

III. DESARROLLO RURAL

El sector agrario y el desarrollo de los territorios rurales en España

Vicente González Cano¹, José Manuel Martín Lozano², Pedro Pablo Pérez Hernández³

I. Algunos rasgos de la agricultura española

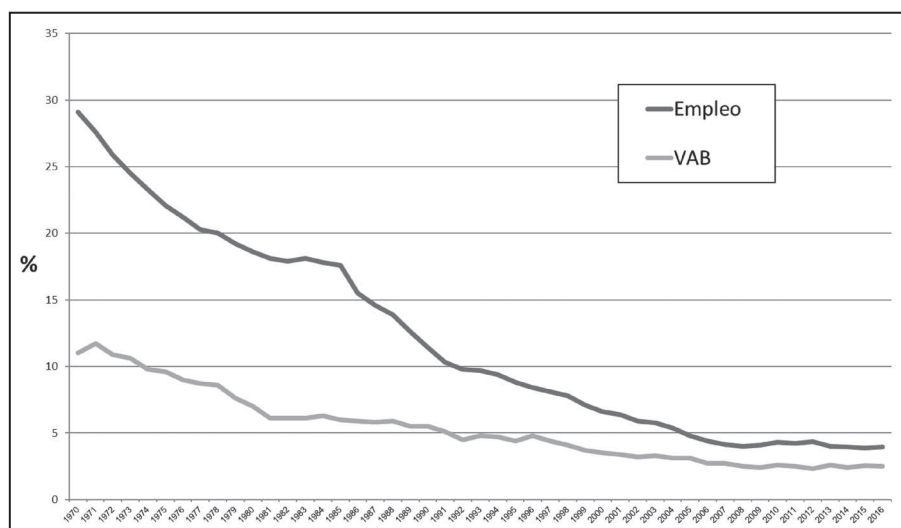
La agricultura es un sector estratégico para cualquier sociedad, cuando menos por lo que supone como vía para la obtención de los alimentos necesarios con los que abastecer a la población. Sin embargo, es un hecho que los países desarrollados han ido viendo reducirse, al menos en términos relativos, los recursos productivos destinados a este sector. Éste es un cambio estructural, ligado a la modernización de las economías, del que España no ha permanecido al margen.

¹ Profesor de Economía. Universidad Loyola Andalucía.

² Profesor de Economía. Universidad Loyola Andalucía. Director de la Fundación ETEA para el desarrollo y la cooperación.

³ Profesor de Economía. Universidad Loyola Andalucía.

GRÁFICO I. Evolución del empleo y el Valor Añadido Bruto del sector agrario español (%)



Fuente: INE. Elaboración propia.

Así, en el gráfico 1 se observa la progresiva reducción de la mano de obra dedicada al sector agrario, que ha pasado del 30% de la población activa en 1970 al 3,9% en 2016, lo que supone menos 800.000 de trabajadores en este sector. De igual modo, la contribución de la producción del sector agrario al PIB se ha visto reducida desde el 12% en 1971 a menos del 2,5% en el año 2016. Estos datos indican los profundos cambios que el sector ha padecido en nuestro país y con él los movimientos migratorios del campo a la ciudad, o lo que es lo mismo, el trasvase de mano de obra del sector agrario a los sectores industrial, construcción y servicios.

2. Las políticas agrarias europeas y su repercusión en la agricultura española

2.1. Origen y evolución de la PAC

Para lograr una comprensión plenamente satisfactoria de la evolución de la agricultura española es necesario acudir a los orígenes: Cómo surgió la entonces llamada CEE, cuál fue la política que se diseñó en el Tratado de Roma en materia agrícola y las consecuencias que sobre nuestra agricultura tuvo la entrada de España en la CEE.

En su título segundo, el Tratado de Roma, traza las líneas de actuación en materia agrícola en cuanto a producción y comercialización agraria. Los objetivos de la política agraria comunitaria recogidos en el famoso artículo 39.1 de dicho Tratado son:

- Incrementar la productividad agrícola, fomentando el progreso técnico, asegurando el desarrollo racional de la producción agrícola, así como el empleo óptimo de los factores de producción, en particular, de la mano de obra.
- 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 agricultura.
- Estabilizar los mercados.
- Garantizar la seguridad de los abastecimientos.
- Asegurar al consumidor suministros a precios razonables.

La consecución de tales objetivos constituyó la razón de ser de la Política Agraria Común, cuyo procedimiento de ejecución queda plasmado en el Tratado de Roma. Después de una serie de trabajos, la Comisión elaboró en 1962 un documento definitivo, conocido con el nombre de *Plan Mansholt*, que posteriormente iba a servir de base para la elaboración de la Política Agraria Común.

El 14 de enero de 1962, después de analizar y discutir el Plan Mansholt, el Consejo de Ministros de la CEE aprueba una serie de reglamentos agrícolas transitorios, de forma que en abril de 1963 la Política Agraria Común da sus primeros pasos. A finales de 1964, y después de no pocas dificultades, quedan reglamentadas y en total funcionamiento organizaciones de mercados con una *cobertura* del 85% de la producción agrícola de la CEE y el 37% de sus importaciones. En la última fase de formación de la CEE (1966-69) se sustituyen los reglamentos transitorios por reglamentos definitivos, que traen consigo el establecimiento de la fase de apertura de un mercado único con un sistema de protección frente al exterior. Esto permitió la consolidación definitiva de la PAC y su puesta en funcionamiento a todos los efectos.

