medio ambiente: conservar, proteger y mejorar la calidad del medio ambiente. Contribuir a la protección de la salud de las personas. Garantizar una utilización prudente y racional de los recursos naturales". En el apartado segundo se dice: "La acción de la Comunidad, en lo que respecta al medio ambiente, se basará en los principios de acción preventiva, de corrección, preferentemente en la fuente misma, de los ataques del medio ambiente y de quien contamina paga".

que se producía cuando uno o dos países se oponían a los restantes en la adopción de alguna medida de carácter medio ambiental" <sup>173</sup>.

En estos parámetros hay que enmarcar la elaboración de los cuatro primeros Programas de Acción que la Comunidad había adoptado hasta 1.992. Programas que venían marcados por los grandes principios que se fijaron en 1.972:

- 1) Es mejor prevenir la contaminación en su origen que tratar de corregir sus efectos.
- 2) La política ambiental puede y debe ser compatible con el desarrollo económico y social.
- 3) Se deberán tener en cuenta los efectos sobre el medio ambiente en las fases más tempranas de todos los procesos de planificación y de toma de decisiones.
- 4) Deberán evitarse aquellas explotaciones de los recursos naturales, o acciones que produzcan daños significativos en el equilibrio ecológico.
- 5) Deberán mejorarse los conocimientos científicos y tecnológicos en la Comunidad con vistas a una mejora del medio ambiente y de lucha contra la contaminación.
- 6) Los costes de la prevención y eliminación de daños en el medio ambiente deberán ser asumidos, en principio, por el causante.
- 7) Se asegurará cuidadosamente que las actividades realizadas en un Estado no causen degradaciones en el medio ambiente de otro Estado.

---

<sup>173</sup> DOMÍNGUEZ, H. (1.987).: Opus cit. p. 40.

8) La Comunidad y sus Estados miembros tendrán en cuenta los intereses de los países en desarrollo en su política ambiental.

9) Harán oír su voz en los organismos internacionales.

10) La protección del medio ambiente es un asunto que concierne a todos en la comunidad.

11) Para las distintas categorías de contaminación será necesario establecer un nivel de acción adecuado.

12) Las grandes líneas de las políticas ambientales de cada Estado miembro no deberán ser planificadas en lo sucesivo de forma aislada.

13) La política ambiental comunitaria estará orientada, en la medida que sea posible, hacia el progreso coordinado y armonizado de las políticas nacionales, sin que por eso sea un estorbo para los actuales logros individuales de cada país. No obstante, las citadas políticas nacionales deberán desarrollarse sin que comprometan el funcionamiento satisfactorio del Mercado Común.

Con estos principios se elaboran, hasta 1.992, cuatro Programas de Acción, que si bien no suponen todo el bagaje de la Comunidad en política ambiental, si son ejemplificadores de las limitaciones e incongruencias de dicha política <sup>174</sup>. Sin pretender afirmar que no existe modificación alguna entre los cuatro programas, sí planteamos que todos están imbuidos de la filosofía dimanante de 1.972 y que manifiestan, con algunos matices, las mismas incongruencias.

En primer lugar es contradictorio, sustancialmente, el crecimiento económico, la intensificación de la agricultura, el incremento de la competitividad a través del mercado único, por poner sólo unos ejemplos, con la protección del medio ambiente. En segundo

---

<sup>174</sup> El primero se pone en marcha en el período comprendido entre 1.973 y 1.976; el segundo de 1.977 a 1.981; el tercero entre 1.982 y 1.986 y el cuarto de 1.987 a 1.992.

lugar, la consagración del principio de excepcionalidad, "que viene determinada, por un lado, a causa de la prevalencia del principio recogido en el Tratado de Roma sobre la libertad de competencia y el rechazo a las interferencias hacia las normas consubstanciales en relación con la igualdad concurrencial, y, en segundo lugar, por el reconocimiento de determinadas singularidades de carácter excepcional para el cumplimiento riguroso de ese principio" <sup>175</sup>, supuso una enorme limitación, por no decir imposibilidad, a la hora de llevar a cabo esta política medio ambiental. A lo que habría que añadir otros. "Excesiva rigidez y burocracia del aparato administrativo comunitario. Falta de solidaridad de los Estados miembros al anteponer los intereses nacionales a los comunitarios. Disparidades regionales y las relaciones norte-sur en el marco comunitario. El sur afectado por problemas de suelo y de agua, el norte preocupado principalmente por la contaminación atmosférica" <sup>176</sup>.

En la práctica, en este tema la política de la Comunidad se ha traducido en la aplicación del principio de "quien contamina paga". Éste fue ideado como una referencia antisubvención ya que no parece mantenible subvencionar por no destruir, en primer lugar, y, en segundo, se podría hacer un mal uso de este tipo de ayudas al punto de enmascarar subvenciones con finalidad puramente económica bajo la apariencia de la protección a la naturaleza. Pero, justamente por esto, su riguroso cumplimiento constituye una falacia desde el momento en que los propios Estados asumen cierto tipo de costes ambientales para favorecer a sus empresas y, al mismo tiempo, su incumplimiento relativiza los impedimentos al desarrollo de la competencia desleal en el seno de la Comunidad.

---

<sup>175</sup> SIERRA LUDWING, V. (1.992).: Opus cit. p. 3.909.

<sup>176</sup> ARMENGOL Y BUTRÓN DE MÚJICA, D. y CARRILLO VARGAS, M.C. (1.990).: "El Cuarto Programa de la CEE en materia de Medio Ambiente. (1.987-1.992)." Revista de Estudios Regionales. Núm. 26. pp. 206-7.

La aprobación del V Programa <sup>177</sup> supone, al menos como declaración de principios, un salto importante. Ello porque no sólo supone una nueva estrategia y con ello la aplicación de nuevos y mayores instrumentos, sino que, sobre todo, supone la ligazón de la política ambiental a la consecución de un desarrollo sostenible. Meta que había sido establecida con la firma del Tratado de la Unión Europea el 7 de febrero de 1.992 en su artículo segundo.

En efecto, el nuevo Plan asume como idea básica "que la generación actual debe dejar el medio ambiente a la siguiente generación en un estado apropiado para mantener la salud pública y el bienestar social y económico a un nivel elevado". Junto a este planteamiento se afirma que las medidas tomadas hasta ese momento, "casi exclusivamente legislativas", han fracasado como lo demuestra el hecho de que el "estado general del medio ambiente de la Comunidad se está degradando lenta pero inexorablemente". Para impedirlo hace falta una "política más ambiciosa" basada en una nueva estrategia centrada en "la actuación sobre los agentes y actividades que agotan los recursos naturales en vez de esperar a que surjan los problemas". Paralelamente se intentará "cambiar las actuales tendencias y prácticas nocivas para el medio ambiente, junto con la modificación de las pautas sociales de consumo". Ello requiere, evidentemente, la adopción de nuevos instrumentos, además de los legislativos, como son los "instrumentos de mercado, dirigidos a sensibilizar a fabricantes y consumidores para que consuman los recursos naturales con responsabilidad, eviten la contaminación y los residuos y ello mediante la inclusión de los costes medio ambientales externos; instrumentos horizontales de apoyo, incluyendo más información básica y estadística, investigación y desarrollo tecnológico a la vez que mecanismos de asistencia financiera".

El Plan presenta otro planteamiento que nos parece del máximo interés. Cuestiones como el cambio climático, la acidificación de los suelos, la contaminación de la atmósfera o la erosión no se van a tratar como "problemas" sino como "síntomas". "Los auténticos problemas responsables de las pérdidas y daños ecológicos los constituyen

---

<sup>177</sup> COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. (1.992).: Programa Comunitario de Política y de Actuación en materia de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible. COM. (92). 23 final de 20 de mayo de 1.992.

las pautas de conducta y consumo de los seres humanos en la actualidad". Los sectores a los que se les va a prestar una especial atención son los de la industria, la energía los transportes, la agricultura y el turismo. Por último, señalar que el Plan deberá ser revisado antes de terminarse el año 1.995, y se extenderá hasta el año 2.000.

Pero si, como hemos visto, este nuevo proyecto comunitario presenta, desde un punto de vista teórico, puntos esperanzadores e iluminantes, paralelamente, y con la misma intensidad, planean sobre su realización sombras que van a dificultar, cuando no imposibilitar, la consecución de sus objetivos.

El texto del Tratado de la Unión Europea presenta una primera contradicción: "La Comunidad tendrá por misión (...) un crecimiento sostenible y no inflacionista que respete el medio ambiente". Como ya apuntamos, conceptualmente, no es admisible "crecimiento sostenible" y mucho menos que éste sea acorde y respetuoso con el medio ambiente. Esta primera contradicción no sería significativa si se tratase sólo de una cuestión léxica; lo que ocurre es que ni la política económica en general, ni en materia de agricultura en particular (a pesar de la extensificación que supone la reforma de la P.A.C de 1.992) que tienen como pilares básicos la internacionalización de los mercados, la eliminación de trabas aduaneras, la libre competencia, el incremento de la productividad y de la competitividad, etc, están en sintonía con el desarrollo sostenible y sí más con un crecimiento al que, probablemente por motivos de imagen, se le adjetiva como de sostenido. Quizás sea por ello por lo que en el texto se toma como responsable del deterioro del medio ambiente a las "pautas de consumo y de conducta" de los seres humanos.

Con esta fórmula ambigua se descarga sobre los consumidores, como entes individuales y personalizados, algo que está en clara relación con un sistema y un modo de producir a la vez que de consumir. Entendemos que "el consumo no es un acto meramente individual entre un hombre y un objeto, ni se agota en un instante. Al contrario, es el resultado de una gran cantidad de factores y determinaciones de todo tipo, hincan sus raíces en un complejo pasado y emite prolongaciones diversas hacia el futuro" (...) "el consumo es inseparable de la cultura y la ideología y debe integrarse en el

análisis global de la reproducción económica, esto es, la consideración de la producción, circulación, intercambio y consumo son momentos de una totalidad" <sup>178</sup>.

La segunda contradicción la encontramos cuando se dice que los objetivos y metas establecidos en el Plan "no constituyen ninguna obligación jurídica, sino más bien, unos determinados logros a los que hay que tender, desde ahora, para conseguir que el desarrollo sea sostenible". No se puede escribir, con un alarde tipográfico que destaca sobre manera, o al menos no se debería,: "NO PODEMOS ESPERAR Y NO PODEMOS EQUIVOCARNOS" y paralelamente asumir el voluntarismo, por no calificarlo más duramente, que el Programa propone.

