

ESPACIOS RURALES Y ESPACIOS NATURALES: LAS INCOHERENCIAS DE LAS POLÍTICAS AGRARIAS. EL CASO DE ANDALUCÍA*

M^a LUISA GÓMEZ MORENO.

RESUMEN

Se analiza la aplicación de dos instrumentos de la política agraria regional andaluza, la Ley de Reforma Agraria y el Plan Forestal Andaluz, considerándolos como paradigmáticos de las incoherencias que vienen rodeando, en general, la ejecución de las políticas agrarias. Estas incoherencias se consideran como derivadas de dos hechos:

- La progresiva multifuncionalidad del espacio rural en el contexto de las sociedades desarrolladas.
- El solapamiento de políticas agrarias con distintos fines (desarrollo socioeconómico, protección ambiental, reorientación productiva) y dependientes de distintas administraciones (regional, nacional, europea).

ABSTRACT

We analyze the implementation of two aspects of regional agricultural policy in Andalusia, The Agrarian Reform Law and the Andalusian Forest Plan, and we find in them evidence of the inconsistencies that typically exist in the implementation of agricultural policies. These inconsistencies have two sources:

- The increasing multi-functionality of rural areas in developed societies.
- The overlapping of several agrarian policies, each with a different set of objectives (socio-economic development, environmental protection, product reorientation) and dependant on different authorities (regional, national, European).

Es un hecho constatado, entre otros medios, en recientes reuniones científicas en torno al mundo rural¹, el progresivo desdoblamiento del tratamiento recibido por el sector agrario, tanto por su estudio académico como por las políticas económicas, consistente en su consideración bien como sector productivo bien como elemento básico de políticas ambientales y

* Lo esencial de este texto fue presentado como comunicación al *XIV Congreso Nacional de Geografía. Cambios regionales a finales del siglo XX. Salamanca 5-8 dic. 1995.*

1. Así, la ponencia dedicada a "La Geografía Rural: desarrollo y tendencias actuales" y desarrollada por la Dra. García Ramón (publicada en las *Ponencias del VI Coloquio de Geografía Rural. Madrid 1991. Madrid 1992*), y las denominadas "Y a-t-il un probleme foncier dans l'agriculture?" y "La ruralite, aujourd'hui. Quelle approche?", defendidas por los Dres. Mace y Kayser, respectivamente, en el *Colloque Mutations des Espaces et des Methodes de Recherche en milieu rural. Caen sept. 1992.*

territoriales (espacios naturales, zonas de expansión periurbana) y que tiene su origen último, obviamente, en la fuerte componente territorial que presenta la actividad agraria. Dos ideas básicas pueden expresar las causas y las consecuencias de este hecho: la propiedad de la tierra es demandada desde muchos frentes, constituyendo un sistema complejo cuya complejidad varía en función del contexto de cada término municipal (Mace, vid nota 1) y la evolución del espacio rural es la suma de evoluciones contradictorias (Kayser, vid nota 1).

A este respecto, las principales normativas emanadas del gobierno regional de la Comunidad Autónoma Andaluza en los últimos diez años son especialmente indicativas de este desdoblamiento, puesto que, partiendo de una concepción básicamente socioeconómica de la función del sector agrario, como refleja la Ley de Reforma Agraria (1984), seguida de otra que primaba su dimensión medioambiental (*Plan Forestal Andaluz*, 1989), ha pasado a una visión integrada y compleja de los espacios rurales, recogida en el *Plan de Desarrollo Rural* (1993). A ello hay que unir la existencia de dos líneas paralelas de actuaciones administrativas sobre el “saltus”, según su inclusión o no entre los Espacios Naturales Protegidos, lo que introduce un factor más de complejidad.

En este contexto, en este trabajo se intentan esbozar los fundamentos de los dos primeros instrumentos citados, que ya han sido aplicadas al sector agrario por la Administración regional de Andalucía, considerándolas como paradigmáticas de esa “suma de evoluciones contradictorias”.

LA LEY DE REFORMA AGRARIA.

El planteamiento explícito de esta Ley (Ley 8/1984, de 3 de julio), promulgada en 1984, recoge su voluntad de ser un instrumento generador de desarrollo a través de la intensificación de la actividad agraria, exponiendo en su preámbulo la consideración de la concentración de la propiedad de la tierra como un obstáculo al desarrollo económico de la región y proponiendo como objetivo la mejora de la renta de las comarcas declaradas de Reforma Agraria a través de la intensificación de los cultivos de las grandes explotaciones, para lo que se disponían una serie de medidas referidas a la titularidad y uso de éstas.