2.2. El funcionamiento de la Política Agraria Común. La PAC tradicional

Los principios sobre los que se asienta la PAC son: Unidad de mercado, preferencia comunitaria y solidaridad financiera. Para llevarlos a efecto, la entonces CEE diseñó dos políticas de actuación, *ordenación común de mercados* y *política socio-estructural*. La Comisión fue estableciendo progresivamente reglamentos que regían las distintas Organizaciones Comunes de Mercado (OCM) con el fin primordial de alcanzar los objetivos de la PAC poniendo en marcha los siguientes mecanismos:

- a) Determinación de precios comunes.
- b) Intervención.
- c) Régimen interior de intercambios.
- d) Régimen de intercambios con terceros países: Mecanismos de protección en frontera.
- e) Régimen de primas y ayudas.

Lo anteriormente descrito representó la PAC tradicional durante casi treinta años. Era evidente que la situación que dio origen a la puesta en marcha de esta Política fue desapareciendo paulatinamente a lo largo de los años. El incremento de la productividad agrícola, el mantenimiento del nivel de vida de los agricultores, la estabilización de los mercados agrarios, la garantía del abastecimiento y la consecución de precios razonables de mercado se consiguieron e incluso se superaron, provocando en muchos casos graves desequilibrios, excesos o defectos como los siguientes:

- Desequilibrio entre oferta y demanda.
- Sistema productivo agresivo con el medio ambiente.
- Inadecuada distribución de los recursos presupuestarios.
- Estancamiento de la renta y disminución de la población activa agraria.
- Crecimiento espectacular del gasto agrario.

A ellos hay que sumar la sospecha de que los excedentes generados distorsionaran los mercados internacionales. Esta situación indujo a la Comisión a la adopción de una serie de medidas de control que desembocaron en la primera gran reforma de la Política Agraria Común.

2.3. Un nuevo contexto: la primera reforma de la Política Agraria Común

La reforma de la PAC de 1992 fue, con mucho, el acontecimiento que más impacto tuvo en la agricultura europea y, en particular, española en los últimos decenios⁴. La política agrícola de la CEE aplicada hasta los años 90 estuvo sometida a la presión combinada de los siguientes factores⁵:

- La presión financiera.
- El desequilibrio existente en la PAC tradicional. No sólo se consiguió el autoabastecimiento sino que produjo una tendencia estructural a crear excedentes en cada vez más productos, lo que generó un reparto del gasto agrícola progresivamente más desigual e injusto entre productos, agricultores y países.
- Las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda Uruguay del GATT, que llevaron a una serie de países, entre ellos los EE. UU., a apoyar una mayor liberalización de los intercambios agrícolas internacionales.
- El nuevo contexto internacional al que se iba a enfrentar nuestra agricultura: La caída de los regímenes de los países de Europa Central y Oriental, importantes potencias agrícolas y cuyo mercado natural, al fin y al cabo, era básicamente el comunitario.

Estos factores presionaron a favor de una reforma de la PAC, que fue aprobada en Bruselas el 21 de mayo de 1992 y que implicó cambios que afectaron de forma

⁴ RODERO, A. y ROMERO, J. J. (1993) *España en la CEE: del Acta Única al Tratado de Maastricht*, ETEA, Córdoba.

⁵ Según quedó recogido en un documento elaborado por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, y presentado a las asociaciones agrarias en ese mismo año (MAPA, 1992)

profunda a las agriculturas españolas. De esta forma, el sector agrario español, que aún se encontraba recuperándose del impacto que supuso la adhesión a la CEE, se enfrentaba ahora a un nuevo reto.

El cambio más sustancial acaecido con esta reforma fue la modificación del sistema de ayudas tradicional. La reforma planteaba la desaparición de las ayudas a la producción en beneficio de una percepción por parte del agricultor de dos tipos de ayudas: 1) Por la superficie cultivada o cabeza de ganado y 2) Por la superficie retirada en el caso agrícola.

En resumen, la reforma trataba de desvincular la ayuda de la producción, lo que unido a la retirada de tierras debía provocar una serie de efectos beneficiosos, entre ellos, la probable reducción de la producción y como consecuencia de los excedentes y del gasto agrícola.

Podríamos concluir este apartado afirmando que la PAC tradicional fue reformada no porque fracasara, sino más bien por haber obtenido un rotundo éxito. Este éxito la "ahogó", dando paso a una reforma cuyos principios filosóficos huían de la mentalidad productivista generada en los años anteriores. Conceptos como desarrollo rural, extensificación, o cuidado del medio ambiente hacen su aparición en esta reforma. Aspectos como la modificación del sistema de subvenciones, retirada de tierras, etc., tambalearon los cimientos de la PAC tradicional.

2.4. La Reforma Intermedia de la PAC (2003)

Considerada como la segunda gran reforma la PAC después de la de 1991, introducía un nuevo sistema de subvenciones basado en un pago único por explotación, separando totalmente las ayudas de la producción. Es lo que se conoce como desacoplamiento de las ayudas. Además, se aplicaba un sistema de modulación por el que se reducían las ayudas a un determinado grupo de explotaciones para destinar dichos importes al desarrollo rural.

Una vez confirmados los derechos de pago único, los agricultores podían recibir las ayudas a condición (condicionalidad) de mantener sus tierras (un número de hectáreas elegibles) en buenas condiciones agrarias y medioambientales.

2.5. El "chequeo médico" de la PAC (2008)

Posteriormente, en noviembre de 2007, la Comisión Europea presentó una comunicación que, bajo el título "Preparación para el chequeo médico de la PAC", proponía unos cambios no radicales, mediante el ajuste de la reforma de 2003 para el período 2009–2013, que contribuyeran a la discusión de las posibles prioridades en la agricultura europea del futuro. No se trataba, de hecho, de una reforma propiamente dicha.