La tercera gran contradicción se plantea cuando se afirma el carácter global, planetario, de los problemas y se propone la necesidad de una mayor intervención internacional de la Comunidad en cuestiones de medio ambiente (se le dedica toda una segunda parte del Plan) y, paralelamente, aunque se adopta un principio que supera el de la subsidiariedad como es el de la responsabilidad compartida, se mantenga "el respeto a la disposición actual (apartado 4 del art. 130R) y la propuesta (apartado 4 del art 130) según las cuales, sin perjuicio de determinadas medidas de carácter comunitario, los Estados miembros deberán financiar y ejecutar la política de medio ambiente". Hacer recaer en las iniciativas y presupuestos nacionales la resolución o aminoración de tamaños problemas, cuando no supone una obligación jurídica, parece, cuanto menos, discutible.

#### 2.4. Agricultura y medio ambiente. La agricultura ecológica.

La agricultura ecológica se presenta para el mundo desarrollado como una medida de remodelación y racionalización de la actividad agrícola, en particular y agraria en general, a través de una producción en términos de calidad y no de cantidad a la vez que como herramienta de preservación del medio ambiente y de una vastísima riqueza cultural rural. Paralelamente, entendemos que este tipo de agricultura puede contribuir al

---

<sup>178</sup> BARCELÓ, A. (1.995).: "Los costes sociales y económicos del crecimiento económico". Mientras Tanto. Núm. 45. pp. 57 y 55.

desarrollo rural. "Las claves de dicha contribución radican en: la tendencia a hacer del agrosistema un sistema cerrado, la utilización de recursos locales y el énfasis en la reducción al máximo de insumos, minimizando las inversiones y requiriendo abundante mano de obra allí donde ésta lo es, por un lado, y por las posibilidades que ofrece a la comercialización de los productos bajo etiqueta ecológica y otros avales de calidad, por otro" <sup>179</sup>.

Por otra parte, no se puede olvidar la relación existente en España entre movimiento ecologista y movimiento jornalero. Este hecho ha llevado a Sevilla Guzmán a contemplar la agricultura ecológica es una especie de punto de encuentro de grupos o movimientos sociales con capacidad de generar cambios importantes en la sociedad <sup>180</sup>.

Este tipo de agricultura no proviene de ningún nuevo descubrimiento científico sino de una recuperación del pasado y de la memoria. Dicho de otro modo, esta agricultura no es otra que la practicada por la humanidad hasta hace relativamente poco tiempo. Por ello no deja de sorprender la utilización de adjetivos como el de "ecológica" o "biológica" para "designar unos planteamientos que han sido la norma desde su aparición en el neolítico hasta que, hace poco tiempo relativamente, se desvincularon parcialmente las prácticas agrarias del marco natural en el que se desenvolvían" <sup>181</sup>. En definitiva, la agricultura ecológica hay que contemplarla como una realidad, como una respuesta e incluso más aún como una necesidad en el desarrollo de la agricultura y de su relación solidaria e integradora con la naturaleza. Ya no puede ser calificada de "corriente esotérica orientada a abastecer a precios muy elevados ciertos caprichos de la demanda que afloran en el mundo industrial" <sup>182</sup>. Muy al contrario se dispone a

---

<sup>179</sup> LÓPEZ ONTIVEROS, A. y RUIZ MOYA, J. (1.994).: "Agricultura ecológica, medio ambiente y desarrollo rural". Actas del VII Coloquio de Geografía Rural. Córdoba. Univ. de Córdoba. p. 214.

<sup>180</sup> SEVILLA GUZMÁN, E. (1.992).: "Una propuesta de desarrollo rural endógeno en Andalucía". Revista de Estudios Regionales. núm. 31. p. 262.

<sup>181</sup> NAREDO, J.M. (1.985).: "El conflicto global en el que nace la agricultura "biológica". Reflexiones sobre la modernidad." En: Jornadas de agricultura biológica. Sevilla. Consejería de Agricultura y Pesca. p. 61.

<sup>182</sup> NAREDO, J.M. (1.985).: Opus cit. pp. 55-56.

convertirse en "una alternativa real a una agricultura moderna dura e intensiva, que ha ido demasiado lejos en el uso de la química, la energía y las tecnologías agresivas e incompatibles con el mantenimiento de la fertilidad" <sup>183</sup>.

La agricultura ecológica, entendida como aquella "que excluye la utilización de fertilizantes químicos y todo tipo de pesticidas de síntesis sin oponerse a las labores mecanizadas de la tierra <sup>184</sup> ha pasado por tres etapas. Una primera en la que este tipo de agricultura tenía un carácter puramente testimonial y romántico. Era contemplada más como alternativa al medio urbano que como una salida para el mundo rural. Su práctica se circunscribía, como actividad secundaria o ligada al ocio, al entorno más o menos próximo a las grandes ciudades. Se la consideraba como "huerto". Una segunda forma de entenderla es la que se realiza desde la Agroecología como disciplina científica, aspecto ya tratado con anterioridad. Por último, como actividad "comercial", etapa ésta que se inicia en España con el nacimiento del C.R.A.E. y que supone el intento de compatibilizar la vocación comercial y la motivación intelectual e ideológica y que podría ser considerada como una alternativa a la necesaria reordenación productiva del mundo rural <sup>185</sup>.

El inicio en España se sitúa en la década de los 70 en Cataluña por influencia francesa y vinculada, en principio, a opciones de carácter intelectual e ideológico. Con la aparición del C.R.A.E. se puede dar por instaurada la etapa "comercial" en el desarrollo la agricultura ecológica en nuestro país <sup>186</sup>. Su desarrollo actual por el

---

<sup>183</sup> SERNA, J. (1.991): "Situación actual de la agricultura ecológica en España". Cuadernos del Banco de Crédito Agrícola. Núm. 3. p. 23.

<sup>184</sup> MOLINERO, F. (1.991): Opus cit. p. 110. Otras definiciones consultadas reflejan, sustancialmente, el mismo planteamiento. Por elegir otra el CRAE (Consejo Regulador de Agricultura Ecológica) en su Reglamento y Normas Técnicas de 1.990, publicado por el M.A.P.A., la define como "un sistema agrario cuyo objetivo fundamental es la obtención de alimentos de máxima calidad respetando el medio ambiente y conservando la fertilidad de la tierra mediante la utilización óptima de los recursos naturales y sin la utilización de productos de síntesis". (Normas Técnicas. capítulos 1 y 2).

<sup>185</sup> LÓPEZ ONTIVEROS, A. y RUIZ MOYA, J. (1.994): Opus cit. pp. 211-214.

<sup>186</sup> Ver LEHMBECKER, G. (1.989): Informe sobre la agricultura ecológica española. Barcelona. Integral.

territorio nacional presenta dos características: "el elevado número de fincas registrado en Cataluña y Andalucía, el 60 % del total, y el escaso número de fincas en las Comunidades de la Cornisa Cantábrica" <sup>187</sup>. La explicación, según el autor citado, obedecería tanto a factores humanos, intereses propios de los pioneros con frecuencia de orden extraeconómico, como físicos en la medida en que el medio natural ofrece, caso de Andalucía, suficiente atractivo y satisface sus necesidades.

Por lo que se refiere a Andalucía, se observa una localización en lugares poco deteriorados y una tendencia a la especialización de los cultivos, en Jaén el olivo y en Granada la vid. En el primer caso las explotaciones ecológicas se sitúan en la zona noreste de la provincia sobre una extensión de 1.200 Has. con un total de 69 explotaciones de las que 68 se dedican al olivar <sup>188</sup>.

#### 2.5.- A modo de recapitulación.

En el transcurrir de los últimos años se está imponiendo, al menos desde un punto de vista teórico, una visión cada vez más geocentrista y organicista frente a otra, todavía hoy imperante, egocentrista y mecanicista. En este contexto el desarrollo de actividades en concordancia e integración con la naturaleza, tales como la agricultura ecológica, cierto tipo de turismo rural, el aprovechamiento cinegético, etc, pueden y deben servir como elementos básicos del desarrollo rural.

El medio ambiente, tanto desde la perspectiva de los problemas que lo aquejan como de las posibilidades que presenta como motor de desarrollo, se está convirtiendo en tema central de manifestaciones y documentos internacionales, de planteamientos teóricos en el campo de las ciencias sociales y, en menor medida, de actuaciones y políticas concretas. La manifestación más clara de lo que afirmamos es el surgimiento y

---

<sup>187</sup> RUIZ MOYA, J. (1.994).: "Observaciones sobre la agricultura ecológica. Situación actual y perspectivas en España y Andalucía". Actas del VII Coloquio de Geografía Rural. Córdoba. Univ. de Córdoba. p. 296.

<sup>188</sup> RUIZ MOYA, J. (1.994).: Opus cit. p. 294.

formulación del denominado desarrollo sostenible. Éste se entiende como aquél que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las futuras para satisfacer las suyas.

Ahora bien, si con respecto al significado de la sostenibilidad existe un claro consenso, lo contrario ocurre cuando se plantean tanto las implicaciones como las estrategias para su consecución y aplicación. En efecto, frente a los planteamientos vigentes, que mantienen su creencia en el mercado a la hora de gestionar y corregir los desequilibrios ecológicos originados por el sistema productivo a través de la internalización de las externalidades, la utilización de impuestos como tasas de aplicación ecológica y su fe casi ilimitada en la tecnología, defendemos que, muy al contrario y en consonancia con los postulados del "marxismo ecológico", los problemas de destrucción y deterioro de la naturaleza aparecen como consecuencia de la hegemonía a escala planetaria de una forma de producir que, siguiendo los esquemas teóricos de "la ciencia económica" deja en manos de un mecanismo, socialmente construido pero que se postula como natural, como es el mercado la regulación y el control de las formas de reproducción biótica y social.

La acumulación capitalista ha estado y está en el origen y desarrollo de la actual crisis ecológica de tal forma que sólo es posible incrementar la explotación del trabajo incrementando la explotación de la naturaleza. Partiendo de este presupuesto general y básico, se defiende que, primero, la conservación y reproducción de los sistemas agrarios están estrechamente relacionados con el tipo de relaciones que en su interior se establecen entre los distintos grupos sociales; segundo, que las culturas campesinas tradicionales desarrollan sistemas de manejo de recursos naturales mucho más eficientes, desde el punto de vista ecológico, que los que desarrollamos en la actualidad regidos por el mercado y la lógica del beneficio. Ese manejo se fundamenta en el conocimiento de la naturaleza (de las técnicas y saberes apropiados para su aprovechamiento) como componente decisivo en la implantación de la estrategia campesina de supervivencia basada en el uso múltiple y refinado de los recursos naturales.

Desde el punto de vista de la Unión Europea el tratamiento del medio ambiente ha pasado por una etapa inicial, con la firma del Tratado de Roma, en la que fue totalmente ignorado a la actual, abierta a partir de 1.992, en la que los problemas medioambientales adquieren un protagonismo incuestionable, pasando por una fase intermedia, la comprendida entre 1.972 y 1.992, en la que se empieza a reconocer, formalmente, que el crecimiento económico debía ir necesariamente unido a una mejora en la calidad de vida y a la protección del medio ambiente. Así es, en 1.992 la aparición del V Programa de Acción en materia de medio ambiente, la firma del Tratado de la Unión Europea y la puesta en marcha de la reforma de la PAC marcan un cambio de rumbo significativo, al menos desde el punto de vista teórico, en esta materia.