Esta Ley parte, pues, de una valoración del sector agrario en su perspectiva más puramente económica (intensificación de la producción) y social (estructura de la propiedad como elemento distorsionador de la distribución de la riqueza).

En otros escritos (GOMEZ y ROBLES 1992a y 1995; GOMEZ, ROBLES y LARRUBIA 1994), hemos puesto de manifiesto las contradicciones y restricciones que han rodeado, hasta anular prácticamente, el cumplimiento de estos objetivos y medidas. Sintetizándolas, en cuanto a las primeras, mientras en el preámbulo se recoge la demanda histórica sobre la tierra, tan histórica como las condiciones sociales a las que respondía, y que conducía directamente a la distribución o reparto de la tierra, su contenido muestra un enfoque claramente técnico, de tal modo que el interés se centraba en incrementar la productividad de las explotaciones, esperando inducir con ello una mayor demanda de empleo. Así pues, lo que realmente se fomentaba era que el proletariado rural dejara de ser un proletariado en paro para ser un proletariado activo.

¿Dónde estaba, pues, el problema de la concentración de la propiedad? No se le consideraba, de hecho, tal problema, más que en la medida en que podía regular el mercado de trabajo, no por la concentración de la propiedad de la tierra propiamente dicha.

En lo que respecta a las restricciones, con este término hacemos referencia al conjunto de factores que han mermado los efectos de las medidas previstas para el logro del objetivo anteexpuesto y que han sido de diverso orden. Estos factores responden a algunos de los procesos abiertos en otros ámbitos territoriales por la aplicación de determinadas políticas agrarias.

Por una parte, las medidas contenidas en las leyes han demostrado una escasa capacidad de alcanzar el objetivo fijado, y ello debido a dos conjuntos de razones. Una, la minimización del ámbito de su aplicación; otra, el exceso de la población activa rural, incapaz de ser absorbido, por su propio volumen, por una reorientación de los cultivos que potenciara los más demandantes en mano de obra.

En el origen de ambas razones se encuentran esos procesos generales a que hacíamos referencia. Así, la sobreposición, sobre un mismo ámbito regional de normativas oficiales de distinto signo y procedencia, es evidente: la Ley de Reforma Agraria se promulga antes de enero de 1986 (fecha de la integración española en la CEE), aunque es de suponer que los legisladores andaluces debían conocer la PAC. En cualquier caso, y a título de ejemplo, es flagrante la incoherencia de la propuesta para la orientación productiva de las explotaciones afectadas de la comarca de Vega de Córdoba de un cultivo como el algodón (Decreto 215/1988 de 17 de mayo de actuación de Reforma Agraria Vega de Córdoba) sujeto a una variable problemática en el seno de la Unión Europea. A esta “previsible” incoherencia hay que unir la más “inesperada” (aunque augurada por precedentes como el *Libro Verde* (1985)) que induce la reforma a que es sometida la PAC (1992) y que al orientarse hacia objetivos tanto ambientales como de reducción de los excedentes de producción, incluye medidas de extensificación, como la correspondiente al abandono de tierras, dentro del denominado Programa Agroambiental (CORTÉS 1995; SILVA 1995), claramente opuestas al sentido general de la Ley de Reforma Agraria.

Esta misma línea de la disyuntiva intensificación/extensificación es también indicativa de la influencia del “desdoblamiento” aludido de la valoración del sector agrario, ya que otros de los obstáculos opuestos a la intensificación han tenido una componente medioambiental clara, como fueron el freno a la expansión de los regadíos y a la roturación de espacios inforestales (dehesas y monte bajo).