Para alcanzar los objetivos mencionados, se aprobaron una serie de correcciones al modelo de PAC intermedia mediante la mejora de la competitividad de la agricultura, la eliminación de los desequilibrios de los mercados agro-alimentarios, además del logro de una mayor eficacia de los fondos europeos para la agricultura. El modelo propuesto supuso un afianzamiento de algunas medidas emprendidas con anterioridad:

- a) Pago único más simple, con un desacoplamiento total de las ayudas.
- b) Instrumentos de mercados: Adaptación a las nuevas oportunidades (revisión de la intervención⁶ según productos, eliminación de la retirada de tierras⁷ y otros).
- c) Nuevos desafíos: Cambio climático, agua, sectores agrarios con problemas específicos, bioenergía.

2.6. La última gran Reforma (2014–2020)

Después de intensas negociaciones, en junio de 2013 fue aprobada la última gran reforma de la PAC. Entre sus principales objetivos destacan:

- Viabilidad de la producción.
- Mejora de la sostenibilidad.
- Búsqueda de un desarrollo territorial equilibrado.

Al objeto de alcanzar dichos objetivos, la reforma proponía actuaciones en los siguientes campos:

- a) Pagos Directos, con un cambio significativo en el sistema de ayudas, de forma que se propone la desaparición de los llamados “derechos históricos” y el establecimiento de un montante de ayudas a nivel nacional, cuyo reparto pasó a ser responsabilidad de cada Gobierno nacional, condicionado por el desacoplamiento de las ayudas, condicionadas a requisitos ecológicos.
- b) Pago ecológico o “greening”. Se pasó a conceder ayudas a aquellos agricultores que utilicen algunas de estas tres prácticas agrícolas:
 - Diversificación de cultivos.
 - Mantenimiento de pastos permanentes.
 - Dejar al menos el 5% de las tierras como superficie de interés ecológico.
- c) Organización Común de Mercados Única, con mejoras específicas para los distintos sectores, recogidas en los reglamentos correspondientes.

⁶ La intervención consiste en la compra y almacenamiento comunitarios de la producción cuando se produce un descenso de los precios de mercado por debajo de determinados umbrales. En el caso del aceite de oliva virgen se autorizará una ayuda al almacenamiento privado cuando el precio de mercado sea inferior durante dos semanas a 1,77 euros/kilo.

⁷ Se trataba de la obligación de dejar sin sembrar una determinada proporción de la finca con el fin de evitar la acumulación de excedentes, como condición para el cobro de la ayuda comunitaria. Es una medida iniciada también en 1992.

d) Desarrollo rural, permitiendo la coexistencia de programas nacionales y regionales, a fin de aumentar la eficacia de las acciones.

Por tanto, con esta reforma la PAC pasó, de ser una política intervencionista en los mercados internos y externos, a una política de ayuda a los agricultores, cuya producción debe mirar al mercado y ser respetuosa con el medio ambiente.

2.7. La aplicación de la PAC en España

Cuando España se integró en la entonces CEE, nuestra agricultura era competitiva en algunos sectores (cereales, aceite de oliva, vino, frutas y hortalizas), y menos competitiva en otros, aunque con precios inferiores a los de Europa. Aun así, desde el punto de vista estructural, presentaba defectos parte de una herencia arraigada en nuestra agricultura, tales como el atraso tecnológico, la escasa organización y las deficientes redes comerciales, entre otros.

En este contexto, y tras intensas negociaciones, el 12 de junio de 1985 se firmó el Tratado de Adhesión de España a la CEE, que entró en vigor el 1 de enero de 1986. Esto supuso la aceptación por nuestra agricultura (al igual que el resto de sectores) del denominado *acervo comunitario*, es decir, el conjunto de las numerosísimas disposiciones que constituían la PAC. Las negociaciones previas al tratado no hicieron posible que esta Política se aplicara íntegramente y de forma inmediata desde el mismo momento de la adhesión, sino de forma gradual, durante el denominado *periodo transitorio*, hasta la aplicación completa de toda la normativa de la Comunidad para todos los productos agrícolas.

El periodo transitorio quedó establecido con carácter general en 7 años, hasta el 31 de diciembre de 1992. Las excepciones fueron para materias grasas (principalmente por nuestro aceite de oliva), y frutas y hortalizas, productos para los que se amplió hasta el 31 de diciembre de 1995.

No obstante, con la puesta en marcha del mercado único, casi todos los sectores quedaron plenamente integrados en la PAC a partir del 1 de enero de 1993⁸, excepto para el aceite de oliva que finalizó en la fecha prevista. Durante el periodo transitorio, los precios y las ayudas institucionales para España debían aproximarse en la parte proporcional al periodo de tiempo transitorio a los precios existentes en la Comunidad.

Otro aspecto importante de la aplicación de la PAC fue el relativo a las ayudas comunitarias. Las ayudas que existían en España antes de la entrada en la CEE se clasificaron en (MAPA, 1990):

⁸ No obstante, en el sector de frutas y hortalizas subsistió el MCI hasta el 1-12-1995.

- a) Ayudas compatibles, por existir otras similares en la Comunidad.
- b) Ayudas incompatibles con la PAC, que debían ser suprimidas, bien de forma inmediata o de forma progresiva (fundamentalmente ayudas al gasóleo, fertilizantes, semillas, etc.).

Según esto, las ayudas comunitarias se podían considerar:

- a) Ayudas de carácter estructural. Se concedían desde la firma del Tratado de Adhesión.
- b) Ayudas sectoriales de sostenimiento de mercado existentes en la Comunidad.
- c) Otras ayudas sectoriales contempladas en la sección II del capítulo agrícola del Acta de Adhesión.

Resumiendo los primeros años (1986–91) de la aplicación de la PAC en España, podríamos afirmar que:

- La Producción Final Agraria española creció significativamente en ese periodo.
- El aumento de la renta agraria se asentó en la mejora de las variedades utilizadas, el continuo, aunque lento, proceso de modernización y, por supuesto, el excepcional aumento de las subvenciones percibidas por la agricultura. Sin embargo, este incremento fue ligado a una disminución de la mano de obra en el sector.
- La mayoría de los indicadores presentaron un crecimiento significativo superior incluso al de algunos países comunitarios, lo que representó una mayor eficiencia de nuestra agricultura.
- España era cada vez menos ganadera. La entrada en la UE no supuso un cambio significativo, lejos aún de la estructura media de la Comunidad.
- Nuestra incorporación a la UE supuso la internacionalización de nuestra agricultura.