Ahora bien, cuando se analizan con detenimiento los citados documentos se ponen de manifiesto importantes contradicciones. El Tratado de la Unión Europea afirma la necesidad de un "crecimiento sostenible" y no inflacionista que respete el medio ambiente. La incongruencia semántica no sería significativa si se tratase sólo de una cuestión léxica; lo que ocurre es que las actuaciones que en materia de política económica se están llevando a cabo sobre la base de la internacionalización de los mercados, la eliminación de las trabas aduaneras, la libre competencia, el incremento constante de la productividad, etc, están más en la línea del crecimiento que en la del desarrollo al que, probablemente por motivos de imagen, se le califica de sostenible. Lo mismo ocurre con el V Programa de Acción en materia de medio ambiente. En efecto, frente a las grandilocuentes declaraciones que aparecen en los objetivos y metas a cumplir se opone el voluntarismo a la hora de actuar, ya que los primeros se entienden como logros a los que hay que tender más que como obligaciones jurídicas que hay que cumplir. En esta misma línea, no entendemos que frente al descrito, y por nosotros compartido, carácter global y planetario de los problemas medio ambientales se plantee que, sin perjuicio de determinadas medidas de carácter comunitario, sean los Estados miembros los que tienen que financiar la política en esta materia. En definitiva, hacer recaer en las iniciativas y presupuestos nacionales la resolución o aminoración de tamaños problemas, cuando no supone una obligación jurídica, parece, cuanto menos, una manifestación clara de voluntarismo político por no decir propagandístico.

Entendemos que en el terreno de las actuaciones concretas, la agricultura ecológica se presenta para las áreas desfavorecidas del mundo desarrollado como una fórmula de racionalización económica y ambiental de la actividad agrícola en la medida en que una producción basada en presupuestos de calidad y no de cantidad, con cada vez mayor aceptación en el mercado, se convierte en una herramienta eficaz tanto para la preservación del medio ambiente como para el rescate y conservación de una vastísima riqueza cultural rural. Dicho de otro modo, este tipo de agricultura puede contribuir sustantivamente al desarrollo rural en la medida en que se basa en la tendencia a hacer del agrosistema un sistema cerrado, en la utilización de los recursos locales, en la reducción al máximo de los insumos minimizando las inversiones y requiriendo abundante mano de obra allí donde ésta lo es, sin menospreciar las buenas posibilidades para la comercialización que ofrecen los productos obtenidos bajo la etiqueta de ecológicos.

### 3. Una propuesta que auna voluntades: el desarrollo rural de base local.

Como ya se apuntó, son muchos los términos que se han venido utilizando para designar, con matices, un nuevo proceso de desarrollo que ha despertado un gran consenso entre los especialistas, bien es cierto que no exento de serias críticas. Términos como desarrollo local integrado, endógeno, ecodesarrollo, etc han sido sólo una mínima parte de los utilizados. Marasmo terminológico que quizás se deba al hecho de que "la estrategia de desarrollo local está, aún, en fase de experimentación" <sup>189</sup>. El que nosotros utilizaremos es el de desarrollo rural de base local. Esta elección tiene como explicación el hecho de que es término que se viene empleando más recientemente por los especialistas, en primer lugar, en segundo, porque entendemos que la terminología no debe representar ningún obstáculo si sustancialmente se está pensando en lo mismo. "Más allá de los términos, el desarrollo endógeno, local, en cualquier caso solidario, es necesario que ofrezca una nueva materia de reflexión para una acción. Que la terminología no sea un obstáculo" <sup>190</sup>.

Como se podía esperar a la hora de establecer una definición sobre este "nuevo modelo" ha sido imposible encontrar una sobre la que existiera unanimidad. Es por ello por lo que hemos optado por recopilar una panoplia amplia para, con posterioridad y mediante su confrontación, extraer aquellos rasgos característicos y concordantes en ellas. Una valoración crítica unida a unas reflexiones sobre nuestro modelo de desarrollo completan este apartado.

#### 3.1. Definición.

Uno de los primeros autores, ya clásico, (entendido en el más amplio sentido de la palabra), que plantea el desarrollo rural es Paul Houée. Para él el desarrollo de la

---

<sup>189</sup> VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1.991).: "Desarrollo local y acumulación flexible. Enseñanzas de la Historia y la Política". Estudios Territoriales. Núm. 35. p. 149.

<sup>190</sup> UHRICH, E. (1.988).: La France inverse?. Les regions en mutation. París. Ed. Económica. p. 322.

sociedad rural es como "el crecimiento de los árboles que, para crecer, necesitan de la luz del sol y de la fuerza de la savia: si la luz proviene generalmente de lo alto, la savia asciende siempre de la profundidad de la tierra" (...). "El desarrollo es un cambio cualitativo, una destrucción creativa, nacido de la superación de un sistema social y de la búsqueda de un nuevo modo de vida. Es la síntesis creativa de todo un pueblo que se apoya en su historia, su cultura y sus ansias por vivir, la energía para asumir sus contradicciones y de elevar su nivel de aspiraciones para pasar a otro ritmo de evolución y a un nuevo horizonte más liberador".<sup>191</sup>.

Para Romero Rodríguez "el concepto de desarrollo endógeno cuenta con dos aspectos fundamentales: de la concentración a la difusión. El modelo sustitutivo estaría basado en la difusión de la actividad productiva y en la desconcentración, de un lado, y, de otro, en la movilización del potencial endógeno. Se parte de lo que ya existe sobre el terreno, a nivel local, para valorizarlo al máximo y modificarlo sólo gradualmente, sosteniendo en lo posible una continuidad con sus raíces históricas y culturales"<sup>192</sup>. El término "potencial endógeno" se popularizó a raíz de la utilización que de él se hizo en un informe de la CEE sobre política regional<sup>193</sup>.

"Un enfoque integrador que permite garantizar el desarrollo de las zonas más avanzadas y potenciar de forma eficiente a las regiones más atrasadas, es el basado en el estímulo del potencial de desarrollo endógeno (...) se fundamenta en el conocimiento de las potencialidades y carencias regionales y en la delimitación adecuada de las distintas áreas en función de sus características y la capacidad de desarrollo". Además se destaca "la importancia del sector servicios como motor de desarrollo económico" así como el

---

<sup>191</sup> HOUÉE, P. (1.972).: Les étapes du développement rural. París. Les Editions Ouvrières. T. II. pp. 272 y 273.

<sup>192</sup> ROMERO RODRÍGUEZ, J.J. (1.987).: "Nuevas tendencias en Política Regional: El desarrollo del potencial endógeno". Estudios Territoriales. Núm. 19. p. 177.

<sup>193</sup> Nos referimos al informe de WETTMANN, R. y CICIOTTO, E. (1.982).: La mobilisation du potentiel endogene. Adaptation regionale à l'évolution de la situation technique et économique par la adoption rapide d'innovations. Documentation interne de la Politique Régionale dans la Communauté. Núm. 10. Septiembre.

hecho de que "el propio dinamismo del sector hace necesaria la flexibilidad y capacidad de adaptación de las medidas establecidas a la estructura cambiante del terciario" <sup>194</sup>.

Para Vázquez Barquero el "desarrollo local es un proceso de crecimiento económico y cambio estructural que conduce a una mejora del nivel de vida de la población local en el que se pueden identificar, al menos, dos dimensiones: una económica, en que los empresarios locales usan su capacidad para organizar los factores productivos locales con niveles de productividad suficientes para ser competitivos en los mercados; otra, socio-cultural, en que los valores y las instituciones locales sirven de base al proceso de desarrollo. La estrategia de desarrollo local debe de considerar otra dimensión más, la político-administrativa, en que las políticas territoriales permiten crear un entorno económico local favorable, protegerlo de las interferencias externas y favorecer e impulsar el desarrollo del potencial local" <sup>195</sup>. Unos años antes el mismo autor escribía que "los procesos de desarrollo local endógeno reúnen, al menos, las siguientes características: se refiere a actividades no-agrarias; se ha desarrollado sin una política directa del Estado; no se debe a la deslocalización de grandes empresas; está basado en la utilización de recursos propios del área, y se ha producido, principalmente, en áreas rurales" <sup>196</sup>.

Para Etxezarreta el desarrollo rural integrado "en la actualidad pretende reflejar una filosofía de desarrollo económico y social que destaca la importancia de que las personas y las comunidades sean capaces de valerse, apoyarse y desarrollarse en y por sí mismas, en vez de esperarlo todo de otros, de agentes externos y particularmente del

---

<sup>194</sup> UTRILLA DE LA HOZ, A. (1.991).: "Las nuevas estrategias del desarrollo regional". Estudios Territoriales. Núm. 36. p. 83.

<sup>195</sup> VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1.988).: Opus cit. p. 26.

<sup>196</sup> VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1.984).: "Desarrollo con iniciativas locales en España". Información Comercial Española. Núm. 609. pp. 58-59. Continúa diciendo que existen unas condiciones previas para que surjan estos procesos de desarrollo endógeno. "En primer lugar, el modo en que se realiza la actividad agraria juega un papel estratégico. Las explotaciones agrícolas son de pequeña dimensión y de carácter familiar. En segundo lugar, la disponibilidad de recursos humanos es una condición necesaria para la iniciación del proceso de industrialización. En tercer lugar, el núcleo o los núcleos urbanos en los que se asientan las "nuevas" industrias gozan de un conjunto de servicios y se encuentran bien articulados en el espacio físico. En cuarto lugar, estos núcleos gozan de claras economías de localización". p. 59.

Estado" (...) tiene como objeto la mejora del nivel de vida de la población de un área implicada y no el crecimiento económico indiscriminado de un país. Para ello, se estimula el establecimiento de esquemas de actividad económica de base territorial, descentralizada y con un fuerte componente de decisión local que movilice a la población en la persecución de su bienestar mediante la máxima utilización de sus recursos propios, humanos y materiales, a través de una mayor participación social y una articulación de estas comunidades con la sociedad en general de una manera más armónica y equitativa"<sup>197</sup>.

La autorrealización es otro de los términos empleados, supone "crear un sistema interno autónomo de relaciones que se refuerzan mutuamente, que es realizado por gente motivada, que desea movilizar los recursos locales, y donde todo el mundo en la comunidad tiene que jugar su papel, participando plenamente en la toma de decisiones, en las acciones y en los beneficios. La clave consiste en no depender de un intercambio urbano-rural (centro-periferia) donde los factores de producción se dirigen a la localización con mayor beneficio, sino en desarrollar la sociedad local sin la influencia de tecnología del exterior, costosa y desequilibradora. Es en este contexto en el que la dignidad humana, la creatividad, y la movilización de la fuerza de trabajo emergerán"<sup>198</sup>.