Otro de los procesos que se manifestó como limitador de los efectos de la aplicación de la Ley de Reforma Agraria ha sido el que corresponde a la desigual respuesta que el territorio presenta a las políticas referidas al sector agrario. En principio, el propio modelo territorial contemplado en las disposiciones de esta Ley responde a una discriminación territorial, cuyos criterios pueden identificarse con los de buscar una muestra significativa de las que se han dado en llamar “las cuestiones agrarias andaluzas” (Grupo E.R.A., 1980). Así, de las diez comarcas seleccionadas, en un goteo que va de 1984 a 1988, Antequera, Estepa-Osuna y Campiña de Jerez representan a las del tipo agricultura de secano. Las de Vega de Córdoba, Vega de Sevilla y Andújar corresponden al tipo regadío. Las de Montes de Granada y los Vélez se incluyen en las de tipo montaña. Finalmente, las de Medina-Sidonia y condado de Huelva se distinguen por

dos rasgos: la mayor superficie dedicada a usos silvopastoriles y el emplazamiento litoral, elementos que suponen la diversidad tanto de los aprovechamientos como de las bases económicas globales.

Dos son las principales consecuencias de estas implicaciones territoriales. En términos cuantitativos, esta aplicación selectiva sólo afectó al 16,5% de la superficie y al 15,8% de la población regionales, lo que supone una clara limitación de sus efectos. Pero, aún más grave, es, a nuestro juicio, la discriminación introducida por el sistema de aplicación de los índices de productividad al realizarse respecto a contextos comarcales y no regionales, lo que llevó a que dos explotaciones con un mismo índice de empleo y semejantes recursos naturales pudiesen resultar asignadas a una u otra categoría del ranking de productividad, que condicionaba los cambios de gestión a introducir, según la comarca en la que se localizaran.

Cerrando estas reflexiones sobre la aplicación de la Ley de Reforma Agraria, cabe preguntarse, por qué, si después de 8 años desde la aparición del primer decreto de actuación, se puede decir que los efectos estructurales de la aplicación de la Ley de Reforma Agraria sobre la propiedad han sido nulos, la liquidación “de facto” de esta normativa (llevada a cabo en octubre de 1991 por el mismo partido político que la concibió), no ha tenido más que una mínima contestación social, pese a lo que cabría esperar, dado el interés de las fuerzas sociales por su promulgación a finales de la década de los Setenta’ y comienzos de la de los Ochenta’. Desde nuestro punto de vista, este hecho se explicaría por la circunstancia de que la concentración de la propiedad de la tierra no es ya la clave de los problemas sociales de la región andaluza (OCAÑA 1987), ni tampoco lo era en el momento de aparición de la Ley de Reforma Agraria, obedeciendo su demanda social más a una cuestión histórico-sociológica que a una realidad socioeconómica. Sí eran reales las tensiones sociales que amparaban las demandas de esas fuerzas sociales, pero su desactivación no ha respondido a esta política anacrónica subyacente a la Ley de Reforma Agraria, sino a otra, la del “Estado del Bienestar” que, a través de los distintos tipos de subsidios rurales (introducidos a partir de 1983), no se incluye, curiosamente, entre los programas de la planificación económica regional en materia de agricultura, sino que se dispersa entre los instrumentos sociales y laborales de la misma.

EL PLAN FORESTAL ANDALUZ.

Si se comparan los textos correspondientes a la Ley de Reforma Agraria y al *Plan Forestal Andaluz*, se observa que las líneas argumentales de sus respectivos discursos no obedecen a corrientes ideológicas distantes en el tiempo sólo 5 años, sino, como mínimo, 5 lustros. En efecto, si en julio de 1984, “El cumplimiento de la función social de la propiedad de la tierra, el establecimiento y desarrollo de explotaciones agrarias rentables social y económicamente, y la contribución a la solución de graves problemas sociales”, eran los “principios inspiradores del régimen jurídico” que establecía la Ley de Reforma Agraria, en 1990, en el prólogo que el entonces presidente de la Junta de Andalucía, José Rodríguez de la Borbolla, hacía al Plan Forestal Andaluz (SALAS y GONZÁLEZ 1990, IX), afirmaba que “la sociedad andaluza ha tomado conciencia de la importancia de los temas ecológicos, de la marginación que sufren algunas

zonas y de las amenazas que penden sobre otras. Ha llegado la hora de plasmar las nuevas demandas sociales y, sobre todo, es preciso evidenciar que desarrollo económico y conservación medioambiental no son dos conceptos enfrentados sino la misma cara del progreso humano". En sólo 5 años la sociedad andaluza había pasado de preocuparse por la cuestión agraria kautskiana a inquietarse por el deterioro ambiental. Y, lo más curioso, es que la respuesta, en forma de política agraria, a ambas estaban en la misma Ley y en el mismo organismo encargado de su aplicación: la citada Ley de Reforma Agraria y el Instituto Andaluz para la Reforma Agraria. Así, es este último el que redacta, en colaboración con la Agencia del Medio Ambiente, el Plan Forestal Andaluz (Ibíd.).