A partir de la ya mencionada reforma del año 1992 se produjeron una serie de hechos, que resumimos del siguiente modo:

- Cambió de manera drástica la filosofía de concesión de las subvenciones, que dejaron de estar ligadas de manera directa a la producción para vincularse a la hectárea o a la cabeza de ganado.
- Mejoró la evolución de las variables económicas principales en los cultivos afectados por la reforma, y en algunas zonas mejoraron claramente los resultados obtenidos en campañas anteriores. Además, el nuevo sistema de subvenciones representó el instrumento más eficaz para combatir la sequía y otros fenómenos adversos, ya que las malas cosechas no ocasionaban los intensos perjuicios a los ingresos por la existencia de subvenciones no ligadas a la producción. Además, las zonas desfavorecidas con bajas producciones encontraron en este sistema una vía interesante para aumentar o mantener sus ingresos. Pasó pues, a constituirse en un instrumento muy positivo para gran parte de la agricultura española.

- Un posible efecto con algunos tintes negativos fue el efecto–subvención⁹. A veces, el cobro de las ayudas provocó una excesiva dependencia de las mismas, lo que influyó negativamente sobre la eficiencia productiva. El avance tecnológico, las nuevas variedades y, en definitiva, la búsqueda de una agricultura competitiva quedaron limitados por este efecto, en ocasiones, perturbador.

La Reforma Intermedia de 2003 provocó, a su vez, una reducción de la superficie en los cultivos tradicionales (trigo, algodón, etc.) y una reorientación de los cultivos tradicionales en ciertas zonas geográficas (remolacha o girasol, por ejemplo) como productos no destinados al consumo humano o animal, sino como biocombustibles. La desvinculación de la ayuda (desacoplamiento) hizo que muchos agricultores no mantuviesen los cultivos de siempre en sus explotaciones. Así, los empresarios agrícolas empezaban a estar más pendientes del mercado y de nuevos escenarios en búsqueda de alternativas para sus explotaciones.

Por su parte, el resultado del chequeo médico de la PAC en España no fue muy concluyente, aunque sí abrió ciertas posibilidades de aplicación de política agraria nacional para la gestión del riesgo de las explotaciones agrícolas¹⁰, así como para la toma de decisiones por parte de los empresarios agrarios, que ya no tenían que mantener sus cultivos en función de la ayuda sino en función de su rentabilidad.

Ciertamente este modelo, no introdujo excesivas modificaciones sobre el sistema de apoyo mantenido hasta ese momento; al fin y al cabo, se seguía remunerando a los agricultores en función del criterio de sus rendimientos productivos históricos que servían de base para el cálculo de las ayudas. Y, aunque profundizaba en los nuevos caminos ya citados (modulación, desacoplamiento, eco–condicionalidad), provocó una agudización de la volatilidad de los mercados con la consiguiente desprotección de los agricultores antes protegidos con la PAC tradicional.

Por lo que respecta a la nueva PAC (horizonte 2014–20) podemos concluir que el acuerdo alcanzado fue satisfactorio para España. Entre los logros más destacables conviene citar:

- Se mantuvo un apoyo presupuestario para el periodo 2014–20 similar al último pactado. La previsión fue que España dispondría de 46.996 millones de euros para ayudas directas, desarrollo rural y medidas de mercado.
- La ayuda media por hectárea no está sufriendo, en general, reducciones muy significativas, al limitar el número de hectáreas elegibles a 22.400.000 (superficie declarada en 2011).

⁹ Carlos Tió, llama a este efecto, influencia deformante de las ayudas y subvenciones (Tió, C. (1995) “El asentamiento europeo de la agricultura española”, *Revista el Boletín*, nº 25, p. 52).

¹⁰ España es el único país que ha hecho uso del marco comunitario de ayudas de Estado mediante el apoyo a los seguros agrarios.

- No está siendo aplicada la tasa plana, es decir, ayuda igual por hectárea para todos los productores de un Estado.
- En cuanto al componente verde, a los cultivos permanentes no se les exigen condiciones de greening. La exigencia de mantener una parte de la explotación a zonas de interés ecológico se reduce al 5%.

3. La agricultura española desde la perspectiva de su internacionalización

Muy probablemente, una de las transformaciones más relevantes de la agricultura española en las últimas décadas ha sido la de su enfrentamiento a los mercados internacionales, desde el punto de vista exportador. Resulta relevante en este sentido observar que un sector que no alcanza el 2,5% sobre el PIB nacional mantiene cuotas significativamente superiores con respecto al volumen total de las exportaciones nacionales, y que algunos de sus sub-sectores se sitúan entre los primeros en el *ranking* de ventas al exterior. Esta visibilidad del creciente peso de los procesos de internacionalización en el sector no se limita a los aspectos macro. Algunos de los éxitos empresariales más reconocidos en este campo han correspondido a empresas del sector o de la industria agroalimentaria.

Parece evidente que tampoco el sector agrario puede escapar del ímpetu globalizador que, con diferentes ritmos, ha caracterizado a la economía mundial. Aunque los sistemas de protección (especialmente en los países desarrollados) y las dificultades en las negociaciones multilaterales en la OMC vienen determinando un ritmo diferencial más lento en el comercio de bienes agrícolas, el proceso va extendiéndose en la agricultura paulatinamente, en especial en aquellos sectores cuya diferenciación por calidad ofrece oportunidades de aumento de las cifras de negocio y de los beneficios empresariales. Por otro lado, no puede negarse que los sistemas de protección al sector en la Unión Europea han generado un mercado, si no cautivo, sí con competencia restringida en el territorio comunitario durante mucho tiempo, si bien en los últimos años la paulatina desaparición de las restricciones está permitiendo un mayor volumen de entrada de productos importados.