Hemos dejado para el final dos definiciones de un mismo autor por varias razones. La primera, por ser la más reciente y adecuarse a la terminología que hemos adoptado (desarrollo rural de base local), pero sobre todo porque en ellas se introduce, explícitamente, el carácter sostenible del desarrollo que se propugna y que lo enlaza directamente con las páginas anteriores en las que abordó el tema. "Se entiende por enfoque local el que contempla la problemática global del territorio considerado y de la

---

<sup>197</sup> ETXEZARRETA ZUBIZARRETA, M. (1.988).: "Concepto y objetivos del desarrollo rural integrado". En: ETXEZARRETA ZUBIZARRETA, M. (Ed). (1.988).: Desarrollo rural integrado. Madrid. Secretaría General Técnica del M.A.P.A. pp. 80-81.

<sup>198</sup> LEUPOLT, M. (1.988).: "Desarrollo rural integrado: elementos clave de una estrategia de desarrollo rural integrado". En: ETXEZARRETA ZUBIZARRETA, M. (Ed). (1.988).: Desarrollo rural integrado. Madrid. Secretaría General Técnica del MAPA. p. 93. El original se publicó en inglés con el mismo título en la revista Sociología Rural. Vol. XXVII. Núm. 1-2. 1.977.

sociedad en él establecida a fin de buscar medidas estratégicas integradoras y movilizadoras del potencial endógeno, impulsando así un proceso de desarrollo sostenible" (...) "El enfoque holístico del modelo propuesto persigue, como es lógico, el crecimiento económico y una mejor calidad de vida de la población afectada, pero supeditados estos objetivos finales a una actuación regida por los principios de equidad y justicia distributiva" <sup>199</sup> y más recientemente ha escrito: "concebimos el mencionado desarrollo rural con enfoque local como la búsqueda del progreso permanente de la comunidad local, con criterios de equidad socioterritorial, no sólo para la población presente, sino también para las generaciones futuras" <sup>200</sup>.

Las definiciones citadas son sólo un mínimo ejemplo de las muchas posibles a las que habría que añadir las que citamos con respecto al desarrollo sostenible, como ya dijimos otra de las denominaciones que a veces se utiliza para la calificación de esta estrategia de desarrollo.

### 3.2. Características y plasmaciones.

De la lectura de estas definiciones, y de otras que no hemos creído necesario reproducir, podemos extraer algunas de las características, de los puntos fuertes, que se plantean desde la perspectiva del desarrollo rural de base local desde un punto de vista teórico.

En primer lugar, se plantea la necesidad de otro tipo de desarrollo que tenga como objetivo un mayor grado de equidad e igualdad tanto desde un punto de vista socioterritorial como generacional. Dicho de otro modo, se pretende conseguir elevar el nivel de vida de la población de las zonas más atrasadas, reduciendo así las desigualdades

---

<sup>199</sup> VALCÁRCEL-RESALT, G. (1.993).: "Planes estratégicos de desarrollo local". En: VALCÁRCEL-RESALT, G.; TROITIÑO VINUESA, M.A. y ESTEBAN CAVA, L. (Dir.). (1.993).: Desarrollo Local, Turismo y Medio Ambiente. Cuenca. Diputación Provincial de Cuenca. pp. 23 y 21.

<sup>200</sup> VALCÁRCEL-RESALT, G. (1.995).: Opus cit. p. 402.

sociales y espaciales, sin que ello ponga en peligro el desarrollo de generaciones posteriores, lo que conduce inevitablemente a la sostenibilidad del modelo propuesto.

En segundo lugar, este desarrollo se debe conseguir a través de una estrategia descentralizada. Ello significa que tiene que tener una base de carácter local. "Las comunidades locales rurales deberían poder decidir por sí mismas, de modo que queden reflejados sus sistemas diferenciados de valores, cuáles son sus necesidades de desarrollo y qué ayuda exterior quieren para conseguirlos. La primera condición imprescindible es, por tanto, la existencia de instituciones potentes a nivel de comunidad local" <sup>201</sup>. El resurgir de lo local tiene en Francia una significación especial que ha dado origen a innumerables textos <sup>202</sup>, sin olvidar que España está inmersa en un proceso de descentralización administrativa y de poder a través de las Autonomías y el cada vez mayor peso de las entidades locales <sup>203</sup>. Proceso de descentralización que se encuentra lleno de obstáculos por parte de la Administración Central como fórmula de autodefensa <sup>204</sup> que ponen de manifiesto, según palabras del Subdirector General de Planificación Económica del Ministerio de Economía y Hacienda, "las incapacidades de las políticas de los gobiernos centrales para hacer frente a los nuevos retos que en la dimensión espacial planteaba la crisis económica" <sup>205</sup>. Este proceso de reconocimiento de lo

---

<sup>201</sup> THE ARKLETON TRUST. (1.988).: Opus cit. p. 254.

<sup>202</sup> Algunos ejemplos que se pueden consultar son los textos del GRAL (Groupement de Recherches coordonnées sur l'Administration Locales). Entre ellos: (1.988).: Enjeu locale. Pourquoi une démocratie locale aujourd'hui?. París. La Documentation Française. y (1.988).: Enjeu Local. Pourquoi une démocratie locale. La Documentation Française. O el número 21 de la revista Territoire à Prendre de 1.984 en la que se afirma en su editorial: "La realidad micro-regional se afirma: "las microrregiones no acaban de ser inventadas. Existían desde hace mucho tiempo. (...) Lo novedoso reside en la forma en la que (éstas) van a poder favorecer su reforzamiento". p. 30. O el texto de PLANQUE, B. (Coord). (1.985).: Le développement décentralisé. Dynamique spatiale de l'economie et planification régionale. París. Litec.

<sup>203</sup> En este contexto se enmarca la aprobación de la Ley de Bases de Régimen Local (Ley 7/1.985), la firma por parte del Estado Español de la Carta Europea de Autonomía Local, o simplemente el recurso a los artículos 140 y 141 de nuestra Constitución.

<sup>204</sup> PALA BASTARAS, J.M. (1.985).: "Hacia una política territorial". Actas de la IX Reunión de Estudios Regionales. Celebrada en Santiago de Compostela. pp. 367-371.

<sup>205</sup> CORDERO MESTRANZA, G. (1.992).: "Política regional y desarrollo local". En: VALCÁRCEL-RESALT, G. y TROITIÑO VINUESA, M.A. (Dir). (1.992).: Desarrollo local y medio ambiente en zonas desfavorecidas. Madrid. Secretaría de Estado para las Políticas del Agua y del Medio Ambiente. Ministerio

regional y de lo local se está produciendo también dentro del propio marco de la Unión Europea a través de lo que se conoce, a la vez que se aspira, como la Europa de las Regiones <sup>206</sup>.

Pero esa descentralización no es sólo administrativa sino también productiva. Ello significa que frente a la lógica centralizada y polarizada, cuya plasmación más evidente fue los polos de desarrollo, se plantea el carácter difuso, disperso, no centralizado de la actividad productiva de la mano del desarrollo de nuevas tecnologías. Ahora bien, sobre el papel que debe desempeñar la tecnología y, sobre todo qué tipo de tecnología, aparecen tremendas disparidades. Desde los defensores a ultranza de las modernas tecnologías, pieza básica de la industrialización difusa defendida por Vázquez Barquero por poner sólo un ejemplo para el caso español, a aquéllos que plantean la recuperación de las técnicas y saberes tradicionales en la medida en que son más eficientes desde un punto de vista energético y de respeto al medio ambiente, tesis defendida por los agroecólogos para el desarrollo de la agricultura, pasando por aquéllos otros que defiende la utilización de las tecnologías modernas <sup>207</sup> adaptadas a las necesidades y situaciones puntuales y concretas de cada zona, tesis mantenida entre otros por Leupolt. Lo que sí parece apreciarse con cada vez mayor nitidez es que, desde el punto de vista de la eficiencia económica tal y como hoy es contemplada, "las inversiones innovadoras en las empresas se están convirtiendo, por su carácter fuertemente selectivo, en vehículo privilegiado de diferenciación entre firmas, sectores de actividad y territorios, con implicaciones muy directas sobre las nuevas desigualdades interregionales e interurbanas" <sup>208</sup>.

---

de Obras Públicas y Transportes. p. 179.

<sup>206</sup> MANERO MIGUEL, F. (1.992).: "Castilla y León en Europa: Ajuste productivo y estrategias espaciales". En: CABERO DIÉGUEZ, V. y OTROS. (Coords). (1.992).: El medio rural español. Cultura, paisaje y naturaleza. Salamanca. Ediciones de la Univ. de Salamanca. Vol. II. pp. 1.195-1.204.

<sup>207</sup> Utilizamos el término "moderno" sin más pretensión que la de diferenciarlo de los saberes y técnicas tradicionales.

<sup>208</sup> MÉNDEZ GUTIÉRREZ DEL VALLE, R. y RODRÍGUEZ MOYA, J. (1.991).: "Innovación tecnológica y desequilibrios territoriales en España" Estudios Territoriales. Núm. 37. p. 48.

En tercer lugar, es un desarrollo autocentrado. Es decir que tiene su motor de arranque en las iniciativas privadas de cada zona aprovechando aquellos recursos endógenos, aquellas potencialidades, que se encuentran en dichos espacios. Tres interrogantes importantes se plantean al abordar este tema. De un lado, el papel que desempeña los poderes públicos en esta estrategia; en segundo lugar, el decisivo papel del denominado capital humano y, en tercer lugar, el tipo de actividades y las interconexiones entre ellas a las que habría que añadir las relaciones laborales y de tipo de trabajo que en ellas se desarrollan.

Por lo que respecta a la primera de ellas, nos encontramos con dos posturas abiertamente contrapuestas. De un lado, aquéllos que entienden que la intervención del Estado es perjudicial, reclamando el carácter espontáneo de las iniciativas a manos de la empresa privada. Ponen como ejemplo del fracaso de la intervención del Estado los grandes proyectos en el Mezzogiorno italiano o de las intervenciones del DATAR en Francia o del INI en España. Por el contrario están quienes opinan que la descentralización y potenciación del ámbito local requiere el protagonismo explícito del Estado y de la actuación de sus sistemas de intervención para potenciar, estimular y desarrollar las iniciativas locales. A pesar de estas discrepancias, en la mayoría de los casos, se suele llegar al consenso de que lo que "se requiere es una instrumentación de la intervención completamente distinta respecto al pasado" <sup>209</sup>. Se está de acuerdo en que la intervención del Estado debe limitarse a facilitar y proporcionar los medios para que se genere y se desarrolle este tipo de estrategias. Es evidente que en este nuevo contexto de intervención de los poderes públicos, se hace necesario una estrecha cooperación entre las instituciones públicas de los distintos ámbitos espaciales <sup>210</sup>.