El origen de esta coincidencia radica en dos hechos. Uno, el artículo 23 de la Ley de Reforma Agraria, perteneciente al capítulo III referido a los Planes Comarcales de Mejora, por el cual "Cuando el Decreto de Actuación Comarcal de Reforma Agraria incluya en sus planes de mejora repoblaciones y otras actuaciones forestales del mismo carácter, se observarán los requisitos establecidos para estos casos en las leyes generales del Estado en la materia, o en el desarrollo legislativo de la Comunidad Autónoma, según el respectivo ámbito de competencias, en materia de montes, aprovechamientos forestales y conservación de la naturaleza".

Otro, el artículo 21 y la disposición transitoria del Decreto 257/1984 de 9 de octubre por el que se aprueba la estructura orgánica del Instituto Andaluz de Reforma Agraria (IARA), que disponen que las competencias en materia de conservación de la Naturaleza y los bienes y medios económicos correspondientes al Instituto Nacional de Conservación de la Naturaleza transferidos a la Junta de Andalucía sean asumidos por el IARA.

El enfoque del *Plan Forestal Andaluz*, previo a la promulgación de la Ley Forestal Andaluza, es de carácter claramente técnico, al consistir en una planificación física (integra la ordenación del territorio con la valoración económica) de las actividades de los distintos subsectores forestales a desarrollar en los diversos ecosistemas de monte reconocidos en el territorio andaluz y que tiene como objetivo la compatibilización de la protección y mejora de los valores ambientales con el incremento de las producciones de aquellos, redundando estas últimas en el cumplimiento de otras de sus finalidades, el desarrollo rural, al suponer la generación de empleo. Este empleo se liga al empleo eventual, lo que supone una opción por la difusión social de las rentas.

Sin entrar en su relación con las medidas de reforestación incluidas en la citada reforma de la PAC y desarrolladas por la administración nacional² desde nuestro punto de vista, la valoración de este Plan y de su puesta en marcha, es muy desigual. Analizando sus propuestas se observan dos debilidades básicas: la confusión en torno a la definición del territorio afectado, y la descoordinación entre desarrollo sectorial del plan y desarrollo territorial del mismo.

Comenzando por la confusión terminológica, sólo en la pág. 3 se hace referencia explícita a lo que se entiende por el ámbito de aplicación ("el de la Comunidad Autónoma Andaluza (con) especial incidencia en los terrenos con vocación forestal", pág. 6): "De los 8,7 millones de

2. Esta relación ya ha sido analizada, entre otros, por los autores, ya citados: CORTES, 1995; SILVA, 1995 y VAZQUEZ DUARTE, 1993.

ha. que constituyen el territorio de la Comunidad Autónoma Andaluza, algo más del 50%, es decir, unos 4,6 millones de ha., corresponden a aquellos terrenos rústicos que, por sus características, no son susceptibles de un cultivo agrícola permanente y rentable, conociéndose como terrenos de vocación forestal o montes". Pero, a continuación, de las 131 páginas que dedica a la descripción de lo que denomina "El subsistema Forestal", no consagra ni una línea a precisar, a priori, estas características, que, teóricamente, tendrían que haber servido para delimitar los espacios que aparecen en el mapa dedicado a los Ecosistemas Forestales Actuales. Un análisis somero de estos ecosistemas muestra la tradicional y nefasta confusión entre monte (uso) y montaña (fisiografía), ya que espacios tan magníficos para la agricultura como las vegas del Genil (OCAÑA, 1974) son considerados en el Plan como un ecosistema forestal por su uso (choperas), mientras que, en los últimos 200 años, ningún campesino del lugar ha usado como "monte" los olivares del Subbético granadino-jiennense o las vides y almendros de la malagueña comarca de la Axarquía, eso sí, desplegados sobre terrenos de clarísima vocación forestal, y que en el citado mapa corresponden al tipo de "ecosistema forestal" denominado "Terrenos agrícolas marginales". El Plan, prescindiendo de estas matizaciones, se sumerge, en su I Parte, en la descripción pormenorizada de estos "ecosistemas", en la más pura y "denostada" línea de la Geografía regional clásica, de describir un territorio sin definir previamente los criterios que se han empleado para delimitarlo.