Así pues, el objetivo de este apartado es hacer un breve recorrido sobre los aspectos fundamentales del papel exportador de la agricultura española en los últimos quince años, tomando como referencia inicial la entrada en vigor de los Acuerdos de Marrakesh de la OMC, de tanta importancia para la liberalización de los mercados agrarios mundiales. La información de referencia empleada es la aportada por el Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX) y por el Ministerio de Economía, Industria y Competitividad (MINECO).

3.1. Evolución general del sector agrario en las exportaciones españolas

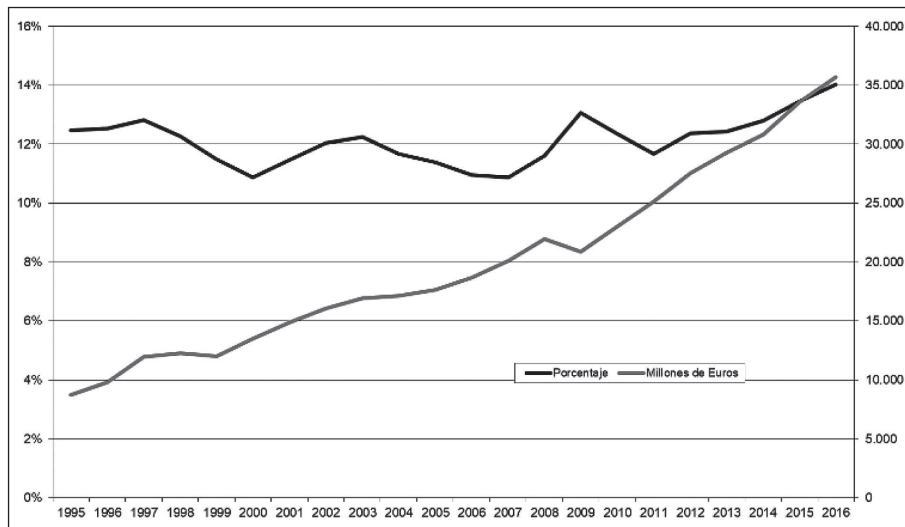
Las exportaciones agrarias españolas suponen en torno al 14% de las totales españolas, mostrando oscilaciones a lo largo del periodo. Como muestra el gráfico 2, estas oscilaciones no implican que el volumen total se haya reducido. Más bien al contrario, el valor de las exportaciones del sector no ha dejado de crecer en los años contemplados, de forma que desde 1995 hasta el año 2016 se han cuadruplicado con respecto a 1995 (en valores corrientes). Esto demuestra que las exportaciones no agrarias han seguido una tendencia similar, en su conjunto, a la del sector agrario.

Pero una buena referencia para entender el peso de la agricultura en la capacidad exportadora de España nos la da la comparación de su peso relativo en el conjunto de la economía, tanto en términos de PIB como de empleo.

En definitiva, el sector agrario español demuestra tener una relevancia en las exportaciones muy superior a la que le corresponde por su peso en la economía nacional, lo cual es síntoma de una ventaja comparativa con respecto a otros sectores con una aportación superior en cifras estrictamente macroeconómicas.

Estas exportaciones agrarias (al igual que las no agrarias) están altamente concentradas en los demás países de la Unión Europea. Son varios los factores que facilitan la concentración en este mercado. Entre ellos destacan:

GRÁFICO 2. Evolución de las exportaciones agrarias españolas (1995–2016)
(en millones de euros, y como % sobre el total)



Elaboración propia con datos del MINECO.

- Los beneficios del Mercado Único, dada la inexistencia de barreras físicas y aduaneras (en términos de aranceles) entre los países de la UE.
- Las ventajas de la protección con respecto al exterior de la UE, dado que aranceles (aunque esto en la actualidad con escasa repercusión), contingentes y otras medidas definidas por las políticas comerciales y por la PAC dificultan (cuando no impiden) la entrada de competencia exterior en buena parte de los productos.
- La reducida competencia por parte de otros países de la UE, especialmente los de la antigua UE-15.
- El conocimiento del mercado, que permite colocar en los mercados europeos productos plenamente adaptados a las diferentes demandas mucho antes que la competencia internacional.
- La contrastada ventaja comparativa, vía calidad, que supone el "made in" en estos productos (dieta mediterránea...).

Obviamente, estas ventajas comparativas no son homogéneas entre las diferentes producciones. En este ámbito internacional, como en los demás, también cobra pleno significado ese término de "las" agriculturas españolas; y no sólo en lo geográfico, sino, fundamentalmente, en lo sectorial.