---

<sup>209</sup> LIZZANI, G. (1.983).: Mezzogiorno possibile. Milano. Ed. Franco Angeli. p. 28. Citado por ETXEZARRETA ZUBIZARRETA, M. (1.988).: "La realización del desarrollo rural integrado". En: ETXEZARRETA ZUBIZARRETA, M. (Ed). (1.988).: Desarrollo rural integrado. Madrid. Secretaría General Técnica del M.A.P.A. p. 237.

<sup>210</sup> Para este aspecto nos ha resultado esclarecedor el libro de HUILLET, Ch. y VAN DIJK, P. (1.990).: La cooperación institucional para el desarrollo rural. Madrid. Ministerio de Obras Públicas y Transporte, ITUR y la OCDE.

El segundo aspecto es el de la importancia que se le atribuye al capital humano en la medida en que debe ser el encargado de generar su propio desarrollo; es la autoconfianza, la auto-realización de la que hablan autores como Leupolt. Ello implica el carácter asociativo y participativo de este tipo de iniciativas, en las que deben ser individuos los que mediante su esfuerzo e iniciativas promuevan su propio desarrollo. Es por tanto básico el papel que la formación de ese capital humano juega en el proceso. Entendida ésta en un doble sentido "como instrumento y como objetivo: el nivel educacional y cultural de la población es en sí mismo un objetivo del desarrollo de la misma relevancia (y fuertemente interrelacionado con) el crecimiento económico, el progreso social o la calidad ambiental, y es, al mismo tiempo, instrumento que facilita su consecución" <sup>211</sup>.

Nivel educacional y cultural que debe entenderse en un sentido amplio en tanto que supone tanto la recuperación de ritos, culturas, técnicas y saberes tradicionales, lo que algunos denominan el saber hacer; como el aprendizaje de formas de gestión empresarial que permitan la comercialización de lo producido. Para algunos autores, a los que nosotros nos sumamos, el actual sistema educacional no responde a este tipo de necesidades en la medida en que la Formación Profesional se encuentra aún minusvalorada a la vez que se la critica por su inadaptación a las necesidades particulares y concretas de las zonas en las que se imparte. Paralelamente nuestro sistema educativo favorece el desarraigo de la población de las zonas marginales, básicamente rurales, a través de un doble mecanismo: el "maestro" rural que residía en estas zonas se ve desplazado por el profesor de E.G.B. que tras terminar sus clases se desplaza a ciudades o núcleos de población cercanos; a la vez, la localización de los centros de F.P. y B.U.P., incluso en algunos casos los de E.G.B., conlleva un trasiego de alumnos que, desde una edad muy temprana, se van desarraigando de amistades, costumbres y saberes que les unen a sus lugares de nacimiento.

En clara sintonía con los dos anteriores se encuentra el tercero: el de las actividades económicas y las relaciones laborales que dimanen de ellas en esta estrategia

---

<sup>211</sup> CALATRAVA REQUENA, J. (1.994).: "La formación como instrumento en los procesos de desarrollo de comunidades rurales: algunas reflexiones teóricas". Agricultura y Sociedad. Núm. 70. p. 237.

de desarrollo local. Si en un primer momento se apostó, y aún hoy algunos autores lo mantiene, por la industrialización difusa, (no se puede olvidar que una de las realizaciones más conocidas de desarrollo local es la del Norte y Centro de Italia, el denominado modelo N.E.C., basado en este tipo de actividad, y del que más tarde hablaremos, hoy en día se está planteado, tanto desde el punto de vista de los estudiosos como desde el que se plasma en los textos de organismos oficiales, como la Unión Europea, el recurso a actividades ligadas al sector servicios, tales como el turismo rural, práctica de actividades cinegéticas o el desarrollo de la artesanía. En definitiva, una terciarización de la actividad de las zonas rurales. Por último parece existir consenso con respecto al hecho de que la agricultura debe seguir jugando un papel importante en estas áreas; una actividad agrícola que modifique alguno de los parámetros con los que se estaba desarrollando en la actualidad tales como la búsqueda de la calidad, en vez de la cantidad, junto a la utilización de técnicas compatibles con el mantenimiento del medio ambiente.

De no menor trascendencia es la relación de carácter laboral entre actividades y entre los trabajadores y empresarios que se propugnan. Dos palabras pueden resumir, básicamente, los postulados que se mantienen: pluriactividad y flexibilidad. Con el primero se pone de manifiesto que el mantenimiento de la actividad agraria va a requerir la complementación de rentas con el desarrollo de otras actividades, bien a través del desarrollo de la agricultura a tiempo parcial por parte del empresario, bien a través de la dedicación a otras actividades fuera de la explotación agraria por parte de otros miembros de la unidad familiar. El desarrollo de la pluriactividad, o mejor dicho su consagración como fórmula para el desarrollo, ya que se ha venido practicando ancestralmente en nuestros campos, ha planteado muchas interrogantes, tales como la viabilidad económica de las explotaciones a tiempo parcial <sup>212</sup> o sobre la disminución y nuclearización de las unidades familiares en las zonas rurales y su incidencia en este tipo de estrategia pluriactiva como plantea Eduardo Bericat, por poner sólo un ejemplo.

---

<sup>212</sup> "No hay razones para pensar que desde la perspectiva de una política rural, la continuidad de la agricultura a tiempo parcial, sea interesante, y en cambio parece bastante evidente que el mantenimiento de este tipo de agricultura supondrá una importante pérdida de competitividad". SUMPSI VIÑAS, J.M. (1.995).: "Competitividad y reforma estructural de la agricultura española". En: SUMPSI VIÑAS, J.M. (Coord). Modernización y cambio estructural de la agricultura española. Madrid. Secretaría General Técnica del M.A.P.A. (en prensa). Se autocita en (1.994).: Opus cit. p. 164.

La otra palabra, casi mágica, es la flexibilidad referida tanto al tiempo de trabajo como a las relaciones laborales empleado-patrón. Se desempolvan cuestiones como el trabajo a domicilio, horarios elásticos en la jornada laboral o la primacía de las relaciones de carácter parental, de compadreo e incluso de vecindad, sobre las laborales-sindicales en las relaciones de trabajo.

El cuarto elemento sustantivo de estas propuestas es el de su carácter integrado. Es, a nuestro entender, uno de sus planteamientos más acertados en tanto en cuanto supone la superación de los enfoques sectoriales que hasta ahora se venían sosteniendo y desarrollando sobre el medio rural. No sólo porque se plantea una mejora del sistema rural al completo, sino porque se auna la importancia de las actividades económicas, las actitudes sociales, los factores culturales o los ambientales, entre otros, bajo un mismo objetivo y una misma meta.

No podemos terminar sin advertir que lo que hemos intentado realizar es una síntesis de aquellos aspectos, junto a los interrogantes que plantean, más importantes y que pueden ser catalogados como los puntos fuertes de una estrategia que tiene casi tantos matices, y en algunos casos sustanciales diferencias, como autores consultados.

Si en las páginas precedentes hemos realizado una serie de reflexiones sobre aspectos teóricos, creemos necesario hacer algunas reflexiones sobre la plasmación, probablemente más conocida, de este tipo de estrategia. Nos referimos al denominado "modelo NEC" que toma su nombre por la localización geográfica en la que se desarrolla: el Norte-Este-Centro de Italia <sup>213</sup>.

---

<sup>213</sup> Dicho modelo presenta las siguientes características:

a) Parte de unas condiciones previas en las que predomina las pequeñas y medianas ciudades repartidas densamente por el territorio con una supremacía de actividades ligadas al comercio, profesiones liberales, artesanado y en el que la agricultura se realiza, predominantemente, a través de pequeñas explotaciones familiares. Territorio comunicado por una red viaria densa y con un buen acceso a todo tipo de servicios. A todo ello hay que unir el hecho de que se trata de una zona con un volumen importante de trabajadores que no encuentran un puesto de trabajo satisfactorio en la agricultura y, paralelamente, cuenta con una tradición de gestión de pequeñas empresas, que aprovechando el ahorro familiar y la disponibilidad de trabajadores, escasamente reivindicativos, (piénsese que en muchos casos las relaciones laborales se establecen entre miembros de una misma familia), entre otros factores, permite el nacimiento y posterior expansión de un proceso industrializador de carácter difuso.

Este modelo de industrialización difusa, descentralizado, no subvencionado y espontáneo, que "se ha desarrollado por sí sólo, en silencio, durante mucho tiempo, casi en la clandestinidad" <sup>214</sup>, aunque "luminoso en su conjunto presenta también una serie de sombras (...) tales como: trabajos industriales nocivos, contaminación, desorden urbanístico y trastornos hidro-geológicos en al agricultura de montaña y cuyas perspectivas son controvertidas" <sup>215</sup>, cuya validez al mismo tiempo que sus críticas "deben ser planteadas y mantenidas en el nivel de la hipótesis a verificar" <sup>216</sup>, encuentra en Vázquez Barquero uno de los mayores defensores en el caso español. "El grado de desarrollo industrial español no puede permitirse el lujo de no tomar en consideración las aportaciones potenciales de las áreas rurales al proceso industrializador" (...) " Sería un

---

b) Por lo que respecta al tipo de empresa y a la fuerza de trabajo, este modelo se basa en la procedencia de las familias agrícolas principalmente, al menos al inicio del proceso, de la fuerza de trabajo; ello supone que estos trabajadores, en muchas ocasiones, no son proletarios. Paralelamente los empresarios están revestidos de un grado de "popularidad" que hace que el empresario y trabajador comparta una misma ética con respecto al trabajo y su remuneración, lo que conduce a que las relaciones laborales estén imbuidas más por un espíritu de colaboración que de conflictividad. A lo dicho habría que unir el carácter difuso y variado tanto en la localización como en el tipo de actividades profesionales que este modelo es capaz de absorber. Todo ello conduce al mantenimiento de un volumen importante de trabajadores en sus lugares de origen, con una remuneración baja de la fuerza de trabajo y un escaso nivel de conflictividad laboral y social.

c) Se utiliza a la pequeña empresa como ariete en su discurrir. Pequeñas empresas que si bien en un principio se orientan hacia producciones que se encuentran al alcance de su horizonte cultural y de sus capacidades técnicas y financieras que les permite aprovechar las ventajas que supone el coste bajo de la fuerza de trabajo, con posterioridad lo hacen hacia aquellas producciones que permiten dividir el proceso productivo en fases o en productos. No conviene olvidar que estas empresas no son fruto de la iniciativa estatal, sino que tienen, como ya se dijo, un origen y desarrollo privado.

d) Por último, esta estrategia se basa en la existencia de una actividad agraria que, si bien en un primer momento, se puede plantear en términos de cooperación o complementariedad con la industria, termina siendo subordinada por parte del proceso industrializador en tanto que no sólo altera el paisaje agrario tradicional y genera un proceso de degradación del medio, sino que compite, saliendo victoriosa ella, por el agua y la tierra a lo que habría que unir los efectos ejercidos sobre las opciones profesionales de las nuevas generaciones en estas zonas con el consiguiente ostracismo de la actividad agraria.