Además, esta confusión terminológica también planea sobre la ausencia de coordinación entre la aplicación de este Plan y la de la Ley de Agricultura de Montaña, a la que sólo se alude como un elemento más del marco institucional que rodea el Plan, cuando, teóricamente, debía actuar sobre los mismos territorios y con el mismo objetivo de desarrollo integrado. Probablemente, en el origen de este hecho esté el reconocimiento, de facto, de la mera función de canalización de subvenciones comunitarias que ha pasado a desempeñar esta Ley, paradigmática, por otra parte, de otra manifestación del "desdoblamiento": el campesino residente frente al campesino productor.

En lo que se refiere a la descoordinación entre desarrollo sectorial del Plan y desarrollo territorial del mismo, radica en la falta de nexo explícito entre el sistema de aplicación previsto para el mismo y el desarrollo metodológico contenido en la II Parte. En efecto, el desarrollo y ejecución del plan habría de realizarse a través de los Planes de Ordenación de Recursos Naturales (PORN), (empleando, explícitamente, la figura de los planes de ordenación de los recursos naturales, contemplada como instrumento de planificación en el artículo 4.2 de la Ley 14/89 de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y la Fauna silvestres, de ámbito nacional). La escala de estos planes no se define en ningún punto del Plan, y sólo se precisa que podrán ser de tres tipos: los Planes Territoriales, asignados a la comarca o cuenca hidrográfica, entendiéndose por tales áreas homogéneas (desde el punto de vista ecológico, físico o económico) para la planificación; los Planes Especiales, sin asignación territorial, "sino encaminados a la resolución de los problemas de unos determinados recursos naturales" y los Planes de Uso y Protección, correspondientes a espacios declarados, o que se declaren, naturales protegidos.

Sin embargo, el enfoque de la II Parte del Plan, dedicada a Planificación Forestal, es absolutamente horizontal, entendiéndose por tal la descripción pormenorizada, pero no integra-

da de los manejos correspondientes a cada uno de los tipos de actuación, de carácter claramente subsectorial³, que propone para los distintos ecosistemas reconocidos. De esta forma, el esfuerzo metodológico principal se centra en dos aspectos: uno el técnico, ya aludido, y otro, el económico, consistente en el cálculo de los incrementos de producción inducidos por estos nuevos manejos en función del espacio afectado por los mismos. Por el contrario, aunque se supone que estas directrices regirán la aplicación de los PORN, en ningún punto del Plan se expone la metodología que guiará esta aplicación, y que pasa, sin duda, por una integración vertical de estas actuaciones en la que se precise la prioridad de las mismas sobre las unidades territoriales, y, desde luego, la complejidad, a escala detallada, del medio montañoso andaluz, exigiría una mayor atención para el método de integración, ya que la escala de referencia (1.800.000) en el reconocimiento de los ecosistemas forestales es difícilmente exportable a la adecuada para manejos tan concretos como carga ganadera, sistemas de aclareos, regeneración forestal, etc..

Del entusiasmo y el interés con que la administración regional emprendió la realización de este Plan (propiciada, más adelante, por la aprobación de la Ley Forestal) es sintomático su importante reflejo en el *Plan Andaluz de Desarrollo Económico 1991-1994* (PADE), (Junta de Andalucía, Consej. de Economía y Hacienda 1991). En efecto, el instrumento económicamente mejor dotado (32.770 millones de ptas.) de todos los contemplados, en materia agraria y ambiental, en el PADE es el Plan Forestal Andaluz y, además, repercutió en la organización de la administración ya que fue, en última instancia, el móvil del decreto de coordinación de la AMA y el IARA, así como de la reestructuración del IARA en dos grandes direcciones generales, una de las cuales es la de desarrollo forestal. Tácitamente, esta reestructuración era también la manifestación del abandono, de hecho, de las tesis de la Ley de Reforma Agraria.