3.2. Desagregación por subsectores

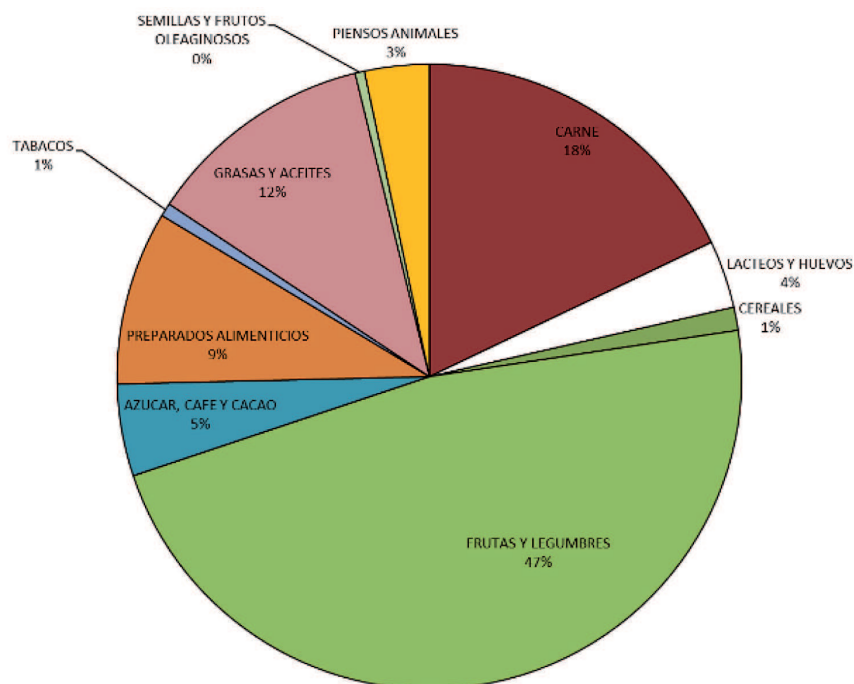
El peso de los distintos subsectores en las exportaciones no es en absoluto homogéneo, y caracteriza en buena medida el tipo de productos agrarios españoles con fortaleza en los mercados exteriores.

Como se puede apreciar en el gráfico 3, el protagonismo de las frutas, hortalizas y legumbres en las exportaciones agrarias es absoluto, al suponer casi la mitad de éstas.

Esta preponderancia del subsector de frutas y hortalizas, que lo sitúa en los primeros lugares entre el total de sectores exportadores nacionales, es muestra de su fortaleza productiva, del valor añadido que es capaz de generar, del conocimiento detallado de las preferencias de sus mercados, especialmente de los europeos, y de la fortaleza de la I+D+I de un área productiva que ha sabido ir reinvertiendo los beneficios generados para garantizar el crecimiento a largo plazo.

En conclusión, la agricultura española manifiesta aún una fortaleza notable en su capacidad de exportación, especialmente concentrada en sectores como frutas y hortalizas y, en menor medida, carne y aceite de oliva. El hecho de que en estas producciones se hayan focalizado los mayores esfuerzos en mejora de la calidad y en la orientación a los mercados define por dónde debe orientarse el resto de subsectores agrarios en un entorno de reducción de la protección vía PAC y de aumento de la competencia internacional.

GRÁFICO 3. Principales subsectores en las exportaciones agrarias españolas 2016 (en % sobre el total)



Elaboración propia con datos tomados del MINECO.

4. El medio rural en la evolución de las políticas agrarias en España

Es evidente que el mundo rural en España, como consecuencia de todo lo descrito en los apartados anteriores, ha sufrido una profunda transformación. En estos cambios han intervenido todos los agentes económicos y sociales, así como las instituciones regionales, nacionales y europeas; al mismo tiempo, el fenómeno de la globalización, como elemento externo, ha condicionado las actuaciones a realizar en él.

Lo que fue evidente durante muchos años (el mundo rural era el encargado de producir alimentos al mundo urbano) hoy ya no lo es, ya ha pasado a ser un aspecto más entre los que se le imputan al mundo rural. España comenzó a percibir ese cambio al poco tiempo de incorporarse a la CEE en 1986, pero no es hasta los primeros debates que se producen en 1990 sobre la Política Agraria Común cuando los principales agentes, los agricultores, comienzan a ser conscientes de las nuevas funciones a adoptar por el mundo rural.

4.1. El “nuevo” paradigma ruralista: evolución y perspectiva del desarrollo rural¹¹

La primera vez que empieza a hablarse de *desarrollo rural* es en los años setenta¹². El nuevo concepto se presentó entonces como una estrategia para luchar contra la pobreza existente, principalmente en las zonas rurales de los países subdesarrollados, como efecto del modelo de desarrollo global seguido desde los años cincuenta.

En Europa, el concepto aparece tímidamente tras las primeras críticas a la PAC en los años ochenta del pasado siglo. La crítica interna arreció ante los procesos de ampliación y frente a los efectos ambientales de la producción intensiva, pero se agudizó especialmente ante la alarma social desencadenada por determinados conflictos (caso de la encefalopatía espongiforme bovina, vulgarmente conocida como “*síndrome de las vacas locas*”, o de la cría de pollos con hormonas), unidos al deseo de producir a toda costa. Paralelamente, el cuestionamiento del objeto social de esta política significó una crisis de legitimidad. El resultado de las negociaciones en el capítulo agrícola de la Ronda Uruguay de la OMC supuso un elemento añadido a dicha crisis al exigir a la UE una gradual reforma de todo el sistema de protección interna y externa. La urgente modificación de la PAC fue la consecuencia lógica de estos desajustes y presiones internacionales.

Esta crítica llevó a plantear la conveniencia de establecer estrategias orientadas a promover el crecimiento mediante el ajuste por el lado de la oferta, cediendo protagonismo a las iniciativas locales, lo que implicó y exigió una nueva concepción sobre el desarrollo en los territorios rurales.

A pesar de la gran diversidad de procesos de cambio y de desarrollo de los medios rurales europeos, existe una serie de características que pueden considerarse comunes a la mayoría de ellos. Entre ellas destaca la componente de ruralidad del espacio en que se producen, con lo que ello supone en términos de tipo y dimensión de empresas, pequeña escala de las iniciativas, contacto con el medio natural, disponibilidad de amplios espacios, existencia de culturas tradicionales y crecimiento ligado a la existencia de grupos locales que conduzcan el proceso y respondan a los objetivos colectivos de cada zona.