<sup>214</sup> LIZZANI, G. (1.988).: "¿Es posible otro desarrollo?". En: ETXEZARRETA ZUBIZARRETA, M. (Ed) (1.988).: Desarrollo rural integrado. Madrid. Secretaría General Técnica del M.A.P.A. p. 228.

<sup>215</sup> FUA, G. (1.988).: "Las diversas vías del desarrollo en Europa". En: ETXEZARRETA ZUBIZARRETA, M. (Ed). (1.988).: Desarrollo rural integrado. Madrid . Secretaría General Técnica del M.A.P.A. p. 201.

<sup>216</sup> BARTOLA, A. (1.988).: "Agricultura y desarrollo de las áreas rurales: dos comunidades montañosas de le Marche". En: ETXEZARRETA ZUBIZARRETA, M. (Ed). (1.988).: Desarrollo rural integrado. Madrid. Secretaría General Técnica del M.A.P.A. p. 54.

error histórico no tener en cuenta las posibilidades de desarrollo industrial endógeno a la hora de plantear el futuro industrial de España" <sup>217</sup> y ello porque, entre otras razones, "en el caso español la industrialización local es, y ha sido, uno de los modelos que ha caracterizado la formación y desarrollo de su sistema productivo (...) que nace como consecuencia de un conjunto de factores económicos y socioculturales que permitieron a las comunidades locales resolver los problemas de empleo (...) siendo por tanto un fenómeno profundamente enraizado en el sistema productivo español, que tiene una gran vitalidad en el momento presente y que pueda servir de base para definir una de las estrategias de desarrollo de los próximos años" <sup>218</sup>.

Para terminar recogemos una valoración numérica de las experiencias de desarrollo local por regiones para el año 1.990 (Ver Cuadro N° 15.).

Los datos recogidos por Valcárcel-Resalt, en base a información directa, presentan, como señala el recopilador, una enorme casuística y complejidad. Hay que tener presente que "realmente es en 1.984 cuando se observa el arranque de políticas locales de desarrollo con una cierta instrumentación propia, dependientes, generalmente, de los ayuntamientos y financiados, en gran medida, por las Administraciones regionales. A partir de esta fecha nacen todos los años numerosas experiencias, prácticamente en todas las Comunidades Autónomas, aunque con fuertes diferencias cuantitativas y cualitativas" <sup>219</sup>. En efecto, como ponen de manifiesto los datos, tres Comunidades Autónomas acogen el 50 % del total. Se trata de Andalucía 62, Cataluña 36 y Castilla-León 30 (112 experiencias sobre un total de 258), sobresaliendo por encima de todas

---

<sup>217</sup> VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1.987).: Áreas rurales con capacidad de desarrollo endógeno. Madrid. Ministerio de Obras Pública y Urbanismo. p. 19.

<sup>218</sup> VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1.988).: Opus cit. pp. 14-5.

<sup>219</sup> VALCÁRCEL-RESALT, G. (1.992b).: "Desarrollo local en España: utopía o realidad". En: VALCÁRCEL-RESALT, G. y TROITIÑO VINUESA, M.A. (Dirs). (1.992b).: Desarrollo local y medio ambiente en zonas desfavorecidas. Madrid. Secretaría de Estado para las Políticas del Agua y el Medio Ambiente del Ministerio de Obras Públicas y Transportes. p. 29.

Andalucía con una cuarta parte de todas las registradas <sup>220</sup>. Unido a estas diferencias cuantitativas existen otras de carácter cualitativo. Mientras en las regiones más pobres se hacen "en zonas de montaña o desfavorecidas, con poca población y escasos recursos físicos y humanos, inexistencia de empresarios, técnicos, instituciones y asociaciones. Hay que empezar de cero" (...) "por el contrario, en la áreas ricas de las regiones más desarrolladas, como suele ser Cataluña y Madrid, las políticas de desarrollo local son casi tan sofisticadas como las de las multinacionales" <sup>221</sup>.

### 3.3. Valoración crítica.

La primera crítica al "modelo" de desarrollo rural de base local debe partir de la constatación de que se trata, en realidad, mas de una estrategia que de un modelo en sí. Entendemos que lo que se plantea, desde la mayoría de los textos, no es tanto un nuevo modelo de desarrollo sino más bien de una estrategia para la consecución del mismo <sup>222</sup>. Esta estrategia se inserta y es producto del modo de producción capitalista. La inmensa mayoría de los autores, excepción hecha de los planteamientos realizados desde la agroecología que posee un carácter mucho más crítico, asumen las reglas de juego del capitalismo para generar ese proceso de desarrollo de base local. "La estrategia de desarrollo local se ha convertido en una de las piezas del proceso de reestructuración productiva de los años ochenta y noventa.

La consolidación de los sistemas productivos locales y las políticas de desarrollo local responden a la lógica de la reestructuración del sistema capitalista que en la década de los ochenta ha hecho más flexibles la Economía y el Estado. Son formas de

---

<sup>220</sup> En este contexto es mencionable el caso de Lebrija, en el que a partir de 1.984, tras la creación de un Departamento de Desarrollo Industrial y después una empresa de promoción del desarrollo de capital municipal, SODELSA, ha instalado tres polígonos industriales junto a una amplia gama de instalaciones de formación ocupacional, cultural, etc.

<sup>221</sup> VALCÁRCEL-RESALT, G. (1.992b).: Opus cit. pp. 29-30.

<sup>222</sup> RAMOS REAL, E. (1.993).: "Planificación e implementación de estrategias de desarrollo rural. La experiencia andaluza". Ponencia presentada en la Univ. Euroárabe en el marco del Seminario sobre Desarrollo Rural. Granada del 5 al 7 de octubre de 1.993. Mecnografiado.

acumulación y de regulación de la producción que favorecen el aumento de la productividad y la eficiencia económica y, por tanto, contribuyen a la reestructuración del sistema productivo" <sup>223</sup>. Con claridad sintética el profesor Bernard Roux definía el desarrollo local como "una complementación y no una alternativa al capitalismo" <sup>224</sup>. No son sólo estos dos los autores que asumen este planteamiento. Reproducimos una opinión más. "Los autores que elaboran estos esquemas parecen de la opinión que la operación de los mismos es posible dentro del sistema social actual y que no se van a motivar cambios sustanciales en el mismo. Son planteamientos que en ningún momento se cuestionan el sistema de relaciones sociales existentes. Se trata solamente de contrarrestar sus efectos más negativos" <sup>225</sup>.

Con la segunda crítica censuramos el hecho de que el desarrollo rural de base local se haya convertido en un modelo aplicable y válido casi para cualquier tiempo y lugar capaz de resolver y servir para todo. Ha pasado a ser un nuevo mito y como tal, a algunas propuestas asumibles, se las ha rodeado de una aureola de optimismo injustificado. En efecto "desde mediados de los años ochenta la combinación de las teorías del "desarrollo desde abajo" junto a algunas experiencias exitosas de desarrollo local, ha extendido la creencia de que la promoción de políticas alternativas de desarrollo endógeno apoyadas en PYMES, podría estimular las potencialidades de crecimiento por toda la Europa Meridional. De esta forma, el desarrollo local se ha convertido en una nueva expresión cautivadora (...), una nueva mitología tiende a establecerse (...), difundiéndose rápidamente entre los tecnócratas, los políticos y las autoridades locales como una nueva doctrina del desarrollo" <sup>226</sup>. Entendemos, por tanto que "lejos de

---

<sup>223</sup> VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1.993).: Política económica local. La respuesta de las ciudades a los desafíos del ajuste productivo. Madrid. Ediciones Pirámide S.A. p. 24.

<sup>224</sup> ROUX, B. (1.993).: Curso de desarrollo rural. Impartido en el Departamento de Geografía Humana de la Univ. de Granada durante los días 24 al 28 de mayo de 1.993.

<sup>225</sup> ETXEZARRETA ZUBIZARRETA, M. (1.988a).: Opus cit. p. 85.

<sup>226</sup> HADSMICHALIS, C. y PAPANICHOS, N. (1.990).: "Desarrollo local en el sur de Europa: Hacia una nueva mitología". Revista de Estudios Regionales. Núm. 26. pp. 114 y 121.

hablar de un modelo acabado hay que hablar de fenómenos endógenos" <sup>227</sup> que han demostrado ser eficaces en algunas circunstancias concretas y que no siempre serán trasladables a otros contextos temporales ni espaciales.

La tercera crítica hace referencia a la escasa explicación en algunos de sus aspectos y a las serias limitaciones en varios de sus planteamientos. Se habla del papel importante que debe jugar la población rural como motor del desarrollo sin especificar cuales deben ser los grupos encargados de llevar a cabo este proceso. No se puede olvidar que la sociedad rural está compuesta por grupos heterogéneos con intereses muy diversos a lo que habría que añadir la posibilidad, nada remota por otra parte, de la existencia de población de distinto origen con distintos planteamientos culturales, vivenciales, económicos, etc. Esta diversidad hace ineludible la clarificación de qué grupos y con qué intereses deberían ser los ejes motrices de esta estrategia.

Pero sobre todo se plantean sobre este "modelo" serias limitaciones:

Primero, porque "muchos de los mentores del desarrollo endógeno hacen de la necesidad virtud, elevando a categoría lo que no pasa de ser una estrategia adaptativa en tiempos de crisis" <sup>228</sup>.

Segundo, porque los pilares que sustentan su basamento teórico son discutibles. En efecto, es discutible que no sólo sin cuestionar las bases del modo de producción capitalista, generadoras de la desigualdad social y espacial, sino dentro de ellas se pueda producir un proceso de desarrollo, salvo que afecte sólo y puntualmente a alguna mínima parte del sistema. "El desarrollo rural integrado sólo puede ser aplicado en los márgenes del sistema. Parece, por tanto, que incluso si se considera que el modelo puede ser útil,

---

<sup>227</sup> CARAMES VIEITEZ, L. (1.991).: "Descentralización de la política regional". En: AA.VV. (1.991).: Política regional en la Europa de los 90. Madrid. Servicio de Publicaciones del Ministerio de Economía y Hacienda. p. 493.