Un análisis de la aplicación del Plan Forestal en sus primeros 5 años pone de manifiesto que esta descoordinación se ha saldado con una clara ventaja para las actuaciones subsectoriales frente al desarrollo de los PORN que ha quedado prácticamente limitada a los Espacios Naturales Protegidos, apareciendo aquí otra manifestación de los “efectos desiguales sobre el territorio” de las políticas tocantes a las actividades agrarias. Por el contrario, y según las propias fuentes estadísticas de las consejerías de Agricultura y Pesca y de Medio Ambiente (JUNTA DE ANDALUCIA, CONSEJ. DE AGRICULTURA Y PESCA 1992, 1993a y 1994; JUNTA DE ANDALUCIA, CONSEJ. DE CULTURA Y MEDIO AMBIENTE. AGENCIA DE MEDIO AMBIENTE 1991, 1992 y 1993), cada uno de las nueve grandes actuaciones, citadas en la nota 2, que conforman la metodología que establece el propio *Plan Forestal Andaluz* ha contado para su realización con diversos instrumentos, pertenecientes a múltiples subprogramas del PADE.

- El primer capítulo, el de manejo de la vegetación, se llevó a cabo fundamentalmente mediante el avance de las repoblaciones y tratamientos selvícolas. El volumen de

3. Estos tipos de actuación son: Manejo de la vegetación, manejo de la fauna silvestre, manejo de la ganadería, Restauración agrohídrológica, ordenación del uso público (identificado con el recreativo), prevención y lucha contra plagas y enfermedades forestales, prevención y lucha contra incendios forestales, viveros, red viaria forestal, medidas administrativas.

las repoblaciones ha sido muy variable al albur de la irregularidad interanual de las precipitaciones. Según VÁZQUEZ DUARTE (1993), entre 1990 y 1993 se actuó en una superficie por año que osciló entre 12.642 y 14.310 hectáreas, lo que significa la repoblación de un porcentaje inferior a la media anual prevista para el primer decenio de vigencia del Plan Forestal, que era de 17.841 Has. También se incluía en este capítulo la mejora de pastizales, que ha presentado una trayectoria aún más errática: si ya la superficie mejorada entre 1990 y 1991 (8.706 Ha.) equivalía únicamente a un 50 por ciento de la meta propuesta en el plan, en 1992 y 1993, se ha reducido a 537 y 511 Has. respectivamente.

- En desarrollo del segundo capítulo, dedicado al manejo de la fauna silvestre, se han efectuado dos tipos de intervenciones. Unas de orden conservacionista, cuyos resultados se plasman en la redacción de legislación en materia de protección de la fauna, así como en la elaboración de censos y catálogos. Otra de orientación más aplicada consistente en el fomento y ordenación del aprovechamiento de las especies cinegéticas y de pesca continental, reflejadas en las inversiones destinadas fundamentalmente a la ordenación cinegética, correspondiendo al mantenimiento y conservación de cotos públicos, zonas de caza controlada y reservas y cotos nacionales, así como a repoblaciones de cauces públicos. Estas actuaciones se han llevado a cabo en la mayor parte de los cotos gestionados por la administración regional.
- Enlazando con la reducida labor en materia de mejora de pastizales, la aplicación del tercer capítulo, consagrado al manejo de la ganadería, ha sido mucho más limitada, consistiendo en trabajos destinados a mejorar la infraestructura ganadera en los montes, tal como cercas, aljibes, apriscos, etc.
- Mejor suerte ha tenido el cuarto capítulo, correspondiente a la restauración agrohidrológica, al que se han dedicado 5.036 millones de ptas, esto es, 2.000 más de los inicialmente presupuestados, destinado a la realización de obras hidrológicas que suelen consistir en construcciones transversales a los ejes de los cauces en que se sitúan, enmarcadas en proyectos de corrección hidrológico-forestales.
- También se ha potenciado el capítulo quinto, dedicado al uso social y recreativo del monte, que ha contado con 3.854 millones de ptas., empleados en todos los trabajos destinados a dotar a los montes públicos de la infraestructura necesaria para atender la demanda social existente, sin que esto ponga en peligro la persistencia de las masas forestales. Estos trabajos corresponden tanto a obras de mejora y mantenimiento de los equipamientos ya existentes como a la creación de nuevas áreas. Entre ellas cabe destacar: disposición de señalizaciones; construcción de miradores; y rehabilitación y construcción de edificios para albergues o refugios.
- El sexto capítulo se dedicaba a la prevención y lucha contra plagas y enfermedades forestales, y ha consistido en tratamientos de distinto orden a las masas forestales.
- Un protagonismo tan lógico como lamentable ha tenido el capítulo séptimo destinado a la prevención y lucha contra incendios forestales, incluyendo las campañas anuales con el mismo nombre. Los 8.625 millones de ptas con que ha contado se ha dedicado a: construcción, equipamiento y funcionamiento de 10 Centros de Defen-

sa Forestal de Andalucía, ocho Centros de Coordinación Provincial, un Centro de Coordinación Regional y un Gabinete de Información; establecimiento de retenes, vigilancia y control de caminos; adquisición y gestión de material (extintores, medios aéreos, Grupos de Pronto Auxilio); y construcción y mantenimiento de cortafuegos.