Entre los principales cambios que se han observado en las últimas décadas en el medio rural destacan particularmente la dramática reducción de la población activa agraria y el cambio del papel económico y social de los agricultores en los municipios rurales, con las consecuencias encadenadas a que esto da lugar¹³. La población de las zonas rurales de la Unión Europea representa en la actualidad en torno al 50% de la misma,

¹¹ RAMOS E. y ROMERO J. J., (1994) “Del productivismo al ruralismo”, *Revista Estudios Agrosociales*, n.º 169, p. 183.

¹² La conferencia que pronunció Mac Namara en 1972 se considera el “origen oficial” del término y de la estrategia a que dio lugar.

¹³ La población ocupada en el sector agrario español pasó de 2,8 millones en 1976 a 0,7607 millones de personas en el segundo trimestre de 2013.

y afecta a más del 90% del territorio total de la Unión. En España la población rural pasó de representar el 57% en 1976 a tan sólo un 20% en 2009 (municipios con menos de diez mil habitantes)¹⁴. Por eso, el principal reto del desarrollo rural y, por tanto, de las iniciativas y políticas que se articulen, ha de ser mantener la actividad en el campo, conservar los estilos de vida y los tipos de desarrollo humano.

Pero otros cambios son también muy significativos: La sustitución de los objetivos de producción exclusivamente agraria por iniciativas sectoriales más variadas e integradas entre sí, incluyendo entre los bienes de consumo los bienes ambientales¹⁵, el reemplazo del nivel regional por la escala local, la importancia de los procesos de contra-urbanización, la aparición de nuevos grupos intermedios de interés y el papel cada vez más importante de la iniciativa privada.

Realmente, y aunque no fue entendido así siempre desde el inicio de las políticas europeas de desarrollo rural, la importancia que *lo rural* tiene hoy en la sociedad europea abarca diversos ámbitos de gran trascendencia. Desde la óptica del equilibrio territorial constituye una oportunidad para el mantenimiento del empleo y la vida en el campo. Para las administraciones locales, los sindicatos agrarios, y determinados actores intermedios constituyen una vía interesante para aproximar las actuaciones públicas y para intervenir más directamente en la solución de problemas concretos. Para grupos cada vez más representativos de agricultores significa, a su vez, la forma de poder mantener su actividad¹⁶. Desde la perspectiva de los residentes urbanos implica la posibilidad de evitar el deterioro del medio natural, con su importante componente de construcción de paisaje, a la vez que una cierta forma de recuperar productos, sabores y calidades tradicionales¹⁷. Para la Administración de la Unión Europea puede resultar importante como argumento de negociación en la OMC. Finalmente, como campo científico, el estudio de *lo rural* puede ya considerarse como un ámbito de trabajo plenamente asentado.

4.2. El desarrollo rural en la Unión Europea

4.2.1. Los primeros pasos

Dentro del segundo paquete de iniciativas comunitarias, en 1991 se lanzó el Programa LEADER (Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale). Este Programa se presentó como una experiencia piloto dirigida a un número limitado

¹⁴ MAGRAMA (2012) "Población y Sociedad Rural", febrero 2012.

¹⁵ Cf. SUMPISI (1993), RAMOS y ROMERO (1994), op. cit., p. 183. y VAN HUYLENBROECK y WHITBY (1999)

¹⁶ Las Organizaciones Profesionales Agrarias han pasado de no mencionar el tema a incluirlo, con creciente importancia, en su discurso externo y en sus debates internos.

¹⁷ En este ámbito juega un papel importante la agricultura ecológica, a pesar de su desarrollo todavía limitado, pero creciente. Véase el recuadro final de este capítulo "Agricultura ecológica."

de zonas rurales con la que se pretendía ensayar la validez de una serie de ideas novedosas que permitieran iniciar y gestionar procesos de desarrollo rural en zonas atrasadas. El objetivo básico de los primeros Programas LEADER era la vertebración de la sociedad rural mediante la potenciación de los grupos de acción local, entidades de carácter privado sin ánimo de lucro, aunque en algunas ocasiones fueron de carácter público.

Los buenos resultados obtenidos con esta primera experiencia, unidos a la eficacia del bajo presupuesto que se le dedicó, llevó a la Comisión a aprobar una segunda edición de la iniciativa para el periodo 1994-1999. En esta segunda ocasión, LEADER II surgió con clara vocación de continuidad, profundizando en el método y extendiendo su ámbito de aplicación.

Como balance global, puede decirse que las dos Iniciativas LEADER pusieron de manifiesto su rentabilidad desde una perspectiva de coste financiero. Pero además ofrecieron un elevado impacto social, especialmente significativo en comparación con otras actuaciones comunitarias, a la vez que han supuesto una experiencia muy positiva tanto para los grupos objetivo como para la población en general.

4.2.2. Las políticas de desarrollo rural desde la Agenda 2000 hasta la actualidad

La Agenda 2000 ofreció interpretaciones contradictorias desde el punto de vista de la política rural y, como sucedió para la PAC, en lo relativo al desarrollo rural se llegó a una situación que tuvo mucho de continuista, aunque la Iniciativa, que pasó a denominarse LEADER+, introdujo nuevos elementos, entre ellos:

- Acabar con el dualismo entre agricultura y territorio, integrando ambos planteamientos a través de una serie de medidas dirigidas a la agricultura y al territorio¹⁸.
- Corregir la desigual distribución de las ayudas de la PAC entre las explotaciones, en beneficio de las más grandes, mediante la posibilidad de modular las ayudas agrarias.
- Reconocer la importancia del desarrollo rural, definiéndolo textualmente como segundo pilar de la PAC.
- Ampliar la cobertura territorial de los programas de desarrollo rural, siendo su aplicación universal en el territorio de la Unión. Así, la Iniciativa LEADER+ no se vio restringida exclusivamente a las zonas más retrasadas (zonas Objetivo 1 y 2 para los Fondos Estructurales)

Adicionalmente, con el enfoque que fue dado por la Comisión Europea en la reforma intermedia de la PAC y posteriormente con el chequeo médico, la Política de Desarrollo Rural se configuró definitivamente como una política integrada dentro de la PAC.