<sup>228</sup> CARAMES VIEITEZ, L. (1.991).: Opus cit. p. 492.

su incidencia sólo podrá ser bastante limitada" <sup>229</sup>, en primer lugar. En segundo lugar, el modelo concede al poder local, y por tanto a la descentralización político-administrativa, una capacidad de decisión y de gestión también cuestionables. Y ello porque "no parece sensato sostener que una reforma de carácter político-administrativo, por sí sola, sea capaz de modificar el tipo de sociedad en que se implanta. La dinámica socio-económica capitalista está afectada por condicionantes estructurales que no pueden ser removidos por la vía de una simple reorganización territorial de la administración del poder" <sup>230</sup>. Como tituló acertadamente Crozier en uno de sus libros "no se puede cambiar la sociedad por decreto" <sup>231</sup>. En este mismo contexto no se puede olvidar que en "sociedades crecientemente integradas desde el punto de vista económico y territorial no es concebible que éstas (se refiere a las entidades locales) puedan disponer de la autonomía política requerida para impulsar políticas públicas de orientación y contenido significativamente distintas a las que imperan a nivel nacional y/o internacional" <sup>232</sup>. En tercer lugar, la necesaria participación de los poderes públicos, de forma diferente a como se ha venido haciendo hasta ahora desde una perspectiva keynesiana, en estas propuestas introduce una doble incertidumbre: la aprobación de fondos públicos, más allá de una simple operación de propaganda, necesarios en un contexto de reducción del déficit público a través de la contención del gasto, por un lado, y la posible concesión de éstos en función de criterios partidistas (de partidos políticos), por otro.

La última de las críticas, y no por ello menos importante, parte de que si "la necesidad de recurrir a la vía de un desarrollo autopropulsado reside en el hecho de que no se conocen otras que puedan, por lo menos en la próxima década, ser recurribles para

---

<sup>229</sup> ETXEZARRETA ZUBIZARRETA, M. (1.988c): "El desarrollo rural integrado, ¿una nueva vía o un mito?". En: ETXEZARRETA ZUBIZARRETA, M. (1.988): Desarrollo rural integrado. Madrid . Secretaría General Técnica del M.A.P.A. p. 433.

<sup>230</sup> MATTOS, C.A. de. (1.990): "La descentralización. ¿Una nueva panacea para impulsar el desarrollo local?". Revista de Estudios Regionales. Núm. 26. p. 68.

<sup>231</sup> CROZIER, M. (1.979): On ne change pas la société par decret. París. Ed. Lafont.

<sup>232</sup> MATTOS, C.A. de. (1.990): Opus cit. p. 68.

el desarrollo del Sur" <sup>233</sup>, sobre todo para solventar el problema del paro, como la principal lacra que se ciega con las poblaciones meridionales, no parece que el recurso a la pluriactividad o al autoempleo sean las salidas más defendibles y menos aún las únicas. Y ello por varias razones:

Primera, porque la agricultura de las zonas rurales, pieza básica de este tipo de medio, posee evidentes limitaciones, en el marco de las relaciones productivas en el que nos movemos, para mantener a la población hoy agraria y, lógicamente, salvo una transformación drástica de ese modelo de relaciones, clara imposibilidad para albergar a una mayor población dedicada a ella.

Segunda, porque en actividades externas a las del sector agrario las posibilidades de empleo "no son ni tantas ni tan semillas ni tan baratas como con frecuencia parecen suponer sus entusiastas partidarios" <sup>234</sup>.

Tercera, porque los trabajos de los pluriactivos, en muchas ocasiones, como ocurrió en Italia con la industrialización difusa, suponen la vuelta a prácticas como el trabajo a domicilio o el incremento del trabajo sumergido a lo que habría que añadir dos cuestiones a las que no se han dado respuesta. "¿Cuántos de estos nuevos empleos son netos y cuántos son meras sustituciones de personas que, precisamente, han sido desplazados por la competencia de los pluriactivos que pueden trabajar a un precio menor? y ¿Cuántos de los empleos que se generan, vía industrialización difusa, son netos y cuántos son meramente variaciones geográficas del mismo?" <sup>235</sup>.

---

<sup>233</sup> PUGLIESE, A. (1.992).: "Desarrollo autopropulsado y desarrollo inducido en el sur de Italia". Revista de Estudios Regionales. Núm. 31. p. 238.

<sup>234</sup> ETXEZARRETA ZUBIZARRETA, M. (1.994).: "Trabajo y agricultura: los cambios del sistema de trabajo en una agricultura en transformación". Agricultura y Sociedad. Núm. 72. p. 161.

<sup>235</sup> ETXEZARRETA ZUBIZARRETA, M. (1.988b).: "Un intento de evaluación". En: ETXEZARRETA ZUBIZARRETA, M. (Ed). (1.988).: Desarrollo rural integrado. Madrid. Secretaría General Técnica del M.A.P.A. p. 401.

Cuarta, porque el desarrollo de la pluriactividad, tal y como se concibe en esta estrategia, parte de una concepción de la familia que responde a una visión más tradicional que a su situación actual. Situación en la que los hijos, en número cada vez menor no se ven atraídos por la realización de las actividades o el tipo de trabajo desarrollado por sus padres, salvo que se vean obligados.

En último lugar, pero probablemente el más importante, porque la idea del autoempleo como fórmula de resolver el paro, oculta una construcción ideológica según la cual deben ser las propias familias rurales las que resuelvan el problema por sí mismas. Es decir, estamos individualizando y personalizando un problema, que si bien es verdad que se convierte en individual y personal, es generado por una forma concreta de organización social. Es por tanto en una modificación de esta forma en la que socialmente se reparte la producción, como consecuencia de la presión social, donde se puede encontrar la solución al problema. Dicho de otra manera, esta estrategia individualiza, y hace responsable de su solución, un problema que tiene un origen social y una solución colectiva.

Como conclusión planteamos que este "nuevo modelo" ni lo es ni puede ser la panacea para el desarrollo de todo espacio y en todas circunstancias. No es novedoso porque el recurso a la pluriactividad se viene utilizando ancestralmente en las zonas rurales y no puede ser solución universal aplicable a todos los lugares, porque ni las situaciones de partida, ni los problemas ni los recursos o las formas de actuación son equiparables, pero sobre todo porque, asumiendo los mecanismos de funcionamiento del modo de producción capitalista e instalándose en él, el alcance de los beneficios del mismo sólo pueden ser, necesaria y sustancialmente, marginales desde un punto de vista espacial y social.

### 3.4. Apuntes para una propuesta.

Las ideas que vamos a esbozar, algunas de ellas defendidas por el desarrollo rural de base local y que hacemos nuestras, serían, a nuestro entender, el basamento que debería sustentar una propuesta de desarrollo rural, que es valorativa y utópica.

Valorativa en la medida en que se realiza asumiendo, conscientemente, un determinado posicionamiento ideológico, en la línea del marxismo-ecológico. Como afirmaría Myrdal "las valoraciones son inevitables en nosotros. Nunca ha existido una investigación desinteresada y nunca la habrá. Nada se puede ver sino es desde un determinado punto de vista. En las cuestiones planteadas y desde el punto de vista elegido están implícitas las valoraciones" <sup>236</sup>. Hay que "repolitizar nuestra visión de la historia para entender exactamente cómo se ha establecido la sociedad capitalista (...) hay que rehacer la historia del capitalismo, no como una fase en el desarrollo de las fuerzas productivas, sino como una etapa en el desarrollo de las formas de explotación, de modo que nos ayude a entenderlo mejor y a combatirlo más eficazmente, para reemplazarlo por formas de organización social más justas y más libres, que garanticen una mejor satisfacción de las necesidades colectivas de los hombres" <sup>237</sup>.

Es utópica en la medida en que se realizan propuestas de futuro sobre temas en los que surgen serios interrogantes como son la crisis global de la agricultura y las nuevas formas de ganarse la vida en la agricultura en el mundo rural o la revisión del papel de la mujer en estas áreas. Temas en los que a la Geografía le queda un largo camino por recorrer como señala García Ramón <sup>238</sup>.

---

<sup>236</sup> MYRDAL, G. (1.978).: "Institutional Economics". Journal of Economics Issues. Vol. 12. Núm. 4. p. 776. Citado por el profesor de la Univ. de Uppsala. (Suecia). SODERBAUM, P. (1.986).: Opus cit. p. 71.

<sup>237</sup> FONTANA, J. (1.989).: Historia. Análisis del pasado y proyecto social. Barcelona. Ed. Crítica. pp. 260 y 263.

<sup>238</sup> GARCÍA RAMÓN, M.D. (1.992).: Opus cit. pp. 185-187.

Es utópica porque, aunque estemos asistiendo a una crisis en la política económica de la izquierda, recuerdo el caso de las políticas de los partidos socialdemócratas europeos y de nuestro P.S.O.E. en particular, y a la desaparición de lo que se entendieron como las plasmaciones del marxismo, nos referimos a los países de la Europa del Este, entre otros, mantenemos que se puede y se debe seguir propugnando planteamientos, que asumiendo algunos de los presupuestos básicos del marxismo, introduzcan nuevos postulados en relación con la naturaleza. No se olvide que en los textos de Marx, los postulados "ecologistas" están presentes si bien es cierto que no ocupan una línea de desarrollo importante. Y en cualquier caso porque, aún asumiendo este cierto vacío, ello no implica, "que las posiciones neoliberales sean ciertas, es más, aunque sean empíricamente sostenibles, de ello no se derivaría la legitimidad moral de la vida social fundada en la economía de mercado y el que esa economía es la que puede satisfacer mejor las necesidades humanas" <sup>239</sup>.

Es utópica en la medida en que exige "un enfoque de lo económico ampliado al campo de los objetos útiles al hombre, y no sólo referido a los apropiables, valorables y producibles, que conforman un patrimonio a gestionar desde una óptica multidisciplinar con criterios en los que prevalezcan la racionalidad social y el interés por los valores vitales y no la eficiencia en términos estrictamente pecuniarios" <sup>240</sup>.

Es utópica, final y especialmente, porque asistimos al enfrentamiento de dos visiones o modelos para afrontar las relaciones entre los hombres y de éstos con la naturaleza, lo que ya denominamos, utilizando las palabras de Naredo, enfoque mecánico y parcelario frente a otro globalizador y orgánico. "El primero de éstos, como reflejo que es del status quo, se considera socialmente realista. Pero visto desde el ángulo de la racionalidad científica, su proyecto se muestra cada vez más irreal, viene a ser la encarnación de esa utopía negativa que Patrick Geddes denominó "Cacotopía". El proyecto que comporta el segundo de estos modelos, si bien se muestra más realista desde

---

<sup>239</sup> BERZOSA ALONSO-MARTÍNEZ, C. (1.987).: "¿Es posible una política económica progresista?". *Sistemas*. Núm. 80-81. p. 131.

<sup>240</sup> DELGADO CABEZA, M. (1.993).: *Opus cit.* p. 426.

un punto de vista científico y más acorde a largo plazo con los valores vitales de los hombres, resulta socialmente utópico al exigir su puesta en práctica amplias modificaciones en el status quo social e institucional vigente" <sup>241</sup>.