- La aplicación del capítulo octavo, tocante a las vías forestales, se ha plasmado en la ampliación y mejora de la red de caminos en terrenos forestales.
- Finalmente, el desarrollo del capítulo nueve, dedicado a las medidas administrativas, se ha centrado en las referidas a investigación, estudio, nuevas tecnologías y capacitación.

Como se puede observar, en sus primeros años de andadura, el Plan Forestal, lejos de funcionar como un instrumento de ordenación territorial, ha sido un simple nexo nominal de una serie de inversiones de carácter puramente subsectorial, que tienen su ligazón no en su actuación interrelacionada en un espacio definido a escala detallada, lo que sin duda contribuiría a la creación de bucles retroactivos positivos en la generación de rentas forestales, sino en actuaciones genéricas sobre un determinado tipo de espacio, además, confusamente definido.

Por otra parte, hay que valorar la capacidad de generación de empleo de este Plan Forestal. Expresamente (SALAS y GONZÁLEZ 1990, 298-299), el Plan suponía la generación directa de 4.832.000 jornales anuales (teóricamente equivalentes a unos 18.000 puestos fijos de trabajo) e indirecta de 2.000.000 de jornales (equivalentes a unos 7.000 puestos fijos de trabajo). Sin entrar en el carácter necesariamente eventual de estos puestos⁴, este conjunto de puestos de trabajo equivaldrían al 8,65% de los activos (ocupados más parados: 289.046 según los resultados definitivos del Censo de 1991) agrarios andaluces y al 20% de los parados agrarios andaluces (168.783 según la misma fuente), bajando este porcentaje al 6,23 y 14,81 respectivamente, si valoramos únicamente los puestos de trabajos directamente inducidos. Si estas cifras, teóricas, ya indican un alcance limitado sobre el grave problema del paro agrario andaluz, las estadísticas reales correspondientes a 1991 reducen esos 4.832.000 jornales a 1.284.000 jornales. Por la misma ratio empleada en el Plan Forestal, estos jornales corresponden a 4.783 puestos de trabajo, equivalentes, a su vez, al 2,3% de los parados agrarios andaluces.

Así pues, la pretendida conciliación entre desarrollo económico y conservación medioambiental no se ha traducido, de momento, más que en una mayor dotación de inversiones públicas distribuidas a través de los subsectores en que tradicionalmente se ha estructurado la actividad forestal.

4. Sin embargo, la propia complejidad inherente a la gestión del bosque mediterráneo parece aconsejar la especialización de los trabajadores forestales, difícilmente compatible con la eventualidad de la actividad, y que implicaría una concentración de las rentas.

EPÍLOGO: LAS “BASES PARA UN PLAN DE DESARROLLO RURAL ANDALUZ”.

Quizás conscientes de esta ausencia de una auténtica visión integradora y de su parcial alcance, las autoridades regionales en materia de agricultura propician la elaboración de las *Bases para un plan de desarrollo rural andaluz* (Junta de Andalucía, Consej. de Agricultura y Pesca, 1993b).

No vamos a analizar aquí su contenido, sobre todo porque nace con voluntad de ser “un documento de trabajo que pretende dinamizar el debate regional y nacional sobre el futuro del mundo rural” (Ibíd. pág. XV), lo que la separa radicalmente del carácter determinante y de aplicación inmediata de los instrumentos hasta ahora comentados.

Pero sirvan las palabras del consejero que auspició la elaboración de estas *Bases*. Leocadio Marín Rodríguez y que las prologan como epílogo de esta comunicación: “Hay que empezar a considerar al sector agrario como algo más que un mero productor de bienes primarios y suministros. En un entorno que camina hacia una mayor presencia del sector terciario, el medio rural debe ser también concebido como productor de servicios. Y, en este final de siglo, también como protector del medio ambiente. Junto a ésta, otras funciones también imprescindibles: la de equilibrador territorial, actividades recreativas, usos agrarios no alimentarios. En definitiva, la integración del sector terciario más avanzado dentro del mundo rural” (Ibíd. pág. VI).