¹⁸ Cf. SILVA (1998) y el Acuerdo de la Cumbre de Berlín.

La última reforma de la PAC, aprobada para el periodo 2014–2020, supuso el afianzamiento definitivo del desarrollo rural en la Unión Europea, con una mayor diversificación de actividades que siguen los postulados del desarrollo rural territorial. Así, la política de desarrollo rural para el periodo 2014–2020 funciona en estrecha coordinación con otras políticas a través de un marco estratégico común a nivel de la UE y de acuerdos de asociación a nivel nacional que abarquen todas las ayudas de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos en el Estado miembro de que se trate.

En coherencia con este proceso de integración de políticas, la actual Política Europea de Desarrollo Rural 2014–2020, financiada a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) con 100.000 millones de euros para el septenio 2014–2020, profundiza en la coordinación con el conjunto de actuaciones promovidas desde los diversos Fondos Estructurales comunitarios, que deben responder a las siguientes prioridades comunes de la UE en términos del desarrollo rural:

- Promover la transferencia de conocimientos y la innovación en el sector agrícola y el sector silvícola y en las zonas rurales.
- Mejorar la viabilidad y la competitividad de todos los tipos de agricultura y promover las tecnologías agrícolas innovadoras y la gestión sostenible de los bosques.
- Promover la organización de la cadena alimentaria, el bienestar de los animales y la gestión de riesgos en la agricultura.
- Restaurar, conservar y mejorar los ecosistemas relacionados con la agricultura y la silvicultura.
- Promover la eficiencia de los recursos y apoyar el paso a una economía hipocarbónica y adaptable a los cambios climáticos en los sectores agrícola, alimentario y forestal.
- Fomentar la inclusión social, la reducción de la pobreza y el desarrollo económico en las zonas rurales.

5. Referencias bibliográficas

BALLARÍN MARCIAL, A. (1998) "Implicaciones jurídicas de la reforma de la PAC", *Seminario Un nuevo modelo de agricultura para España y Europa. Las reformas de la PAC*, ICEI, 12 y 13 de noviembre, Madrid (www.ucm.es/info/icei/publica/3_ballarin.htm).

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1988) *El futuro del mundo rural. Documento de reflexión de la Comisión*, COM(88) 501 final, Bruselas.

– (1991) *Evolución y futuro de la PAC. Documento de reflexión de la Comisión*, COM(91) 100 final, Bruselas.

– (1997) *Agenda 2000. Por una Unión más fuerte y más amplia*, COM(97) 2000 final, Bruselas.

– (2013) *Reforma de la PAC: explicación de sus principales elementos*, MEMO 26/06/2013, Bruselas.

GONZÁLEZ CANO, V.; MARTÍN LOZANO, J. M. y PÉREZ HERNÁNDEZ, P. P. (2007) "Agricultura, desarrollo rural y medio ambiente" (pp. 195–223) en: GARCÍA DE LA CRUZ, J. M. y RUESGA BENITO, S. M. (Coord.), *Economía española. Estructura y regulación*, Madrid, Thomson, 441 pp.

GARCÍA ALONSO, C.; MARTÍN, J. M. y PÉREZ HERNÁNDEZ, P. P. (2000) "El desarrollo rural andaluz en el cambio de siglo", en ETEA, *Futuro del desarrollo rural en el marco de las reformas de la UE*, Córdoba, Junta de Andalucía, pp. 69–86.

HERVIEU, B. (1996) "El espacio rural europeo entre la ruptura y el desarrollo", en: RAMOS, E. y CRUZ, J., *Hacia un nuevo sistema rural*, Madrid, MAPA, n° 99, pp. 27–48.

LAMO DE ESPINOSA, J. (1998) *La nueva política agraria de la Unión Europea*, Madrid, Encuentro.

MASSOT MARTÍ, A. (1998b) "La evolución histórica de la PAC y sus reformas recientes: ¿hacia un modelo definitivo?", *Seminario Un nuevo modelo de agricultura para España y Europa. Las reformas de la PAC*, ICEI, 12 y 13 de noviembre, Madrid (www.ucm.es/info/icei/publica/1_massot.htm).

— (1999) "La PAC, entre la Agenda 2000 y la ronda de la OMC: ¿a la búsqueda de una política en defensa de la multifuncionalidad agraria?", *XI Curso de especialización sobre la Unión Europea*, Centro de Documentación Europea, Facultad de Derecho, 11 de noviembre, Córdoba, mimeo.

MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE (2012), "Población y Sociedad Rural", febrero 2012.

RAMOS REAL, E. y ROMERO RODRÍGUEZ, J. J. (1994) "Del 'productivismo' al 'ruralismo': una reflexión sobre la política agraria en Andalucía", *Revista de Estudios Agro-sociales*, n° 169, julio–septiembre.

ROMERO RODRÍGUEZ, J. J. (Coord.) (2002) *Los efectos de la política agraria europea: un análisis crítico*, Bilbao, Desclée de Brouwer.

SILVA, J. M. (1998) "El futuro de los programas de desarrollo rural en la Unión Europea", conferencia pronunciada el 5 de noviembre en el *Seminario Internacional sobre productos alimentarios de calidad*, Cuenca.

SUMPSI VIÑAS, J. M^a (1993) "Medio ambiente y desarrollo rural", en RAMOS, E. y CALDENTEY, P. (Coords.) *El desarrollo rural andaluz a las puertas del siglo XXI*, Sevilla, Junta de Andalucía, pp. 53–80.

VAN HUYLENBROECK, G. y WHITBY, M. (Eds.) (1999) *Countside Stewardship: policies, farmers and markets*, Amsterdam, Elsevier–Pergamon.