El objetivo que debe articular, que debe servir de espina dorsal, del desarrollo rural es el de la sustentabilidad. Ello implica una nueva enunciación de las interrelaciones del sistema social y el natural, concebidas en términos de armonía y no de supeditación y de unas nuevas relaciones de los hombres entre sí. Es decir el desarrollo, sobre todo para las zonas más atrasadas como son la rurales, "debe tener como objetivo final el contribuir a la generación de una paridad en las condiciones de vida de la población rural y urbana" <sup>242</sup> a través del establecimiento de unas nuevas relaciones sociales capaces de eliminar el colonialismo interno <sup>243</sup> y externo <sup>244</sup>. En este sentido el proceso <sup>245</sup> debe poseer un carácter endógeno en la medida en que se enfatiza las dimensiones internas como pilares básicos del desarrollo.

Paralelamente a la búsqueda de la equidad social intrageneracional, el desarrollo debe asumir como principio irrenunciable la equidad intergeneracional. Dicho de otro modo, requiere la implantación de unas nuevas interrelaciones hombre naturaleza, que supongan la asunción de que nuestras actuaciones pueden estar comprometiendo el desarrollo de generaciones posteriores. Es por tanto necesario un replanteamiento de las

---

<sup>241</sup> NAREDO, J.M. (1.982).: Opus cit. p. 95.

<sup>242</sup> GARRIDO EGIDO, L. (1.983).: Opus cit. p. 636.

<sup>243</sup> WYN WILLIAMS, M. (1.979).: "El colonialismo interno y la identidad cultural de los subsistema regionales". *Agricultura y Sociedad*. Núm. 13. pp. 243-255. El autor define éste como "la situación de dominación de unas personas por otras". p. 245.

<sup>244</sup> Entendido como el proceso de enajenación de los recursos a través de la pérdida del dominio sobre los mismos.

Entendido como una sucesión de pasos, de actuaciones, no considerados aisladamente, sino como eslabones de un trayecto hacia un objetivo. RAMOS REAL, E. (1.993).: Opus cit. p. 22.

formas de producir y valorar la producción hacia fórmulas ecológica y energéticamente sostenibles <sup>246</sup>.

Este nuevo desarrollo requiere una dimensión participativa de la sociedad, de un esfuerzo colectivo realizado por los grupos sociales locales para promover el cambio, bien sea en el interior de una institución social o en el conjunto de la sociedad de la que forman parte <sup>247</sup>. La acción social se convierte en desencadenante y ejecutora del proceso de desarrollo. Además se necesita la recuperación de la cultura como elemento aglutinante del desarrollo. Esta recuperación supone diversidad, diferentes "culturas del pueblo" tal y como las denomina López Casero <sup>248</sup>, frente al monoteísmo cultural impuesto actualmente desde el capitalismo. Ello implica la valoración del desarrollo desde y al servicio de las distintas culturas, en su mayoría arrinconadas, o subsumidas según terminología marxista, cuando no extintas, víctimas del proceso expansivo, económico y cultural, del modo de producción capitalista.

Por último, estamos convencidos de que un enfoque amplio del desarrollo rural, que pretenda la búsqueda de la sostenibilidad en tanto que equidad social y ecológica no puede conseguirse a través del libre mercado. "El argumento de que la regulación no es

---

<sup>246</sup> En el caso de la agricultura "se hace necesario un nuevo planteamiento teórico basado en el hecho de que la agricultura consiste en la manipulación por parte de la sociedad de los "ecosistemas naturales" con el objetivo de convertirlos en "agroecosistemas", lo que supone una alteración del equilibrio y la elasticidad original de aquellos a través de una combinación de factores ecológicos y socioeconómicos. Desde esta perspectiva, la producción agraria es el resultado de las presiones socioeconómicas que realiza la sociedad sobre los ecosistemas naturales" (...). " Se hace necesario la indagación de los procesos productivos campesinos para desvelar su "lógica ecológica" y aplicarla en forma de nuevas tecnologías agrarias a la construcción de un desarrollo ecológico". SEVILLA GUZMÁN, E. (1.991).: Opus cit. pp. 58 y 68. Este enfoque agroecológico lleva implícita la necesidad de una diversificación de las bases económicas en el manejo de los recursos naturales, lo que requiere que estas formas multi-uso se encuentren culturalmente asimiladas en el saber tradicional que constituye el soporte cognoscitivo de la producción agraria de cada zona.

<sup>247</sup> Antony Giddens entiende los movimientos sociales como manifestación de las sociedades modernas que, con frecuencia, consiguen como resultado de su acción modificar parcial o totalmente las leyes por las que se rige dicha sociedad. GIDDENS, A. (1.991).: Sociología. Madrid. Alianza Editorial.

<sup>248</sup> "Que en cada comunidad concreta va acompañada de valores económicos diferentes, concordes con su respectiva configuración o estructura social" LÓPEZ CASERO, F. (1.992).: Opus cit. p. 24.

deseable porque es percibida como una interferencia externa al sistema económico no es válido. (...). Por tanto el gobierno no es exógeno a la economía sino endógeno" <sup>249</sup>.

### 3.5.- A modo de recapitulación.

El desarrollo rural de base local es una de las muchas denominaciones que se utilizan para hacer referencia a un modelo de desarrollo que tiene como pilares básicos en su formulación teórica los siguientes: en primer lugar, la necesidad de otro tipo de desarrollo que tenga como objetivo último un mayor grado de equidad e igualdad tanto desde el punto de vista socioterritorial como generacional; en segundo lugar, su puesta en marcha se realiza a través de una estrategia descentralizada tanto desde el punto de vista administrativo como productivo, en la que el poder local y la pluriactividad adquieren una importancia capital; en tercer lugar, es un desarrollo autocentrado, que tiene su motor de arranque en las iniciativas privadas de cada zona sobre la base del aprovechamiento de sus propios recursos; por último y en cuarto lugar, el modelo presenta un carácter integrado lo que conlleva la superación de planteamientos sectorializados a la vez que auna como componentes básicos del desarrollo elementos tan importantes a la vez que tan dispares como son las diversas actividades económicas y los factores ambientales o culturales.

A nuestro entender, este modelo de desarrollo rural plantea importantes aciertos, como es su carácter integrado o el necesario componente participativo de la población afectada, a la vez que serias y profundas objeciones.

La primera es que esta estrategia, más que modelo, debe entenderse más como una complementación que como una alternativa al modo de producción capitalista. Dicho de otro modo, las consolidación de los sistemas productivos locales y las políticas de desarrollo local responden a la lógica de la reestructuración del sistema capitalista que en

---

<sup>249</sup> CENA DELGADO, F. (1.993): Opus cit. p. 37.

la últimas décadas ha permitido un mayor grado de flexibilidad en las formas de organización administrativa del Estado y en las relaciones productivas.

La segunda se refiere al proceso de casi "mitificación" que está sufriendo el modelo al punto de ser defendido como solución válida para cualquier tiempo y lugar. Muy al contrario, creemos que se debe hablar más de fenómenos endógenos, que han demostrado su eficacia en ciertas circunstancias, que de un modelo acabado y menos aún que pueda ser trasplantado sin más de un lugar a otro.

La tercera responde a las serias limitaciones en el basamento teórico sobre el que se sustenta. En efecto, es, a nuestro entender, más que discutible que no sólo sin cuestionar las bases del modo de producción capitalista, generadoras de la desigualdad social y espacial, sino dentro de ellas se pueda producir un proceso de desarrollo, salvo que afecte sólo y puntualmente a alguna mínima parte del sistema. Serias dudas nos plantea, también, el capital papel que el modelo concede al poder local, importancia que, sin menospreciarla por nuestra parte, por sí sola no puede ser capaz de modificar la sociedad local. Dicho de otro modo, la dinámica socioeconómica capitalista está afectada por condicionantes estructurales que no pueden ser removidos por la vía de una simple reorganización territorial de la administración del poder.

La cuarta, y no por ello menos importante, se centra en las dudas que nos asaltan al recurrir a la pluriactividad y al autoempleo como las salidas más defendible, y menos aún únicas, para solucionar el gran problemas de las sociedades desarrolladas en las últimas décadas: el paro.

En definitiva, planteamos que "este nuevo modelo" ni lo es, ni puede ser la panacea para el desarrollo de todo espacio y en todas circunstancias. No es novedoso porque el recurso a la pluriactividad se viene utilizando ancestralmente y, sobre todo, porque asumiendo los mecanismos de funcionamiento del modo de producción capitalista e instalándose en él, el alcance de los beneficios del mismo sólo pueden ser, necesaria y sustancialmente, marginales desde el punto de vista espacial y social.

Desde nuestra perspectiva, una propuesta teórica de desarrollo rural debe asumir un componente claramente valorativo y utópico. Valorativo en la medida en que conscientemente se parte de los postulados ideológicos que defiende el marxismo-ecológico. Utópico, en última instancia, porque asistimos al enfrentamiento de dos visiones o modelos para afrontar las relaciones entre los hombres y de éstos con la naturaleza. El primero de ellos, como reflejo del status quo, se considera socialmente realista pero visto desde el punto de vista de la racionalidad científica su proyecto se muestra cada vez más irreal. Por su parte el segundo, con el que nos identificamos, si bien se muestra más realista desde el punto de vista científico y más acorde a largo plazo con los valores vitales de los hombres resulta socialmente utópico al exigir su puesta en práctica amplias modificaciones en el status quo social e institucional vigente.

Entendemos por tanto que, desde esta óptica, el desarrollo rural debe tener como objetivo último la búsqueda de la sustentabilidad lo que implica la reformulación de las interrelaciones del sistema social y de éste con el natural concebidas en términos de armonía y no de supeditación. En este sentido el proceso de desarrollo debe poseer un carácter endógeno en la medida en que enfatice las dimensiones internas como pilares básicos del desarrollo. La búsqueda de la equidad social intrageneracional debe ir acompañada, necesariamente, de la equidad intergeneracional. Es por tanto obligatorio un replanteamiento de las formas de producir y valorar la producción hacia fórmulas ecológica y energéticamente sostenibles. Este nuevo desarrollo requiere una dimensión participativa de la sociedad, de un verdadero esfuerzo colectivo; la acción social se convierte en desencadenante y ejecutora del proceso de desarrollo. La recuperación de la cultura se convierte en elemento aglutinante del desarrollo en la medida en que, a la vez que cohesión y signo propio de identidad, supone diversidad frente al monoteísmo cultural impuesto actualmente por el capitalismo. Por último, estamos convencidos que un enfoque amplio del desarrollo rural, que pretenda la consecución de la sostenibilidad en tanto que equidad social, espacial y ecológica, no puede conseguirse a través del libre mercado. El argumento de que la regulación no es deseable porque es percibida como una interferencia externa al sistema económico no sólo no es válido sino que es intrínsecamente antagónico con el objetivo pretendido.