Así pues, y como conclusión de este trabajo, en diez años, las políticas agrarias andaluzas han quemado etapas a una velocidad sorprendente: comenzó en el primer quinquenio de los 80' por una reforma agraria aplazada desde los años 30', siguió en el segundo quinquenio con el ecodesarrollo de los 70' y sólo en 1994 percibieron, al menos a nivel de instrumento de reflexión, que la multiplicidad y complejidad de los espacios rurales andaluces exigen políticas en las que los componentes social y conservacionista sólo son un elemento más cuyo valor es variable en función de los contextos comarcales.

BIBLIOGRAFÍA.

- CORTES MACIAS, R. (1995): “La nueva política agroambiental de la PAC y su aplicación en España”, en *XIV Congreso Nacional de Geografía. Cambios regionales a finales del siglo XX. Salamanca 5-8 dic. 1995*. Ed. AGE., Univ. de Salamanca y Dpto. de Geografía de la Univ. de Salamanca, Salamanca págs. 214-216
- GOMEZ MORENO, M.L. y ROBLES TEIGEIRO, L.:
- (1992): “Estudio de base para el seguimiento de los efectos de la Reforma Agraria. Avance de resultados”, comunicación presentada a las *Jornadas sobre el estado actual de la investigación en ciencia regional en Andalucía. Torremolinos, enero 1992*.
 - (1995): “La Reforma Agraria en Andalucía: ¿Un proceso fallido, un proceso necesario?”, en *Colloque “Mutations des Espaces et des Methodes de Recherche en milieu rural”. Caen 17-18 sept. 1992* Caen, págs. 351-361.
- GOMEZ, M.L., ROBLES, L. Y LARRUBIA, R. (1994): “La Reforma Agraria en Antequera”, en *Revista de Estudios Antequeranos*, 2, 257-349

- GRUPO E.R.A. (1980): *Las agriculturas andaluzas*. M.A.P.A., Madrid.
- JUNTA DE ANDALUCIA, CONSEJ. DE AGRICULTURA Y PESCA:
 -(1992) *La agricultura y la pesca en Andalucía. Memoria 1991*. Sevilla.
 -(1993 a): *La agricultura y la pesca en Andalucía. Memoria 1992*. Sevilla.
 -(1993 b): *Bases para un plan de desarrollo rural andaluz*. Sevilla.
 -(1994) *La agricultura y la pesca en Andalucía. Memoria 1993*. Sevilla.
- JUNTA DE ANDALUCIA, CONSEJ.DE CULTURA Y MEDIO AMBIENTE: *Medio Ambiente en Andalucía. Informe 1991*. Sin datos bibliográficos.
 -*Medio Ambiente en Andalucía. Informe 1992*. Sin datos bibliográficos.
 -*Medio Ambiente en Andalucía. Informe 1993*. Sin datos bibliográficos.
- JUNTA DE ANDALUCIA, CONSEJ. DE ECONOMIA Y HACIENDA (1991): *1991-1994: Plan Andaluz de Desarrollo Económico*. Ed. Serv. de Asesoría Técnica y Publicaciones, Sevilla.
- OCAÑA OCAÑA, C. (1974): *La vega de Granada*. Inst. Geogr. Aplicada "Alonso de Herrera". Caja de Ahorros de Granada, 1.974.
- (1987): *Latifundio, gran explotación y modernización. Una reflexión sobre Andalucía*. Ed. Univ. de Málaga, Málaga.
- SALAS, F. (dir.) y GONZALEZ, P.M. (coord.) (1990): *Plan Forestal Andaluz 1989*. Ed. Junta de Andalucía, Sevilla.
- SILVA PEREZ, R. (1995): "De la deforestación a la reconversión de terrenos agrícolas en forestales. Un análisis crítico.", en *XIV Congreso Nacional de Geografía. Cambios regionales a finales del siglo XX. Salamanca 5-8 dic. 1995*. Ed. AGE., Univ. de Salamanca y Dpto. de Geografía de la Univ. de Salamanca, Salamanca págs. 205-208.
- VAZQUEZ DUARTE, A.M. (1993): "Política Agraria Común y Medio Ambiente. ¿Una oportunidad para Andalucía?", *Revista de Estudios Regionales*, 37, Sevilla, págs. 93-125.